



La Revista

Comisión Internacional de Juristas

Artículos

La construcción de la paz en la ONU y los derechos humanos <i>Reed Brody</i>	1
Chile, dos ejemplos de lucha contra la impunidad <i>Alejandro Salinas Rivera</i>	13
El dictamen de la Corte Suprema de India sobre la validez constitucional de las Leyes «TADA» <i>Fali S. Nariman</i>	21
Peculiaridades de la Administración de Justicia bajo la administración palestina <i>Mona Rishmawi</i>	25
Papel de las ONG en la lucha contra la discriminación <i>Alejandro Artucio</i>	35

Comentarios

Los derechos humanos y su tratamiento en el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA 1994	51
--	----

Textos Básicos

Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas	63
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer	71

Asociación a la Comisión Internacional de Juristas

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) es una organización no gubernamental dedicada a promover la comprensión y observancia del Imperio del Derecho y la protección jurídica de los derechos humanos en todo el mundo.

Su sede central está ubicada en Ginebra, Suiza. Posee 75 secciones nacionales y organizaciones jurídicas afiliadas. Goza de estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la UNESCO, el Consejo de Europa y la Organización de la Unidad Africana.

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, contribución anual de	1000 Francos suizos
Simpatizante, contribución anual de	500 Francos suizos
Contribuyente, contribución anual de	220 Francos suizos

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

Suscriptores

Alternativamente, puede usted suscribirse solamente a LA REVISTA: Tarifa anual de suscripción, para la edición en español, francés o inglés :

Por correo aéreo	24..Francos suizos
Correo aéreo preferente	33. 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, Suiza, cuenta N° 142.548; National Westminster Bank, 63 Piccadilly, London W1V OAJ, cuenta N° 11762837; ó Swiss Bank Corporation, 4 World Trade Center, New York, N.Y. 10048, cuenta N° 0-452-709727-00.

El Secretario General, responsable del editorial, actúa de conformidad con la política general definida por la Comisión.

Los artículos expresan la opinión de sus autores; su publicación por la Comisión implica que los mismos han sido considerados de interés general. No obstante, la Comisión se reserva el derecho de no aprobarlos en su totalidad. Los artículos no firmados, excepto el editorial, y salo indicación expresa, han sido elaborados por el personal de la Comisión, bajo la dirección del Secretario General.

box 20

Artículos

La construcción de la paz en la ONU y los derechos humanos

Reed Brody*

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se han multiplicado en los últimos años. En 1992 la actividad en dicha esfera prácticamente quintuplicó.¹ Iniciados en 1988 con el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT) que ayudara a elaborar el acuerdo de paz global en Namibia, y a medida que la ONU ha tenido que intervenir más en conflictos internos que en guerras entre Estados, estos esfuerzos han dejado de ser simples operaciones militares de "mantenimiento de la paz" para convertirse en ejercicios multidisciplinares de "construcción de la paz" con componentes civiles tales como brindar socorro humanitario, supervisar elecciones y proteger los derechos humanos.²

Particularmente dos de estas operaciones multidisciplinares - la Misión de Observadores de las Naciones Unidas

en El Salvador (ONUSAL) y la Autoridad Provisoria de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) - incluyeron componentes sustanciales de derechos humanos, y en el caso de la misión civil internacional ONU-OEA (MICIVIH) el mandato consistió pura y exclusivamente en velar por el respeto de los derechos humanos en Haití. Este año se iniciaron misiones de derechos humanos tanto en Guatemala (MINUGUA) como en Ruanda. Asimismo, las misiones llevadas a cabo en Angola, Mozambique, Somalia, Sudáfrica, el Sahara Occidental y Yugoslavia tuvieron por cometido, en mayor o menor grado, velar por la observancia o la protección de los derechos humanos.³

Estas misiones en el terreno supusieron un enorme paso adelante en lo que atañe a los esfuerzos de la ONU por promover y proteger los derechos humanos. En el pasado, el programa de la ONU en la

* Reed Brody, Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL y ex Secretario Ejecutivo de la CIJ, también integró la Misión Preliminar que estableció MINUGUA. En calidad de Director del Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos elaboró dos proyectos apoyados por la APRONUC para asistir a abogados y a ONG camboyanos y fue contratado para instruir al personal de la MICIVIH. Las opiniones expresadas en el presente artículo no coinciden forzosamente con las de la CIJ.

1 Véase Goulding, *The Evolution of United Nations Peacekeeping - International Affairs* 69, pág. 451.
 2 Id. pág. 456.
 3 Véase Amnistía Internacional, *El mantenimiento de la paz y los derechos humanos*, enero de 1994 y Naciones Unidas, *United Nations Peace-Keeping*, mayo de 1994, donde se describen detalladamente las operaciones de mantenimiento de la paz en curso.

CN 974

materia se circunscribía a la aprobación de resoluciones en las salas de conferencia de Ginebra y Nueva York. Hoy en día, el programa se ha trasladado al terreno, es operativo y abarca actividades que van desde inspeccionar prisiones, recibir denuncias y participar en juicios en calidad de observador, a impartir formación a la policía e incluso arrestar sospechosos. El nombramiento de un Alto Comisionado de Derechos Humanos, primer "ejecutivo" del programa, junto con un mayor énfasis en la asistencia técnica que brinda el Centro de Derechos Humanos de la ONU en los propios países, han incrementado la capacidad de la ONU en el terreno.

