

Por el Imperio del Derecho

MASTER COPY

LA REVISTA



COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO

Peru

1

ARTICULOS

- El Consejo de Seguridad:
consolidando la protección internacional
de los derechos humanos
B.G. Ramcharan 13
- El caso Lockerbie ante la Corte Internacional
de Justicia
Christian Tomuschat 28
- Sufragio efectivo, procesos electorales
y Estado de Derecho. Entre la tradición
y la evolución
Héctor Rodríguez Espinoza 40

COMENTARIOS

- Defensores de derechos humanos:
proyecto de declaración 46
- Comisión de Derechos Humanos –
48 período de sesiones 54
- Desarrollo de derechos humanos
en la Asamblea General de la OEA 68
-

Nº 48

Junio 1992

Director: Adama Dieng

COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS

La Comisión Internacional de Juristas es una organización no gubernamental dedicada a promover 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 75 secciones nacionales y organizaciones jurídicas afiliadas, en diversos países. Goza de estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la UNESCO, el Consejo de Europa y de estatuto de observador ante la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos.

Sus actividades incluyen una serie de publicaciones periódicas y no periódicas; organización de congresos y seminarios; realización de estudios sobre temas que involucran el Imperio del Derecho y la publicación de informes sobre ello; el envío de observadores internacionales a juicios penales; 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 otras organizaciones internacionales para promover mecanismos y redactar tratados 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 labor asociándose a ella, en calidad de:

Protector, contribuyendo anualmente con	1000 Francos suizos
Simpatizante, contribuyendo anualmente con	500 Francos suizos
Contribuyente, contribuyendo anualmente con	200 Francos suizos

Los Socios cualquiera que sea su categoría, recibirán por correo aéreo ejemplares de todos los informes y publicaciones especiales hechos por la CIJ, incluyendo la Revista (en español, francés e inglés), el boletín trimestral (ICJ Newsletter) en el que se da cuenta de las actividades de la Comisión (en inglés), y el Anuario del Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (en español, francés y inglés).

Alternativamente, puede usted suscribirse solamente a La REVISTA:

Tarifa anual de suscripción, para la edición en español, en inglés, o francés (se edita dos veces al año):

Por vía de superficie	20 Francos suizos
Correo aéreo	23 Francos suizos

El pago puede hacerse en Francos Suizos o en su equivalente en otras monedas, sea mediante cheque o a través de la Société de Banque Suisse, Ginebra, cuenta No. 142.548; National Westminster Bank, 63 Piccadilly, London W1V OAJ, cuenta No. 11762837; ó Swiss Bank Corporation, 4 World Trade Center, New York, N.Y. 10048, cuenta No. 0-452-709727-00.

Derechos humanos en el mundo

Peru

En la noche del 5 de abril de 1992 se producía la ruptura del orden Constitucional en el Perú. El Presidente de la República, Ingeniero Alberto Fujimori¹ dio un Golpe de Estado, asumiendo todos los Poderes, luego de disolver el Parlamento Nacional y virtualmente anular la independencia del Poder Judicial. Como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, encargó a éstas el control de la situación en todo el territorio nacional. Finalmente, declaró formalmente suspendida la Constitución Nacional.

El golpe de Estado representa un grave y serio retroceso para el Perú, una agresión al fundamento mismo del Estado de Derecho y una afrenta a la Democracia en todo el Continente. Toda quiebra institucional es negativa para un país, y en este caso lo es también para toda la región, en un momento en que América Latina venía haciendo una favorable evolución hacia la Democracia y había puesto término a los gobiernos de fuerza (con excepción de Haití).

Situación política previa al Golpe de Estado.
Subversión, represión y narcotráfico

El 12 de julio de 1979 Perú aprobó una nueva Constitución – vigente actualmen-

te aunque suspendida por el régimen de facto – que entró en vigor en julio de 1980, dando término a 12 años de régimen militar e inaugurando un período democrático constitucional que ahora se interrumpe. A pesar de tal régimen constitucional, el caso de Perú venía preocupando seriamente a todos aquellos que se ocupan de la promoción y protección de los derechos humanos.

Desde hace mas de 12 años el Perú viene sufriendo los embates de "**Sendero Luminoso**", una guerrilla instalada originariamente en el altiplano Sur, en los Departamentos de Ayacucho y vecinos, pero que con el transcurso de los años se ha venido extendiendo a distintas partes del territorio nacional, incluida Lima, la capital.

Sendero Luminoso ha dado suficiente muestra de ser un grupo de oposición impregnado de un dogmatismo difícil de comprender en el mundo actual y de un marcado mesianismo. Su objetivo es la destrucción del "Estado burgués". Con tales metas puede fácilmente entenderse el por qué no ha podido prosperar ninguna de las propuestas de negociación en busca de la pacificación del país, propuestas promovidas por el gobierno y por diversos sectores, incluyendo las Iglesias y las Organizaciones de Derechos Humanos.

¹ Alberto Fujimori había llegado a la primera Magistratura en julio de 1990 luego de elecciones libres y legítimas.

20 929

Los métodos de acción política y militar de Sendero Luminoso han sido en extremo violentos y muchas veces indiscriminados, como por ejemplo el hacer explosionar automóviles cargados de explosivos en calles de Lima, en una típica acción terrorista, con las consecuencias de muertos y heridos que ello ha aparejado entre la población civil.

Entre sus acciones militares han sido frecuentes las tomas de poblados en zonas rurales mayoritariamente indígenas, realizando mitines forzados con los pobladores y fusilando a autoridades locales (generalmente indígenas) como Alcaldes, Consejeros Municipales, Jueces locales, Policías y Militares destacados en el lugar. Sendero es también responsable de masacres colectivas en la Sierra. Otro de los métodos frecuentemente utilizados por esta organización han sido las acciones de sabotaje de obras de infraestructura, como torres transmisoras de energía eléctrica y puentes.

Es cierto que Sendero ha sabido tocar ciertas fibras sensibles de la población indígena y campesina, sector que ha sido histórica y tradicionalmente postergado por las autoridades centrales y objeto de una evidente discriminación negativa. Solo ello podría explicar el hecho de que a pesar de duros golpes que le han dado las Fuerzas Armadas, ha logrado siempre incorporar nuevos reclutas. Si bien muchas veces el reclutamiento se realiza compulsivamente y sobre la base del temor de la población, ello solo no explica su constante progresión. En los últimos años se ha notado un incremento del re-

clutamiento de militantes entre los sectores más desposeídos de la población urbana.

Otro grupo de oposición armada al gobierno, responsable también de abusos, es el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), aun cuando su incidencia en el escenario político es comparativamente mucho menor que la de Sendero Luminoso.

Por su parte las **Fuerzas Armadas y Policiales** han desencadenado una dura y muy a menudo ilegítima represión contra los senderistas y contra quienes real o supuestamente colaboran con ellos o simplemente ven con simpatía su lucha.

Este accionar preocupante de las fuerzas de seguridad ha sido facilitado por las sucesivas declaraciones de Estados de Emergencia², la progresiva extensión de las zonas declaradas en Emergencia y la sistemática prórroga de los plazos de tales declaraciones. El abuso de esta práctica y la distorsión operada en su aplicación, desde que el Comando Político-Militar que pasa a controlar la zona, se sustituye muchas veces a la autoridad civil e incluso a la autoridad judicial, constituye el factor más notorio de la persistente violación a los derechos humanos. Ha contribuido también a minar la independencia del Poder Judicial.

La lucha antisubversiva ha sido entonces la causa de violaciones reiteradas y persistentes de los derechos humanos. Ella ha hecho centenares y aun miles de víctimas; el Grupo de Trabajo de N.U. sobre Desapariciones Forzadas presenta en su último informe a la Comisión de

² Declaración autorizada por la Constitución que permite en situaciones de "perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación", suspender determinados derechos de la población y acordar al Ejecutivo poderes acrecidos (art.231 Constitución). El Estado de Emergencia estaba en vigencia al momento del Golpe, en 86 provincias de 16 de los 24 Departamentos que conforman el Perú, lo que hace el 30% del territorio nacional y casi el 50% de la población.

Derechos Humanos de N.U. la cifra de 2.497 casos de "desaparecidos", transmitidos al Grupo por diversas fuentes a partir de 1980³. De ellos, solamente 455 se consideran esclarecidos. El Grupo dio cuenta de 117 nuevos casos ocurridos en 1991. La tortura y los asesinatos de combatientes senderistas hechos prisioneros se han vuelto rutinarias, así como que las fuerzas de seguridad han sido las autoras de verdaderas masacres colectivas en poblados de la Sierra. El Relator Especial de N.U. sobre Ejecuciones Sumarias o Extrajudiciales, Sr. Amos Wako (Kenia) ha dado también cuenta de centenares de casos que pueden calificarse como tales en Perú.

Este estado de cosas que coloca a la población rural "entre dos fuegos", el de los agentes gubernamentales y el de los grupos de oposición armada, ha provocado el desplazamiento de importantes sectores de población hacia zonas urbanas, huyendo de los combates y la represión. Es lo que el derecho internacional conoce como "desplazamientos internos" de población. Sus consecuencias son muy graves desde el punto de vista social, puesto que los así desplazados vienen a engrosar los cinturones de miseria que rodean a Lima y otras ciudades.

Al analizar la situación, cabe recordar la matanza de prisioneros senderistas que tuvo lugar el 18 de junio de 1986 en los penales de Lurigancho, El Frontón y San Jorge. En estos establecimientos del área de Lima y El Callao, los prisioneros (mayoritariamente Senderistas) habían tomado el control de las tres prisiones.

El Gobierno de la época⁴ ordenó una intervención militar en dichos penales, acordando a las Fuerzas Armadas auxiliadas por la Policía, plenos poderes para llevarla a cabo. La operación se terminó con el terrible saldo de más de 200 muertos. En el Penal de Lurigancho todos los 124 amotinados murieron y existen testimonios concordantes de que muchos de ellos fueron ejecutados luego de haberse rendido. En la isla prisión de El Frontón, donde intervino la Marina, habrían habido también ejecuciones de prisioneros luego de haber sido dominados. La investigación de estas muertes fue finalmente y con el visto bueno de la Corte Suprema de Justicia, transferida a la órbita de los Tribunales Militares. No se conoce el resultado de dicha investigación, ni tampoco el que se hayan aplicado sanciones a los responsables de muertes e innecesarios excesos de fuerza.

Faltaría todavía agregar, para ser conscientes del cúmulo de problemas a que está enfrentada la sociedad peruana, la **acción del narcotráfico**. Siendo Perú un país productor de hojas de coca (de donde luego de procedimientos químicos se extrae la cocaína), el comercio ilegal de droga representa un volumen considerable en términos de dinero. Como sucede en otros países, bandas de delincuentes bien establecidos y que cuentan a menudo con la complicidad, por la vía de corrupción, de agentes gubernamentales incluidos militares, provocan una situación muy preocupante. En las zonas rurales donde se cultiva la coca - tradicionalmente no para fabricar cocaína - los

³ (Doc.N.U. E/CN.4/1992/18) Se estima que los casos de "desaparición forzada" superan en mucho a los transmitidos al Grupo.

⁴ Alan García Pérez ocupó la Presidencia de Perú de 1985 a 1990; continúa siendo el principal dirigente y Secretario General del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), de larga tradición en el país.

narcotraficantes son particularmente activos. Por su parte el gobierno, además de reprimir el crimen organizado, ha impulsado cultivos sustitutivos para los campesinos, aunque no ha logrado que estos alcancen parecida rentabilidad que los de coca.

La suma de las comentadas situaciones ha desencadenado una espiral de violencia e impunidad, que ha contribuido a minar la confianza pública en las instituciones. A ello se agrega la crítica situación social y los niveles de pobreza extrema en que se halla sumida una parte considerable de la población. Sin duda, todo lo que viene de decirse ha favorecido el Golpe de Estado y contribuye a explicar la reacción de la mayoría de la población peruana que, por lo menos en sus primeros momentos, ha visto con buenos ojos los hechos del 5 de abril y apoyado las medidas tomadas por Fujimori.

Situación económica y social

Las drásticas medidas de ajuste fiscal y financiero, adoptadas por el Gobierno de Fujimori, a fin de sanear la economía y reducir una inflación desenfrenada, han sido parcialmente exitosas. El gobierno ha logrado reducir considerablemente los guarismos inflacionarios, dando seguridad a la economía. Pero hemos hablado de un éxito parcial, pues consecuentemente las medidas han implicado una notoria reducción en el gasto social y en los rubros afectados al desarrollo. El pago de los servicios de la deuda externa consume una parte considerable de los recursos con que cuenta el Estado.

Las organizaciones intergubernamentales competentes estiman que el 70% de la población peruana, es decir casi 11 millones de personas, pueden calificarse

como "pobres". Tal calificación comprende a quien no logra cubrir las necesidades esenciales de alimentación, salud, educación y vestimenta. Del total de la población e incluidos en el porcentaje anterior, un 30%, es decir casi 5 millones, pasa los límites de la "extrema pobreza".

Los porcentajes de analfabetismo y mortalidad infantil son extremadamente elevados.

La situación social es aún mas aguda en determinadas zonas del Altiplano, como por ejemplo el Departamento de Ayacucho y otras regiones vecinas.

Enfrentamientos entre Poderes del Estado que precedieron al golpe

El Ing. Fujimori se había lanzado desde que asumió su cargo en julio de 1990, a una persistente y agresiva campaña de desprestigio contra los Poderes Legislativo y Judicial, a los que acusaba de corrupción y de actuar movidos por intereses partidistas, supeditando a éstos el interés nacional. Dicha campaña sintonizó con una percepción negativa por parte de la ciudadanía sobre el funcionamiento de ambos poderes.

Con respecto al **Legislativo**, uno de los argumentos reiteradamente expresado por Fujimori fue el de un supuesto bloqueo u "obstruccionismo" que el Congreso efectuaba a importantes iniciativas promovidas por el Ejecutivo. Es cierto que sobre los 180 miembros de la Cámara de Diputados y 60 del Senado, solamente un 20% respondía a las orientaciones del Jefe del Ejecutivo. Pero no parece correcto decir que tal relación de fuerzas impedía gobernar al Presidente. Por un lado, tales son las reglas de juego del sistema democrático. Pero además el Presidente obtuvo del Congreso el 3 de junio de 1991, la aprobación de la ley 25.327. Por ella el

Congreso delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo por el término de 150 días, a fin de "legislar en pro de la Pacificación Nacional y para reforzar la autoridad civil" en todo el país. Durante este período el Ejecutivo promulgó decenas de Decretos Legislativos (D.L.).

Sin pretender en absoluto enumerarlos, diremos que acuerdan mayores atribuciones a las Fuerzas Armadas y Policiales para combatir el narcotráfico y la subversión, tanto en zonas declaradas en Emergencia como en aquellas que no lo están. Se reestructura el Sistema de Defensa Nacional; se reconoce la existencia legal de los Comités de Autodefensa y las Rondas Campesinas, facilitándoles la adquisición de armas de fuego y municiones, dentro de una estrategia de utilizar a la población civil como muro de contención contra los ataques de la subversión y el narcotráfico. Este último aspecto fue criticado por diversas ONGs y otros sectores de la sociedad, que estimaron altamente negativo este impulso de militarización de la población. Aprobó también el Ejecutivo modificaciones al Código Penal, y nuevas normas destinadas a la erradicación del tráfico de drogas, en las que se encara el tema de las zonas de cultivo de coca y la diferenciación entre el campesino y el traficante. De la observación del conjunto de normas aprobadas surge que el concepto de pacificación manejado por el Ejecutivo, consistió más en incrementar las atribuciones de los cuerpos represivos que en contribuir a reforzar la autoridad civil, fundamento básico y limitante de la delegación legislativa acordada por el Congreso.

La propia ley delegatoria (No. 25.327) establecía que los Decretos Legislativos solo entrarían en vigencia luego de un plazo de 30 días de su publicación en el diario oficial. Durante dicho plazo, los D.

L. podrían ser revisados por el Congreso, a efectos de controlar si se ajustaban a los términos de la delegación y también a las normas Constitucionales. El Congreso, ejerciendo sus facultades, los revisó y decidió la derogación y/o modificación de algunos de ellos. Esto provocó un enfrentamiento entre Poderes puesto que el Ejecutivo no aceptó las modificaciones y formuló observaciones (veto) a los proyectos del Congreso que derogaban o modificaban sus textos.

Otro factor de enfrentamiento apareció cuando la Cámara de Diputados decidió una interpelación al Ministro de Economía de Fujimori, Sr. Carlos Boloña, en la que se cuestionaría la política económica del gobierno.

Con respecto al **Judicial**, la crítica del Ejecutivo al funcionamiento de la Administración de Justicia había sido extremadamente dura. El Presidente se había referido públicamente a la corrupción en la que estarían sumidos algunos Magistrados; a su complacencia con respecto a notorios narcotraficantes y terroristas a quienes habían puesto en libertad; a la "infiltración" de la Corte Suprema por parte del APRA lo que había llevado a frenar determinadas acciones del Gobierno, en base a consideraciones estrictamente políticas y no jurídicas (se refería a las declaraciones de inconstitucionalidad de algunos Decretos del Ejecutivo).

Otro suceso que contribuyó a agravar el enfrentamiento fue el caso del ex- Presidente de la República, Sr. Alan García. Instalado ya el gobierno Fujimori se formuló en el Congreso una denuncia contra el ex Presidente, por manejo ilegal de fondos públicos y enriquecimiento indebido. El Congreso se pronunció en favor de que se le iniciara juicio por parte de Juez competente - en el caso la Corte Suprema - juicio en el que se investi-

garían los hechos alegados y se determinarían eventuales responsabilidades. La Corte Suprema luego de examinar los distintos elementos de convicción, concluyó en que no había motivo para celebrar un juicio. El ex Presidente fue exonerado de toda responsabilidad, lo que visiblemente molestó al gobierno.

Es bueno señalar que en uso de las comentadas facultades legislativas delegadas, el Ejecutivo promulgó normas importantes para el funcionamiento de la Justicia, como modificaciones a los Códigos Penal, de Procedimientos Penales y de Procedimientos Civiles. Promulgó también una Ley Orgánica del Poder Judicial, oportunidad que pudo haber utilizado para lograr un funcionamiento eficiente, moderno e independiente de la Administración de Justicia.

El último enfrentamiento entre el Ejecutivo y los otros dos Poderes tuvo lugar el 31 de marzo de 1992. Con motivo del nombramiento de 7 Magistrados para la Corte Suprema, el Consejo Nacional de la Magistratura propuso al Presidente — de acuerdo a la ley — siete ternas de Magistrados a fin de que el Presidente eligiera entre los 21 candidatos propuestos, los 7 que serían designados, previa ratificación por el Senado. El Ing. Fujimori, en una actitud sin precedentes, vetó todos los propuestos y remitió los antecedentes al Senado, argumentando que no podía aceptarlos pues la selección había estado determinada por motivos político-partidistas.

Todo este panorama fue creando, como es fácil suponer, un clima malsano para la estabilidad y credibilidad de las instituciones.

El Golpe de Estado del 5/abril

Ese día se produjo la ruptura del orden Constitucional en el Perú. El Presidente de la República, Alberto Fujimori, asumió todos los poderes, declaró suspendida la Constitución Política, disolvió el Congreso y anuló la independencia del Poder Judicial. Simultáneamente encomendó a las Fuerzas Armadas el control de la situación en todo el territorio nacional.

Por diversas resoluciones el gobierno fue designando con carácter provisional, una serie de Presidentes de las Regiones que conforman el país, sustituyendo a las autoridades en ejercicio. Al mismo tiempo sustituyó autoridades universitarias.

A pesar de que el Jefe del Estado pretendió presentar los hechos de manera diferente, diciendo “no hubo golpe, se trata de un cambio de rumbo que recoge la voluntad y la aspiración del pueblo peruano”⁵, el punto no admite dudas. El Ing. Fujimori no estaba autorizado por la Constitución para disolver el Congreso, en la forma en que lo hizo. Nada lo autorizaba tampoco a despedir a Jueces y Magistrados de la Corte Suprema y de muchos otros Tribunales, en base a lo que él llamó “reorganización del Poder Judicial”. Tampoco claro está, el derecho peruano le autorizaba a suspender la Constitución. En 1990, el electorado nacional votó a Fujimori como Presidente en forma netamente mayoritaria; ello le permitió llegar al Gobierno con un apoyo mayor al de los Presidentes que le precedieron. Pero ciertamente, el pueblo le votó para gobernar sujeto a la Constitución y

⁵ Declaraciones a la prensa, del día 7 de abril. Recogidas por el diario “El País” de Madrid.

las leyes y no para que se colocara sobre ellas, mas allá del derecho. Como cualquier ciudadano, también él está sujeto a la ley.

Ilegitimidad de la disolución del Parlamento

La Constitución peruana de 1980 en sus arts. 227, 228 y 230 regula el único caso en que puede ser disuelta la Cámara de Diputados por el Presidente de la República y esto sucederá cuando ella haya "censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros". Además el Decreto de disolución debe "incluir la convocatoria de elecciones en el plazo preteritorio de 30 días". "El Senado no puede ser disuelto" en ningún caso o circunstancia.

Vale la pena recordar el art. 82 de la Constitución:

"Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador ni a quienes asuman funciones o empleos públicos en violación de los procedimientos que la Constitución y las leyes establecen. Son nulos los actos de toda autoridad usurpada. El pueblo tiene el derecho de insurgir en defensa del orden constitucional".

Objetivos y primeras medidas del nuevo régimen

El Gobierno se arrogó funciones legislativas y comenzó a legislar por Decreto-Ley, dictados por el Presidente de la República con el voto favorable de la mayoría de miembros del Consejo de Ministros. El 6 de abril mediante D.L. 25.418 promulgó la "Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional". En ella establece sus objetivos, remitiéndose igualmente al "Manifiesto a

la Nación", leído por Fujimori el 5 de abril. Entre las metas perseguidas figuran:

- Reformar la Constitución, para que ella "sirva de medio eficaz para el desarrollo" (según anunciaría luego Fujimori la reforma sería aprobada en plebiscito popular);
- "Moralizar la administración de Justicia". A este efecto se decreta la reorganización integral del Poder Judicial, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público, y de la Contraloría General de la República. También es claro que el Ejecutivo no tiene facultades para tales medidas, pues el sistema de Administración de Justicia se encuentra regulado por la Constitución y la ley, y no puede el Presidente modificarlo a su antojo.
- "Modernizar la administración pública", a fin de convertirla en factor promotor de la actividad productiva;
- Pacificar el país, aplicando drásticas sanciones a los terroristas;
- Luchar frontalmente contra el narcotráfico y su secuela de corrupción;
- Sancionar drásticamente la inmoralidad y corrupción en la administración;
- Promover la economía de mercado, favoreciendo las inversiones nacionales y extranjeras;
- Reorganizar los servicios sociales de educación, salud, vivienda y generación de empleo.

Entre los medios para alcanzar las metas perseguidas, el Poder Ejecutivo ejercerá las funciones que correspondan al Legislativo, legislando por Decreto Ley (art.5). Al mismo tiempo, deja en suspenso aquellas normas de la Constitución y las leyes que se opongan a este mismo D.L.

El artículo 6 declara que el Gobierno

"ratifica y respeta los Tratados, Convenios, Pactos, Acuerdos, Contratos y demás compromisos internacionales vigentes", siendo que con las medidas ya adoptadas y las que adoptaría luego se violaban varios de dichos textos. Así por ej. tratados como la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" y el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". También un instrumento que aun cuando, a diferencia de los anteriores no posee fuerza vinculante, pero que establece las orientaciones y principios centrales para asegurar el buen funcionamiento de la Justicia; tal el caso de los "Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura" (Resolución de la Asamblea General N.U. No. 40/146, del 13/12/85).

Junto con el golpe, las primeras acciones de fuerza fueron la clausura manumilitari de todas las oficinas del Poder Judicial y el arresto y detención de una serie de dirigentes políticos, en su gran mayoría del APRA. La sede central del APRA fue allanada y detenido el ex-Ministro del Interior del gobierno aprista, Sr. Agustín Mantilla, contra quien se iniciaron procedimientos penales por tenencia ilegal de armas de fuego (las noticias oficiales hablaron de un "arsenal partidario"). El ex-Presidente Alan García Pérez y actual Secretario General del APRA pudo escapar al arresto cuando los militares se dirigieron a su domicilio. Luego de pasar 55 días en la clandestinidad, pidió asilo en la Embajada de Colombia en Lima, cuyo gobierno se lo concedió de inmediato. El 2 de junio y después de haber recibido un salvoconducto de las autoridades peruanas, dejaba Lima en un avión de la Fuerza Aérea Colombiana.

En los primeros momentos, no hubo afortunadamente represión que trajera pérdida de vidas humanas y el golpe

transcurrió sin otra violencia de la que en sí mismo encierra. Los Comandantes en Jefe del Ejército, Marina y Fuerza Aérea y los mandos Policiales emitieron de inmediato un comunicado expresando su "más decidido respaldo y apoyo" a las medidas adoptadas por el Presidente.

Distintas alocuciones de Fujimori por radio y TV y entrevistas con la prensa escrita, revelan gran agresividad y animosidad contra los "partidos políticos", llamando al régimen institucional que terminaba de destruir una "partidocracia". Empleando calificativos denigrantes contra políticos y parlamentarios en general, olvidaba que buena parte de ellos lo habían acompañado en las elecciones que lo llevaron al poder y secundado sus iniciativas legislativas. Todo hace suponer que el APRA como organización política y sus dirigentes, constituyeron uno de los objetivos centrales del golpe; hacia ellos y el Poder Judicial han ido dirigidas las acciones del gobierno de facto.

La independencia del Poder Judicial

El Golpe de Estado hizo trizas la independencia de este poder del Estado, garantizada en la Constitución Política y en diversos instrumentos internacionales que el Estado Peruano ha apoyado. En las primeras horas del golpe, el ataque al Poder Judicial fue de hecho; impidió su funcionamiento, colocando a la tropa con tanques y blindados ante el Palacio de Justicia y demás oficinas judiciales y del Ministerio Público. Los soldados prohibían el ingreso de toda persona, incluidos Jueces, Fiscales y funcionarios. En los días subsiguientes, por la vía de un elevado número de Decretos Ley y de Decretos simples, descabezó las jerarquías del Poder Judicial, destituyendo Jueces y Magistrados a lo largo y ancho del país.

Mientras se realizaba la "purga", el 8 de abril el Gobierno decretó (D.L. 25.419) el cierre de las oficinas judiciales y fiscalías durante diez días hábiles, permitiendo solo el funcionamiento de los Juzgados y Fiscalías de la materia penal que estuvieran "de turno". Pero fue recién en los primeros días de mayo, y con nuevos Magistrados designados directamente por Fujimori que se reinicia la actividad judicial.

La amplitud del ataque emprendido contra el Poder Judicial puede apreciarse con la sola mención del número de Magistrados, Jueces y Fiscales que habían sido destituidos por el Ing. Fujimori hacia mediados del mes de mayo: **30 Fiscales**, además del Fiscal General de la Nación que renunció a su cargo; **137 Magistrados y Jueces**, incluyendo 16 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además de otros que renunciaron (por ejemplo otros 3 Magistrados de la Corte Suprema).

El Fiscal General de la Nación, Sr. Pedro Méndez Jurado estimó en su nota de renuncia que fuera publicada por la prensa, que el estado de facto resultaba incompatible con las funciones que la Constitución y la ley encomendaban a los Fiscales: la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y la criminalidad.

El D.L. por el que destituyó de sus cargos a 13 Magistrados de la Corte Suprema se fundamenta que la medida se ha adoptado "por inconducta, por actos de inmoralidad comprobada y por sujeción a consignas partidarias". Este aspecto sumado al de la corrupción, ha sido un poco el eje de la campaña de desprestigio al P.J. emprendida por el Pres. Fuji-

mori. Según sus palabras la Corte Suprema y otros Tribunales y Fiscalías habían sido "infiltrados por el APRA" y los Magistrados actuaban en base a los intereses políticos de este partido.

El Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), que funciona en el seno de la CIJ, ya había señalado en el informe que realizara su enviado, el entonces Fiscal del Tribunal Supremo de España (hoy en día Magistrado de dicho Tribunal) José Antonio Martín Pallín, serias deficiencias en la Administración de Justicia⁶. Tales deficiencias no habían sido corregidas al tiempo del golpe. Pero ésto lo decimos afirmando al mismo tiempo, que las acusaciones contra Jueces y Fiscales contenidas en el D.L. que dispone sus destituciones, nunca fueron "comprobadas". Tan grave como lo anterior es que los ceses o destituciones de Magistrados se han hecho en todos los casos sin otorgar a los afectados el imprescindible derecho a defenderse de las acusaciones formuladas contra ellos. Tal proceder es violatorio de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (Principios 17 y ss.) (Resolución Asamblea General N.U. 40/146 de 13/12/85), así como también es violatorio de la Constitución de Perú.

Una rápida y no exhaustiva enumeración de una serie de Decretos Leyes adoptados en el correr de unos pocos días, mostrará hasta qué punto ha sido afectada la independencia de la Justicia y de las instituciones vinculadas a ella.

El 8 de abril, por D.L. 25.420 el gobierno destituyó a la Contralora General de la República, Sra. Luz Aurea Sáenz, disponiendo una investigación sobre sus acciones u omisiones que puedan haber

⁶ "Perú: la independencia del Poder Judicial"; informe de la CIJ y del CIJA, Ginebra, 1989; ver particularmente sus Conclusiones en págs. 75 y ss.

perjudicado los intereses del Estado. La Contraloría es el órgano encargado de controlar la regularidad jurídica de los actos y contratos del Ejecutivo.

El 9 de abril el gobierno destituye a 13 vocales de la Corte Suprema. Por el mismo D.L. destituye a todos los 8 miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales (estaba pendiente la designación del noveno por el Congreso), acusándolos de haber anulado, luego de declararlos inconstitucionales, algunos Decretos expedidos por el gobierno. Según el Ejecutivo, habrían emitido fallos "que no tenían sustento legal ni constitucional", a fin de "entorpecer las acciones del gobierno". Siempre por la misma norma, destituyó a todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, alegando que habían demostrado parcialidad en la confección de ternas para cubrir las vacantes en el Poder Judicial "proponiendo a candidatos sin méritos o con vinculaciones partidarias afines a ellos". La fundamentación de las medidas que figuran en el D.L. y que hemos citado, nos exime de todo comentario.

El 19 de abril el gobierno destituyó a 3 Magistrados del Tribunal Agrario, ordenando la investigación de sus conductas funcionales. El 23 de abril destituyó otros dos Magistrados de la Corte Suprema (y renunciaron 3 que no habían sido cesados). El 24 de abril destituye a 33 vocales de la Corte Superior de Lima, 8 vocales de la Corte Superior del Callao, 6 Fiscales Superiores de Lima, 23 Fiscales Provinciales de Lima, 1 Fiscal Superior del Callao, 47 Jueces de Lima, 6 Jueces del Callao y 10 Jueces de Menores de Lima. La misma norma ordenó una investigación de los Magistrados, Jueces y Secretarios que continuaban en funciones, prestando atención a los casos en que existieran signos exteriores de riqueza de ellos o de sus cónyuges.

El 25 de abril, por D.L. 25.447 el gobierno nombró 12 vocales como Magistrados provisionales de la Corte Suprema. El 27 de abril fue designado el nuevo Fiscal General de la Nación.

El 28 de abril dictó el D.L. 25.454 estableciendo que para el nombramiento de Magistrados de la Corte Suprema, en esta etapa, no regirán los requisitos de edad mínima y tiempo de servicios en la magistratura, la abogacía o la cátedra, que establecía la Ley Orgánica del Poder Judicial impulsada por el gobierno Fujimori en diciembre 1991. El D.L. tuvo por finalidad "regularizar" nombramientos que había hecho el gobierno unos días antes, (por el D.L. 25.447) en violación de la citada Ley Orgánica.

El mismo D.L. 25.454 completa el círculo disponiendo en forma insólita que no procede la acción de amparo - prevista en la Constitución - cuando ella esté dirigida a cuestionar o impugnar las destituciones de Magistrados o Fiscales. Es decir tales actos no son susceptibles de cuestionamiento alguno por parte de los damnificados (ni de terceras personas).

En la misma fecha el D.L. 25.455 estableció la nueva estructura que tendrá la Corte Suprema y los nuevos procedimientos para nombrar a los Jueces de todos los niveles.

Otras normas relacionadas con la Justicia, impusieron diversas modificaciones al Código y legislación penal; entre ellas:

- el D.L. 25.428 que reprime a quienes se benefician económicamente con el tráfico de drogas y con el "lavado" de dinero proveniente del narcotráfico;
- D.L. 25.444 que modifica el art. 361 del Código Penal que castiga la "usurpación de funciones públicas"; una disposición dirigida claramente contra la oposición política;

- D.L. 25.475 que modifica la legislación antiterrorista. Incrementa las penas por tales delitos, llegando a instituir la de cadena perpetua; afecta y limita el derecho de defensa (contra lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, texto obligatorio para Perú); faculta a la Policía a detener personas por simple sospecha y a incomunicarlas por largos períodos. Al derogar, para sustituirlo, el capítulo sobre terrorismo incluido en el Código Penal, quedó eliminada la figura del delito de desaparición forzada, una importante conquista que ahora se pierde y que había sido lograda gracias a los esfuerzos de ONG nacionales.

También el D.L. 25.421 encargó a la Policía Nacional el control de la seguridad interna y externa de los establecimientos penitenciarios y su administración.

Otros desarrollos y reacción internacional

Pocos días después del golpe – el 9 de abril – un numeroso grupo de parlamentarios peruanos, constituyendo la mayoría absoluta tanto de la Cámara de Diputados (99 sobre un total de 180) como del Senado (36 sobre 80), se reunían en algún lugar de Lima para declarar la “incapacidad moral” del Ing. Alberto Fujimori para desempeñar la Presidencia. Acto seguido, encomendaron la Presidencia de la Rep. al Sr. Carlos García García, segundo Vice-Presidente de la República. El primer Vice-Presidente Sr. Máximo San Román se encontraba en la Rep. Dominicana cuando tuvo lugar el golpe, asistiendo a

una reunión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El así designado Presidente por el Congreso, se vio obligado a buscar asilo diplomático en la Embajada de Argentina en Lima, la que se lo concedió⁷. Entonces, nuevamente se reunieron – esta vez en el Colegio de Abogados de Lima – Diputados y Senadores para encomendar la Presidencia de la Rep. al Sr. Máximo San Román que había regresado al país. Estas actitudes de los ahora ex-parlamentarios no inquietaron al Ing. Fujimori, quien anunció que organizaría un plebiscito para aprobar un nuevo texto Constitucional y que luego convocaría elecciones de un nuevo Congreso en el que el número de bancas de Diputados y Senadores se reduciría considerablemente.

El 8 de junio Fujimori tomaba otras medidas de corte represivo. Decretaba un toque de queda en Lima entre las 22 horas y las 5 de la mañana; otorgaba nuevos rubros presupuestales a las fuerzas de seguridad para “combatir a la subversión” – que en el interín había efectuado varios atentados mortíferos, incluyendo la destrucción por medio de explosivos de una comisaría de policía y de una estación de televisión –; y disponía la creación de “brigadas de seguridad” ciudadanas. Esta última medida implica el encuadrar militarmente a miles de vecinos de la zona metropolitana, proveyéndoles de armas y municiones para enfrentar posibles “ataques terroristas”. Oficiales de las Fuerzas Armadas entrenarán y dirigirán tales brigadas, en forma similar a lo que se ha venido haciendo en el campo con las “rondas campesinas”, señaladas insistentemente como autoras de

⁷ No obstante, el Sr. Carlos García abandonó la Embajada de Argentina el 18 de abril, sin ser molestado por las autoridades de facto.

graves abusos contra la población rural.

La reacción internacional fue extendida aunque hasta el momento de redactar este artículo poco efectiva. Se sucedieron declaraciones de gobiernos contra el golpe, dentro y fuera de la región.

También el Parlamento Europeo se pronunció el 9 de abril contra el golpe en términos muy duros. En mayo se llevó a cabo una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de 34 Naciones, especialmente convocada por la Organización de Estados Americanos (OEA). Los Ministros se pronunciaron contra los sucesos de Perú y efectuaron un llamado a las autoridades para que "se restablezca urgentemente el orden institucional democrático". Otras gestiones de la OEA comprendieron visitas al país del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de una delegación integrada por el Secretario General de la OEA (Brasil), el Presidente de la reunión ad-hoc de Ministros de Relaciones Exteriores (Uruguay) y otros funcionarios. El caso fue considerado nuevamente durante la Asamblea General anual de la OEA en Bahamas, la que el 18 de mayo de 1992 urgió a las autoridades a "hacer efectivo el retorno al sistema democrático representativo en el mas breve plazo". Puede bien concluirse que el conjunto de declaraciones, gestiones y actuaciones de la OEA hasta el momento, han sido excesivamente cautelosas y carecieron de la contundencia e impacto necesarios como para presionar efectivamente al gobierno de facto y hacerlo retornar a un régimen de derecho.

Conclusiones

Como ya dijimos, en Perú se ha producido la ruptura del orden Constitucional y una *gravísima* quiebra democrática. El golpe de Estado del Ing. Alberto Fujimori representa un profundo y serio retroceso para el país y una afrenta a la democracia en todo el Continente.

La crítica y penosa situación social que padece una parte considerable de la sociedad y los niveles de pobreza extrema que tornan dramática la situación de centenares de miles de peruanos, no se resolverá con medidas de fuerza ni concentrando el poder político en las manos del Presidente e impidiendo todo control de la actuación del Ejecutivo por parte de los restantes poderes del Estado. Esto es precisamente la antítesis del Estado de Derecho.

Nada permite pensar que una dictadura apoyada por la fuerza de las armas sea capaz de sacar al Perú de la postración en la que se encuentra. Permite en cambio suponer que puede actuar muy negativamente, alentando a que fuerzas desestabilizadoras como Sendero Luminoso y el MRTA, aprovechen la oportunidad para intentar "legitimar" su lucha, sobre la base de que ahora es contra un régimen de facto.

América Latina ya ha padecido la terrible experiencia de regímenes autoritarios - tanto militares como civiles - y las nefastas consecuencias que éstos han aparejado sobre el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Consejo de Seguridad: consolidando la protección internacional de los derechos humanos

*B.G. Ramcharan**

Introducción

Las potencialidades y límites de las Naciones Unidas se están poniendo a prueba en la actualidad como nunca antes en la historia. La atracción de un nuevo orden internacional seduce a los componentes del organismo mundial. El mantenimiento de la paz, la promoción del desarrollo, la aplicación de los derechos humanos son objetivos que todavía se están tratando de alcanzar cuando el mundo aún sigue atormentado por nuevos conflictos, una pobreza en aumento y graves violaciones a los derechos humanos. Se ha mantenido al Consejo de Seguridad permanentemente ocupado. Conflictos internacionales e internos, confrontaciones étnicas y tribales, problemas de minorías, terrorismo, emergencias humanitarias y de otro orden requieren constantemente su atención. Ha llegado a la conclusión que las repercusiones internacionales de la opresión interna constituían un quebrantamiento de la paz, ha establecido fuerzas de protección de las

Naciones Unidas para vigilar la seguridad de los enclaves minoritarios y ha considerado los medios para asegurar la asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas. Son épocas de tormenta y violencia para el Consejo y las Naciones Unidas. Los debates en torno al derecho a la asistencia humanitaria se multiplican. Las doctrinas sobre la intervención humanitaria han vuelto a ocupar las páginas de diarios y periódicos e incluso ocupan el tiempo y la atención de los foros internacionales.

El movimiento de derechos humanos se pregunta – y resulta fácil comprender el porqué – cómo podría utilizarse al Consejo de Seguridad para asegurar la aplicación de los derechos humanos, especialmente cuando las violaciones a esos derechos amenazan o causan un quebrantamiento de la paz. El movimiento de derechos humanos sostiene, acertadamente, que las amenazas o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales provocan finalmente violaciones de los derechos humanos, civiles y políti-

* B.G. Ramcharan es coordinador de política regional y seguridad y cooperación de las Naciones Unidas y profesor adjunto de la Columbia University's School of International Affairs y miembro de la CIJ. Escribió el presente artículo a título personal.

cos o económicos sociales y culturales. ¿Por qué el Consejo de Seguridad no interviene para ocuparse de las causas que originan conflictos en derechos humanos? ¿Qué respuesta dará al creciente número de conflictos internos que se originan en problemas étnicos, tribales o de minorías? Las preguntas resultan pertinentes.

Hay quienes contestarán, sin embargo, que al ser el Consejo de Seguridad el órgano preeminente de las Naciones Unidas y el encargado de cumplir las funciones políticas y de seguridad de la mayor importancia no sería razonable una dispersión de sus esfuerzos o esperar que se ocupe de la totalidad de los problemas de derechos humanos. Según afirma esta corriente de opinión, no se debería esperar orden o prolijidad en las actividades del Consejo de Seguridad sino que actúe de la mejor manera posible, teniendo presente las complejidades de orden político de las cuestiones mundiales, enfrentando tales situaciones de manera aceptable y haciendo lo más conveniente de acuerdo a sus posibilidades.

Puede apreciarse que dos concepciones de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad compiten por prevalecer y queda por verse cuál habrá de imponerse. El resultado dependerá probablemente en buena medida de los precedentes sentados por el Consejo en estos tiempos en los hábitos de cooperación y organización que desarrolle de aquí en adelante. Por ejemplo ¿Se contentará el Consejo simplemente con dar respuesta a las situaciones que los miembros lleven a su atención? ¿O tratará de aplicar una política de prevención, estableciendo los arreglos que permitan prestar atención a las violaciones potenciales de los derechos humanos que puedan ser origen de conflictos o de emergencias humanitarias?

La primera cumbre del Consejo de Se-

guridad, celebrada el 31 de enero de 1992, pareció interesarse en el enfoque preventivo. De acuerdo con ello, requirió al Secretario General Boutros Boutros Ghali que prepare y someta a los miembros de las Naciones Unidas un informe con propuestas sobre medios e instrumentos para reforzar la capacidad de la organización internacional para ejercer una diplomacia preventiva y establecer y mantener la paz. La declaración por la que se requería al Secretario General la preparación del informe reconocía la existencia de amenazas a la paz y seguridad de carácter militar y no militar. En sus intervenciones ante el Consejo, muchos de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión destacaron la importancia de la democracia, el imperio del derecho, el respeto por los derechos humanos y la protección de los derechos de las minorías.

La declaración reconocía también la existencia del papel, no solamente del Consejo de Seguridad sino también de otros órganos competentes de las Naciones Unidas para cumplir con los objetivos propuestos en esta materia, tales como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Evidentemente, el Consejo de Seguridad no puede dispersarse en toda una serie de actividades relativas a los derechos humanos y al mismo tiempo, estos derechos no pueden quedar marginados de las actividades del Consejo. ¿De qué manera elaborará el Consejo su rol futuro? Este ensayo tratará de identificar algunos elementos de la práctica del Consejo con miras a detectar las líneas fundamentales de las doctrinas emergentes, que puedan resultar útiles a la elaboración de su futura política en este campo de importancia cada vez mayor.

Los esfuerzos de paz del Consejo hacen avanzar los derechos humanos

Para comenzar, se puede aceptar fácilmente que el mantenimiento de las relaciones pacíficas en un país y de los países entre sí facilita el goce, promoción y protección de los derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas lo ha reconocido en varias ocasiones, en instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Declaración para la Preparación de las Sociedades para una Vida Pacífica y en la Declaración de los Derechos de los Pueblos a la Paz. El nexo entre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y los derechos humanos, se ha examinado en diversos informes recientes preparados por la Subcomisión de las Naciones Unidas sobre Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

En efecto, la Carta de las Naciones Unidas procura que la paz y la seguridad internacionales se construyan sobre los cimientos de la justicia económica y social, el respeto de los derechos y las libertades fundamentales, el respeto de las normas del derecho internacional, la solución pacífica de las controversias y la seguridad colectiva. Tal es el concepto de paz y seguridad inherente al Consejo de Seguridad. En este aspecto es significativo que el artículo 24 de la Carta requiera que el Consejo actúe de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, adoptando explícitamente los derechos humanos como objetivo fundamental. Además, el artículo 34 de la Carta otorga al Consejo autoridad para investigar toda controversia o situación que pueda conducir a una controversia, y el artículo 36 lo autoriza, en cualquier etapa de una controversia o si-

tuación de naturaleza similar, a recomendar los procedimientos adecuados o métodos de arreglo. El artículo 40 de la Carta incluso permite al Consejo de Seguridad sugerir las medidas provisionarias necesarias o aconsejables.

Mediante el ejercicio de tales competencias, las cuestiones de derechos humanos pueden imbricarse en la tarea del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad, especialmente porque muchas amenazas o quebrantamientos de la paz y la seguridad internacionales se transforman en cuestiones de derechos humanos, tal como se verá a continuación.

Numerosas situaciones implican cuestiones de derechos humanos

El Consejo se ha ocupado en el pasado de muchos conflictos relacionados con el derecho a la libre determinación, con los principios de igualdad y no discriminación, de los derechos de las minorías y de graves violaciones de los derechos humanos. El derecho de los pueblos a la libre determinación fue y es todavía, el centro de los problemas del Oriente Medio. Las cuestiones relativas a la igualdad y a la no discriminación han sido el centro de los esfuerzos del Consejo al ocuparse de las amenazas a la paz y a la seguridad planteadas por el régimen del apartheid en África del Sur. Los derechos de las dos comunidades en Chipre han impulsado los esfuerzos del Consejo para encontrar una solución en ese país desgarrado por los antagonismos. El Consejo ha tenido que enfrentarse a masacres — tales como la de 1960 en África del Sur — que aparejaron graves violaciones a los derechos humanos. Así pues, las cuestiones de derechos humanos han sido el centro de muchas de las situaciones de

las que el Consejo tuvo que ocuparse. En ocasiones, también las cuestiones humanitarias han ocupado el primer plano.

Larga trayectoria del Consejo en cuestiones humanitarias

El Consejo ha cumplido en el pasado actividades humanitarias que comprenden: el socorro y asistencia a las víctimas de los conflictos, el sostenimiento de los principios del derecho internacional humanitario, los esfuerzos para salvar las vidas de personas amenazadas de ejecución o de expulsión, para proteger civiles en casos de ocupación y arreglos para la evacuación de combatientes enfrentados a la destrucción.

Un ejemplo reciente de las actividades humanitarias del Consejo se dió el 19 de febrero de 1992 cuando éste declaró su profunda preocupación por la violencia reiterada y cada vez mayor en el sur del Líbano y en varios lugares del Oriente Medio. La declaración del Consejo expresa entre otras cosas lo siguiente:

"Los miembros del Consejo están profundamente preocupados por el nuevo y creciente ciclo de violencia en el Líbano meridional y en otras partes de la región. El Consejo lamenta en particular las recientes muertes y la violencia continua que amenaza cobrarse nuevas vidas y provocar una desestabilización aún mayor de la región. Los miembros del Consejo hacen un llamamiento a todas las partes interesadas a que actúen con la mayor moderación para poner fin a esta violencia".

Conflictos internos y graves violaciones a los derechos humanos

Como se dijo anteriormente, si bien existe a menudo una dimensión de las

actividades del Consejo inherente a los derechos humanos y éste tiene una larga tradición humanitaria, pocas veces ha tratado *per se* las cuestiones de los derechos humanos. Ha preferido en cambio, dejar que órganos como la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General se ocupen de tales cuestiones, considerándose a sí mismo un órgano político preocupado principalmente por las cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales.

Recientemente, el Consejo ha tenido que tener en cuenta el creciente número de conflictos internos que frecuentemente implican cuestiones de derechos humanos. Muchos de ellos incluyen confrontaciones étnicas y la situación de los refugiados. La preocupación por esas situaciones estuvo muy en evidencia durante la cumbre de enero de 1992. Al dirigirse al Consejo en esa ocasión, el Secretario General Boutros Ghali dijo:

"Las guerras civiles ya no son civiles, y no se puede permitir que el mundo permanezca indiferente ante las carnicerías que infligen. El nacionalismo intolerante que se opone o hace caso omiso de las normas de un orden internacional estable y los micronacionalismos que se resisten a una integración política o económica saludable, pueden desorganizar una existencia mundial pacífica. Las naciones son demasiado interdependientes, las fronteras nacionales son demasiado porosas y las realidades transnacionales – en las esferas de la tecnología y las inversiones, por un lado, y la pobreza, la miseria, por el otro – son demasiado peligrosas para permitir un aislacionismo egocéntrico".

El Secretario General instó a que las Naciones Unidas adoptaran una nueva estrategia para responder a las demandas autonomistas o irredentistas de co-

comunidades étnicas y culturales. El presidente George Bush de los Estados Unidos abogó por un compromiso irrevocable con los principios democráticos, tal como "la igualdad de derechos para las minorías" y sobre todo que aún un sólo individuo debe ser sagrado frente a la injusticia del poder del estado. El Ministro de Relaciones Exteriores de Hungría Géza Jeszenszky, consideró que el respeto por los derechos humanos y los derechos de las minorías nacionales son parte integrante de la seguridad colectiva internacional. Por consiguiente, era indispensable que el Consejo de Seguridad adoptara una acción firme para proteger y defender esos derechos. La presencia, cualquiera sea la necesidad, de personal de las Naciones Unidas para garantizar la aplicación de tales derechos debería considerarse como parte integrante de las actividades de paz de las Naciones Unidas.

El Canciller Federal de Austria, Franz Vranitzky, dijo que muchas de las cuestiones de la agenda del Consejo tenían relación directa con conflictos internos surgidos de rivalidades étnicas, nacionalistas o religiosas o eran el resultado de reclamos durante largo tiempo suprimidos. Sin embargo, todos ellos afectaban, tarde o temprano la paz y la seguridad internacional o regional.

El Primer Ministro de Cabo Verde, Carlos Veiga, señaló que los conflictos nacionales eran a veces tan destructivos como los más encarnizados conflictos internacionales. Las enormes pérdidas de vidas y la tragedia humana que producen exigían igual atención de la comunidad internacional y requerían de ésta una respuesta no menos rápida. Además de la pérdida de vidas, cada conflicto nacional importante tiene dimensión internacional, puesto que genera refugiados en masa, creando una presión social sobre

los países vecinos y amenazando su paz y estabilidad.

El presidente ruso Boris Yeltsin afirmó que había llegado el momento para considerar un sistema global de protección de la comunidad mundial.

Alegato en favor del principio de la no injerencia

El 15 de enero de 1991, el representante de la Misión Permanente de Costa de Marfil ante las Naciones Unidas, escribió al Presidente del Consejo de Seguridad atrayendo su atención sobre el comunicado final del período extraordinario de sesiones de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS) relativo a la situación económica y social en Liberia. Solicitaba la convocatoria del Consejo de Seguridad y acompañaba a su carta un proyecto de declaración para ser efectuada por el Presidente del Consejo.

El 22 de enero de 1991 el Consejo de Seguridad se reunió para considerar la solicitud. El representante de Liberia abrió el debate y expresó su satisfacción porque el Consejo, por primera vez, daba respuesta a las trágicas consecuencias de una guerra civil que había devastado Liberia durante más de un año. Afirmó que "el hecho de que se dé respuesta ahora, un año después del comienzo del conflicto, plantea la necesidad imperativa de reconsiderar, y quizás reinterpretar, la Carta, en especial su disposición que pide la no injerencia en los asuntos internos de los Estados Miembros.