Ahora bien, estos cambios no se han operado sin dificultades. Conceptos teóricos claros chocaron con las realidades del terreno. Se ha acusado a la ONU de sacrificar principios de derechos humanos en la consecución de fines diplomáticos. Por otra parte, cada misión ha adoptado distintas modalidades y estructuras operativas y en la esfera de los derechos humanos, poco se ha hecho por sistematizar las experiencias de la ONU en el terreno.

Cada una de las operaciones principales en el terreno - Camboya, El Salvador, Guatemala y Haití - ha sido una respuesta improvisada ante una situación particular. En El Salvador, la ONU condujo a las partes a establecer un acuerdo sobre derechos humanos para salir del atolladero en el que se encontraban las negociaciones entre el

gobierno y el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí (FMLN). El "Acuerdo de San José" ⁴ de julio de 1990 sobre derechos humanos fue el primero en firmarse, camino a un acuerdo de paz definitivo y global, y la misión de verificación de los derechos humanos de ONUSAL llegó al país en julio de 1991 mientras proseguían las conversaciones y la guerra era aún encarnizada. El acuerdo final, firmado en enero de 1992, destinado a poner fin al conflicto armado prevé: la desmovilización y ulterior integración a la sociedad salvadoreña de los miembros del FMLN; la consolidación de las instituciones democráticas; la observancia de los derechos humanos garantizada mediante una serie de reformas constitucionales; la reunificación y reconciliación de la sociedad salvadoreña.

En Camboya por el contrario, los derechos humanos recién figuran en el acuerdo de paz global.⁵ Este último, negociado en octubre de 1991 por instancias regionales e internacionales, confiere amplia autoridad a la ONU para poner fin a la guerra civil entre el gobierno apoyado por Vietnam, por un lado, y los guerrilleros jemereros rojos y dos ejércitos populares no comunistas, por el otro. En Guatemala se siguió el modelo de El Salvador; el primer paso en la consecución de un acuerdo global que ponga fin al conflicto armado más largo de América Latina fue el "Acuerdo global sobre derechos humanos" ⁶ redactado por la ONU y firmado por las partes en marzo de 1994 que prevé la organización de una misión de verifica-

4 Anexo del documento A/44/971 - S/21541.

5 Anexo del Documento A/46/608 - S/23177

6 Documento A/48/928 - S/1994/448.

ción de los derechos humanos sin condicionarla al fin de las hostilidades.⁷ Un mes después de la firma, la misión preliminar de la ONU determinó las exigencias de una misión de verificación. En agosto, el Secretario General recomendó la creación de MINUGUA,⁸ que abrió sus puertas en noviembre de 1994. En cuanto a Haití, se intentó llevar a cabo una misión de derechos humanos que mitigara las violaciones del gobierno de facto y creara las condiciones para volver a instaurar un gobierno electo democráticamente.⁹

El mandato de la ONU en materia de derechos humanos también ha variado de una misión a otra. El Acuerdo de San José, detallado y concreto, confiere a ONUSAL las siguientes facultades: verificar la observancia de los derechos humanos; recibir denuncias; visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso; mantener entrevistas libremente; recoger información; formular recomendaciones a las partes e informar regularmente al Secretario General de las Naciones Unidas. En los acuerdos de paz posteriores se amplió el mandato de ONUSAL, incluyendo la reforma judicial, la depuración de las fuerzas armadas para excluir a los autores de violaciones, la educación de la Policía Nacional Civil en materia de derechos humanos y la creación de un Procurador de Derechos Humanos. Las

partes también aceptaron que se creara la Comisión de la Verdad, encargada de investigar las violaciones cometidas en el pasado y de guiarse por las recomendaciones de la misma para proceder a las reformas. Se había previsto que el proceso en El Salvador, iniciado en 1991, terminara en abril de 1995 habiendo cumplido la mayoría de los objetivos.

Los arreglos para el período de transición en Camboya, firmados en París en 1991, confieren a la APRONUC el mandato extenso y sin precedentes de administrar el país durante dicho período hasta los comienzos de mayo de 1993 pero son imprecisos en lo que atañe a los derechos humanos. La APRONUC supervisaría el desarme de las distintas fuerzas en el conflicto y la repatriación de centenas de miles de refugiados. Asimismo, quedarían bajo su "supervisión o control directo" aquellas funciones gubernamentales necesarias para garantizar "un ambiente político neutral conducente a la celebración de elecciones generales, libres e imparciales". En los arreglos de París, se reconoce que "dada la trágica historia reciente de Camboya, se requieren medidas especiales para garantizar la protección de los derechos humanos, se confía a la APRONUC "la supervisión general de las cuestiones de derechos humanos" y se la autoriza a investigar denuncias al respecto y adoptar "medidas correcti-

7 A diferencia del caso de El Salvador, en el que el Acuerdo de San José preveía que la verificación en materia de derechos humanos comenzara una vez terminadas las hostilidades pero que comenzó antes a pedido de la partes, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos estipula concretamente que la verificación del acuerdo por parte de la ONU podrá comenzar antes del cese del fuego.

8 Documento A/48/985.

9 La operación en Ruanda, que no se examina aquí, fue iniciada en 1994 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En el momento en que se escribe este artículo solo se han enviado 25 de los 147 verificadores previstos.

vas", entre ellas la destitución de oficiales camboyanos, así como el arresto, detención, y enjuiciamiento de los denunciados¹⁰ Más importante aún, se le confiere la facultad de: formular directrices obligatorias para los organismos, órganos y oficinas gubernamentales; controlar a las fuerzas de policía civil para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos; y supervisar la "aplicación de otras leyes y procesos judiciales". A pesar de una inversión de 2.000 millones de dólares y el despliegue de unos 22.000 efectivos de personal encargado del mantenimiento de la paz, los resultados de la APRONUC fueron desiguales: los jemeres rojos se negaron a entregar las armas y a participar en las elecciones que de todos modos se celebraron pero en condiciones que dejan mucho que desear. El partido que gobernaba, a pesar de su derrota electoral por un estrecho margen, siguió firmemente en el poder. Si bien, el respeto por los derechos humanos mejoró considerablemente en casi todo el país y el reaseantamiento de los refugiados tuvo lugar, la guerra sigue drenando los recursos de Camboya.

En Haití, el mandato de la MICIVIH¹¹ consistía en velar por el respeto de los derechos humanos, recibir denuncias, pudiendo organizar libremente

entrevistas de carácter confidencial o visitas a cualquier lugar sin previo aviso, formular recomendaciones y presentar informes. Más de 230 verificadores de derechos humanos - el contingente más numeroso de la historia - iniciaron su labor en febrero de 1993. A pesar de que las autoridades de facto interferían constantemente en la labor de la misión, esta última, antes de verse obligada a salir del país en octubre de 1993, consiguió mitigar las violaciones, en cierta medida gracias a su sola presencia, y a mantener la atención internacional concentrada en Haití mediante los informes que presentara.

En el caso de Guatemala, el Acuerdo global sobre derechos humanos se funda esencialmente en el modelo salvadoreño. Redactado a partir de lo aprendido en El Salvador, también reserva un papel importante a MINUGUA en el fortalecimiento de las instituciones de protección de los derechos humanos tales como el organismo judicial, el ministerio público, las ONG de derechos humanos, y en particular, el procurador de los derechos humanos.

Estas cuatro experiencias, así como otras operaciones de la ONU, permiten establecer algunas nociones generales

10 De conformidad con estas disposiciones, la APRONUC nombró un fiscal especial y detuvo a tres sospechosos pero no encontró tribunal alguno para procesarlos. La ONUSAL, en cambio, tal como se reconoce en el primer informe "carece de la facultad de impedir las violaciones o de sancionar a quienes incurran en ellas." Por ello, "intentará persuadir a las partes para modificar conductas reñidas con el Acuerdo y tendrá como único apoyo en esa tarea la autoridad moral de las Naciones Unidas." - Párrafo 16 del documento A/45/1055 - S/23037.

11 Las partes impugnaron las facultades exactas de la MICIVIH, según la propuesta de la ONU (documento A/47/908) aceptada por el Presidente Jean-Bertrand Aristide, y el documento enmendado aprobado por las autoridades de facto.

sobre el componente de derechos humanos en las futuras actividades de la ONU en el terreno.¹²

1. Las Naciones Unidas deben intervenir eficientemente desde que aparecen los primeros síntomas de una emergencia en materia de derechos humanos para impedir que se convierta en una tragedia que requiera operaciones especiales.

“Vale más una onza de prevención que una libra de cura”. La ONU y sus Estados miembros deben tener la voluntad política de intervenir ante la alerta temprana de violaciones masivas. Algunas de las peores crisis de nuestros días podrían haberse impedido si dicha voluntad hubiera existido.

El ejemplo más patente tal vez sea el de los kurdos iraquíes. En la campaña de Anfal de 1988, Saddam Hussein utilizó gas envenenado para arrasarse las aldeas kurdas. La comunidad internacional estaba al tanto de todo pero... se negó a intervenir. Las Naciones Unidas recién decidieron protegerlos, una vez que la guerra del Golfo y de la fracasada rebelión kurda provocaron desplazamientos masivos.

El propio Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o

arbitrarias predijo otra tragedia, ya que habiendo constatado la participación gubernamental en “masacres de poblaciones civiles” durante la visita que hiciera a Ruanda en 1993, advirtió que era preciso sacar enseñanzas del pasado y romper ese ciclo de violencia que había sumido a Burundi y Ruanda en un baño de sangre. Además, sugirió que a tales efectos debía ponerse fin de una buena vez a la impunidad de los autores de las masacres y establecer medidas preventivas para evitar que volvieran a repetirse tragedias semejantes.¹⁵

Una vez más, el mundo se negó a intervenir.

La falta de una reacción decidida de la comunidad internacional ante las atrocidades perpetradas en la Kampuchea Democrática, Somalia y Yugoslavia permitió que la situación se siguiera deteriorando hasta que se perdieron más vidas e hizo falta una intervención internacional masiva.

2. Los derechos humanos deberían formar parte de todas las operaciones de construcción de la paz de las Naciones Unidas.

De todas las operaciones globales de la ONU, solo la de Camboya y la de El Salvador incluyeron componentes

12 Véase también el documento de Amnistía Internacional (Supra 3) - “Programa de 15 puntos de Amnistía Internacional para la aplicación de los derechos humanos en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz” - al que el autor adhiere.