Lamentablemente, la aplicación estricta de esta disposición ha obstaculizado la eficacia del Consejo y su objetivo principal de mantener la paz y la seguridad internacionales. Como resultado de

ello, millones de hombres, mujeres y niños han seguido siendo víctimas de conflictos en todo el mundo, y este órgano mundial, que tiene la obligación moral y la autoridad para hacerlo, no ha podido impedir efectivamente estas tragedias humanas”.

Luego de una intervención del representante de Nigeria, en su carácter de Presidente Alterno de los Países Miembros de la ECOWAS, el Presidente del Consejo de Seguridad hizo un llamamiento a las partes en conflicto en Liberia a seguir respetando los acuerdos de cese del fuego firmados recientemente y a cooperar plenamente con la ECOWAS para restaurar la paz y la normalidad en Liberia.

El 13 de febrero de 1992, el Embajador de Liberia escribió al Secretario General de las Naciones Unidas, con el objeto de informarle que “con espíritu de reconciliación, los liberianos lograron un consenso nacional para celebrar elecciones libres y limpias como estrategia de solución del conflicto en Liberia. En muestra de nuestro compromiso, hemos tenido reuniones consultivas y establecido una Comisión Electoral de cinco miembros”. Continuó diciendo que “las elecciones tendrán lugar de conformidad con el plan de paz del Comité Mediador de la ECOWAS, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno del ECOWAS y suscripto por los liberianos en la Conferencia Nacional de marzo de 1991”.

En nombre de su gobierno requirió que “de conformidad con la Resolución de la Asamblea General 46/137 del 17 de diciembre de 1991, las Naciones Unidas proporcionen asistencia técnica y financiera para ayudar a la Comisión Electoral a preparar y organizar las futuras elecciones. Requerimos también el envío de observadores de las Naciones Unidas para seguir el proceso electoral”.

Un caso explícito

Además de las acciones del Consejo en relación al apartheid, su Resolución 688 de 1991 es un ejemplo claro del tratamiento expreso, por parte del Consejo, del vínculo entre las violaciones de los derechos humanos y sus repercusiones sobre la seguridad y la paz internacionales. En esa resolución, el Consejo expresó su grave preocupación por los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí, en muchas zonas de Iraq, incluidos los perpetrados en zonas pobladas kurdas, que había generado un flujo masivo de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones transfronterizas, que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región. El Consejo estaba profundamente afectado por la magnitud del sufrimiento humano ocasionado. Consecuentemente, condenó “los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas partes de Iraq, incluidos los perpetrados recientemente en zonas pobladas kurdas, cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales de la región”.

El Consejo exigió que Iraq, a fin de contribuir a la eliminación de la amenaza a la paz y a la seguridad internacionales en la región, pusiera fin inmediatamente con esos actos de represión y en el mismo contexto, expresó la esperanza de que se entable un diálogo abierto para garantizar el respeto de los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos iraquíes.

El Consejo pidió también al Secretario General la prosecución de sus esfuerzos humanitarios en Iraq y que informara sin demora, si fuese necesario sobre la base de una nueva misión a la región, acerca de la difícil situación por la que atraviesa

la población civil de Iraq y, en particular la población kurda, que es objeto de toda clase de actos de represión por parte de las autoridades iraquíes.

Otras disposiciones de la resolución requerían del Secretario General la utilización de todos los recursos para atender urgentemente a las necesidades críticas de los refugiados y hacía un llamamiento a todos los Estados Miembros y a todas las organizaciones humanitarias para que contribuyeran a esas actividades humanitarias de socorro. El Consejo exigió al Iraq que cooperara con el Secretario General para la consecución de tales fines.

En respuesta a los requerimientos del Consejo, el Secretario General designó Delegado Ejecutivo al Príncipe Saddrudin Aga Khan para que lo asistiera en el cometido de ocuparse de la cuestión en Iraq septentrional. El mandato del Delegado Ejecutivo incluía las siguientes funciones:

- Facilitar la determinación de las necesidades y problemas futuros y sugerir las medidas adecuadas.
- Efectuar, juntamente con los órganos relevantes del sistema de las Naciones Unidas, llamamientos precisos y adecuados y asegurar su actualización regular.
- Actuar como catalizador sobre la comunidad internacional haciendo destacar las necesidades humanitarias y provocar una respuesta positiva de su parte.
- Mantener informado al Secretario General sobre las cuestiones humanitarias relacionadas con la crisis del Golfo mediante una supervisión continua y elaboración de informes al respecto.
- Mantener contactos de alto nivel con todos los gobiernos, especialmente los interesados, tanto en Ginebra, como en el terreno.

Propuestas del Delegado Ejecutivo

Al tiempo de reconocer que los "intereses políticos y humanitarios son coincidentes en su aversión a la catástrofe", el Delegado Ejecutivo subrayó la naturaleza humanitaria de su mandato en un informe al Secretario General de fecha 15 de julio de 1991. En el párrafo 134 de su informe expone su enfoque de la cuestión en los siguientes términos: "El mandato que se me ha asignado como Delegado Ejecutivo del Secretario General es de índole humanitaria: no entran en mi campo de acción las consideraciones políticas. De hecho, nos hemos concentrado constantemente en las necesidades de los grupos más vulnerables, dondequiera que se les pudiera encontrar y ubicar a lo largo del país. La presencia de las Naciones Unidas en el Iraq que, para los objetivos de nuestra operación se han manejado por conducto de los centros humanitarios de las Naciones Unidas con su complemento paralelo de los guardias de las Naciones Unidas, ha estudiado el suministro de ayuda humanitaria, preparado informes al respecto y asesorado a las autoridades sobre el particular. Esto seguirá siendo una prioridad principal. El derecho a alimento, agua, techo y atención médica suficiente, son algunos de los derechos humanos más fundamentales y deben garantizarse a todos, en todo el mundo. Al igual que ocurre con los derechos y libertades fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales, no puede haber ningún tipo de discriminación respecto de su disfrute. Durante nuestra estadía en Iraq, tomamos debida nota del objetivo declarado por las autoridades de poner en marcha un proceso democrático, con sus atributos inherentes de pluralismo político y libertad de prensa. Como ejemplo de esa tendencia

se citaron las negociaciones en marcha con los dirigentes kurdos".

Un principio humanitario fundamental subrayado por el Delegado Ejecutivo fue que los civiles inocentes – y sobre todo los más vulnerables – no deben ser tenidos como rehenes de acontecimientos que escapen a su control (párrafo 138). El Delegado Ejecutivo en su evaluación, consideró imprescindible la creación de confianza, que lamentablemente es muy escasa en algunas partes del país (párrafo 136).

Un Memorándum de Entendimiento, firmado con el Gobierno de Iraq el 18 de abril de 1991, estableció los parámetros dentro de los cuales actuaría el Delegado Ejecutivo.

De parte del gobierno de Iraq incluía:

- Adoptar las medidas adecuadas, incluidos el suministro de asistencia humanitaria, para aliviar el sufrimiento de la población civil (párrafo 1).
- Comprometerse a apoyar y cooperar plenamente con las Naciones Unidas (párrafo 2).
- Establecer corredores de seguridad para que se puedan distribuir a lo largo de todo el país los suministros de ayuda (párrafo 12).
- Establecer, lo más rápidamente posible, una estructura de distribución de socorro y control que permita el acceso a todas las personas cubiertas por el programa (párrafo 13).
- Cooperar a fin de garantizar al personal de las Naciones Unidas el acceso por vía aérea o terrestre a todos los lugares del país en los que se requiera socorro para facilitar la instrumentación y control del programa (párrafo 15).
- Colaborar en el rápido establecimiento de oficinas de las Naciones Unidas de apoyo a los centros humanitarios (UNHUCS) (párrafo 17).
- Efectuar contribuciones en efectivo en moneda local (párrafo 19).
- Acceso del Coordinador a un funcionario gubernamental de alto nivel (párrafo 14).

De parte del Delegado Ejecutivo incluía:

- Adoptar las medidas apropiadas, incluidos el suministro de asistencia humanitaria, para aliviar el sufrimiento de la población civil afectada (párrafo 1).
- Promover la repatriación voluntaria de los iraquíes desplazados y adoptar las medidas humanitarias necesarias para evitar nuevos flujos de refugiados y personas desplazadas de Iraq.
- Establecer una presencia humanitaria en Iraq, dondequiera sea necesario (párrafo 4).
- Establecer oficinas subsidiarias de las Naciones Unidas y centros humanitarios en acuerdo y cooperación con el gobierno de Iraq (párrafo 4). Ambas partes convienen que las medidas a adoptarse, en favor de las personas desplazadas, se basarán fundamentalmente en su seguridad personal y en el suministro de asistencia humanitaria y socorro para su repatriación y establecimiento de una vida normal, en sus lugares de origen (párrafo 3).
- Los centros humanitarios de las N. U. (UNHUCS) facilitarán el suministro de asistencia humanitaria a los necesitados y también supervisarán el cumplimiento de estas acciones, asesorando a las autoridades iraquíes respecto a las medidas necesarias para hacer más efectiva su tarea (párrafo 6).
- Asegurar rutas de repatriación (párrafo 7).

- Organizar puentes aéreos y terrestre para acceder a las regiones afectadas (párrafo 8).
- Suministrar asistencia humanitaria y socorro a las personas desplazadas, a los repatriados y a toda la población cubierta por el programa de socorro.

Principios generales

- La instrumentación de las disposiciones antes mencionadas, no irán en perjuicio de la soberanía, integridad territorial e independencia política de la República de Iraq, ni significará una ingerencia en los asuntos internos de ese país (párrafo 21).
- La asistencia humanitaria se prestará imparcialmente y toda la población civil necesitada tendrá derecho a recibirla, dondequiera se encuentre (párrafo 11).
- Las medidas a adoptarse en favor de las personas desplazadas se basarán fundamentalmente, en su seguridad personal y en el suministro de asistencia humanitaria y ayuda para su repatriación y establecimiento de una vida normal, en sus lugares de origen (párrafo 3).
- El principio del establecimiento de corredores de seguridad (párrafo 12).
- El principio de acceso (párrafos 15 y 13).
- El principio de cooperación (párrafos 2 y 4)
- El criterio de adopción de todas las medidas necesarias (párrafo 4).
- El elemento supervisión (párrafos 6 y 13).
- El asesoramiento (párrafos 6 y 14).

Algunas resoluciones del Consejo de Seguridad también sirven de orientación. De particular relevancia es la Resolución

706 del 15 de agosto de 1991, en la que el Consejo señala su preocupación por:

- La necesidad de que la distribución del socorro humanitario a todos los sectores de la población iraquí sea equitativa, para lo cual debe haber transparencia y una supervisión eficaz.
- El acceso irrestricto de las organizaciones humanitarias internacionales a todos los que necesitan asistencia en todas las regiones de Iraq.
- La necesidad de realizar "todas las actividades viables y apropiadas de vigilancia y supervisión de las Naciones Unidas encaminadas a garantizar su distribución equitativa a fin de responder a necesidades humanitarias en todas las regiones de Iraq y de todas las categorías de la población civil iraquí, así como todas las actividades viables y apropiadas de gestión pertinentes a esos fines".

Nuevas vías para tratar de dar solución a los conflictos internos

El 20 de enero de 1992, el Representante de Somalia ante las Naciones Unidas, dirigió una carta al Presidente del Consejo de Seguridad a fin de que examinara el conflicto en ese país y por la que solicitaba la intervención del Consejo. El 23 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la Resolución 733 que expresaba su alarma por el rápido deterioro de la situación en Somalia y por las fuertes pérdidas de vidas humanas y daños materiales generalizados, consecuencia del conflicto en ese país. Preocupado porque la continuación de la situación pudiera convertirse en una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, el Consejo pidió al Secretario

General Boutros Boutros Ghali que aumentara la asistencia humanitaria, contactara a todas las partes envueltas en el conflicto, tratara de obtener el compromiso de las mismas para la cesación de las hostilidades, promoviera el cese del fuego, el respeto de esos compromisos y prestara su colaboración en el proceso de conseguir un arreglo político.

El Consejo decidió, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, establecer un embargo total de todos los envíos de armamentos y equipos militares a Somalia. Hizo un llamamiento a todas las partes a cooperar con el Secretario General, a adoptar las medidas necesarias para asegurar la seguridad del personal enviado para suministrar asistencia humanitaria, a asistirlo en su misión y a asegurar el pleno respeto de las normas y principios del derecho internacional relativos a la protección de las poblaciones civiles. El Consejo además, hizo un llamamiento a todos los Estados y a las organizaciones internacionales para que contribuyeran con los esfuerzos de asistencia humanitaria a la población de Somalia.

El 3 de febrero de 1992, el Representante de Somalia ante las Naciones Unidas, dirigió una nueva carta al Presidente del Consejo de Seguridad, expresando su "gratitud a Ud. y a todos los miembros del Consejo de Seguridad por la decisión de examinar el problema del empeoramiento de la situación política y de seguridad en mi país"¹ y por la adopción de la resolución 733. Expresó sus opiniones sobre los problemas de Somalia y concluyó de la manera siguiente: "Finalmente, deseo asegurar al Consejo que

cualquiera que sea el tipo de las medidas que se adopten – incluso si son coercitivas – para solucionar la crisis actual en Somalia no pueden interpretarse, ni serán interpretadas, como injerencia en nuestros asuntos internos ya que sus efectos serían salvar vidas y restaurar la dignidad humana. La situación exige la ayuda de las Naciones Unidas y, en particular, del Consejo de Seguridad. El pueblo somalí está sorprendido por lo que considera una indiferencia insensible de la comunidad internacional, pero, no obstante, mantiene su esperanza puesta en las Naciones Unidas. Les están pidiendo que pongan fin a la sangría de su país. Por favor, ayuden actuando de inmediato".²

En el informe al Consejo de Seguridad del 11 de marzo de 1992 presentado en cumplimiento de la resolución 733, el Secretario General expresó que "la trágica situación imperante en Somalia es extraordinariamente compleja y hasta el momento no se ha prestado a las soluciones convencionales. Para facilitar un arreglo pacífico, será preciso explorar nuevos procedimientos y métodos innovadores consonantes con la situación humanitaria y política imperante. A este respecto, el esfuerzo de colaboración de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales regionales, emprendido en el marco del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, ha demostrado ser muy eficaz y ha sentado un precedente útil para la cooperación futura".³

Asimismo, el Secretario General manifestó que "sería importante que el Consejo de Seguridad destacara la responsabilidad individual y colectiva de los diri-

¹ S/23507.

² *Ibid.*, p. 5.

³ S/23693, p. 72.

gentes de las distintas facciones de salvar vidas y prestar asistencia en la distribución de la ayuda humanitaria".⁴

El debate sobre la situación en la reunión del Consejo de Seguridad del 17 de marzo de 1992 resulta de interés.

India declaró que "la magnitud inmensa del problema y su continuación constituye una amenaza para la paz y la seguridad de la región. Por lo tanto, la situación en Somalia es *sui generis* y, como lo señala el Secretario General, escapa a las soluciones convencionales. No obstante, los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, sobre los que debe basarse el Consejo de Seguridad cuando examina los asuntos que se le plantean, tienen que aplicarse también en este caso. Pero como el mismo Secretario General concluye deben explorarse nuevos caminos y métodos innovadores que estén a la altura de la situación humanitaria y política actual para facilitar una solución pacífica. En este sentido, asume importancia el papel de cooperación que juegan las organizaciones regionales, de consuno con las Naciones Unidas, dentro del contexto del Capítulo VIII de la Carta".⁵

"El problema sustantivo que Somalia debe enfrentar es la ausencia de sociedad civil", expresó Venezuela. "La comunidad internacional en general, y el Consejo de Seguridad en particular, puede y debe responder efectivamente con asistencia y asesoramiento en esta extraordinaria tragedia africana respecto de la cual la comunidad internacional permaneció durante demasiado tiempo peligrosa-

mente indiferente".⁶

China - si bien agradecía el informe del Secretario General y apoyaba la aprobación por el Consejo de Seguridad de una resolución sobre el tema - señaló sin embargo que creía que "la cuestión somalí debe ser solucionada de forma pacífica, principalmente por el propio pueblo somalí a través del diálogo y la consulta. Los empeños externos, incluidos los de las Naciones Unidas, el mecanismo de supervisión y el socorro humanitario sólo serán realmente efectivos cuando se hagan a petición del pueblo somalí, y con su apoyo y cooperación".⁷

Ecuador adoptó una posición similar: "es al pueblo somalí y a sus líderes que corresponde la responsabilidad fundamental de buscar a través del diálogo y de la negociación pacífica una solución adecuada y duradera a la crisis".⁸

El 24 de abril de 1992, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 751 que decidió establecer una operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM) y pidió al Secretario General que facilitara una inmediata y efectiva cesación de las hostilidades y el mantenimiento del cese del fuego en todo el país a fin de promover el proceso de reconciliación y arreglo político de Somalia y proporcionar urgente asistencia humanitaria.

Fuerzas de protección : Situación en Yugoslavia

La cuestión de la situación en Yugoslavia, tal como fue tratada por las Nacio-

⁴ Ibid., p. 79.

⁵ S/PV. 3060 p. 31/32.

⁶ Ibid., p. 61.

⁷ Ibid., p. 43/44.

⁸ Ibid., p. 52.

nes Unidas, requeriría un exámen más extensivo del que se le da en el presente trabajo. En resumen, la situación en Yugoslavia se presentó al Consejo de Seguridad a pedido del Gobierno de Yugoslavia (como en los casos de Liberia y Somalia). El Consejo de Seguridad trabajó estrechamente con el Secretario General y sus representantes, que efectuaron una serie de misiones de esclarecimiento de los hechos y de buenos oficios en la región. El Consejo de Seguridad, de conformidad con la recomendación del Secretario General, destacó primero observadores, luego fuerzas de las Naciones Unidas para promover el mantenimiento del cese del fuego, extender la protección a comunidades en situación de vulnerabilidad y proporcionar seguridad al suministro de ayuda humanitaria y asistencia.

La creación de las fuerzas de protección de las Naciones Unidas es de especial interés para los actuales objetivos. Las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), fueron establecidas el 21 de febrero de 1992 por la Resolución 743 del Consejo de Seguridad. Incluye componentes militares, policiales y civiles que hacen un total de 14.000 efectivos. Están desplegadas en ciertas regiones puestas bajo la protección de las Naciones Unidas y en las que las tensiones entre las comunidades han provocado enfrentamientos armados en el pasado reciente.

El acuerdo del 5 de junio para la reapertura del aeropuerto de Sarajevo es de especial interés para este trabajo. En él se dispone que la UNPROFOR establecerá un régimen especial para el aeropuerto, y supervisará y controlará su aplicación y funcionamiento. Se establece además que todas las partes se compro-

meterán a facilitar estos procedimientos, junto con la entrega del aeropuerto a la UNPROFOR. Todo el personal civil local necesario para el funcionamiento del aeropuerto será empleado sobre la base de la no discriminación y será supervisado y controlado por la UNPROFOR. La asistencia humanitaria se entregará en Sarajevo y otros lugares bajo la supervisión de las Naciones Unidas, en forma no discriminatoria y exclusivamente sobre la base de las necesidades. Las partes se comprometen a facilitar tales entregas, a no obstaculizar su transporte, y a garantizar la seguridad de quienes participan en esta labor humanitaria. Para garantizar la circulación segura de la ayuda humanitaria y el personal conexo, se establecerán corredores de seguridad entre el aeropuerto y la ciudad, que funcionarán bajo el control de la UNPROFOR.⁹

Disposiciones para hacer frente al problema del terrorismo

En la Resolución 731 (1992), el Consejo de Seguridad expresó su profunda preocupación por la persistencia en todo el mundo de actos de terrorismo internacional, incluidos aquellos en que hay Estados directa o indirectamente involucrados, "que ponen en peligro o destruyen vidas inocentes, tienen un efecto pernicioso en las relaciones internacionales y comprometen la seguridad de los Estados". Profundamente preocupado por los resultados de las investigaciones que involucran a funcionarios del Gobierno libio y "decidido a eliminar el terrorismo internacional", el Consejo de Seguridad deplora profundamente la actitud del Gobierno libio en la cuestión, lo exhorta

⁹ S/24075, 6 Junio 1992, Anexo Resolución 758 del Consejo de Seguridad.

a que contribuya a la eliminación del terrorismo internacional y pide la asistencia del Secretario General.

Varios miembros del Consejo de Seguridad, en sus observaciones efectuadas antes y después de aprobar la resolución, manifestaron expresamente que ésta no constituía un precedente. Es instructivo, sin embargo, analizar su argumentación en apoyo de la competencia del Consejo para intervenir en la materia. Un argumento que se adelanta es que el Consejo se había ocupado del terrorismo en el pasado, había emitido declaraciones y adoptado resoluciones al respecto, lo que demuestra que la cuestión había sido ya objeto de preocupación (S/PV. 3033, p. 87).

El hecho de que un Estado estuviera involucrado en actos de terrorismo marcaba, para algunas delegaciones, la diferencia. Como manifestó en el debate el embajador británico, "de lo que estamos tratando aquí es de la reacción adecuada de la comunidad internacional a la situación derivada de que Libia, hasta ahora, no haya dado una respuesta satisfactoria a las gravísimas acusaciones de participación de un Estado en actos de terrorismo" (p. 104). En el mismo sentido el representante de los Estados Unidos sostuvo que "el Consejo se encontró en este caso ante claras implicaciones de participación gubernamental en actos de terrorismo" (p. 80).

La existencia de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales fue constatada por varias delegaciones. El embajador de los EE.UU. lo expresó de esta forma: "una conducta que nos amenaza a todos y una amenaza directa a la paz y a la seguridad internacionales" (p. 79). El Consejo, agregó, "tenía que actuar para hacer frente a amenazas a la paz y a la seguridad internacionales originadas en ataques terroristas extremadamente

graves" (p. 80).

El representante de Hungría consideró que la cuestión relativa a la eliminación del terrorismo internacional tenía un lugar legítimo en el ámbito de las preocupaciones del Consejo de Seguridad, el cual, sobre la base de su mandato, de conformidad con la Carta, tiene que seguir de cerca todo acontecimiento susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales" (p. 91/92). El representante de Austria señaló que "tales actos terroristas conmueven los cimientos mismos de la civilización moderna y ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y, en realidad, atentan contra su seguridad" (p. 92). La cuestión era de manifiesta preocupación para la comunidad internacional, expresó el representante de India. La necesidad del Consejo de actuar para mantener la paz y la seguridad internacionales era por consiguiente legítima (p. 94).

El representante de Francia declaró que "la gravedad excepcional de esos ataques y las consideraciones que se refieren al restablecimiento del derecho y la seguridad justifican esta acción del Consejo de Seguridad" (p. 82).

La protección de las vidas y la seguridad de las personas fue considerado por varios representantes. El de Venezuela dijo que "la impunidad internacional coloca en grave riesgo la paz y la seguridad internacionales" (p. 100). La necesidad de actuar preventivamente fue mencionada por Bélgica: "el método preventivo debería estimularnos a cortar el vínculo de los posibles terroristas con los centros de mando" (p. 83).

Del texto de la resolución y de las declaraciones vertidas en el Consejo de Seguridad, se puede llegar a la conclusión de que los actos deliberados de un Estado que ponen en peligro la vida de un considerable número de personas, debe-

rían ser considerados por el Consejo como "teniendo un efecto pernicioso pernicioso en las relaciones internacionales y comprometiendo la seguridad" por lo que corresponde en consecuencia establecer su competencia para intervenir ante ese accionar.

Conclusión

Probablemente sea demasiado pronto para sacar conclusiones generales de la experiencia reciente y se debería aguardar hasta observar lo que será consolidado y elaborado por el Consejo. Algunos de los modelos de acción desarrollados hasta el momento constituyen una gran promesa de futuras aplicaciones.

Sobre las cuestiones políticas inherentes, se señalan los puntos siguientes:

- El Consejo de Seguridad vigila el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mientras otros órganos se ocupan de las cuestiones de derechos humanos.
- Sin embargo, la autoridad de los organismos de derechos humanos es limitada. Asimismo carecen de la capacidad de reunirse en caso de emergencia.
- Muchas situaciones de conflicto internacional o emergencia humanitaria alcanzan tal dimensión, que sobrepasan la autoridad de los organismos de derechos humanos para responder adecuadamente. En razón de ello es necesario que el Consejo de Seguridad entre en conocimiento de tales situaciones.
- El Consejo de Seguridad puede examinar e investigar toda situación o evolución de una situación que signifique una amenaza potencial a la paz y a la seguridad internacionales.

Requieren intervención del Consejo de Seguridad las situaciones que:

- Entrañan una amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales.
- Implican el derrumbe de la autoridad gubernamental en un país.
- Entrañan un menosprecio a la autoridad de las Naciones Unidas.
- Implican sufrimiento humano de gran magnitud o crímenes contra la humanidad.

Desde el punto de vista de la comunidad de derechos humanos y, en particular, de las ONG de derechos humanos, se podrían considerar las sugerencias siguientes sobre la futura organización y el papel del Consejo de Seguridad.

Revisión periódica de las amenazas a la seguridad que pueden producirse: el Consejo de Seguridad podría establecer un Comité de Consulta de sus miembros que se reunirá cada quince días con el Secretario General, a fin de revisar la evolución de acontecimientos que afecten el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, en las diferentes regiones del mundo y elaborar los informes y recomendaciones pertinentes.

Audiencias anuales sobre seguridad mundial: una vez al año, el Consejo de Seguridad podría organizar audiencias sobre cuestiones de seguridad mundial a las que invitaría a organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a fin de que presenten sus opiniones. Sería necesario que las ONG elaboren métodos que permitan la presentación de sus opiniones ante el Consejo de Seguridad de manera idónea.

Reuniones anuales con organizaciones regionales intergubernamentales:

comenzando una vez al año, el Consejo de Seguridad podría invitar a los representantes de las organizaciones regionales intergubernamentales más destacadas interesadas en cuestiones de paz y seguridad, para consultas acerca de Naciones Unidas y de las organizaciones regionales de cooperación.