13 Informe del Sr. Bacre Waly N'Diaye Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias - Párrafo 171 del documento E/CN.4/1994/7/Add.1. En A call for UN human rights action on Rwanda and Burundi, mayo de 1994, Amnistía Internacional habla de “responsabilidad internacional fallida” en el caso de Ruanda.

civiles concretos de derechos humanos y deberes concretos respecto a los mismos. En ambos casos, la labor de la ONU en materia de derechos humanos tuvo una repercusión sumamente positiva en el país y contribuyó sustancialmente al logro de los objetivos de la misión.¹⁴

La protección y promoción de los derechos humanos deben ser un sólido pilar cuando se trata de supervisar un acuerdo de paz o de restaurar un Estado desfalleciente.¹⁵ En un informe sobre la situación en Angola, Boutros Boutros Ghali, Secretario General, escribía: "... el respeto de los derechos humanos es un elemento muy importante, a decir verdad, esencial, de las medidas que se adopten para resolver a largo plazo los conflictos de esta índole, incluidos los esfuerzos por promover condiciones de paz duraderas, la reconciliación nacional y la democracia."¹⁶

De hecho, por una cuestión de principios, dado que el respeto de los derechos humanos es uno de los propósitos de las Naciones Unidas,¹⁷ éste debería guiar todas las actividades de la ONU en la materia. En el informe sobre la

Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO), el Secretario General decía: "... si bien su actual mandato militar se limita estrictamente a la vigilancia y verificación de la cesación del fuego, la MINURSO, en su condición de misión de las Naciones Unidas, no podría ser testigo mudo de conductas que pudieran violar los derechos humanos de la población civil."¹⁸

3. Debería considerarse que en una misión en el terreno, los objetivos políticos y los objetivos en materia de derechos humanos son coadyuvantes.

Respecto a las operaciones en el terreno, los grupos de defensa de los derechos humanos han acusado a la ONU de subordinar el rigor de los informes a la conveniencia diplomática. Según "Human Rights Watch (HRW)" la desatención de los derechos humanos por parte de la ONU es producto de: a) Una "neutralidad descaminada" por la renuencia a ser demasiado crítica respecto a la parte (generalmente el gobier-

14 Tal como apunta Amnistía Internacional refiriéndose a Camboya y El Salvador "el éxito relativo de estas operaciones puede atribuirse al menos en parte a los procedimientos serios, abiertos y responsables de las divisiones de derechos humanos." Supra 3, pág. 26.

15 "La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconociendo la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos..." en determinadas operaciones de mantenimiento de la paz "recomienda que el Secretario General tenga en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos y de los mecanismos de derechos humanos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas." - Párrafo 97 del documento A/CONF.157/23.

16 Documento S/25840.

17 Párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

18 Párrafo 25 del documento S/251770.

no) que se lleva lo principal en lo que a violaciones se refiere;¹⁹ b) la "cautela diplomática" inherente a su propio sistema; c) "el chantaje operativo", o el hecho de ignorar las violaciones para alcanzar metas operativas; d) el "costo y la complejidad" de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos.²⁰

En septiembre de 1992, HRW declaró que mientras las negociaciones de paz seguían su curso, ONUSAL, considerando erróneamente que su misión en materia de derechos humanos y su misión de paz eran contradictorias, "se saltó a la torera" intencionalmente el componente de derechos humanos, "evi-

tando criticar pública y oportunamente al gobierno en los asuntos relativos a los derechos humanos".²¹

HRW fue incluso más crítica respecto a la APRONUC que a su juicio "subordinó con demasiada frecuencia la protección de los derechos humanos a la buena marcha del proceso de paz". Por temor de que alguna de las partes principales camboyanas se retirara de las negociaciones, los funcionarios de la APRONUC fueron renuentes a tomar medidas concretas contra los autores de violaciones.²² De ahí que HRW llegue a la conclusión exagerada de que "a pesar del montón de dinero que la ONU des-

19 Amnistía Internacional también ha advertido que: "... cuando la operación de las Naciones Unidas se consideraba a sí misma no como guardián del acuerdo sino como mediador imparcial, se volvía cautelosa a la hora de protestar demasiado ruidosamente, por si se consideraba que estaba tomando partido." Supra 14.

Marrack Goulding, ex Subsecretario General para las operaciones de mantenimiento de la paz, reconoce el reto que plantea a la proverbial imparcialidad de la ONU y dice:

"Ello supone que una de las partes no cumple cabalmente con las obligaciones previstas en el acuerdo aprobado. Las Naciones Unidas ¿pueden mantenerse imparciales entre dicha parte y la otra? ¿No debería tomar medidas contra la parte transgresora para persuadirla u obligarla a honrar sus compromisos? Tal vez sí. Ahora bien, si toma ese camino y permite que esta última la considere un adversario ¿No corre el riesgo de enajenarse la cooperación de la misma y de la cual puede depender el éxito de toda la empresa?"

A juicio de Goulding, el mérito rara vez puede atribuirse a una sola de las partes pero incluso si una de ellas cumple rigurosamente, las Naciones Unidas tienen que pensárselo muy bien antes de convertir a la otra parte en su enemigo. Desde el punto de vista formal, esta puede ser una vía justificable pero no será la más idónea si dificulta el logro del objetivo global, es decir, la aplicación del acuerdo aprobado. La persuasión exenta de confrontación puede dar mejores resultados. Supra 1, pág. 458.

20 Human Rights Watch, *The Lost Agenda: Human Rights and U.N. Field Operations*, junio de 1993, pág. 5 a 8.

21 Americas Watch, *El Salvador - Peace and Human Rights: Successes and Shortcomings of the United Nations Mission in El Salvador*, 2 de septiembre de 1992, pág. 3. El informe cita varios casos en los que la ONUSAL supuestamente omitió informar acerca de violaciones cometidas por el gobierno. Human Rights Watch reconoció que las críticas de ONUSAL al gobierno aumentaron una vez firmado el acuerdo de paz. Supra 20, pág. 25. No obstante, en mayo de 1994, el IDHUCA, Instituto de Derechos Humanos de la primera universidad de El Salvador, acusó a ONUSAL de exagerar la "buena voluntad" del gobierno y de utilizar el "encomio desmedido" en sus informes.