Listas regionales y subregionales de observadores para la determinación de los hechos : el Secretario General podría establecer y mantener, sobre bases regionales y subregionales, listas de observadores para la determinación de los hechos, quienes podrían ser desplegados rápidamente en misiones en caso de necesidad.

Relatores y comisiones de investigación: el Secretario General podría emplear de manera más intensiva a los relatores y comisiones de investigación, como lo hiciera el Consejo de la Liga de las Naciones. El Consejo de la Liga podía también recurrir a Comisiones de Juristas para asesoramiento, a asesores calificados, a representantes en el terreno en lugares de crisis y observadores en el terreno para controlar la aplicación de las decisiones.

Panel asesor para el establecimiento de la paz: el Secretario General podría designar un grupo asesor para el establecimiento de la paz a fin de asistirlo en sus tareas. Podría actuar individualmente, en grupos o de manera colegiada. En su composición debería incluir prestigio-

sos expertos en derechos humanos.

Comité asesor para el mantenimiento de la paz: se podría designar un comité asesor del Consejo para asistir al Secretario General en el planeamiento y dirección de las operaciones de mantenimiento de la paz. Debería poder recurrir a personas u organismos con experiencia y competencia en materia de derechos humanos.

Informe anual sobre la situación de la seguridad mundial: el Consejo de Seguridad podría invitar una vez al año a gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, agencias especializadas, organizaciones regionales intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo reconocido por el Consejo Económico y Social, para que eleven al Consejo de Seguridad sus opiniones sobre la situación de la seguridad por intermedio del Secretario General. Sus respuestas podrían presentarse de manera analítica en un informe del Secretario General al Consejo de Seguridad y proporcionar las bases de un debate anual en el Consejo sobre el estado de la seguridad mundial. Las presentaciones de las ONG cubrirían el vacío que existe en la actualidad en cuanto a información base así como en las percepciones del Consejo de Seguridad. Es esperada desde hace mucho tiempo una más estrecha colaboración entre el Consejo de Seguridad y la comunidad de derechos humanos.

El caso Lockerbie ante la Corte Internacional de Justicia

*Christian Tomuschat**

Los hechos

El 14 de abril de 1992, la Corte Internacional de Justicia, por abrumadora mayoría de once votos contra cinco, desestimó la solicitud de protección ad interim presentada por Libia, en el marco de la disputa con los Estados Unidos y el Reino Unido, respecto a la extradición de los dos presuntos autores intelectuales de la explosión del avión de Pan Am (vuelo 103) el 21 de diciembre de 1988, sobre Lockerbie, Escocia. Libia había solicitado a la Corte que impidiera que los dos Estados tomaran contra ella "medidas con fines coercitivos o que la constrañeran a entregar a los acusados a una jurisdicción extranjera".

El principal argumento de Libia era que según el Artículo 7 del "Convenio sobre la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil" ("Convenio de Montreal")¹ del 23 de septiembre de 1971 y del que los tres Estados son parte, cada Estado contratante tiene la posibilidad de elegir entre la extradición y el juicio del presunto delincuente. O bien el caso es sometido a las autoridades competentes del Estado interesado o, de lo contrario, éste tiene que cumplir con la solicitud de extradición. Arguyendo que hacía todo lo que estaba a su alcance para presentar cargos forma-

les contra las dos personas identificadas por los Estados Unidos y el Reino Unido como los autores del atentado en el cual murieron 270 personas, Libia era de la opinión de que ella tenía derecho a juzgar a esas personas ante sus propios tribunales. Por eso, la solicitud hecha por los Estados Unidos y el Reino Unido en la declaración conjunta del 27 de noviembre de 1991 en el sentido de que Libia "debe entregar, para ser juzgados, a todos aquellos acusados del crimen"², no era compatible con las obligaciones asumidas por las dos potencias en el Convenio de Montreal. Sin embargo, el Consejo de Seguridad respaldó la solicitud de extradición. El Consejo, en la Resolución 731 (párrafo 3) adoptada el 31 de enero de 1992, deploraba que Libia no hubiera respondido aún positivamente a la declaración conjunta y la urgía para que diera "una amplia y eficaz respuesta". Luego de que esta exhortación infructuosa, el Consejo de Seguridad adoptó el 31 de marzo de 1992 la Resolución 748, tres días después de vencido el término para rendir testimonios, a fin de indicar medidas provisionales. Con tal Resolución, actuando explícitamente según lo estipulado en el Capítulo VII de la Carta de las NU, el Consejo de Seguridad decidió que el gobierno libio "tiene que cumplir sin más demora con el párrafo 3 de la

* Christian Tomuschat es profesor de derecho internacional público en la Universidad de Bonn y miembro del Comité Ejecutivo de la CIJ.

¹ Reeditado en "International Legal Materials" 10 (1971), p. 1151.

² N.U. doc. S/23308, anexos.

Resolución 731(1992), relativo a las solicitudes contenidas en los documentos S/23306, S/23308 y S/23309". En otras palabras, el Consejo de Seguridad tomó una decisión vinculante, en el sentido de que Libia estaba obligada a extraditar a los presuntos autores.

Jurisdicción de la Corte Internacional

La Corte Internacional de Justicia ha desarrollado claras normas que rigen su jurisdicción, relativa a la solicitud de medidas provisionales por una parte litigante. Dado que en tales casos necesariamente está presente un elemento de urgencia, la Corte no se siente obligada a considerar la solicitud de manera exhaustiva. Tan no se siente obligada, que en lo que respecta a las pretensiones principales del Estado demandante, la Corte puede valorarlas en cuanto a sus méritos. Incluso, una valoración superficial se considera suficiente. *Prima facie*, tiene que estar claro que la Corte tiene jurisdicción sobre el caso³. El Artículo 14(1) del Convenio de Montreal confiere jurisdicción a la Corte para dirimir cualquier disputa relativa a su "interpretación o aplicación", si, después que las negociaciones han sido infructuosas, las partes no logran acuerdo sobre la organización de un arbitraje, dentro de los seis meses siguientes a la solicitud de tal procedimiento. Dado que el 18 de enero de 1992, Libia invitó formalmente a los

Estados Unidos y al Reino Unido a un acuerdo de arbitraje⁴ y no recibió ninguna respuesta, la Corte Internacional aparentemente se sintió autorizada para concluir que tenía jurisdicción sobre el caso. Ningún argumento explícito está consagrado al tema de la jurisdicción. La Corte se limita a establecer que no sería adecuado tomar medidas provisionales. En el fondo, sin embargo, la Corte tiene razón cuando confirma su jurisdicción *prima facie*. Los Estados Unidos y el Reino Unido habían manifestado claramente que para ellos esta disputa no era objeto de negociación⁵. El arbitraje tampoco era una alternativa viable. Si se presenta una solicitud de arbitraje, la otra parte debe estudiar tal propuesta de buena fé, explorando las posibilidades de una solución amigable. No puede simplemente permanecer pasiva. La concesión de un período de seis meses se justifica solamente si se dan pasos concretos hacia el establecimiento de un arbitraje. Si el Estado que recibe la propuesta reacciona guardando el más completo silencio, el Estado que está promoviendo una solución por un tercero, puede legítimamente concluir que el demandado no está interesado en el arbitraje y que no cooperará para establecer un mecanismo apropiado. En ese momento puede acudir a la Corte Internacional, la cual ha sido establecida como último recurso jurisdiccional. Es cierto que en el presente caso ha transcurrido poco tiempo entre la solicitud de arbitraje de Libia y la iniciación del procedimiento, en virtud de la petición

³ "Nuclear Tests, Interim Protection", *International Court of Justice Reports 1973*, p. 99, at 102; "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua", *Provisional Measures, International Court of Justice Reports 1984*, p. 169, at 179; "Passage through the Great Belt, Provisional Measures, *International Court of Justice Reports 1991*, p. 12, at 14.

⁴ N.U. doc. S/23441, anexos.

⁵ Declaración del delegado norteamericano, T. Pickering, ante el Consejo de Seguridad el 21 de enero de 1992, S/PV.3033, p. 79; y del delegado del Reino Unido, D. Hannay, *ibid.*, p. 104.

recibida en la Secretaría de la Corte el 3 de marzo de 1992. Con todo, pareciera que a los dos gobiernos les correspondería al menos reaccionar de alguna forma ante la actuación libia⁶. En cualquier caso, se puede concluir con seguridad que los requisitos para una evaluación *prima facie* se habían cumplido a cabalidad.

Ciertamente el período de seis meses habrá transcurrido antes de que la Corte pueda estudiar las pretensiones principales de Libia. El único punto que tendrá que resolver la Corte es si éstas, *ratione materiae*, están bajo la jurisdicción del Convenio de Montreal. En este punto se impone un examen estricto. El Artículo 14(1) del Convenio de Montreal se refiere solamente a las disputas que tengan origen en el Convenio, sin extenderse hacia controversias relacionadas indirectamente con tales disputas. Por eso, la solicitud de Libia de una sentencia en el sentido de que "los Estados Unidos habían incumplido y continúan haciéndolo, sus obligaciones respecto de Libia, según lo establecido en el Artículo 5, párrafos 2 y 3, Artículo 7, Artículo 8 párrafo 2 y Artículo 11 del Convenio" se inscribe en el ámbito de aplicación del Artículo 14(1). En cambio, el deseo libio de obtener de la Corte una decisión que estipule "que los Estados Unidos están legalmente obligados a cesar y desistir inmediatamente todo tipo de violaciones, así como el uso parcial o total de la fuerza o de amenazas contra Libia, incluyendo la amenaza de fuerza, y el cese de toda vio-

lación de soberanía, de integridad territorial y de independencia política de Libia", suena más a gritos de batalla, planteando temas de derecho internacional general en virtud de la Carta y tiene poco que ver con el Convenio de Montreal. Por lo que respecta al procedimiento principal, la Corte Internacional podrá a lo sumo suprimir de la revisión legal algunas pequeñas partes de la extensa y confusa mezcla que Libia le ha presentado. Es una verdad de Perogrullo que según el Artículo 2(4) de la Carta, cualquier uso o amenaza de uso de la fuerza es ilegal. Pero incluso si los Estados Unidos y el Reino Unido hubieran recurrido a tales actos, sobre lo cual aparentemente no hay pruebas convincentes, la Corte no podría investigarlos, puesto que está limitada *ratione materiae* por el Artículo 14(1) del Convenio de Montreal, a estudiar temas relativos a su interpretación y a su aplicación.

En años recientes, el tema de la delimitación de las áreas de competencia entre el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia ha surgido en varios casos⁷. En todos ellos, se trataba de un Estado que alegaba la violación de una obligación internacional en detrimento suyo y que había recurrido tanto ante el Consejo de Seguridad como ante la Corte Internacional. En el caso de los rehenes de Teherán, los Estados Unidos recurrieron a las dos instituciones para buscar protección para los miembros de los cuerpos diplomático y consular dete-

⁶ La opinión en sentido contrario, expuesta por el Juez Ni en su declaración, es difícilmente convincente. Véase *International Court of Justice Reports 1992*, p. 132, at 135.

⁷ Para una amplia discusión, véase E. Klein, "Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof bei friedensbedrohenden Streitigkeiten, in *Völkerrecht als Rechtsordnung*". *Internationale Gerichtsbarkeit. Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler*, 1983, pp. 467 y sig.; véase también, L. Gross, "Some Observations on Provisional Measures", en *International Law at a Time of Perplexity, Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, 1989, p. 307 at 310.

nidos por las autoridades iraníes. Aquí el cuadro es distinto. Los Estados Unidos y el Reino Unido están presionando sus pretensiones a través del Consejo de Seguridad, mientras que Libia, en calidad de presunto malhechor, pone sus esperanzas en el respaldo legal de la Corte. En términos legales esta diferencia no arroja ninguna luz sobre los aspectos legales. En todos los casos anteriores la Corte sostuvo que la participación del Consejo de Seguridad en la resolución de una disputa no afectaba su jurisdicción⁸. No podemos sino compartir esta opinión. La Carta no establece prevalencia del Consejo de Seguridad sobre la Corte Internacional. De acuerdo con el Artículo 36(3), al Consejo de Seguridad se le recuerda incluso que, por regla general, las disputas legales deben ser sometidas a la Corte. Con razón concluyó la Corte, aunque implícitamente al responder a la solicitud libia de medidas provisionales, que las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el tema materia de la disputa, no le impedían conocer de tal solicitud sobre medidas provisionales. La Corte Internacional no es un órgano de segundo nivel de la comunidad internacional. La Carta no la ha subordinado al Consejo de Seguridad. Más bien, ambos órganos están obligados a cooperar y respetar mutuamente sus áreas de competencia, tomando en cuenta su diferente naturaleza: el Consejo de Seguridad es un órgano político que toma medidas, mientras que la Corte es un órgano judicial cuya función se limita a la evaluación, en términos estrictamente lega-

les, de las disputas o de otras cuestiones legales que le sean sometidas.

Los méritos

Las dos órdenes de la Corte del 14 de abril 1992 tienen fundamentos sumamente estrechos. El lector debe adivinar, más que verdaderamente aprender del texto de las decisiones, ya que el razonamiento jurídico está condensado en tres párrafos cortos (42 al 44), los cuales esencialmente subrayan la importancia de la Resolución 748(1992) en el resultado de la controversia entre Libia y los Estados demandados. Teniendo en cuenta que esta resolución fue adoptada en base al Capítulo VII de la Carta de las NU, la Corte, adicionalmente, hace referencia al Artículo 103, según el cual, los compromisos asumidos por los Estados al suscribir la Carta prevalecen sobre cualesquiera otros compromisos convencionales adquiridos por un Estado miembro de las NU. En estas circunstancias, concluye la Corte, no sería apropiado tomar medidas provisionales, puesto que tal paso podría debilitar los efectos legales de la Resolución 748. Es difícil impugnar este argumento, en la medida en que la Corte dispone de un amplio margen de discreción en virtud del Artículo 41 de sus Estatutos. Por ello, parece necesario examinar el caso fuera del amplio espectro de esta norma, donde incluso complicadas cuestiones legales pueden volverse elementos de flexibilidad. En particular, la frontera entre las áreas de

⁸ "Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection", *International Court of Justice Reports 1976*, p. 3, at 12; "United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran", *International Court of Justice Reports 1980*, p. 3 at 21/22; "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua: Provisional Measures", *International Court of Justice Reports 1984*, p. 169, at 185/186; "Jurisdiction and Admissibility", *International Court of Justice Reports 1984*, p. 392, at 433-435.

jurisdicción de la Corte Internacional, por una parte, y del Consejo de Seguridad por otra, se vería nítidamente sólo durante el estudio de las principales pretensiones que Libia busca oponer a los Estados Unidos y al Reino Unido.

Es obvio que la victoria de Libia hasta la última instancia depende de que los dos países hayan incumplido las obligaciones que derivan del Convenio de Montreal o posiblemente también de otras normas estrechamente ligadas a tal Convenio; así, una disputa sobre el cumplimiento estaría cobijada por la cláusula de jurisdicción del Artículo 14(1).

La primera pregunta es si la solicitud de extradición hecha por los Estados Unidos y el Reino Unido para juzgar a los dos presuntos autores constituye una interferencia con el derecho de Libia, según el Artículo 7 del Convenio de Montreal. Es difícil dudar de que tal interferencia en efecto existe. Por el hecho de invitar formalmente a Libia a entregar a los sospechosos, y también por el hecho de involucrar al Consejo de Seguridad para que presione a Libia en tal sentido, los Estados Unidos y el Reino Unido han estado sustancialmente denegando a Libia su derecho de formular cargos a través de su propio sistema de jurisdicción penal. Estas acciones van mucho más allá de una simple solicitud de extradición, que un Estado está siempre en libertad de formular, incluso si no está en condiciones de lograrlo⁹. En esencia, los dos países sostuvieron que Libia estaba obligada a entregar a los dos sospechosos.

No cabe duda que juzgar a un presunto delincuente presente en su territorio es una consecuencia normal de la soberanía territorial. Puesto que este derecho ha sido confirmado y reforzado por el Convenio de Montreal, Libia puede, en principio, basar su pretensión de jurisdicción en dos fundamentos – el derecho internacional general y el derecho de los tratados. La sentencia de la Corte en el caso de Nicaragua¹⁰ mostró cuán importante es mantener separados estos dos conjuntos normativos, incluso si es claro que, con frecuencia, ambos se aplican paralelamente. El hecho de que la pretensión de Libia tiene su primera base en el derecho internacional general no cambia la posición legal en el sentido de que el Convenio de Montreal da una justificación adicional a tal pretensión. Impugnando la capacidad de Libia para realizar procesos penales, los Estados Unidos y el Reino Unido están cuestionando la jurisdicción libia sobre el caso tanto en términos generales como en su base convencional. El choque de los diferentes puntos de vista sobre los mutuos derechos y obligaciones de las partes excede con mucho los límites de una discusión abstracta sobre interpretación de tratados y se convierte en un verdadera disputa internacional, caracterizada por el hecho de que una parte llega con una solicitud concreta que la otra rechaza¹¹. Al menos, el presente caso es un buen ejemplo de esa situación: mientras que los Estados Unidos y el Reino Unido se sienten con derecho a juzgar ellos mismos, Libia nie-

⁹ La declaración conjunta de los Jueces Evensen, Tarassov, Guillaume y Aguilar busca restar importancia a la fuerza de tales acciones, *International Court of Justice Reports 1992*, p. 136 at 136/137.

¹⁰ *International Court of Justice Reports 1986*, p. 14 at 95/96.

¹¹ Véase al respecto el comentario de C. Tomuschat sobre el artículo 2(3) de la Carta en B. Simma (ed.), "Charta der Vereinten Nationen", Kommentar, p. 63 para. 15.

ga tal derecho y en cambio afirma que sus tribunales son competentes.

La verdadera pregunta que surge por los complejos hechos del caso es de diferente naturaleza. Uno se puede preguntar legítimamente si existe alguna justificación para interferir en derechos que, en principio, el Convenio de Montreal confiere a Libia; aquí cabrían dos interpretaciones.

En primer lugar, uno podría decir que el Convenio de Montreal no puede ser utilizado para conceder derechos procesales a un Estado que no tiene ninguna intención de hacer un uso efectivo de tales derechos. Es más, el Convenio busca establecer un sistema efectivo de procedimiento penal para las personas que ponen en peligro la seguridad del tráfico aéreo internacional. Si, por el contrario, un Estado sólo busca frustrar los objetivos de la justicia penal, a éste se le debe prohibir invocar las disposiciones del Convenio en su beneficio. En éste caso, lo único aplicable es la alternativa de la extradición.

Uno puede asumir con certeza que los Estados Unidos y el Reino Unido formularon sus solicitudes precisamente porque tienen buenas razones para creer que el Estado de Libia estaba implicado en el atentado del vuelo 103. Por la misma razón, ellos no confiaban en la imparcialidad y objetividad del sistema judicial libio. Pero puede ser extremadamente difícil probar que el gobierno libio – o algunas agencias de la estructura gubernamental – estaba detrás del atentado. Sólo a través de una cabal investigación y de un juicio se puede esclarecer la destrucción del jet de Pan Am. Sacar conclusiones negativas para Libia de antemano, previo a una investigación que recoja pruebas, podría ser legítimo solamente bajo circunstancias excepcionales, como por ejemplo, si pudiera establecerse por

encima de toda duda razonable, recurriendo a material probatorio recogido fuera de Libia, que Libia estaba, primero, involucrada en el crimen y, segundo, que se trataba de una operación encubierta. Cuesta creer que tales alegatos puedan ser probados en base a pruebas circunstanciales. Esta conclusión significa, al mismo tiempo, que hasta que la resolución 748 fue adoptada por el Consejo de Seguridad, los Estados Unidos y el Reino Unido pudieron haber tenido cierta sospecha sobre Libia, pero difícilmente podían controlar la disputa por falta de pruebas concluyentes de que los esfuerzos mostrados por Libia para juzgar a los presuntos ofensores sólo eran una cortina de humo para esconder su verdadera intención de proteger a esas personas de responsabilidad. La Resolución 731(1992), en tanto simple recomendación del Consejo de Seguridad, no podía producir el mismo efecto legal. Uno de los rasgos peculiares del caso Lockerbie es que el Consejo de Seguridad, al adoptar la Resolución 748, actuó en el último momento para apoyar a los dos Estados demandados, ciertamente no sin ignorar su delicada situación procesal ante la Corte.

Otra justificación legal de la interferencia del derecho de Libia bajo el Convenio de Montreal puede derivar de la Resolución 748. Puesto que tal Resolución explícitamente decidió que Libia "debe cumplir" con la solicitud de extradición, se trataba de crear la impresión de que el problema estaba resuelto definitivamente con la resolución. Después que el Consejo de Seguridad tomó esta decisión vinculante, Libia, como cualquier otro Estado, simplemente tendría que poner en práctica tal decisión entregando a los dos sospechosos a los Estados Unidos y al Reino Unido.

La Resolución 748 se basa en la Carta

de las NU y su carácter vinculante deriva de ese instrumento. Normalmente, los tratados internacionales son independientes unos de otros. Lo que suceda durante la puesta en práctica de un tratado no afecta los derechos y las obligaciones surgidas de otro tratado, salvo que entre las mismas partes se aplique la norma de *lex posterior derogat legi priori* (Artículo 39 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Sin embargo, con respecto a la Carta, el Convenio de Montreal es un instrumento posterior. Cualquier prevalencia que se quiera dar a la Carta debe entonces derivar del Artículo 103, cláusula de primacía de la Carta. Teóricamente, no es fácil explicar por qué la Carta debe tener prevalencia sobre cualquier otro compromiso convencional del Estado miembro. El hecho es, sin embargo, que el tenor del Artículo 103 nunca ha sido cuestionado. Conforme a todas la probabilidades, los Estados ven en la Carta el instrumento constitutivo de la comunidad internacional, que establece la estructura de toda actividad gubernamental admisible. En cualquier caso, tanto Libia como los Estados Unidos y el Reino Unido, han reconocido el Artículo 103 al ingresar como miembros de las Naciones Unidas. A esta altura, Libia está definitivamente imposibilitada para insistir en que el Artículo 103 es una derogación inaceptable de las normas tradicionales sobre relaciones mutuas entre los diferentes tratados.

En términos generales, las resoluciones de los órganos de NU pueden ser

consideradas vinculantes para los Estados miembros, con el efecto particular que les otorga el Artículo 103, solamente si ellas son legítimas, si se han adoptado con pleno cumplimiento del procedimiento y de los requisitos sustantivos de la Carta. La Carta no ha conferido poderes ilimitados a los diferentes órganos que actúan en nombre de la organización mundial. A través de disposiciones pertinentes, se ha hecho un especial esfuerzo para definir algunos criterios que condicionan recurrir a los poderes correspondientes. Cualquier otra conclusión al respecto llevaría a la arbitrariedad de la regla de la mayoría, lo cual es inaceptable dentro de una estructura institucional creada por Estados soberanos¹².

El Consejo de Seguridad y la Extradición

Una primera objeción puede resultar del hecho de la naturaleza extraordinaria de la acción decidida por el Consejo de Seguridad. Nunca antes en su historia el Consejo de Seguridad había tomado posición en un caso individual de extradición. Es este carácter inusual del contenido sustantivo lo que, a primera vista, parece arrojar una sombra de desequilibrio en la Resolución 748. Es claro que ningún Estado puede ser señalado por motivos discriminatorios. Sin embargo, al reflexionar con más cuidado, uno encuentra pocas bases para hacer serias objeciones. La extradición de criminales

¹² Compartimos en principio las opiniones expresadas por H. Kelsen, "The Law of The United Nations", 1950, pp. 95, 293, vigorosamente apoyada por el Juez Fitzmaurice, en su opinión disidente a la decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias legales para los Estados de la continua presencia de Sudáfrica en Namibia (Africa del Sur Oeste), pese a la Resolución 276(1970) del Consejo de Seguridad, *ICJ Reports 1971, p. 208, at 294*. Para la opinión contraria, véase el comentario de J. Delbrück sobre el Artículo 25 de la Carta, en "Charta der Vereinten Nationen" (*supra* nota 12), p.381, paras. 17, 18.

peligrosos es una preocupación legítima en el seno de una estructura cuya estrategia fue concebida para combatir el terrorismo. La erradicación del terrorismo presupone la efectiva eliminación de cualquier refugio para los terroristas. Una red de recíprocos deberes de extradición es uno de los elementos esenciales del proyecto para establecer un Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la Humanidad, actualmente preparado por la Comisión de Derecho Internacional. Asimismo debe recordarse al respecto que de acuerdo al Artículo 227 del Tratado de Versalles, las entonces potencias aliadas pidieron la entrega del Kaiser alemán, quien fue declarado responsable de desencadenar la Primera Guerra Mundial. Independientemente de lo dudoso que pudo haber sido esta solicitud – porque en 1914 el recurso a la guerra no era percibido como un acto ilegítimo que pudiera comportar responsabilidad criminal individual – ella muestra la gran importancia que puede ser atribuida a la extradición de personas claves acusadas de cometer graves violaciones del derecho internacional. Sin embargo, lo que sigue contando es que éste es el primer caso en el que el Consejo de Seguridad ha respaldado una solicitud en ese sentido, presentada por los Estados víctimas. Con miras a rechazar la queja de Libia de que está siendo discriminada, el Consejo de Seguridad debe, en el futuro, asumir casos similares, simplemente para demostrar que no actúa sólo porque los Estados solicitantes son dos de sus más influyentes miembros permanentes. En

una disputa tan cargada de tensiones políticas, terceros observadores podrían cuestionar además la objetividad de los tribunales de los Estados víctimas. El establecimiento de una corte penal internacional, lo cual se ha vuelto casi una solicitud de moda en estos tiempos¹³, podría ayudar a superar tales dificultades y a preparar el terreno para juicios que nadie podría señalar seriamente como desfigurados por intereses y prejuicios.