22 Asia Watch, *Cambodia: Human Rights Before and After the Elections*, mayo de 1993, pág. 2.

tinó a la educación en materia de derechos humanos, lo que mejor se aprendió tras 17 meses de administración de la ONU fue que no hay castigo para los autores de violaciones graves.²³

En una operación exitosa, debe considerarse que objetivos políticos y objetivos en materia de derechos humanos se refuerzan mutuamente. En El Salvador, la rápida y temprana instalación de una misión de derechos humanos fue una medida que generó confianza, facilitando una solución política global. La amplia mejora de la situación en materia de derechos humanos durante el mandato de la ONUSAL contribuyó a que el proceso de paz fuera irreversible. A su vez, gran parte del suceso de la verificación del respeto de los derechos humanos se debió al éxito político global de la misión y al propio proceso de paz. La capacidad de la ONU de trabajar con las dos partes para establecer y mantener el marco de los acuerdos de paz, sentó las bases de la verificación llevada a cabo por la División de Derechos Humanos de la ONUSAL.

Asimismo, se debe insistir enérgica e independientemente en aquellas situaciones de los derechos humanos que preocupan. El hecho de que la División de

Derechos Humanos informara directamente al Secretario General, le permitió mantener la cuestión en el tapete constantemente. El ejemplo totalmente opuesto lo constituye el Componente de Derechos Humanos de la APRONUC ya que nunca informó sobre la situación en materia de derechos humanos. Antes bien, habida cuenta de la breve sección sobre el tema que figura en el informe global de la APRONUC al Secretario General, se tiene la impresión de que la ONU no se preocupaba excesivamente de las violaciones que se seguían cometiendo.²⁴

Los retos que se plantean a la MINUGUA son ilustrativos. Según la Experta independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el ejército guatemalteco "se ha erigido en el elemento más contundente del poder real en el país."²⁵ Sin una solución del problema arrollador de la militarización y la subordinación de las instituciones civiles mediante un proceso de paz exitoso, los esfuerzos temporarios por mejorar la situación en materia de derechos humanos o consolidar las instituciones civiles son ilusorios. Por otra parte, si la ONU no es vigilante en lo que se refiere a denunciar las violaciones, será cómplice de una impunidad

23 Id.

24 En general, la APRONUC desaprovechó las amplias facultades de verificación y coerción que se le habían conferido y emitió unas pocas declaraciones e informes sobre violaciones de los derechos humanos. A menudo, omitió dar a conocer infracciones de las que estaba al tanto, aparentemente, por temor a descarrilar el proceso político. No obstante, haciendo una retrospectiva resulta difícil determinar cuanto se avanzó en la consecución de los objetivos políticos, gracias a haber guardado silencio sobre los derechos humanos. De hecho, un funcionario de la ONU de larga trayectoria estima que el hecho de que la ONU no hubiera logrado tirar las riendas del aparato de seguridad del gobierno de Phnom Penh condujo indirectamente al intento de golpe de Estado ulterior a las elecciones. Véase *Ambitious U.N. effort in Cambodia Left Country With Old Problems* -Washington Post, 26 de agosto de 1994.

25 Párrafo 45 del documento E/CN.4/1994/10.

que irá en aumento una vez que se haya ido del país.

4. La misión debe poner el énfasis en la verificación y en el desarrollo institucional.

Es preciso que toda misión de la ONU adopte una perspectiva de desarrollo, considerando que su presencia es temporaria y fomentando soluciones durables y a largo plazo para los problemas del país en cuestión en materia de derechos humanos. Por consiguiente, ha de darse prioridad al desarrollo de instituciones que los protegen tales como el poder judicial, el mediador y los grupos de defensa, así como a la creación de una fuerza de seguridad que los respete.²⁶

El equilibrio idóneo entre desarrollo institucional y verificación dependerá en gran medida de las peculiaridades de cada situación, teniendo en cuenta, entre otros, el contexto político global, el nivel de desarrollo, y la voluntad política del gobierno y las instituciones del país en cuestión. Tal vez sea oportuno que en cada etapa de la misión se ponga el énfasis en una cuestión diferente. Una verificación visible e informes públicos pueden ser apropiados para generar confianza en las primeras etapas, el desarrollo de instituciones, en cambio, resulta más apropiado una vez que la

misión se ha establecido y aborda las metas a largo plazo.

La ONUSAL, en un principio puso el énfasis en la verificación pero una vez que la situación se había estabilizado, fue asignando cada vez más recursos al desarrollo institucional, particularmente al Procurador de Derechos Humanos y a la Policía Civil Nacional, instituciones cuya creación figuraba en los Acuerdos de Paz. Además de impartir numerosos cursos, destacó observadores civiles y policiales a las oficinas del Procurador para que ayudaran en las indagaciones y, este último año, comenzó a transferirle las denuncias recibidas para proceder a una verificación conjunta. La división de derechos humanos y la división policial de la ONUSAL combinaron la asistencia técnica y en materia de verificación para garantizar que la nueva policía actúe efectivamente en el marco de la ley. La ONUSAL también procura asistencia técnica al poder judicial.

La APRONUC, en una sociedad desarticulada por decenios de guerra, puso principalmente el énfasis en la educación sobre derechos humanos.²⁷ Aprovechando el espacio creado por su presencia, llevó a cabo un amplio programa de educación popular recurriendo a los grupos musicales itinerantes, tradicionales en Camboya, brigadas móviles, vídeos, dibujos animados, radio y televisión. Más aún, formó a los instruc-

26 Al igual que en el caso de diplomacia y derechos humanos, armonizar verificación y desarrollo institucional también puede ser tarea delicada, sobre todo cuando a raíz de la primera la ONU tiene que criticar las violaciones cometidas por las propias instituciones - la policía, por ejemplo - a las que trata de ayudar.