Se puede argüir también que el Consejo de Seguridad no tiene facultades para conocer casos individuales, pues su función primordial es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en las relaciones interestatales (Artículos 24 y 39 de la Carta). Para responder a tal raciocinio, uno puede observar primero que la Carta no especifica el significado de paz y seguridad internacionales. Parecería artificial sostener que sólo una situación general que envuelva a un Estado en cuanto tal, sea susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad entre las naciones. Por el contrario, la experiencia histórica ha mostrado que las acciones de una sola persona pueden exacerbar una situación tensa, llevándola hasta el inicio de hostilidades. Además, existe una rica práctica del Consejo de Seguridad de preocuparse por el destino de los individuos, aunque en sentido protector. Así, uno puede recordar las reiteradas ocasiones en las que el Consejo de Seguridad ha deplorado asesinatos por motivos políticos que ocurrieron en Israel o en los Territorios Ocupados¹⁴.

¹³ La Comisión de Derecho Internacional terminó un amplio estudio en julio de 1992 sobre una jurisdicción penal internacional, que será considerado por la Asamblea General durante su 47 período de sesiones, en otoño de 1992.

¹⁴ Véase al respecto las resoluciones 592 del 8 de diciembre de 1986, 605 del 22 de diciembre de 1987 y 672 del 12 de octubre de 1990.

En cuanto a Sudáfrica, también uno puede referirse a pronunciamientos similares del Consejo de Seguridad. Uno de los casos más destacados fue el de Sharpeville Six: pese a que el Consejo de Seguridad urgió a Sudáfrica que no ejecutara a numerosas personas condenadas a muerte, infortunadamente el llamamiento no fue escuchado¹⁵. En suma, el Consejo de seguridad nunca ha hecho distinción entre asuntos "generales" de paz y seguridad internacionales y casos "individuales" que afecten la paz y la seguridad internacionales. Por ello, la resolución 748 no puede ser atacada por inconsistencia con la práctica constante.

La siguiente pregunta que hay que hacerse es si el Consejo de Seguridad está obligado a respetar las normas generales del derecho internacional. En el presente caso, los jueces, en opiniones individuales, coincidieron con la proposición de que ningún Estado, carente de tratado de extradición, tiene el deber de extraditar a un presunto delincuente¹⁶. Además, nadie cuestionaba la constatación empírica de que muchos Estados no extraditan a sus nacionales, llegando a veces hasta consagrar expresamente la prohibición en sus constituciones nacionales. Tal renuencia está en perfecta armonía con el derecho internacional actual. Por ello, debe parecer inaceptable el imponer a un Estado un deber que no deriva del derecho internacional general y que abiertamente busca restringir los poderes soberanos normalmente ejercidos por los Estados.

En doctrina legal poco se ha discutido

si el Consejo de Seguridad debe respetar, y hasta dónde, las reglas generales del derecho internacional. Al respecto, se asume que no existe una sola respuesta. Cuando el Consejo de Seguridad actúa a través de la normatividad del Capítulo VI de la Carta, donde sus poderes se limitan en principio a hacer recomendaciones, no le debería estar permitido proponer soluciones que contravengan las reglas generales del derecho internacional¹⁷. En especial el Artículo 36(3) de la Carta recuerda al Consejo de Seguridad que las "disputas legales" deben, por regla general, ser remitidas a la Corte Internacional, y es claro que la Corte está llamada a aplicar las reglas generales del derecho internacional por el Artículo 38(1) de sus Estatutos.

Sin embargo, respecto a los casos en los cuales el Consejo de Seguridad se sirve de sus poderes bajo el Capítulo VII de la Carta, se pueden formular diferentes consideraciones. Cuando quiera que encuentre que existe una amenaza para las paz y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad es libre para actuar de manera apropiada. Todas las medidas de la lista de los Artículos 41 y 42 de la Carta serían ilegales si fueran tomadas por un Estado en contra de otro, salvo si está justificado por el Artículo 51 de la Carta como legítima defensa o, también, en alguna medida al menos, como medida de respuesta. Las garantías básicas de la independencia soberana, tal como está consagrado en la Carta y establecido con mayor detalle en la Resolución 2625 (XXV), no obstaculizan la acción del

¹⁵ Resolución 610 del 16 de marzo de 1988

¹⁶ Enfatizado en la declaración conjunta de los Jueces Evensen, Tarassov, Guillaume y Aguilar, supra nota 10.

¹⁷ Esto está acertadamente subrayado por el Juez Weeramantry en su opinión de disenso, *International Court of Justice Reports 1992*, p. 160 at 176.

Consejo de Seguridad¹⁸. Al respecto, nótese que el Consejo de Seguridad, según los Artículos 41 y 42 de la Carta, de ninguna manera está obligado a tomar medidas sólo contra un Estado agresor; basta que encuentre una situación en los términos contemplados por el Artículo 39 de la Carta. Si tuviera que decidir quién es el agresor y quién es la víctima antes de ser autorizado para hacer uso de sus poderes, se podría paralizar completamente. El sistema de seguridad colectiva, tal como ha sido concebido por la Carta, no admite tales distinciones, lo cual sólo puede ser determinado *ex post*, después que el conflicto ha sido resuelto.

Más delicado es el tema de cuál procedimiento tiene que seguir el Consejo de Seguridad antes de castigar a un país según las disposiciones del Capítulo VII. Con toda certeza, el gobierno de ese país debe ser oído, según lo estipulado en el Artículo 37 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad. Ninguna sanción puede ser impuesta a la ligera. En el presente caso, a Libia se le dió una amplia oportunidad para explicarse. El 21 de enero y el 31 de marzo de 1992, Libia compareció ante el Consejo de Seguridad e hizo extensas exposiciones que fueron debidamente tomadas en cuenta. Sin embargo, la presunción de inocencia no se aplica, y no debe aplicarse, en los procesos ante el Consejo de Seguridad. Las medidas tomadas por éste en base a lo establecido en el Capítulo VII de la Carta, nada tienen en común con la condena de un individuo acusado penalmente. El Consejo de Seguridad fue establecido

como guardián de la paz y la seguridad internacionales. No puede esperar hasta haber investigado exhaustivamente una situación explosiva, según lo descrito en el Artículo 39 de la Carta. Aquí, el propósito de la extradición es precisamente el de establecer si el gobierno de Libia estaba involucrado en el atentado fatal del vuelo 103 de Pan Am. Sería inconsecuente con este propósito permitir que Libia se refugiara tras la presunción de inocencia. Esta presunción es un dispositivo diseñado exclusivamente para proteger individuos. El mantenimiento efectivo de la paz y la seguridad internacionales se vería seriamente amenazado si la presunción de inocencia se extendiera a los Estados, ya que éstos pueden contar con otros mecanismos de protección.

La defensa libia

Otro argumento de defensa al cual Libia podría recurrir es el de afirmar que los requisitos del Artículo 39 de la Carta no fueron satisfechos, porque no se llegó a establecer la existencia de una amenaza o un quebrantamiento de la paz y mucho menos de un acto de agresión. Es cierto que, como se dijo arriba, el Consejo de Seguridad no tiene poderes ilimitados como para decidir legalmente los hechos que son sometidos a su conocimiento. Pero por otra parte, el Consejo de Seguridad dispone ciertamente de un amplio margen de discreción cuando es llamado a evaluar una situación¹⁹. Las Resoluciones 731(1992) y 748(1992) deben

¹⁸ Esto está acertadamente subrayado por el Juez Weeramantry en su opinión de disenso, *International Court of Justice Reports 1992*, p. 160 at 176.

¹⁹ Véase al respecto, G. Cohen-Jonathan, en J.-P. Cot/A. Pellet (eds.), "La Charte des Nations Unies", 2nd ed. 1991, pp. 650, 655 y L.M. Goodrich/E. Hambro/A.P. Simons, "Charter of the United Nations", 3rd ed. 1969, p. 293.

ser vistas en un contexto más amplio de actividades terroristas indubitavelmente imputables a Libia. Desde un punto de vista legal, no puede haber duda que el terrorismo patrocinado por un Estado pone en peligro la paz y la seguridad internacionales. Es incontestable, por ejemplo, el hecho de que opositores del presente régimen libio han sido asesinados en otros países por agentes secretos del gobierno. Existen ciertos indicios de que ahora Libia desea ingresar a la comunidad de naciones civilizadas. Al respecto, la solicitud de extradición respaldada por la Resolución 748(1992) constituye una prueba de fuego. Dada la cantidad de evidencias públicas disponibles sobre el involucramiento de Libia en actividades terroristas en el pasado, no era ilegítimo que el Consejo de Seguridad supusiera la existencia de una relación con la destrucción del vuelo 103 de Pan Am, considerando además los hechos que se le habían presentado. Por ello, basar la Resolución 748 en el Capítulo VII no fue un acto arbitrario.

Por último debe preguntarse si la Corte está investida de poderes para revisar la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad. El punto de partida aquí debe ser la cláusula de jurisdicción contemplada en el Artículo 14(1) del Convenio de Montreal. De acuerdo con ella, la Corte tiene jurisdicción sobre la disputa que existe entre Libia, por una parte, y los Estados Unidos y el Reino Unido, por otra. El Artículo 14(1) se refiere solamente a controversias entre Estados partes del Convenio de Montreal. Esto significa que en el presente proceso la Corte no es competente para actuar como un juez constitucional, cuya tarea sería la de estudiar las Resoluciones 731 y 748 a la luz de la Carta. Para ello, está disponible el procedimiento específico previsto por el Artículo 96 de la Carta,

que permite a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad pedirle una opinión consultiva. En principio, en virtud de un compromiso entre los Estados, a éstos no les está permitido someter al escrutinio judicial las resoluciones de los principales órganos de las Naciones Unidas. Es claramente perceptible el peligro de manipulación y abuso de una tal práctica.

Lo que es cierto en principio, sin embargo, puede cambiar en circunstancias particulares. Tal situación excepcional parecería existir en el presente caso. Bajo el Convenio de Montreal, Libia dispone del derecho de juzgar a los sospechosos en sus propios tribunales y la única justificación concebible para denegar tal derecho puede derivar de la Resolución 748. Es esta Resolución lo que invocan los Estados Unidos y el Reino Unido para justificar su solicitud, pese al sistema establecido por el Convenio de Montreal. A causa de este íntimo vínculo con el tema materia de la disputa, la resolución no puede quedar fuera del campo de examen de la Corte. El inicio de la disputa reposa sobre los efectos legales de esa resolución en la relación específica entre las partes litigantes. Si la Corte dejara completamente de lado la Resolución 748 por no estar comprendida dentro de la jurisdicción del Artículo 14(1) del Convenio de Montreal, tendría que conceder a Libia sus pretensiones. Y con ello socavaría la autoridad de la resolución. Por eso, ignorar la Resolución 748 no es una solución viable. Con todo, si se estima que la Resolución debe ser tenida en cuenta, en la medida en que un cuadro completo de la situación legal no puede obtenerse de otra forma, ésto no debe ir en detrimento de la parte demandante. El Consejo de Seguridad no es sacrosanto, y si la Corte Internacional es llamada a aplicar la Resolución del Consejo de Seguridad, al menos debe estar satisfe-

cha de que ésta cumple con los requisitos de legalidad, tal como lo consagra la Carta de las NU²⁰.

Conclusión

La orden de la Corte Internacional del 14 de abril de 1992 no satisface los instintos profesionales de un abogado internacional. Pero sus defectos, si es que los tiene, se deben más a su razonamiento un tanto superficial que a sus consecuencias. Un pronóstico de resultado sobre el procedimiento principal permite

prever pocas posibilidades de victoria para Libia. Las solicitudes de los Estados Unidos y del Reino Unido de entrega de los dos sospechosos, en principio violatorias de los derechos de Libia bajo el Artículo 7 del Convenio de Montreal, encuentran firme respaldo en la Resolución 748(1992) del Consejo de Seguridad. Esta Resolución no revela ninguna deficiencia legal, aun cuando el lector queda un poco perplejo por el hecho de que, a través de una serie de referencias, pareciera que la resolución tratara de esconder las solicitudes específicas que está haciendo a Libia.

²⁰ En el caso de Namibia, la Corte de Justicia se embarcó en una investigación como evento incidental, prejuzgando su respuesta a una solicitud de opinión consultiva: "Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)", *International Court of Justice Reports* 1971, p. 16 at 45.

Sufragio efectivo, procesos electorales y Estado de Derecho. Entre la tradición y la evolución

Héctor Rodríguez Espinoza*

México arribó a la presente centuria incubando en el seno de sus contradicciones, a la primera revolución social de dicho siglo. La reacción natural ante una dictadura que ya rebasaba tres décadas, se encierra en el lema que usó Francisco I. Madero y que desde entonces adoptó el gobierno constituido: "Sufragio Efectivo, No Reelección".

La no reelección pertenece al pasado. Pero el sufragio efectivo – piedra angular de toda fase electoral de la Democracia – es una institución que sigue estando en el centro de la disputa nacional por la obtención y retención legítimas del poder público y, desde ahí, del ejercicio de un mandato cuyo sentido se contiene en la acertada definición que de la democracia nos da el Art. 3º constitucional "... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".¹

El derecho al sufragio es uno de esos derechos que llamados – por la Doctrina jurídica – subjetivos públicos de ejercicio obligatorio, pertenecen a la esfera de libertades del patrimonio jurídico del ciudadano mexicano. Para que dicho sufragio sea efectivo, se han ensayado diver-

sos mecanismos en nuestro devenir histórico independiente, contenidos en seis Constituciones Políticas, once leyes electorales y multitud de otros ordenamientos legislativos, cuyas consagraciones anteriores (reformas constitucionales y promulgación de los Códigos Federales Electoral y de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 1987 y 1990), tuvieron su aplicación en Julio de 1988 y Agosto de 1991, en los más complicados, competidos y aleccionadores procesos electorales.

Tanto el derecho – obligación del sufragio por parte del ciudadano – y el debido respeto para que sea efectivo (real y verdadero, en oposición a lo dudoso o quimérico: Diccionario de la Real Academia Española) por parte de los órganos electorales del Gobierno, constituyen una elemental relación bilateral que encierra y simboliza el imperativo marco jurídico a que debe sujetarse el proceso electoral dentro de nuestro Estado de Derecho, entendido como "aquella organización en la cual la actividad estatal está sometida incondicionalmente al orden jurídico, y cada uno de los actos que realiza el Estado deben legitimarse por el Derecho".²

Ahora bien, un elemento del Estado de Derecho – contemporáneo es la sepa-

* Profesor y ex-Director de la Escuela de Derecho de la Universidad de Sonora, México; ex-Coordinador General de Cultura del Gobierno de Estado de Sonora; Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Sonora

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Mario de la Cueva, Separación de Poderes. Grandeza y tragedia de la Corte. Artículo publicado en el Diario Excelsior, 1976.

ración de los Poderes, pero ya no en forma tripartita, sino bipartita: de un lado los Poderes Políticos (legislativo y ejecutivo) y frente a ellos el Poder Judicial, al que se encomienda el control y respeto de la libertad, de las leyes y particularmente de la norma suprema de la nación.

De lo anterior se desprendería que en nuestro Estado de Derecho, las controversias que surjan con motivo del sufragio periódico de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, serán conocidas y resueltas por el Poder judicial, garante natural del régimen de legalidad. Sin embargo, ello no es así. Este punto, en apariencia sencillo, ha generado históricos enconos y debates que han conformado una llamada tradición mexicana, que a su vez ha devenido en la substracción de esta materia del ámbito del Poder judicial y trasladado al Poder legislativo, dando lugar a una Institución llamada autocalificación de elecciones de los propios órganos legislativos (Cámara de Diputados y de Senadores, Art. 60 Constitucional) y calificación legislativa de elecciones de Presidente de la República (Cámara de Diputados, Art. 74, Frac. I, Constitucional).

Resultaría prolijo exponer todos los sistemas que, a este respecto, han contemplado las legislaciones electorales del país, desde aquella lejana Constitución española de 1812. Bástenos referirnos a los dos últimos ordenamientos de esa índole, para captar y centrar el problema:

— Las reformas constitucionales de 1977 y la Ley reglamentaria, congruentes con la referida tradición jurídica nacional, dispusieron que "cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas, la resolución será definitiva e inatacable (Art. 60 Constitucional)". Pero se adicionó un párrafo a

dicho precepto, disponiendo que "procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio electoral de la Cámara de Diputados".

Esta ingerencia de la Honorable Suprema Corte de Justicia fue, de hecho, inoperante, pues en las elecciones de 1979, 1982 y 1985, se presentaron sólo algunos asuntos, que fueron declarados improcedentes por no cumplir con requisitos de forma, por lo que en ningún caso la Corte conoció el fondo de los recursos, quizá por razones políticas, sin perjuicio de que su resolución era una mera opinión de efectos declarativos.

Por su parte, las reformas constitucionales y el Código Federal Electoral de 1987, derogan el citado recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, e instituyen un Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya competencia — determinada en la ley — es la de conocer de dos de los recursos establecidos (apelación y queja) para impugnar la ilegalidad de los actos de los organismos electorales. Adelante acota que "las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, (y) todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables", párrafo éste último que confirma la improcedencia del juicio de amparo, genéricamente prevista en la Frac. VII del Art. 73 de la Ley de Amparo. Aquí es importante citar los motivos expuestos por el Ejecutivo, en el texto de iniciativa de reformas, porque resume el criterio gubernamental de entonces sobre este asunto:

"Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos

y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en el Artículo 50 Constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversias ha producido entre juristas y publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977".

"La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo, a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto Tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político: por lo mismo para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia".

"En cambio, la iniciativa propone la institución de un Tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias, y asegure su desenvolvimiento conforme a la Ley, así como la transparencia en las acciones y mecanismos electorales. Al propio tiempo, atendiendo al principio de división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación ya descrito, los Colegios Electora-

les de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones: y sus resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables. En efecto, asignar a los Colegios Electorales de las propias Cámaras el carácter de órganos decisorios, en última instancia, en la calificación de sus propias elecciones, es la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas cámaras".³

Hasta aquí es imposible observar el altísimo grado de dificultad que representa para el sistema político mexicano y para la cultura jurídica nacional, alcanzar un consenso constitucional sobre el método más idóneo y eficaz de subordinar el sufragio ciudadano y el proceso electoral que lleva consigo, al marco de legalidad y a la decisión de un Tribunal Jurisdiccional Electoral.

Cuando con motivo de las últimas reformas constitucionales y de la promulgación del referido Código Electoral creímos que por fin se había llegado a un criterio atinado y duradero, la jornada electoral de 1988 bastó para demostrarnos – entre muchas otras cosas – que tal propósito no se ha logrado. Fue público y notorio que, a pesar del prestigio que irradian las relevantes personalidades de los integrantes del Tribunal Electoral Federal, y de su honesto empeño y desempeño en cumplir con su deber y su función jurisdiccional, no dejaron satisfechas las expectativas jurídicas, políticas y de la sociedad civil, depositadas en esta instancia: según el informe correspondiente, antes de la jornada electoral se resolvieron 23 recursos de apelación, y después de la jornada 593 recursos de queja (578 de elecciones federales y 15 de elecciones del Distrito Federal). De ellos, fueron

³ Iniciativa de Reformas a los Artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 constitucionales, 1987.

aceptados 64 – determinándose la anulación de cómputo en 490 casillas –, desestimados 529, entre notoriamente improcedentes, desestimientos, duplicados, sobreesidos y otros.⁴

Los más importantes motivos de crítica al papel jugado por el Tribunal fueron: a) excesiva complejidad de los preceptos relativos a los medios de impugnación y al procedimiento contencioso electoral; b) estrechos cauces probatorios; c) el relativo alcance de las resoluciones del tribunal, frente a la facultad otorgada a los Colegios electorales de ser la última instancia en la calificación de las elecciones.

Pero sin perjuicio de lo anterior y en descargo de ese alto Cuerpo, debe decirse que los Partidos Políticos adolecieron de una falta de capacitación jurídica de sus técnicos del Derecho ante un novedoso sistema de recursos y procedimiento contencioso electoral.

La situación anterior a las recientes reformas constitucionales y aprobación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue una oportunidad ciertamente difícil y perentoria, pero propicia, para que se reabriese, con toda honestidad intelectual, el viejo debate aquí apuntado, para que el Derecho electoral mexicano evolucionase en un sentido inteligente y atinado, y el sufragio del ciudadano y los procesos electorales que desata cada tres años, sean gobernados por reglas claras y un tribunal del más alto rango, pero todos sometidos al imperio del Derecho.

El asunto es asaz escabroso. Para

comprenderlo en su justa y trascendente dimensión histórica, jurídica y política, basta confrontar los criterios no sólo distintos, sino contradictorios, de dos de los más grandes juristas que nuestro país ha dado: Felipe Tena Ramírez y Mario de la Cueva, que reflejan la lucha entre la tradición y la evolución:

Felipe Tena Ramírez – “En cuanto a la posibilidad de que la corte intervenga en el sufragio para purgarlo de sus vicios ancestrales, la opinión pública bien orientada tendrá que renunciar a pedirlo.

El fraude electoral, que hinca sus raíces en lo más íntimo de nuestra historia, desencadenó en otro tiempo luchas y suscita todavía pasiones violentas. Lo poco que el poder neutral, por excelencia, alcanzará a hacer por extirpar esas raíces, no compensaría el previsible quebranto de su neutralidad, que constituye su razón de ser y su única fuerza. Si la Corte interviniera en la política electoral con intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención ... la política no tiene nada que ganar, pero la justicia si tiene mucho que perder”.⁵

Mario de la Cueva – “A la naturaleza de la democracia social corresponde la intervención del poder Judicial en los conflictos políticos, porque toda la actividad estatal debe estar sometida al derecho. Pero ha de ser una intervención suprema, porque sus resoluciones son superiores a los criterios y a las decisio-

⁴ Informe de las Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, proceso electoral 1987-1988. Primera Edición, México, 1988.

⁵ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. México 1981, Págs. 554 y 555. Citado por Edmundo Elías Musi. “Improcedencia del Juicio de Amparo en materia político electoral”. Pág. 141.

nes políticas . Por lo tanto, si de verdad se quiere penetrar en la entraña de la democracia social y someter el proceso electoral a la legalidad, otórguese a la Corte facultad de declarar, como instancia decisoria inatacable, la existencia de las violaciones y la nulidad del proceso. Y que no se hable de degradación del poder legislativo, porque no puede haberla cuando se le somete al derecho, de la misma manera que no la hay cuando la Corte decreta la inconstitucionalidad de una ley; esto es, la sentencia de amparo no degrada a la autoridad política; en cambio, el sometimiento de una resolución jurídica a un poder político sí es una degradación del derecho”.

“Otorgar el primado a un poder político es negar nuestro pasado y los principios de nuestras constituciones de 1857 y 1917; es quebrar la línea de Rejón y de Otero y del Acta de Reformas; es destruir el valor del juicio de amparo y hacerle perder su bien ganado prestigio en la vida nacional y el respeto y la admiración del mundo a la grandeza de su idea”.

“La Corte está inerme ante los Poderes políticos, y esa es su tragedia. Pero posee la majestad del derecho.”⁶

Cabe aquí mencionar, así sea sucintamente, el panorama legislativo que en esta materia prevalece en el derecho comparado, con base en el conocimiento de 23 Estados:

En primer lugar tenemos los Estados cuyos sistemas jurídicos comiciales consagran la calificación electoral por Organismo político (autocalificación): Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Dinamarca, Francia (permite recurrir ante el Consejo Constitucional la calificación legislativa), Italia, Noruega, Panamá, Paraguay, Venezuela, Estados Unidos, Checoslovaquia,

Alemania (permite recurrir ante la Corte constitucional la calificación legislativa).

En segundo lugar, los Estados que consagran la calificación electoral por órgano jurisdiccional (se distinguen tres posibilidades en su integración: miembros ordinarios del Poder judicial, jueces expresamente nombrados, o especialistas pero con jurisdicción en otros aspectos de índole de índole político-constitucional): Argentina, Costa Rica, El Salvador, Francia (previa calificación legislativa), Guatemala, Honduras, Inglaterra, Nicaragua, Panamá, Alemania (previa calificación legislativa) y Venezuela.

Sea lo que fuere, las necesidades de la ciudadanía mexicana cada vez más instruída, educada y madura en su cultura política electoral, demandan el talento de la intelectualidad jurídica y política para decidir, de una vez y para siempre, la consumación del Estado de Derecho de la República Mexicana. Decidir que su régimen de derechos, obligaciones y libertades, en especial la del sufragio, será sometido al Imperio del Derecho. Y el Imperio del Derecho – dentro de la moderna concepción de la separación de Poderes – debe ser conferido a un Tribunal Electoral autónomo, con competencia constitucional de última instancia en la calificación de las elecciones.

De esta manera se salvaguarda al Poder Judicial de las pasiones y excesos de la contienda política, pero también se cumple con los principios de la Democracia, de la República y del Estado de Derecho, al conferir a un Organismo Jurisdiccional especializado, la resolución legal y constitucional de esta materia.

Este mi punto de vista, de corte ciertamente jurisdiccional, tendría su expresión normativa en una reforma al Artículo 60

⁶ Mario de la Cueva Idem.

Constitucional, en la parte relativa, para quedar como sigue:

Art. 60 - "...La Ley ...instituirá un Tribunal autónomo que será el órgano jurisdiccional en material electoral y tendrá la competencia que determine la propia Ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias, definitivas e inatacables, así como la última instancia en materia de proceso contencioso electoral."

Por supuesto que lo anterior implicará reformas y/o adiciones al resto del Art. 60, así como a otros preceptos constitucionales relacionados con esta materia, sin perjuicio de que corresponderá a la

legislación ordinaria reglamentar la forma de integración de dicho Tribunal, el conjunto de atribuciones y deberes, el sistema de medios de impugnación, las normas de procedimiento y demás disposiciones relativas a esta recompuesta institución contenciosa en el orden electoral federal.

En cuanto hace al ámbito de los Estados, acorde con nuestro sistema federal, corresponderá a sus gobiernos adecuar en tal sentido sus legislaciones a la norma federal, para contar con una estructura jurídica armónica en todo el sistema electoral nacional.

Defensores de derechos humanos: proyecto de declaración

*Allan McChesney y Nigel Rodley**

Cuando un instrumento de derechos humanos es aprobado o ratificado por un Estado, parece elemental suponer que sus ciudadanos tienen derecho a conocer su contenido y a obrar de conformidad con sus disposiciones. No obstante, este lazo de sentido común entre promesa y práctica es raramente comprendido en todos sus términos, y a menudo es ignorado por los Estados. Un grupo de trabajo encargado de informar a la Comisión de Derechos Humanos de N.U., se ha venido reuniendo anualmente para elaborar un proyecto de Declaración sobre el derecho a conocer y promover los derechos humanos. En enero de 1992, en ocasión de su séptimo período de sesiones anuales, el Grupo de Trabajo completó su primera redacción del proyecto de documento. Muchos problemas de larga data aún no se han resuelto.

Una declaración sobre conocimiento y acción de derechos humanos se encuentra en el Principio VII del Acta Final de Helsinki de 1975 ("acuerdo de Helsinki"). Esta cláusula habla simplemente de "el derecho del individuo a conocer sus de-

rechos y sus deberes y a actuar de conformidad con ellos en ese campo". Durante la Guerra Fría, los representantes de los gobiernos occidentales se basaron en este principio para increpar a los miembros del bloque del Este el entorpecer las actividades y la vida de los disidentes políticos. Algunos de estos activistas han organizado específicamente la promoción de los principios de derechos humanos proclamados en el Acta Final de Helsinki. La opresión que dichos individuos experimentaron fue tema corriente de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, la que se reúne periódicamente para elaborar y supervisar el cumplimiento del Acuerdo de Helsinki y los acuerdos subsiguientes.

Habida cuenta de la utilidad del Principio VII en el apoyo a los disidentes políticos en Europa Central y del Este, algunas naciones occidentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) tuvieron activa participación durante la década de 1980 para lograr, dentro del sistema de Naciones Unidas una Declaración sobre "Derecho a Saber y Actuar". Canadá

* Allan McChesney, abogado canadiense y consultor en derechos humanos, representó a la CIJ en los períodos de sesiones del grupo de trabajo de 1991 y 1992. Nigel Rodley, representa a Amnistía Internacional en el grupo de trabajo desde 1990, es profesor de derecho del Centro de derechos humanos de la Universidad de Essex y Decano de la Escuela de Derecho desde agosto de 1992.

y Noruega fueron los proponentes gubernamentales más importantes de tal Declaración.

Como se sugirió con el nombre dado al Grupo de Trabajo creado para elaborar el proyecto de Declaración, las realidades políticas del momento hicieron que el mandato del cuerpo extendiera los deberes no solamente a los Estados sino también a los activistas de derechos humanos.¹ Desde la perspectiva de las ONG, la inclusión del examen de posibles deberes para los defensores de derechos humanos fue desafortunada, dado que los gobiernos han demostrado bastante inventiva en encontrar medios que limiten el ejercicio de los derechos humanos.

Desde la inauguración del Grupo de Trabajo, ha existido una constante tensión entre los que quieren que el instrumento propuesto sirva para fortalecer los derechos humanos existentes con respecto a los "defensores de derechos humanos" y los que buscan restringir la libertad de acción no gubernamental, a través de disposiciones que establezcan deberes y limitaciones sobre los individuos y los grupos. Pueden encontrarse argumentos de apoyo a ambos puntos de vista en el trabajo voluminoso e importante llevado a cabo en este campo por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, conducido por Erica-Irene Daes (Grecia) como Relatora Especial.²

Una tarea importante del Grupo de Trabajo fue "no establecer nuevos derechos sino elaborar los derechos existentes que los Estados ya están obligados a poner en práctica".³ El Grupo de trabajo es abierto por lo que cualquier gobierno puede tomar parte. Ciertas ONG han tenido una participación activa, aunque oficialmente sólo toman parte como observadores. En el primer par de años, la Liga Internacional de Derechos Humanos realizó la mayoría del trabajo para las ONG. La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) ha sido un contribuyente de sólida consistencia. En las últimas sesiones la CIJ y Amnistía Internacional han efectuado los principales aportes de las ONG.

Hablando con carácter general, las ONG han compartido la perspectiva de los gobiernos de promover la Declaración y fue especialmente así en los primeros períodos de sesiones. Las ONG han sido menos vigorosas sobre el tema de si debía incluirse algunos deberes y limitaciones en la Declaración con respecto al trabajo de derechos humanos de individuos y de grupos. Nuestra posición ha sido que los instrumentos existentes contienen suficientes restricciones. El propósito de la nueva Declaración es apuntalar los derechos ante la real y a veces violenta supresión llevada a cabo por los gobiernos y sus funcionarios, en lugar de proteger a los gobiernos frente a aquellos

¹ El mandato del grupo está indicado por su nombre: Grupo de trabajo sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

² Proyecto de Cuerpo de Principios y Pautas sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, E/CN.4/Sub.2/1985/30 y Anexo explicativo E/CN.4/Sub.2/1985/30/Add.1

³ Delegación observadora de Amnistía Internacional, Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/1991/57, de 4 de marzo de 1991.

que buscan ejercer los derechos humanos.⁴

Conflicto y compromiso

Durante lo más intenso de la Guerra Fría, la Unión Soviética y sus aliados aparecían (desde el punto de vista de las ONG) dificultando los progresos del Grupo de Trabajo, con lo cual era difícil llegar a un acuerdo sobre cualquier disposición. De todas formas las negociaciones fueron surgiendo lentamente en cuanto a reforzar los derechos o libertades de expresión, asociación y reunión.

Algunos de los elementos más contestados fueron dejados de lado para ser resueltos en etapas posteriores de negociación. Estos se plantearon en 1991 y 1992. Entre los puntos de dificultad presentados en estos períodos de sesiones están:

- El deseo de algunos Estados de imponer a los individuos y grupos deberes específicos con respecto al Estado o a determinadas ideologías u imposiciones culturales.⁵

- El deseo de algunos Estados de hacer que todas las actividades de los defensores de derechos humanos estuvieran sujetas a la legislación nacional y aún a medidas administrativas ordinarias.⁶
- La responsabilidad de los Estados de proteger a los defensores de derechos humanos y el deber de investigar abusos contra sus derechos.
- La desconfianza de algunos Estados de aceptar la cooperación internacional de las ONG en la supervisión de violaciones de derechos humanos, como por ejemplo en la observación de procesos judiciales.
- Los deberes y libertades de los miembros de grupos profesionales (ej. médicos y abogados) y otros cuyos trabajos involucran violaciones potenciales o protección de derechos humanos (ej. funcionarios y policía de prisiones).
- La cuestión de las contribuciones financieras que reciben los individuos y grupos, provenientes del exterior del país en el cual llevan a cabo su trabajo.
- El deseo de algunos gobiernos de

⁴ Este punto fue planteado también en ocasiones por representantes gubernamentales. Un buen ejemplo es la declaración de la delegación de los Países Bajos en 1986, Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/1986/40.

⁵ Representantes de ONG expresaron repetidamente que, idealmente, no deberían establecerse en su Declaración, deberes específicos para los defensores de derechos humanos. Hubo un amplio consenso entre los participantes del Grupo de Trabajo acerca de que sería aceptable incluir las palabras del artículo 29, par. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad." El observador de la CIJ declaró: "Parecería ilógico establecer restricciones que ya están incluidas en otros instrumentos de derechos humanos". Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/1992/53, 27 de febrero de 1992, par. 119.

⁶ La inclusión de tales ideas en la Declaración podría crear un precedente peligroso, como fue indicado por la intervención de la CIJ, párrafos 154 y 155 de E/CN.4/1991/57. La delegación de Portugal señaló que "la declaración no intentaba dar a la legislación nacional el alcance de determinar como iba a ser aplicado el instrumento" y las delegaciones del Reino Unido y Austria estuvieron de acuerdo. Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/1992/53, 27 de febrero de 1992.

acordar a los individuos el deber de reaccionar ante los abusos de derechos humanos cometidos en sus países por autores de gubernamentales.

- El deseo de algunos Estados de integrar el lenguaje de otros instrumentos internacionales de derechos humanos no relacionados directamente con el propósito de esta Declaración (ej. derechos de los pueblos) y los problemas vistos por otros gobiernos con respecto a la ilusoria prioridad que ello significaría.⁷

Un problema permanentemente detectado por las ONG ha sido que, los intentos para llegar a compromisos o para conciliar opiniones opuestas, habían conducido a una Declaración excesivamente larga. Los artículos y el preámbulo del proyecto contienen varias cláusulas que no enfocan los objetivos centrales de la Declaración y que pueden confundir al lector común o no experto. En el período de sesiones de 1992, los oradores de las ONG exhortaron al Grupo de Trabajo que era necesario lograr un instrumento corto, práctico y comprensible. Aunque este punto de vista fue apoyado por varios exponentes de gobiernos – y lo mismo habían expresado algunos representantes de gobiernos y de ONG en la década de 1980⁸ – los resultados de las negociaciones de 1992 continuaron en la tendencia de complejidad e inaccesibilidad para un lector común o un defensor

de derechos humanos no especialista.

Algunos gobiernos, durante el período de sesiones de 1992 desplegaron una gran flexibilidad en tratar de encontrar un lenguaje de compromiso que ayudara a alcanzar el consenso, aún cuando el consenso significaba el patrocinar ideas que no habían sido aceptadas por sus gobiernos en la arena internacional. Además, hubieron movimientos significativos en los períodos de sesiones de 1990, 1991 y 1992 por parte de gobiernos que durante años habían tenido disparidad de puntos de vista sobre determinados problemas con las ONG. En 1992 Senegal y Rusia retiraron proyectos litigiosos que habían presentado en períodos anteriores, lo que aceleró y ayudó en cierta forma las deliberaciones.⁹

Un informe sobre la primera lectura del Proyecto de Declaración fue presentado a la Comisión de Derechos Humanos de N.U. en febrero de 1992. Los gobiernos y las ONG examinarán el texto en preparación para la segunda lectura, que esperan comenzar en enero de 1993 en Ginebra. En el ínterin, la Secretaría de Derechos Humanos de N.U. llevará a cabo una "revisión técnica". Ello es así para asegurar una uniformidad adecuada del lenguaje dentro del texto proyectado y entre los términos usado en el Proyecto de Declaración y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos en vigor. Otras consideraciones serán la terminología en cuanto al uso

⁷ "El observador de la delegación de la Comisión Internacional de Juristas dijo que, cualquiera fuera el lenguaje adoptado, para las víctimas y para los defensores de derechos humanos, lo más importante era decidir cuales violaciones de derechos humanos merecía mayor atención de su parte en un momento dado". Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/1992/53, 27 de febrero de 1992.

⁸ Por ejemplo, ver la declaración hecha por la CIJ, la Liga Internacional de Derechos Humanos y Amnistía Internacional en 1986, y la declaración de apertura del Presidente-Relator de Australia. Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/1986/40.

⁹ Rusia retiró las disposiciones del proyecto introducidas por la ex URSS.

del género neutro y el armonizar las versiones en los distintos idiomas.

A los efectos de estimular a los defensores de derechos humanos del mundo para que hagan conocer sus opiniones en los próximos meses, hemos anexado extractos de algunas disposiciones del proyecto que directamente se relacionan con el trabajo de los pensadores, educadores y activistas no gubernamentales de derechos humanos.¹⁰

Capítulo I, Artículo 3

Toda persona tiene derecho, a título particular y en asociación con otros individuos, a promover la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales (universalmente reconocidos) en los planos nacional e internacional y a esforzarse por ellas. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración sean efectivamente garantizados.

Capítulo II, Artículo 1

Toda persona tiene derecho a conocer e, individual o conjuntamente con otras, a ser informada de sus derechos y libertades y de los de (los demás) y a darlos a conocer.

Capítulo II, Artículo 2

Toda persona tiene derecho, individualmente o junto con otras:

- a) A recabar, obtener, recibir y guardar información sobre esos derechos y libertades, con inclusión del acceso irrestricto a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativos, judiciales y administrativos internos;
- b) A publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a los derechos humanos y las libertades fundamentales (universalmente reconocidos).

Capítulo II, Artículo 3

Toda persona tiene derecho, en forma individual o en asociación con otras, a estudiar y debatir si esos derechos y libertades se observan, tanto en la ley como en la práctica, (en su propio país y en otras partes,) y a tener una opinión al respecto (así como a señalar a la atención del público esas cuestiones).

Capítulo II, Artículo 5

1. Incumbe a los Estados la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
2. Entre tales medidas figurarán las siguientes:
 - a) La publicación y la amplia difusión

¹⁰ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, E/CN.4/1992/53, de 27 de febrero de 1992, Anexo I.

Por favor tener en cuenta que: Algunas palabras están entre paréntesis para indicar que no se ha llegado a pleno consenso para su adopción. No se puede lograr una comprensión adecuada de las inferencias de estas disposiciones sin hacer referencia a la totalidad de los informes del Presidente-Relator para 1992 y los años anteriores. Una serie de disposiciones importantes y de versiones opuestas no fueron incluidas en este breve resumen.

de las leyes y los reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;

- b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluidos los informes periódicos de los Estados a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sean partes, así como los informes oficiales de estos órganos.

Capítulo III, Artículo 1

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales (universalmente reconocidos), toda persona tiene derecho, a título particular y en asociación con otros individuos, en el plano nacional e internacional:

- a) A reunirse o a celebrar asambleas pacíficamente,
b) A formar organizaciones, asociaciones o, en su caso, grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Capítulo III, Artículo 2

Toda persona tiene derecho, a título particular y en asociación con otros individuos, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el de toda persona, a título particular y en

asociación con otros individuos, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Capítulo III, Artículo 4¹¹

(A fin de garantizar la independencia y la libertad de acción en sus actividades, los individuos, grupos e instituciones (deberán tener) tienen derecho a solicitar, recibir y utilizar contribuciones voluntarias financieras y de otra índole con el único objeto de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales (universalmente reconocidos).)

(Esas contribuciones del extranjero estarán sujetas, sobre una base no discriminatoria, a la legislación nacional generalmente aplicable a la entrada de fondos, bienes y servicios y dicha legislación no se aplicará de manera que impida la aplicación de las contribuciones a la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (universalmente reconocidos).)

Capítulo IV, Artículo 1

En el ejercicio del derecho a promover y proteger los derechos humanos enunciados en la presente declaración, al igual que en el ejercicio de otros derechos humanos y libertades fundamentales (universalmente reconocidos), toda persona tiene derecho a ser protegida y

¹¹ Hubieron varias propuestas con respecto al proyecto de Artículo 4. Ver las notas de discusión en el Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/1992/53, par. 76-100 y el comentario en el Anexo.

a disponer de recursos eficaces en caso de violaciones de dichos derechos.

Capítulo IV, Artículo 2

A tales efectos, toda persona tiene derecho, entre otras cosas, a:

- a) Señalar públicamente las violaciones de los derechos humanos y denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales mediante peticiones u otros medios ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas competentes o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, así como ante cualesquiera organismos internacionales competentes;
- f) Dirigirse libremente a los organismos internacionales que, con arreglo a los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos, y comunicarse sin trabas con ellos.

Capítulo IV, Artículo 3

A los mismos efectos, cada Estado, entre otras cosas:

- a) Asegurará que las autoridades competentes protejan a toda persona a título particular o en asociación con otros individuos, de cualquier tipo de violencia, amenaza, represalia, discriminación adversa de hecho o de derecho, presiones o cualquier otra medida arbitraria como consecuencia de su ejercicio legítimo de los derechos enunciados en la presente Declaración;
- b) Alentará y apoyará el desarrollo de otras instituciones destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fun-

damentales (universalmente reconocidos) en todo territorio que esté bajo su jurisdicción, como, por ejemplo, *ombudsman*, comisiones de derechos humanos y otros mecanismos apropiados;

- c) Realizará una investigación o pesquisa rápida e imparcial, o garantizará que se realice, cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales (universalmente reconocidos) en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción.

Capítulo IV, Artículo 4

Los particulares o grupos cuyas actividades profesionales u ocupacionales puedan repercutir en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales (universalmente reconocidos) tienen, en el ejercicio de su profesión u ocupación, el derecho y la responsabilidad de promover, respetar y observar esos derechos y libertades y la dignidad y la autoestima de cada individuo, así como las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes. Este derecho y esta responsabilidad incumben también a quienes establecen o supervisan la aplicación de dichas normas.

Capítulo V, Artículo 1

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite o suprima las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (y de otros instrumentos internacionales en esta esfera).

Capítulo V, Artículo 2

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones y compromisos internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual deben aplicarse y disfrutarse los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

Capítulo V, Artículo 3

En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, a título particular o en asociación con otras, estará sujeta a más limitaciones que las que determine la ley, exclusivamente con objeto de asegurar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática y de conformidad con las obligaciones y los compromisos internacionales pertinentes.

Capítulo V, Artículo 4

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un individuo, grupo o institución el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objetivo suprimir los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración o imponerles limitaciones mayores que las previstas en esta Declaración.

Capítulo V, Artículo 5¹²

(Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.)

(Toda persona, a título particular o en asociación con otros individuos, debe respetar y promover el respeto de los derechos, las libertades, la identidad y la dignidad humana de todos los demás miembros de la comunidad, así como de la identidad de la comunidad en su conjunto.)

(El establecimiento de un orden social e internacional en el que puedan realizarse plenamente los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos es responsabilidad de todos.)

¹² Varias propuestas opuestas fueron presentadas en un intento de forzar un compromiso para este Artículo. Las distintas alternativas están anotadas en E/CN.4/1992/53. Como correspondía, los observadores de las ONG sugirieron que sería inadecuado insertar un Artículo de este tipo, que impone deberes a los individuos. Los compromisos más aceptables serán los que se basen en términos que ya han sido acordados en instrumentos de derechos humanos de carácter universal.

Comisión de Derechos Humanos - 48 período de sesiones

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas que celebró su 48º período de sesiones, en Ginebra, del 27 de enero al 6 de marzo de 1992, se caracterizó por la acción con respecto a la situación en 22 países. Si bien continuaron los procedimientos de examen de abusos en Cuba, Guinea Ecuatorial, Haití, Myanmar (Birmania), Somalia, Sudán y Zaire, no prosperó ninguna acción sobre violaciones en China, Tibet, ni en Siria y se diluyó una iniciativa sobre Timor Oriental. Se adoptaron nuevos proyectos de declaración sobre desapariciones y minorías, que fueron transmitidos para su adopción a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social. La Comisión efectuó progresos tendientes a la adopción de un Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, para establecer un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención o prisión y comenzó la consideración de un mecanismo de emergencia que permita a la Comisión la toma de acciones sobre violaciones de derechos humanos entre los períodos de sesiones.

La Comisión, en virtud de los nombramientos realizados por el nuevo Secretario General de N.U. Boutros Boutros-Ghali, recibió a Antoine Blanca (Francia) que reemplazó a Jan Martenson (Suecia) en el cargo de Subsecretario General para los Derechos Humanos y Director de la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra, y a Jan Eliason (Suecia) en el cargo de Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios y Derechos Humanos.

Mientras las situaciones en los países africanos dominaron las sesiones "confidenciales", Asia, incluyendo Myanmar, Timor Oriental, Tibet, Irán, Iraq y Sri

Lanka, fue la región principal de examen público por las violaciones de los derechos humanos. Esto completa un cambio histórico de América Latina, la que constituyó el foco de la atención pública en la década de los 80. El grupo de Asia actuó intensamente y como bloque desde el comienzo, no obstante, la nominación del representante de Irán como Vicepresidente de la Comisión. Varios consideraron que la elección de un país, cuya situación está sujeta a un relator especial por graves violaciones de los derechos humanos, constituía un desafío y un signo de intransigencia.

Por el contrario, los representantes de Europa del Este no se reunieron como bloque regional, guiándose en gran parte por el grupo occidental. Por lo tanto, la división norte-sur ha ido sustituyendo en forma creciente la confrontación este-oeste en el proceso de la toma de decisiones de la Comisión.

El grupo Occidental teme que el reciente aumento del número de miembros de la Comisión de 43 a 53 perjudique su examen crítico de abusos de derechos humanos, si un número creciente de situaciones en los países debe ser analizado. La agregación de diez países del sur creó una distribución regional más equitativa, si bien el final de la Guerra Fría y un aumento de la democratización a nivel mundial, significa una mayor potencialidad para la denuncia de violaciones.

En la primera reunión de la Comisión fueron electos Pal Solt (Hungría) como Presidente, Ligia Galvis (Colombia) como Relatora y Roland Alfred Walker (Australia), Mohamed Ennaceur (Túnez), y Sirous Nasser (Irán) como los tres Vicepresidentes. Durante el transcurso de las se-

siones, la Comisión adoptó 82 resoluciones y 17 decisiones, 81 de las cuales fueron adoptadas por consenso. Hizo uso de la palabra un gran número de oradores, entre ellos el depuesto Presidente de Haití Jean-Bertrand Aristide; René Felber, Presidente de la Confederación Helvética; Omer Arteh Ghalib, Primer Ministro de Somalia; Yasser Arafat, Presidente del Comité Ejecutivo de la Organización por la Liberación de Palestina; Stanislav S. Shushkevich, Presidente del Soviet Supremo de Belarus; Dan Quayle, Vicepresidente de los Estados Unidos de Norteamérica; Jalal Ali Lutfi, Presidente de la Corte Suprema de Sudán; Sadako Ogata, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Frederico Mayor, Director General de UNESCO y Emeka Anyaoku, Secretario General del Commonwealth.

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) intervino en cuatro ocasiones: (a) en apoyo de la propuesta de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas que en los territorios ocupados tienen los asentamientos israelíes; (b) en la crítica del enriquecimiento fraudulento de los responsables del Estado; (c) en informar sobre situaciones preocupantes de los derechos humanos en los países, especialmente en Timor Oriental, Myanmar y Tibet; y (d) entre otros asuntos en la Declaración sobre Desapariciones, el Grupo de Trabajo sobre la Detención, la cuestión del habeas corpus, y el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura. En una intervención conjunta, la CIJ y la Federación Internacional de Derechos Humanos expresaron su preocupación acerca del proyecto de declaración de la Organización de la

Conferencia Islámica sobre Derechos Humanos y el Islam. Se hizo referencia a que la declaración amenaza el consenso inter-cultural sobre el cual se basan los instrumentos internacionales de derechos humanos e introduce una intolerable discriminación contra las mujeres y los no musulmanes. La CIJ también habló en representación de 30 ONG para expresar su profunda inquietud y tristeza ante la actual escalada de intolerancia, racismo, extremismo religioso y xenofobia en el mundo.

Situaciones en los países

Procedimiento confidencial "1503"

Este año se registraron adelantos sin precedentes en el procedimiento confidencial "1503", ya que un país pasó a la consideración pública, otro será examinado por un Relator Especial y otros dos por el Secretario General o una tercera persona que él designe. En una de las acciones más positivas de la Comisión, Myanmar fue sacada del procedimiento confidencial, en virtud del cual el Profesor Yozo Yokota, en primer lugar y luego la Profesora Sadako Ogata habían visitado el país y recabado información. Se designó un Relator Especial para examinar la situación de los derechos humanos en Myanmar e informar públicamente a la Comisión en su próximo período de sesiones. La Comisión "lamenta" que el gobierno no haya instituido un estado democrático y toma nota "con preocupación de la gravedad de la situación de los derechos humanos".¹ La resolución fue aprobada sin votación.

La mayoría de los países cuya consi-

¹ 1991/58

deración se mantiene bajo el procedimiento confidencial son africanos: Chad, Somalia, Sudán y Zaire. A iniciativa de los Estados Unidos se designó un Relator Especial (27 votos a favor, 7 en contra y 16 abstenciones), a los efectos de informar el año próximo sobre la situación de los derechos humanos en Sudán. Si bien el informe será examinado a puertas cerradas, la designación de un Relator acerca de un paso más a Sudán del examen público. Este movimiento positivo podría significar el derrumbamiento del muro de silencio que rodea el sub-Sahara en Africa. (Solamente Sudáfrica y Guinea Ecuatorial – durante largo tiempo foco de atención de N.U. – han sido previamente analizados por la Comisión en forma pública o confidencial). La situación en Zaire y Somalia será estudiada por el Secretario General o quién él designe. Chad junto con Bahrain, permanecen bajo el análisis confidencial.

En un serio retroceso, la Comisión, sin votación, retiró totalmente a Siria de la consideración de acuerdo con el procedimiento 1503.

*"Servicios de asesoramiento" o
"Violaciones de Derechos Humanos"*

Una tendencia de controversia en los últimos años ha sido la politizada cuestión de decidir el análisis de la situación de los países, sea en el punto 12 ("La cuestión de la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier parte del mundo") o en el 19 ("Servicios de asesoramiento en el ámbito de los derechos humanos") del Orden

del Día.

Este año, sin embargo, se clarificaron las distinciones al efectuarse la remoción del punto de servicios de asesoramiento a dos gobiernos violadores, en forma grave y reiterada, de los derechos humanos. Guinea Ecuatorial fue objeto de un severísimo informe por parte del experto independiente Fernando Volio Jiménez (Costa Rica), en el que expresa que mientras "la pobreza, las enfermedades y una alimentación y educación deficientes agobian al pueblo... lo más importante del orden del día del gobierno es el ejercicio del poder político absoluto".² La Comisión "deplora profundamente el grave deterioro de la situación de los derechos humanos" y nombró un experto para que el año próximo en el punto 12 informe sobre la situación en ese país.³ En forma similar Haití fue sacada del punto de servicios de asesoramiento y se nombró un Relator Especial, luego del informe condenatorio del experto de la Comisión, Marco Tulio Bruni Celli (Venezuela) y el elocuente alegato del depuesto Presidente Aristide. La Comisión expresó su "profunda preocupación por las violaciones flagrantes de derechos humanos cometidas durante el gobierno ilegítimo"⁴ que derrocó al Presidente Aristide el 29 de setiembre de 1991, quedando el caso de Haití en el punto 12 para el próximo año.