27 El Secretario General de la ONU describe la educación sobre derechos humanos en estos términos: "Se considera como la piedra angular de las actividades de APRONUC para fomentar el respeto de los derechos humanos..." - Párrafo 12 del documento S/23613.

tores camboyanos en materia de derechos humanos. Estas actividades, al parecer, surtieron efecto en cuanto al conocimiento de la gente sobre sus derechos y actitudes en relación con los derechos humanos en general. Por otra parte, la APRONUC redactó un código penal para el período de transición e impartió cursos a jueces y defensores no profesionales.

5. La ONU debe fomentar la capacidad de la sociedad civil.

*El desarrollo sostenido de instituciones democráticas requiere una sociedad civil fuerte que controle y apoye dichas instituciones.*²⁸ Una prensa crítica e independiente, organizaciones de derechos humanos eficientes y otros grupos de interés público son esenciales para que el gobierno tenga presente sus responsabilidades.²⁹ Sin embargo, las operaciones de la ONU se han concentrado casi exclusivamente en actividades de consolidación del Estado. De hecho, el potencial de verificación masiva de la ONU puede surtir el efecto inesperado de desplazar a los guardianes del país en cuestión.

Camboya fue una excepción notable. El mayor suceso, y el más duradero, del Componente de Derechos Humanos de la APRONUC, fue el papel que desempeñó en la gestación del movimiento de derechos humanos camboyanos. En un país todavía traumatizado por el holocausto perpetrado por los jemes rojos, la APRONUC nutrió bajo su ala protectora a los primeros grupos independientes de derechos humanos que florecieron en el suelo camboyanos. Con pequeñas sumas, consejos y formación guió el desarrollo de estos valerosos grupos jóvenes, e incluso contribuyó a la creación de dos. También recaudó dinero para un fondo fiduciario destinado a secundar actividades de formación y facilitó los vínculos entre ONG jemes y sus homólogos extranjeros e internacionales, entre otros, organizando un simposio sobre derechos humanos en el que las ONG asiáticas e internacionales establecieron un grupo de misión para brindar apoyo a las ONG camboyanas en su propio país.³⁰ Hoy en día, los grupos camboyanos de derechos humanos verifican las violaciones y obligan al gobierno a investigar al respecto y a procesar a los autores de las mismas.

28 Según Clarence Dias y David Gillies, sin sociedad civil no puede haber democracia. Una de las peculiaridades del desarrollo democrático es el grado en que se faculta a la gente y a las organizaciones de la sociedad civil y se incrementa la igualdad política. Dias and Gillies, *Human Rights, Democracy and Development - International Centre for Human Rights and Democratic Development*, 1993.

29 Véase, por ejemplo, Blair and Hansen, *Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor Supported Rule of Law Programs - US Agency for International Development*, 1994.

30 Coordinado por el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos, y financiado en un principio por el fondo fiduciario de la APRONUC, dos años después, el grupo de misión sigue manteniendo una presencia permanente de activistas asiáticos y estadounidenses de los derechos humanos que trabajan con colegas jemes.

6. La ONU debe respetar la cultura del país en cuestión

Los funcionarios de las Naciones Unidas son huéspedes de los países donde prestan servicios. Todas las misiones de la ONU, incluyen o no un componente de derechos humanos, deberían llevarse a cabo con sensibilidad cultural, teniendo en cuenta las costumbres y tradiciones del lugar y sopestando los efectos a largo plazo que tendrán en el país y la población.³¹

En situaciones como la de Camboya - la llegada de un contingente militar casi exclusivamente masculino en una sociedad fragil y tradicional - es más fácil que surjan problemas. Esa misión, al igual que la de Mozambique y Yugoslavia, fue empañada por un aumento significativo de la prostitución, la propagación del SIDA y las denuncias de acoso sexual.³² La presencia de los 22.000 efectivos de la operación de mantenimiento de la paz también creó un cataclismo económico, pues no solo el personal de la ONU disponía de los autos más grandes (que fuera de las grandes ciudades eran los únicos) y vivía en las mejores casas, sino que además, provocó un alza de precios.

Si bien algunos efectos adversos son inevitables, una contratación más selectivo - que incluya la participación de mujeres y de ciudadanos de países con culturas semejantes - podría disminuir la brecha entre la ONU y la población del lugar. La Misión Preliminar en

Guatemala, por ejemplo, recomendó que la ONU no solo contratara antropólogos y demás personas con experiencia en tratar con poblaciones indígenas, sino que además pusiera especial empeño en contratar indígenas de otros países.

Huelga decir que los contratados ya sean civiles o militares - y sobre todo policías - deberían seleccionarse por su compromiso con los derechos humanos y su aptitud a prestar servicios en un país extranjero. La orientación y la formación en el lugar, debería ser norma no solo en la labor de la ONU y los objetivos de la misión sino también en el contexto del propio país. La misión de Guatemala, por ejemplo, comenzó por un seminario de cinco días en el que funcionarios gubernamentales, intelectuales, representantes de grupos de derechos humanos y miembros de la misión preliminar dieron charlas al personal para familiarizarlo con la situación y ponerlo al tanto de las normas de conducta.