La Comisión expresó su "satisfacción" ante los acuerdos de paz firmados entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional⁵. En reconocimiento del cambio operado en la situación de los derechos

² N.U.Doc E/CN.4/1992/51

³ 1992/79

⁴ 1992/77

⁵ 1992/62

humanos y la presencia de la Misión de Observadores de N.U. en El Salvador, la Comisión reemplazó al Representante Especial (quien había informado en el punto 12) por un Experto Independiente. El Experto tiene el mandato de proveer asistencia en materia de derechos humanos al gobierno, considerar los efectos de los acuerdos de paz sobre los derechos humanos e investigar el cumplimiento de las recomendaciones de N.U. Si la situación de los derechos humanos mejora sustancialmente, el informe del experto será objeto de consideración en el punto de Servicios de Asesoramiento del Orden del Día.

Las acciones de la Comisión no siempre sirvieron para mejorar las distinciones entre los puntos 12 y 19. A pesar del reino de terror de las Fuerzas Armadas de Guatemala, lo que ha dado lugar a que el experto de la Comisión Christian Tomuschat (Alemania) lo designare como una "situación de temor"⁶ en la población, los países Latinoamericanos, junto a los Estados Unidos, bloquearon la iniciativa europea para designar un Relator Especial que informase sobre los abusos en el punto 12. La resolución, adoptada por consenso, renovó el mandato del Experto Independiente para "que continúe el examen de la situación de los derechos humanos" y "preste asistencia al Gobierno", pero deja planteada la cuestión en qué punto del orden del día será considerado este informe, en 1993.⁷

China y Tibet

La falta de fuerzas de la Comisión para

actuar en los casos de abusos masivos de los derechos humanos cometidos por China en Tibet y en la propia China, fue uno de los fracasos más importantes de este 48o. período de sesiones. La Subcomisión sobre Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías había establecido un precedente al aprobar una resolución sobre la "Situación en Tibet", la que expresaba "preocupación por los informes de violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales que amenazan a la distinta identidad cultural, religiosa y nacional del pueblo tibetano" y pedía al Secretario General la preparación de un informe sobre la situación.⁸ El informe de 71 páginas, que tuvo ante sí la Comisión, contenía información proporcionada por el Gobierno de China y varias ONG, si bien la información proporcionada por el gobierno de Tibet en el exilio no fue incluida.

Una resolución, también titulada "Situación en Tibet", fue presentada a la mesa de la Comisión por Portugal, en representación de los 12 miembros de la Comunidad Europea y otros estados. En forma semejante expresaba preocupación ante las violaciones de derechos humanos "que amenazan la distinta identidad cultural, religiosa y étnica de los tibetanos".⁹

La delegación de China ejerció una poderosa presión contra el proyecto de resolución, afirmando que sólo el título ya era una provocación a su integridad territorial. Para sorpresa de varios, Estados Unidos expresó su oposición al proyecto, lo que efectivamente selló su derrota, al lograr la defeción de aquellos estados que, especialmente los del

⁶ N.U.Doc E/CN.4/1992/5

⁷ 1992/78

⁸ Resolución de la Subcomisión 1991/10 de 23 agosto 1991

⁹ N.U.Doc E/CN.4/1991/L.49

tercer mundo, habrían votado a favor. La justificación ofrecida por Estados Unidos, de que la Comisión debería tratar las violaciones en China como un todo, fue recibida con amplio escepticismo; el arreglo de los dirigentes chinos con el Presidente Bush era bien conocido y Estados Unidos previamente no había buscado una sanción de la Comisión a Beijing.

En la víspera de la votación, a los efectos de acercarse a la posición de Estados Unidos, la Comunidad Europea redactó nuevamente el texto para abarcar los abusos en la propia China como así también en Tibet, pero para ese entonces la derrota estaba decidida de antemano. El compromiso de proyecto, sobre la "Situación en China/Tibet", se refería a los tibetanos y "otros ciudadanos" de China.¹⁰ (Varios de los que hacían *lobby* para lograr una condena, encontraron inaceptable este reconocimiento implícito del reclamo de China sobre Tibet) La moción de Paquistán de "no tomar acción" fue adoptada por 27 votos a favor, 15 en contra, 10 abstenciones.

Cuba

En 1991, a petición de la Comisión, el Secretario General designó a Rafael Rivas Posada (Colombia) para informar sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. El gobierno, alegó que la acción de la Comisión estaba políticamente motivada, negándose a permitir que el representante hiciera una visita. No obstante, éste presentó un informe basado en alegaciones proporcionadas por exiliados y grupos de derechos humanos.

La Comisión indicó que estaba "alarmada" y "profundamente preocupada

ante los muchos informes no contradictorios sobre las continuas violaciones ocurridas en Cuba de los derechos humanos".¹¹ El creciente aislamiento político de Cuba, combinado con su rechazo a recibir al representante de la Comisión, condujo a la adopción de una resolución (23-8-21) que eleva la designación al grado de Relator Especial.

Timor Oriental

La Comisión emitió por consenso una declaración, leída por el Presidente, que expresa "grave preocupación" por la situación de los derechos humanos en Timor Oriental y "deplora profundamente" la masacre del 12 de noviembre de 1991 de manifestantes civiles cometida por tropas de Indonesia. La declaración, acompañada de una carta firmada por el delegado indonesio ante la Comisión, solicita al Secretario General de N.U. Boutros Boutros Ghali preparar un informe sobre la situación de los derechos humanos en la isla, la que ha sido brutalmente ocupada por Indonesia desde 1975.

Este resultado final produjo disgusto en las ONG y otros participantes, quienes esperaban que la preocupación internacional ante la masacre en Dili produciría, en la Comisión, el ímpetu necesario para una enérgica condena a Indonesia por sus prácticas en Timor Oriental. Portugal, con el respaldo de los países de la Comunidad Europea, dirigió desde el principio un intenso trabajo para lograr una resolución condenatoria. Australia, apoyada por Japón, Canadá y Estados Unidos trabajó para diluir la condena. Estos países señalaron que el establecimiento por Indonesia de una Comisión Nacional de

¹⁰ N.U.Doc E/CN.4/1992/L.49/Rev.1

¹¹ 1992/61

Encuesta encargada de investigar la masacre era una evidencia de buena disposición del gobierno. Sin embargo, la investigación indonesia fue duramente criticada por la CIJ, Amnistía Internacional y otras organizaciones, por sus procedimientos "fatalmente defectuosos", que han ido de la mano con "la comisión de nuevas violaciones graves que incluyen arrestos por motivos políticos, torturas, malos tratos y ejecuciones extrajudiciales".¹²

La declaración del Presidente de la Comisión, por lo menos, coloca la situación de los derechos humanos en Timor Oriental en el orden del día del próximo período de sesiones. Además, Amos Wako (Kenia), ex Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, ha sido enviado a la isla como Enviado Personal del Secretario General. Su informe al Secretario General, si se hace público, podrá aportar otra fuente de información sobre la situación de los derechos humanos en Timor Oriental, en un momento en que los periodistas y otros trabajadores de derechos humanos ven incrementada la dificultad de mantener contactos con la población timorense.

Irán

En 1991, sólo una negociación de último momento permitió renovar el mandato del Representante Especial sobre Irán, Reynaldo Galindo Pohl (El Salvador). Se acordó, sin embargo, que el mandato

finalizaría "si se hubieren alcanzado progresos con respecto a la aplicación de las recomendaciones"¹³ La CIJ en su intervención, destacó la hipocresía de esta decisión, inquiriendo si se trataba de progresos en el mejoramiento de los derechos humanos en Irán "¿o simplemente de su posición geopolítica?" Este año, la Comisión tuvo ante sí un severísimo informe del Representante Especial quien indicó que "en 1991, la República Islámica de Irán no había efectuado progresos tangibles relativos a la mejor aplicación de los derechos humanos con arreglo a los instrumentos internacionales vigentes"¹⁴. Por 22 votos a favor, 12 en contra y 15 abstenciones la Comisión expresó "su profunda preocupación ante los continuos informes acerca de la violación de los derechos Humanos" en Irán y extendió el mandato del Representante Especial por un nuevo período de un año.¹⁵ El día de la votación, Irán buscando evitar la resolución distribuyó propuestas de compromiso en un intento de suavizar los términos y de eliminar el informe provisional del Representante Especial a la Asamblea General. Sin embargo, con la firmeza de argumentos de Estados Unidos los copatrocinadores del grupo occidental rechazaron la oferta.

Iraq

El Relator Especial sobre Iraq, Max van der Stoep (Países Bajos) produjo un informe devastador, señalando que "las vio-

¹² Amnistía Internacional, "Santa Cruz: La respuesta del Gobierno", febrero 1992, Londres. A.I. Index: ASA, 21/03/92. Ver también Comisión Internacional de Juristas, "Condena a las Víctimas: La masacre del 12 de noviembre de 1991 en Dili, Timor Oriental y la respuesta del Gobierno de Indonesia", febrero de 1992, Ginebra.

¹³ 1991/82, N.U.Doc E/CN.4/1991/L.11/Add.6, 3(1991)

¹⁴ N.U.Doc.E/CN.4/1992/34

¹⁵ 1992/67

laciones de los derechos humanos que se han producido son de una gravedad y carácter masivo tal que pocos paralelos pueden encontrarse desde la Segunda Guerra Mundial". Más adelante concluye que "el orden actual imposibilita el total respeto de las normas de derechos humanos" y efectúa la sugerencia sin precedentes del envío de un equipo de vigilantes de los derechos humanos a Iraq como "respuesta excepcional". Sugiere que el equipo sea mandatado, *inter alia*, para investigar las violaciones denunciadas, observar los procedimientos de los juicios y los tribunales y visitar los lugares de detención sin notificación previa.¹⁶

La Comisión, por 35 votos a favor, 1 en contra y 16 abstenciones renovó el mandato del Relator Especial y expresó "su firme condena de las violaciones masivas de los derechos humanos, del más grave carácter, de las cuales es responsable el Gobierno de Iraq". El Reino Unido y Francia bloquearon la propuesta del Relator Especial de enviar un equipo de vigilancia, que contó con el apoyo de Estados Unidos. En un texto negociado, la Comisión pidió al Relator Especial que "en consulta con el Secretario General, desarrolle su recomendación relativa a una respuesta excepcional e informe al respecto a la Asamblea General".¹⁷

Territorios ocupados por Israel

La Comisión aprobó varias resoluciones que condenan los abusos de los derechos humanos cometidos por Israel en

los territorios ocupados. En resoluciones separadas, la Comisión declaró que "la instalación de civiles israelíes en los territorios ocupados es ilegal"¹⁸ y que "el encauzamiento de la inmigración de judíos de modo organizado hacia Israel constituye un apoyo a la política de asentamientos de Israel en los territorios palestinos ocupados y un obstáculo al ejercicio por el pueblo palestino de su derecho a la libre determinación".¹⁹ La Comisión reafirmó que "la ocupación israelí de Palestina constituye una grave violación de los derechos humanos y un acto de agresión contra la paz y la seguridad de la humanidad".²⁰ Todas las resoluciones fueron aprobadas por amplio margen de votos a favor y Estados Unidos fue, a menudo, la única voz disidente.

Un proyecto de resolución que había sido propuesto por la Subcomisión, con el apoyo de la CIJ, que solicitaba una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas que en los territorios ocupados tienen los asentamientos israelíes, fue diferido por la Comisión para un posterior período de sesiones.

Kuwait ocupado

La Comisión tuvo ante sí un severo y crítico informe del Relator Especial Walter Käalin (Suiza) sobre abusos iraquíes en Kuwait ocupado²¹. A pesar de una resolución de la Subcomisión que expresaba "la esperanza de que el Relator Especial...preste la debida atención a las

¹⁶ N.U.Doc E/CN.4/1992/31

¹⁷ 1991/71

¹⁸ 1992/3

¹⁹ 1992/4

²⁰ 1992/4

²¹ N.U.Doc E/CN.4/1992/26

violaciones flagrantes de los derechos humanos en Kuwait e informe a la Comisión de los hechos que afectan a la situación de los derechos humanos en Kuwait desde la retirada de las fuerzas iraquíes"²², el Relator Especial eligió no examinar los abusos de los derechos humanos en Kuwait desde la retirada iraquí. La Comisión aprobó una fuerte condena a Iraq por el tratamiento a los prisioneros de guerra y civiles detenidos y le solicita que "coopere con las organizaciones humanitarias internacionales, especialmente con el Comité Internacional de la Cruz Roja, y facilite su labor en lo que respecta a la búsqueda y oportuna repatriación de los nacionales de Kuwait y de terceros países, detenidos o desaparecidos en el Iraq"²³. Una enmienda propuesta por Iraq que extendía la solicitud a los Gobiernos de Kuwait y Arabia Saudita fue rechazada por una votación de 1 voto a favor, 28 en contra y 20 abstenciones.

Sudáfrica

Varias resoluciones denunciaron la continuación de prácticas del régimen de apartheid en Sudáfrica, a la vez que acogieron con beneplácito los cambios introducidos hasta el presente. Un equipo de seis miembros, el Grupo de Trabajo Ad-Hoc de Expertos sobre Africa Meridional, informará nuevamente el año próximo acerca de la situación de los derechos humanos.

La Comisión recomendó al ECOSOC la aprobación de un proyecto de resolu-

ción en que se renueva el mandato del Relator Especial de la Subcomisión para que "continúe actualizando la lista de bancos, empresas transnacionales y demás organismos que prestan asistencia al régimen racista de Sudáfrica".²⁴ Esta resolución conjuntamente con otra que señala que la asistencia que se presta a Sudáfrica en las esferas política, económica, financiera y militar constituye "un acto hostil contra el pueblo de Sudáfrica", fueron aprobadas a pesar de los votos negativos de los países Europeos Occidentales y del Este y de Japón.

Sri Lanka

El Presidente de la Comisión leyó, en nombre de ésta, una declaración de consenso que señala estar "gravemente preocupada por la situación de los derechos humanos" en Sri Lanka. La acción es continuación del informe muy enérgico del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias que visitó ese país y en el que se señala que de los 12.000 casos de desapariciones registrados desde 1983, el caso de Sri Lanka es "de lejos el que cuenta con el mayor número de casos registrados por el grupo de trabajo, en un solo país"²⁵ y concluye diciendo que el ejército, la policía, los escuadrones de la muerte (que operan con la aquiescencia de las fuerzas gubernamentales) y las unidades de defensa civil (armadas y entrenadas por el ejército) están involucrados en las desapariciones.

La delegación de Sri Lanka expresó que su país deseaba cumplir con la

²² Subcomisión, Resolución 1991/7

²³ 1992/6C

²⁴ 1992/7

²⁵ N.U.Doc E/CN.4/1992/18/Add.1

mayoría de las recomendaciones del Grupo de Trabajo y recibir una nueva visita. Al hacer eso, desarmó los intentos de lograr una condena más severa a las prácticas del gobierno constatadas en el informe del Grupo de Trabajo. Las acciones del gobierno también indicaban la importancia de los procedimientos temáticos y el papel constructivo que éstos podían desempeñar en el trabajo de la Comisión.

Situaciones en otros países

La Comisión también expresó su preocupación acerca de las situaciones de los derechos humanos en **Afganistán** (se mantiene el caso en examen); en **Albania** y en el **Libano Meridional**. El mandato del Relator Especial sobre Rumania finalizó, pero la Comisión solicitó al Secretario General que informe sobre la aplicación de las recomendaciones finales del Relator Especial. Los acuerdos políticos en el **Sahara Occidental** y **Camboya** fueron acogidos con beneplácito y la Comisión mantendrá estas situaciones bajo examen.

Procedimientos temáticos

Mandatos por tres años

Los procedimientos temáticos de la Comisión han probado ser uno de los medios más efectivos para supervisar los abusos de los derechos humanos en todo el mundo. En virtud del acuerdo de 1990 del ECOSOC acerca de la "extensión" y "mejoramiento" del trabajo de la Comisión, los mandatos de todos los procedimientos temáticos debían ser renovados por tres años. Esto permitiría una mayor continuidad en la planificación y presupuestos de los procedimientos y fortale-

cería su independencia al garantizar su permanencia.

Las renovaciones por tres años fueron aprobadas a pesar de las fuertes protestas de varios países. Filipinas promovió un ataque público contra el mandato del Relator Especial sobre la Tortura. Acompañada por otros países asiáticos, expresó que las tareas del Relator Especial se superponían con las del Comité contra la Tortura por lo cual su mandato debía ser revisado anualmente. Cuando los países Latinoamericanos y Africanos se unieron a los Europeos en la defensa de las renovaciones trienales, la mini revuelta cesó. Filipinas, no obstante, repitió sus protestas cuando se renovaron los mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias y del Relator Especial sobre Venta de Niños.

Grupo de trabajo sobre Detención Arbitraria

El logro más importante que se registró el año pasado en la Comisión fue la creación de un grupo de trabajo con el cometido de investigar los casos de detención arbitraria en cualquier parte del mundo. El primer informe del Grupo de Trabajo, que incluyó sus métodos de trabajo, se presentó durante este período de sesiones y fue aprobado sin votación. El mandato del Grupo, más amplio que el de cualquier otro mecanismo, le permite investigar casos de detención, en lugar de simplemente recibir y transmitir información. El hecho de que dos de los miembros del Grupo – Petr Uhl (Checoslovaquia) y Roberto Garretón (Chile) – hayan sido ellos mismos víctimas de detención arbitraria – significó sin lugar a dudas un estímulo en la determinación del Grupo para llevar a cabo en forma diligente, su mandato. El Grupo siguió correctamente los precedentes de N.U.

al concluir que una detención es arbitraria si está motivada o basada en procedimientos distintos a los establecidos por la ley, o en virtud de las disposiciones de una ley cuyas finalidades son incompatibles con el respeto de los derechos humanos. También señala que su mandato de "investigar" casos implica llegar a alguna forma de conclusión acerca de la "arbitrariedad" o no de una detención en particular.

En un punto, no obstante, el Grupo limitó su esfera de acción. El informe establece que cuando una persona cuyo caso se ha presentado, recobre su libertad por cualquier razón, dicho caso se dará por concluido²⁶. La CIJ, en una intervención oral hizo hincapié en que impedir al Grupo llegar a conclusiones en tales casos, significaba que esta decisión esencialmente exoneraba de la investigación casos e incluso modelos de detención arbitraria por corto tiempo. También pasaba por alto el cumplimiento del derecho de compensación establecido en el Artículo 9(5) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En respuesta a esta crítica, el Presidente Luis Joinet (Francia) declaró que el Grupo revería esta práctica, lo que finalmente hizo en una reunión posterior.

Relator Especial sobre la Tortura

La Comisión tuvo ante sí el séptimo informe del Relator Especial sobre la Tortura, P. Kooijmans (Países Bajos). Además de cientos de denuncias transmitidas a 55 países pidiendo información, el informe detalla 64 comunicaciones urgentes enviadas a la inmediata atención

de determinados gobiernos. El Relator Especial observa que ha aumentado el número de países que responden a sus comunicaciones, si bien algunos de ellos no proveen información satisfactoria.

El Relator Especial nota que "en circunstancias en que se practica o tolera la tortura por las autoridades, el poder judicial conforma el último bastión para la protección de los derechos básicos de los ciudadanos. Sin embargo, es trágico notar que en varios casos el poder judicial no parece conocer la función que le corresponde jugar en la defensa del imperio del derecho".²⁷

Grupo de Trabajo sobre Desapariciones

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias presentó su décimo segundo informe anual a la Comisión. En 1991, recibió 17.000 casos de desapariciones, de los cuales transmitió 4.800 a 25 gobiernos. Un número elevado de ellos, aproximadamente 12.000, no había sido aún analizado al momento de elaborarse el informe, debido a una seria escasez de recursos. El Grupo señala "un resurgimiento inesperado" del problema de las desapariciones. Sólo Sri Lanka registra 3.841 de los casos transmitidos.

En su informe, el Grupo enfatiza que "los abusos de poder, como las desapariciones forzadas, serían severamente restringidas si existiera un poder judicial independiente y eficaz, capaz de investigar diligentemente las acusaciones y brindar una protección adecuada a los derechos individuales"²⁸. Y agrega, "comprueba con profunda frustración el hecho de que,

²⁶ N.U.Doc E/CN.4/1992/20

²⁷ N.U.Doc E/CN.4/1992/17

²⁸ N.U.Doc E/CN.4/1992/18

el *habeas corpus* sea virtualmente inútil cuando las desapariciones se generalizan".²⁹

Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias

Amos Wako, Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, al presentar su noveno informe anual a la Comisión hizo un análisis de la primera década de sus actividades. En él señala que el número de casos comunicados ha aumentado dramáticamente, en particular en los últimos años. Presenta una lista de los países que sistemáticamente no han respondido a las comunicaciones que les ha transmitido, solicitando una acción o pidiendo información: Chad, Haití, Libia, Paquistán, Somalia, Sudáfrica, Tailandia, Uganda y Zaire.

El año pasado el Relator Especial envió 125 comunicaciones urgentes por cable a 44 países, sobre 345 casos identificados de ejecuciones inminentes o probables. Recibió 21 respuestas a sus solicitudes de protección o información sobre esos casos. También contactó a 49 gobiernos con respecto a denuncias de ejecuciones sumarias o arbitrarias ocurridas en esos países, habiendo recibido respuestas de 17 gobiernos.

Visitas

Según el Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias "las misiones constituyen un método inapreciable y subutilizado para aclarar la veracidad de las denuncias" y proveen "una oportunidad para tener un diálogo constructivo con el gobierno de referencia".³⁰ Este

año, cuatro mecanismos presentaron, además de sus informes anuales, informes especiales de visitas llevadas a cabo a invitación de varios países: el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias a Sri Lanka; el Relator Especial sobre la Tortura a Indonesia y Timor Oriental; el Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias a Zaire y el Relator Especial sobre Venta de Niños a Brasil y Países Bajos.

Elaboración de normas

Declaración sobre Desapariciones

La Comisión aprobó por consenso un proyecto de Declaración sobre Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada, cuya versión fue terminada en la reunión de dos semanas, de un grupo de trabajo abierto, realizada entre los dos períodos de sesiones. La CIJ cooperó activamente en la elaboración de este proyecto, colaborando en la preparación del primer texto en 1988 y luego en la convocatoria a una reunión de expertos de tres días, en 1990, en cuya oportunidad se redactó el texto que posteriormente, en el curso de ese año, fue aprobado por la Subcomisión. La Declaración expresa que la práctica sistemática de las desapariciones es equiparable a "un crimen de lesa humanidad" y determina que todo Estado deberá tomar las medidas apropiadas a fin de que todo presunto autor de un acto de desaparición forzada, perteneciente a su jurisdicción, o bajo el control del Estado de que se trata, sea sometido a juicio. La Declaración establece un enfoque realista y

²⁹ N.U.Doc E/CN.4/1992/18

³⁰ N.U.Doc E/CN.4/1992/30

constructivo de este perverso fenómeno, si bien no contiene los términos de claridad y severidad que la CIJ y otras organizaciones no gubernamentales esperaban.

Se declara que las desapariciones están absolutamente prohibidas; los detenidos deberán ser internados en lugares oficiales de detención; los familiares tendrán derecho a recurrir ante la justicia para localizar a los detenidos; los Estados deberán investigar a fondo las denuncias de desapariciones y proteger a los familiares y testigos; la desaparición es considerada un delito continuado, ninguna ley especial de amnistía podrá favorecer a los culpables de desapariciones. La Declaración se presentará ahora ante la Asamblea General para su aprobación final.

Protocolo Facultativo contra la Tortura

La CIJ y el Comité Suizo contra la Tortura, con el apoyo de los Gobiernos de Suiza y Costa Rica, han elaborado un proyecto de Protocolo Facultativo a la Convención de N.U. contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. El protocolo crea un sistema preventivo de visitas a los lugares de detención, similar al procedimiento utilizado por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y el Trato o Pena Inhumano o Degradante. En un importante paso hacia la aprobación de dicho protocolo, la Comisión estableció un grupo de trabajo abierto que se reunirá antes de la celebración del próximo período de sesiones, con el cometido de elaborar un texto basado en la propuesta presentada por el Gobierno de Costa Rica.

Declaración sobre Minorías

Una Declaración sobre los Derechos de

las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas fue aprobada sin votación y transmitida a la Asamblea General a través del ECOSOC. El proceso de proyecto que comenzó en 1978 ha sido largo y lento. Se espera que la culminación del texto este año, sea presagio de una mayor atención por parte de la Comisión a los problemas de las minorías.

Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos

Un Grupo de Trabajo intersesional presentó su primer versión de proyecto de Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, (corrientemente conocida como declaración sobre Defensores de derechos humanos) y se propuso continuar la consideración de este tema en el próximo período de sesiones.

Otros desarrollos

Mecanismos de emergencia

Una propuesta de la delegación de Austria para establecer un mecanismo de emergencia de la Comisión recibió amplio apoyo, pero su consideración fue postergada para el próximo período de sesiones.

La propuesta determina el siguiente procedimiento de acción intersesional en el caso de una situación grave de violación de derechos humanos: un estado miembro de N.U. puede llamar la atención del Secretario General sobre un caso de alegación de violaciones graves ocurridas en otro estado; el Secretario Gene-

ral solicita entonces la opinión del estado implicado y transmite la comunicación original y los comentarios del estado a los miembros de la Comisión. Si en el curso de una semana, la mayoría de los Estados miembros emiten una respuesta positiva, la Mesa de la Comisión nombrará un grupo de cinco expertos independientes (de una lista confeccionada por el Secretario General a partir de designaciones de cada grupo regional), con el mandato de reunir información y confeccionar un informe confidencial. Se podrá enviar una misión de investigación pero sólo si mediara consentimiento del estado en cuestión. El informe del Grupo se transmitirá al estado, el que dispondrá de dos semanas para responder al Secretario General. Los Estados miembros y los procedimientos pertinentes de la Comisión recibirán copia del informe y de la respuesta. Si la mayoría de los Estados prestasen su acuerdo, podrá convocarse a una reunión excepcional de la Comisión. Si no se obtuviere esa mayoría, el informe será presentado por el Secretario General a la Asamblea General o a la Comisión, la que se reúna antes.