El Juez Michael Kirby - Presidente del Comité Ejecutivo de la CIJ, nombrado Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Camboya, por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU una vez que la APRONUC había dejado el país - sugirió que la ONU formulase directrices que rigieran la contratación, orientación y formación del personal encargado del mantenimiento de la paz y considerara la posibi-

31 Al respecto, véase Parker, Cultural Autonomy: A Prime Directive for the Blue Helmets - 55 University of Pittsburgh Law Review 207, 1993.

32 Véase, por ejemplo, Who's Watching the Peace keepers, Ms., mayo-junio de 1994, pág. 10. En Camboya, según se informó, el número de prostitutas pasó de 6.000 a 20.000 durante la misión de un año. En un informe de la ONU sobre Mozambique se constata que el aumento de la prostitución generado por la ONU incidió negativamente en la calidad de la vida. Id.

lidad de aprobar un "código de conducta" aplicable a todo el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz y de crear un órgano de vigilancia que reciba denuncias, las investigue y aplique las sanciones correspondientes en caso de mala conducta.³³

7. La coordinación es indispensable

En lo que atañe a los derechos humanos, existe la necesidad acuciante de sistematizar la experiencia adquirida por la ONU a través de las operaciones en el terreno. Hasta la fecha, cada misión ha comenzado prácticamente de cero, definiendo su propia organización, metodología y métodos de trabajo.³⁴ Si bien es cierto que cada operación ha de encararse con suficiente flexibilidad para poder adaptarla a las exigencias del lugar, dicha flexibilidad será mucho más idónea si se funda en una "doctrina" coherente de las misiones de derechos humanos en el terreno y en una metodología tipo aplicable a todas ellas. La contratación de personal para dichas operaciones es sumamente autónoma y lenta, por lo que el intervalo entre el momento en que se decide enviar una misión y la puesta en marcha de la misma suele ser bastante largo, y durante esta espera la confianza en la ONU puede desvanecerse. Todo ello contrasta claramente con lo que sucede

tratándose de elecciones: una oficina especializada utiliza una metodología tipo y los mismos expertos viajan de un país a otro aplicando la pericia acumulada. Salvo en el caso de Ruanda, las operaciones en el terreno en materia de derechos humanos se definieron en Nueva York con un aporte ínfimo de los propios organismos de las Naciones Unidas en Ginebra, encargados de protegerlos y promoverlos.

Dado que se ha nombrado un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo mandato incluye la coordinación de todas las actividades de la organización en la materia y la supervisión general del Centro de Derechos Humanos, sería lógico crear una dependencia, ya sea bajo su control o tal vez en la sede de Nueva York pero con el aporte del mismo, encargada de planificar y sistematizar las actividades en el terreno. Dicha dependencia podría establecer una metodología tipo, directrices como las sugeridas en el presente artículo y tomar por anticipado las debidas medidas para disponer de un equipo al que se pueda recurrir cuando sea necesario. Al velar por la máxima eficiencia posible de los componentes de derechos humanos, dicha dependencia podría procurar un aporte inestimable a las metas de todo el quehacer de las Naciones Unidas en lo que atañe al mantenimiento de la paz.

33 Párrafo 80 y 81 del documento E/CN.4/1994/73/Add.1.

34 Cada misión estableció sus propias directrices metodológicas, guiándose por las experiencias previas y mejorándolas. La ONUSAL, tras funcionar durante más de un año sin una metodología precisa, elaboró una guía metodológica destinada al personal, en la que se dan cuatro definiciones y procedimientos para ocuparse de las denuncias y verificarlas. El manual más detallado, utilizado en Haití, también asesora sobre la manera de actuar en determinadas situaciones tales como manifestaciones y visitas a las cárceles, y la manera de desenvolverse con la prensa. El manual de 114 páginas de la MINUGUA (preparado por una misión técnica preliminar integrada por personal de la ONUSAL cedido en comisión de servicios) contiene un capítulo sobre la verificación que incluye definiciones detalladas de los distintos derechos, y otro sobre la conducta del personal donde hay largas secciones sobre las relaciones con las poblaciones indígenas.

Chile, dos ejemplos de lucha contra la impunidad.*

Alejandro Salinas Rivera **

Evitar la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos es quizá el desafío más importante y difícil para quienes están en favor de la protección y promoción de estos derechos. En los procesos de transición de un régimen político violatorio de los derechos humanos a otro protector de estos derechos, es la impunidad por los casos de violaciones graves a los derechos humanos un asunto de extrema prioridad política y, por cierto, ética, especialmente cuando se enfrenta al dilema del juzgamiento de los violadores de derechos humanos y el establecimiento de condiciones de estabilidad política que hagan viable la transición.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta los obstáculos institucionales objetivos que el mismo proceso de transición conlleva y que le imprimen un sello característico a cada proceso. En el caso chileno, la transición política desde el régimen militar hacia los gobiernos

democráticos de los presidentes Patricio Aylwin Azocar y Eduardo Frei Ruiz-Tagle ha estado caracterizada por los obstáculos institucionales diseñados por el régimen militar con el fin de entorpecer el paso hacia la plena democracia. A modo de ejemplo, el Senado está compuesto actualmente por senadores elegidos democráticamente y, también, por ocho senadores que han sido designados por el Gobierno del General Pinochet, esto significa que en la cámara alta la coalición gobernante no tiene la mayoría necesaria para aprobar las leyes que son indispensables para consolidar la democracia en el país.

En el ámbito de los derechos humanos, el obstáculo es la llamada Ley de Amnistía de 1978, Decreto Ley 2.191, dictada por el régimen militar para garantizar la impunidad de los responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante los primeros años de dicho gobierno.