Desplazados internos

La Comisión solicitó el año pasado al Secretario General un informe analítico sobre la situación jurídica de los entre 20 a 30 millones de personas desplazadas en el mundo y los mecanismos posibles para su protección. Durante este período de sesiones, un proyecto de resolución que pedía el nombramiento de un experto independiente sobre el tema recibió fuerte oposición de la India y otros países. Luego de largas negociaciones, la Comisión aprobó un proyecto de compromiso

que pide al Secretario General la designación de un representante para: (a) recabar información y opiniones de los gobiernos, órganos de N.U. y otras fuentes; (b) examinar las leyes y normas internacionales vigentes; y (c) presentar a la Comisión un informe amplio sobre las leyes y mecanismos existentes para la protección de los desplazados internos y las alternativas posibles. El resultado final, si bien es más débil que la propuesta original, deja la puerta abierta para una acción más constructiva a emprenderse en el futuro.

Enriquecimiento fraudulento

La Comisión aprobó, con enmiendas, una resolución de la Subcomisión que cuestionaba el enriquecimiento fraudulento de los responsables del Estado, señalando que "las prácticas corruptas de los funcionarios públicos podían destruir la eficacia potencial de los programas gubernamentales de toda índole, obstaculizar el desarrollo y victimizar a personas y grupos sociales".³¹

La Comisión con una ligera enmienda aprobó la resolución por 49 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones (Estados Unidos y Japón). Un párrafo controvertido que declaraba "la responsabilidad particular que tienen los países desarrollados de proceder puntualmente a la restitución a los pueblos expoliados de los fondos que sus dirigentes les han arrebatado, con el objeto de contribuir a su desarrollo económico, social y cultural", fue objeto de votación por separado. A pesar de la falta de apoyo de los países occidentales, el párrafo fue mantenido por 31 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones.

³¹ Proyecto de Resolución VII de la Subcomisión, 1991

Habeas Corpus

La Comisión aprobó por consenso una resolución de la Subcomisión, cuyo proyecto contó con la asistencia de la CIJ, donde se hacía un llamado a los Estados a adoptar y a mantener en todo momento la vigencia del *habeas corpus*. Este derecho es de importancia capital para las personas privadas de libertad. Protege la libertad personal de un detenido al poder requerir que sea determinada la legalidad de su detención, y, en caso necesario, que sea llevado ante un magistrado, asegurando que su vida e integridad física sean respetadas. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas ha señalado en numerosas ocasiones que "El *Habeas Corpus*... es potencialmente una de las herramientas jurídicas más poderosas para conocer la suerte o el paradero de una persona desaparecida".³² El llamado a mantener el derecho de *habeas corpus* vigente aún durante los estados de excepción, siguió el precedente establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Otras

Varias resoluciones referentes a poblaciones indígenas fueron aprobadas por consenso. En ellas se resuelve continuar el trabajo sobre un proyecto de declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas y la preparación de "1993: Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo".

La Comisión por primera vez aprobó una resolución sobre la protección de los romaníes (gitanos). Invita a los Estados a que adopten todas las medidas apropiadas

para eliminar cualquier forma de discriminación contra los romaníes (gitanos) y pide que el estudio de la Subcomisión sobre medidas que podrían solucionar los problemas que afectan a las minorías, preste especial atención a las condiciones en que viven los romaníes (gitanos) y proporcione información al respecto.

También se aprobaron resoluciones que expresan preocupación acerca de la cuestión de los derechos humanos y el SIDA; y de los derechos humanos y los discapacitados. A iniciativa de la Federación de Rusia, la Comisión tomó nota del papel que podría desempeñar la ciencia forense en la investigación de los abusos de los derechos humanos. La decisión de la Subcomisión de preparar un informe sobre independencia del poder judicial y de la profesión jurídica fue aprobada por consenso.

Conclusión

El éxito del 48 período de sesiones de la Comisión consistió en la habilidad demostrada para tratar un número mayor y una diversidad más amplia de países que en cualquier año anterior. Por lo tanto, a pesar de la tendencia de los estados de protegerse unos a otros, siete expertos fueron nombrados o se les dieron mandatos con más capacidad. La designación de cuatro nuevos expertos sobre África, por ejemplo, representa un acontecimiento histórico dado que con anterioridad sólo una vez se había nombrado uno para investigar abusos en un país del África negra.

La Comisión cuenta ahora con una mayoría potencial para una acción más enérgica en las situaciones de abusos.

³² Ver N.U.Doc E/CN.4/1990/13

Desarrollo de derechos humanos en la Asamblea General de la OEA

Reed Brody y Felipe González*

La vigésima segunda Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, que se celebró del 18 al 23 de mayo de 1992 en Nassau, Bahamas, se caracterizó por sus debates sobre el papel de la OEA en apoyo de la democracia en el hemisferio, a la luz de los golpes de estado ocurridos en Haití y Perú. Precedió la apertura oficial de la Asamblea General una reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que contó con la particularidad de la comparecencia sorpresiva del Presidente Alberto Fujimori de Perú.

Los debates más importantes sobre derechos humanos se centraron en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en un proyecto de convención sobre desapariciones forzadas. Para las cuatro organizaciones no gubernamentales (ONG) presentes, el mayor número que ha asistido a una Asamblea General de la OEA, esta fue una oportunidad para incrementar los esfuerzos de *lobbying* y visualizar el día en que serán formalmente reconocidas con estatuto consultivo ante la OEA.

La Asamblea aprobó la "Declaración de Nassau" cuyo propósito es fortalecer, defender y promover el sistema democrático de derechos humanos en el hemisferio. Los Estados miembros expresaron su compromiso de condenar cualquier intento de ruptura del orden democrático y reafirmaron su compromiso con la

resolución de Santiago de Chile de 1991, en la que se establecen procedimientos de emergencia para proteger la democracia en el hemisferio. La Declaración de Nassau también hace hincapié en la necesidad de adoptar y llevar a la práctica programas para la eliminación de la extrema pobreza, como así también para promover la protección del medio ambiente, la integración regional, la liberalización del comercio y el apoyo a la salud y la educación. Además, se respaldan los esfuerzos tendientes a erradicar la discriminación racial y a mejorar la situación de las poblaciones indígenas.

Siguiendo una propuesta proveniente de los Estados Unidos y formalmente presentada por Argentina, la Asamblea General votó convocar a una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General antes de fines de 1992, a los efectos de considerar una modificación de la Carta de la OEA, por la que se permitiría la suspensión de la calidad de miembro de cualquier gobierno que destruyera la democracia representativa. Otra reforma potencial tendría relación con el fortalecimiento de medios para enfrentar la extrema pobreza en el hemisferio.

Situación en Perú

Ante las consecuencias del golpe de estado del 5 de abril de 1992 del Presidente Fujimori, los Ministros de Relacio-

* Reed Brody es Director Ejecutivo y Felipe González es asesor jurídico para América Latina del International Human Rights Law Group, en Washington D.C., afiliado a la CIJ.

nes Exteriores de la OEA, reunidos en Washington, adoptaron una fuerte condena, enviaron una delegación de alto nivel a Perú y solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un informe especial sobre el país.

La llegada del Presidente Fujimori a la Asamblea General tomó de sorpresa a los ministros. En su alocución, Fujimori buscó justificar sus recientes decisiones haciendo referencia a la situación particular de Perú y la extendida corrupción en los poderes legislativo y judicial, e hizo un virulento ataque contra los partidos políticos peruanos. Lo más importante, no obstante, fue que el Presidente Fujimori prometió convocar a elecciones para una Asamblea Constituyente dentro de seis meses y solicitó a la OEA ayuda y el envío de observadores.

Varios Ministros de Relaciones Exteriores, en sus respuestas, defendieron el papel indispensable que les corresponde a los partidos políticos en una democracia. Algunos advirtieron que el ejemplo del Presidente Fujimori podría ser un modelo para golpes de estado en los países en desarrollo, donde las democracias débiles se ven frecuentemente confrontadas a situaciones económicas y sociales difíciles.

Al final, la presencia personal del Presidente y su propuesta de itinerario ganaron la partida. Los Ministros de Relaciones Exteriores limitaron su actuación a asegurar que el intento de retorno a la democracia de Fujimori fuera cumplido en forma puntual y satisfactoria. El lenguaje de la resolución — que no “condenó” y ni siquiera “deploró” el golpe — fue más débil que las resoluciones de la OEA adoptadas luego del golpe. Se solicitó al Presidente Fujimori solamente que asegure “en el más breve tiempo el retorno a un sistema democrático representativo”.

Situación en Haití

Luego del golpe de estado que derrocó al Presidente Aristide el 30 de setiembre de 1991, la OEA había adoptado una serie de enérgicas medidas las que demostraron ser, en su mayor parte, totalmente ineficaces. Por lo tanto, la Asamblea General resolvió adoptar medidas aún más duras, a la vez que aprobó iniciativas humanitarias para mitigar la situación desastrosa en el país. Las nuevas disposiciones hacen un llamamiento a los Estados miembros de la OEA a que “nieguen acceso a los servicios portuarios a cualquier barco” que viole el embargo, y que supervisen el cumplimiento del embargo. La resolución insta a los Estados a negar visas a los “autores y sostenedores del golpe” y bloquear sus capitales. Los Ministros de Relaciones Exteriores rechazaron las demandas de imponer un bloqueo naval para fortalecer el embargo, y la de prohibir los vuelos comerciales de pasajeros con destino a Haití.

Proyecto de convención sobre desapariciones forzadas

La Asamblea General avanzó en el análisis del proyecto de Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas. Un primer proyecto había sido presentado a la Asamblea General en 1987 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señalándose una serie de medidas para prevenir, investigar y castigar las desapariciones forzadas a nivel interno y regional. La Asamblea General de 1987 transmitió este proyecto al Consejo Permanente para una revisión más amplia. Este estableció un grupo de trabajo, el que presentó una nueva versión en Nassau. El nuevo texto diluyó severamente el proyecto de la Comisión

en varios aspectos importantes:

- Una cláusula de obediencia debida exime de responsabilidad a quienes hubieren cometido este tipo de crimen, en cumplimiento de órdenes superiores, salvo que la orden fuera "un obvio delito penado".
- La referencia a las desapariciones forzadas como un "crimen contra la humanidad", que fuera resaltado por la Comisión Interamericana como la disposición probablemente más importante de la Convención, fue eliminada.
- Los procedimientos de emergencia de la OEA en casos que involucren desapariciones fueron retirados.
- También fueron retiradas las medidas con respecto a la investigación de las denuncias, la protección de los denunciantes y el pago de compensación a las víctimas.

Estos factores condujeron a que el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores de Chile Edmundo Vargas Carreño, ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresara con respecto al nuevo proyecto que era "un serio paso atrás" y "una vergüenza en lugar de una contribución". Particularmente, el proyecto omite varias protecciones de suma importancia que se encuentran en el proyecto de Declaración sobre Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, adoptado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en marzo de 1991.

Todas las ONG presentes (Amnistía Internacional, Federación de Familiares de Detenidos Desaparecidos en América Latina, la Comisión Internacional de Juristas y la International Human Rights Law Group), que habían trabajado en la

declaración de N.U., instaron a que se les permitiera participar en las próximas etapas de esta convención Interamericana.

La delegación de Chile presentó una propuesta a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Asamblea General, solicitando que el grupo de trabajo consultara con las ONG. Representantes de Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Haití, Jamaica, y Venezuela hablaron en favor de la propuesta, y algunos expresaron su preocupación por la falta de apertura en los debates de la OEA. Efectuaron comparaciones con Naciones Unidas donde el trabajo de las ONG está más integrado. El representante de Argentina llegó incluso a proponer que una enmienda futura de la Carta de la OEA debería incluir el reconocimiento expreso del papel de las ONG, como el "estatuto consultivo" que existe en Naciones Unidas.

México y Uruguay se opusieron duramente a la propuesta chilena, argumentando que la Asamblea General no era competente para decidir sobre estas materias y sólo podía establecer la política general. Ambas delegaciones sugirieron que el Consejo Permanente determinara el criterio con respecto a la participación de las ONG ante la OEA. Luego de varios intentos fallidos para llegar a un consenso, se votaron dos propuestas, una patrocinada por Chile y la otra por México y Uruguay. Pero ninguna de las mociones alcanzaron la mayoría necesaria de 18 votos.

Finalmente, Uruguay propuso un compromiso para el grupo de trabajo: "Instar al Consejo Permanente a hacer uso, cuando lo considere necesario durante la preparación del proyecto de convención, de los estudios e informes preparados por las organizaciones no gubernamentales e instituciones sobre el tema

objeto de la convención". Otra propuesta chilena, en que se pedía al grupo de trabajo tener en consideración el trabajo de Naciones Unidas sobre el problema de la desaparición, fue aprobada por consenso.

Sistema Interamericano de derechos humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentaron sus informes anuales. El Presidente de la Corte Héctor Fix Zamudio (México), hizo tan sólo una referencia al pasar sobre el problema más controvertido que afecta corrientemente a la Corte: la falta de cumplimiento por parte de Honduras, luego de casi dos años, del pago total de la compensación a los familiares de Manfredo Velasquez Rodríguez y Saúl Godínez por haber causado sus desapariciones. No hubo debate sobre este asunto.

En una carta enviada a los delegados antes de la sesión, Americas Watch advertía que el sistema interamericano de derechos humanos estaba en "una profunda crisis de credibilidad y eficacia" y llamaba a hacer "un efectivo despliegue de apoyo a la Corte y la Comisión; una expresión inequívoca de voluntad política por parte de los Estados miembros, que les permitiera ejercer sus papeles en forma independiente e imparcial". De todas formas, el informe del Presidente de la Comisión Marco Tulio Bruni Celli (Venezuela) hizo surgir un ardiente debate que el delegado de Antigua y Barbuda - uno de los sostenedores dirigentes de la Comisión - calificó de una "atmósfera de enjuiciamiento".

Este informe anual contenía decisiones sobre 19 casos, incluyendo 13 de El Salvador, y capítulos sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, El

Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá y Surinam. Un capítulo especial contenía la situación de los haitianos en la República Dominicana.

Si bien ninguna delegación propuso enmiendas a la resolución en la Asamblea General, fue muy aguda la crítica a la actuación de la Comisión. El representante de México señaló que la Comisión debería centrarse en la promoción de los derechos humanos y reafirmó su posición de transferir los casos individuales al Apéndice del Informe Anual. Solicitó el establecimiento de un criterio para determinar que Estados miembros deberían ser revisados en el Informe Anual de la Comisión. México también cuestionó la competencia de la Comisión para examinar la situación de los derechos humanos en Cuba, cuyo gobierno fue expulsado en 1962 y "no está aquí para defenderse".

Héctor Gros Espiell de Uruguay explícitamente apoyó las declaraciones hechas por México, y añadió que "la desviación de la Comisión del derecho internacional desvaloriza el sistema Interamericano". También hizo un llamado a la Comisión a distinguir entre estados miembros gobernados por sistemas democráticos y aquellos gobernados por dictaduras. Dijo que Uruguay y Argentina - cuyas leyes que otorgaban amnistía para los autores de violaciones de derechos humanos, habían sido rechazadas por la Comisión - solicitaron a la Corte Interamericana una opinión consultiva sobre la jurisdicción de la Comisión para tratar esas cuestiones. Uruguay concluyó solicitando que se prepararan nuevas normas de procedimiento para la Comisión a ser presentadas a la Asamblea General de la OEA en 1993.

El Salvador y Perú también criticaron a la Comisión. El Ministro de Defensa de El Salvador, General Emilio Ponce, llegó

inesperadamente y criticó la Comisión por haberse referido en su Informe Anual a un informe hecho por una unidad especial, dirigida por el Congresista de los Estados Unidos Joseph Moakley. El informe de la unidad especial señalaba que, de acuerdo a fuentes confiables, el General Ponce era el autor intelectual del asesinato de seis religiosos Jesuitas y una madre y su hija. El General Ponce rechazó la acusación y sostuvo su inocencia.

El representante del gobierno de Fujimori criticó el reciente informe de la Comisión sobre su misión a Perú, alegando inexactitudes y la falta de un panorama completo de las actividades de la guerrilla Sendero Luminoso.

El Presidente de la Comisión respondió que la inclusión de casos individuales en el Informe Anual, comenzó en 1965, y estaba orientada a dar publicidad acerca de la situación de los derechos humanos en los estados miembros de toda la comunidad de la OEA. Sostuvo que la transferencia de los casos individuales a un anexo les haría perder su impacto y dañaría también la imagen de las víctimas ante el trabajo de la Comisión. El objetivo de los informes especiales sobre ciertos países en el Informe Anual, dijo, era poner al día los informes especiales emitidos durante años.

Una fuerte mayoría de delegaciones defendió a la Comisión. El representante de Canadá insistió en la necesidad de salvaguardar la independencia de la Comisión. Hablando por Chile, Vargas Carreño indicó que la Comisión juega un único y necesario papel, no solamente a través de las visitas *in loco* y los informes de los países, sino también en la preparación de proyectos de convenciones Interamericanas sobre tortura y desapariciones, entre otros. La delegaciones de

Estados Unidos señaló que los informes de los países eran aún necesarios porque la existencia de democracias en la región no implicaba necesariamente la ausencia de violaciones de derechos humanos.

La Asamblea General recomendó que la Comisión incluyera en su próximo Informe Anual una descripción general sobre las actividades de las fuerzas irregulares de oposición y cómo dichas actividades producen un impacto negativo en la situación de los derechos humanos. Además, mientras algunos delegados equiparaban violencia guerrillera con violaciones de derechos humanos – una tesis que no está apoyada por los instrumentos de la OEA – otros delegados sólo querían que la Comisión considerara las actividades de las fuerzas irregulares como un factor al informar sobre la situación de los derechos humanos en varios países.

Conclusión

Los pasos llevados a cabo en Bahamas para adoptar nuevos mecanismos que fortalezcan la protección de la democracia y de los derechos humanos en el hemisferio, hizo que la participación de las ONG en las actividades de la OEA fuera más vital que nunca. La delegación de Argentina sugirió que las ONG deberían gozar de estatuto consultivo ante la OEA como ya es el caso ante Naciones Unidas. Ciertamente, 29 Estados gozan actualmente de un estatuto permanente de observadores ante la OEA. El estatuto consultivo para las ONG debería ser un próximo paso lógico, lo que permitiría a las ONG participar activa y constructivamente en los debates de la OEA.

MIEMBROS DE LA COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS

Presidente

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

Presidente del Comité Español de UNICEF; Profesor de Derecho, Madrid; ex Defensor del Pueblo, España

Vice Presidentes

ENOCH DUMBUTSHENA

LENNART GROLL

TAI-YOUNG LEE

CLAIRE L'HEUREUX-DUBE

Ex Presidente de la Corte Suprema, Zimbabue

Juez, Corte de Apelaciones de Estocolmo, Suecia

Directora del Korean Legal Aid Centre for Family Relations, Corea

Juez de la Corte Suprema, Canadá

Miembros del Comité Ejecutivo

MICHAEL D. KIRBY (Presidente)

DALMO DE ABREU DALLARI

DESMOND FERNANDO

ASMA KHADER

KOFI KUMADO

FALI S. NARIMAN

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Presidente de la Corte de Apelaciones, Australia

Profesor de Derecho; Director, Servicios Jurídicos de la Municipalidad São Paulo, Brasil

Abogado; ex presidente del Colegio de Abogados, Sri Lanka

Abogada, Jordania

Catedrático en Derecho, Universidad de Ghana

Abogado; ex Procurador General de la India

Profesor de Derecho Internacional, Universidad de Bonn, Alemania;

Presidente, Comisión Derecho Internacional de NU

Miembros de la Comisión

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

ANTONIO CASSESE

DATO' PARAM CUMARASWAMY

ROBERT DOSSOU

HENRY DE B. FORDE

DIEGO GARCIA-SAYAN

P. TELFORD GEORGES

RAJSOOMER LALLAH

NIALL MACDERMOT, CBE, QC

J.R.W.S. MAWALLA

FRANÇOIS-XAVIER MBOUYOM

DORAB PATEL

NICOLE QUESTIAUX

BERTRAND G. RAMCHARAN

Juez de la Corte Internacional de Justicia; ex Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Venezuela

Profesor de Derecho Internacional, Instituto Universitario Europeo; Presidente del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura; Italia

Abogado; ex Presidente del Comité Permanente de Derechos Humanos, Colegio de Abogados, Malasia

Abogado; Profesor de Derecho y Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de Benin

Miembro del Parlamento; ex Fiscal General, Barbados

Director Ejecutivo, Comisión Andina de Juristas, Perú

Ex Presidente de la Corte Suprema, Bahamas

Juez de la Corte Suprema, Mauricio; Miembro del Comité de Derechos Humanos de NU

Ex Secretario General de la CIJ; ex Ministro de Estado del Reino Unido

Abogado de la Corte Suprema, Tanzania

Abogado, Camerún

Ex Juez de la Corte Suprema, Pakistán

Miembro del Consejo de Estado; ex Ministro de Estado, Francia

Guyana; Coordinador para la cooperación regional política y de seguridad de Naciones Unidas; Profesor adjunto de la Universidad de Columbia, Nueva York

ADELA RETA SOSA DIAZ

Presidenta del Instituto de Derecho Penal; ex Ministra de Educación y Cultura, Uruguay

LORD SCARMAN

Ex Lord Magistrado y Presidente de la Comisión de Derecho, Reino Unido

CHITTI TINGSABADH

THEO C. VAN BOVEN

Abogado; Profesor de Derecho; ex Juez, Corte Suprema, Tailandia
Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de Limburg, Países Bajos; Miembro del Comité de NU para la Eliminación de la Discriminación Racial

JOSE ZALAQUETT

Abogado; Profesor de Derecho, Chile; ex Presidente del Comité Ejecutivo Internacional de Amnistía Internacional

MIEMBROS HONORARIOS

Sir ADETOKUNBO A. ADEMOLA, Nigeria

ARTURO A. ALAFRIZ, Filipinas

DUDLEY B. BONSAI, Estados Unidos

WILLIAM J. BUTLER, Estados Unidos

HAIM H. COHN, Israel

ALFREDO ETCHEBERRY, Chile

PER FEDERSPIEL, Dinamarca

T.S. FERNANDO, Sri Lanka

W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Bélgica

JOHN P. HUMPHREY, Canadá

HANS-HEINRICH JESCHECK, Alemania

P.J.G. KAPTEYN, Países Bajos

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suiza

RUDOLF MACHACEK, Austria

NORMAN S. MARSH, Reino Unido

KEBA MBAYE, Senegal

JOSE T. NABUÇO, Brasil

TORKEI OPSAHL, Noruega

Sir GUY POWLES, Nueva Zelanda

SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyana

Lord SHAWCROSS, Reino Unido

EDWARD ST. JOHN, Australia

TUN MOHAMED SUFFIAN, Malasia

MICHAEL A. TRIANTAFYLIDIS, Chipre

SECRETARIO GENERAL

ADAMA DIENG

PUBLICACIONES RECIENTES DE LA CIJ

Agenda for Peace: An Independent Survey of the Violence in South Africa

Publicado por la CIJ, Ginebra, 1992

Disponible sólo en Inglés, 30 páginas, 10 Francos suizos más gastos de correo

La misión de la CIJ, que visitó los municipios, "foyers" y se entrevistó con funcionarios en Natal y Transvaal, concluye que la violencia es el desafío más importante al que se enfrenta Sudáfrica. El informe no solamente señala los problemas que se plantean sino que efectúa además recomendaciones, e incluye las duras leyes puestas en vigor por el gobierno.

★ ★ ★

Anuario del CIJA

Publicado por el CIJA, Ginebra 1992

Disponible en Español, Francés e Inglés, 20 Francos suizos más gastos de correo

Para esta primer publicación del Anuario, el Centro para la Independencia de Jueces y Abogados solicitó a destacados juristas de distintas partes del mundo que expresaran sus opiniones sobre las garantías constitucionales para la independencia de la judicatura. El Anuario examina Argelia, Francia, India, Italia, Japón, Polonia y Siria.

★ ★ ★

El Salvador: Una brecha a la impunidad, aunque no un triunfo de la justicia – El juicio por el asesinato de los Jesuitas

Publicado por la CIJ en Ginebra, 1991

Disponible en español e inglés, 10 Francos suizos más gastos de correo

Este es un informe del juicio contra nueve militares acusados del asesinato de seis sacerdotes jesuitas, de su cocinera y de la hija de ésta de 15 años de edad, en la Universidad centroamericana "José Simeón Cañas" de San Salvador, el 16 de noviembre de 1989. El informe va más allá del análisis de este juicio, pues ubica el país, describe el contexto político y social de la época de los asesinatos así como el contexto en el cual tuvo lugar el juicio. Este juicio constituyó una brecha en el muro de impunidad, si bien resultó claro que no fue un triunfo de la justicia.

★ ★ ★

Guatemala – Taller de capacitación para indígenas

Publicado por la CIJ en Ginebra, 1992

Disponible en español, 65 pp. 10 Francos suizos más gastos de correo

Informe sobre el taller organizado por la CIJ y la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala y celebrado en Guatemala en abril de 1992. El taller consistió en un foro en el que unos 40 participantes, provenientes de unos 20 grupos y comunidades indígenas (pertenecientes a cinco grupos étnicos) pudieron plantear sus problemas y recibir una capacitación para la defensa de sus derechos y libertades, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

*Estas publicaciones pueden solicitarse a:
CIJ, B.P. 160, CH-1216 Cointrin / Ginebra, Suiza
Fax: (41 22) 788 48 80*