* La Tercera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, dictó sentencia de segunda instancia con fecha 26 de septiembre de 1994 en el caso de secuestro, tortura y muerte de Lumi Videla Moya, hechos ocurridos entre el 21 de septiembre de 1974 y el 3 de noviembre de 1974.

En el caso de secuestro y tortura de Bárbara Uribe Tambley y Edwin Van Jurick Altamirano, ambos hechos ocurridos el 10 de julio de 1974, dictó sentencia de segunda instancia con fecha 30 de septiembre de 1994.

Ambas sentencias fueron redactadas por el abogado y profesor de Derecho Constitucional, Humberto Nogueira Alcalá, abogado integrante de la Tercera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago. Poco tiempo después, Nogueira fue quitado de la lista de abogados que, de acuerdo al sistema judicial chileno, pueden preparar ciertos casos para las Cortes de Apelaciones. Este hecho fue interpretado por los juristas chilenos como una "sanción" por las sentencias que preparó.

** Abogado, Universidad de Chile, LL.M. Notre Dame University, Estados Unidos de América.

No obstante que la Ley de Amnistía continúa siendo un grave obstáculo para hacer justicia, ha sido el Poder Judicial, desafortunadamente, quien ha opuesto más dificultades al momento de actuar frente a casos de violaciones a los derechos humanos. Durante el régimen militar el Poder Judicial, salvo excepciones, se escudó en una interpretación restrictiva de la Ley de Amnistía de 1978 para inhibirse de investigar graves violaciones a los derechos humanos y para negarse a identificar a los responsables por tales hechos.

La actitud de los tribunales de justicia chilenos no ha variado mucho desde que el país se encuentra bajo el signo de la democracia. Los tribunales, muy especialmente las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, continúan interpretando restrictivamente la Ley de Amnistía, entendiendo que por virtud de la aplicación de esta ley aquellos casos de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el período que esta cubre, no pueden ser investigados ni los responsables de los delitos identificados, pues, sostienen los tribunales, que la Ley de Amnistía "borra" totalmente el delito y la responsabilidad de sus autores. En razón de esta interpretación restrictiva, los casos de violaciones a los derechos humanos que llegan a conocimiento de los tribunales de justicia casi en forma automática son sobreseídos por la aplicación de la Ley de Amnistía, quedando sin investigar el hecho ni identificar la responsabilidad de sus autores.

El panorama desalentador que presenta la actitud de los tribunales chilenos, se ha visto gratamente excepcionado por las acciones de algunos jueces que dignifican la conducta de los tribu-

nales al tratar de cambiar la interpretación "oficial" de la Ley de Amnistía. En este sentido resultan ilustrativas dos sentencias dictadas por la Tercera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago. La primera, se refiere al secuestro, tortura y muerte de Lumi Videla. La segunda, a los casos sobre detención y posterior desaparición de Bárbara Uribe Tambley y Edwin Francisco Van Jurick Altamirano.

Ambos casos son ilustrativos de que es posible enfrentar con éxito los obstáculos que intentan entorpecer la acción de la Justicia, en casos de violaciones a los derechos humanos.

Es de interés el análisis de estos casos, teniendo presente los parámetros que los instrumentos universales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario nos otorgan, pues pueden llegar a ser casos emblemáticos para enfrentar nuevas contiendas judiciales, tanto en el plano de los tribunales nacionales como internacionales.

El caso de Lumi Videla llegó a conocimiento de la Tercera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, a través de un recurso de apelación. Lo mismo ocurrió en el caso del secuestro y tortura de Bárbara Uribe Tambley y Edwin Francisco Van Jurick Altamirano. Ambas sentencias de la Tercera Sala hacen un análisis sobre si es aplicable o no al caso las normas sobre prescripción de la acción penal. Concluye el tribunal que no es posible ello porque el plazo que exige la ley no se habría cumplido y que en el caso de la asociación ilícita de los autores de los delitos imputados, no existían antecedentes en el proceso que permitieran señalar que ésta había ter-

minado. Agrega el tribunal en el caso de Uribe y Van Jurick, que por tratarse de un delito de secuestro que tiene características de permanencia "se ha continuado cometiendo con posterioridad al lapso cubierto por el Decreto ley N° 2191 (Ley de Amnistía)." Al respecto concluye que "no se da la concurrencia de los presupuestos que permitan declarar la amnistía en esta causa por secuestro."

Estado de guerra.

El segundo aspecto considerado por el Tribunal fue determinar si en Chile hubo estado de guerra al momento de ser secuestrada Lumi Videla el 21 de septiembre de 1974 y a la fecha de su muerte el 3 de noviembre del mismo año, y lo mismo ocurre con el caso de secuestro y torturas de Uribe y Van Jurick, ambos hechos ocurridos el 10 de julio de 1974. Sobre este punto el tribunal, luego de analizar una serie de argumentos jurídicos y de hecho, concluyó que hubo estado de guerra en Chile durante la época en que sucedieron los hechos investigados y por lo tanto son "plenamente aplicables los convenios de Ginebra de protección de los derechos humanos de las fuerzas enemigas organizadas y de la población civil afectada y se sancionan los crímenes de guerra, los cuales constituyen una forma de abuso de la fuerza producida dentro de una situación material creada por un conflicto armado, pudiendo ser éste interno o internacional".

Sentido y alcance de los tratados internacionales.

Una tercera línea argumental que tuvo en cuenta el Tribunal fue determi-

nar "el sentido y alcance que tienen los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno". Sobre este punto, el razonamiento del Tribunal fue señalar que es la Constitución de la República la única habilitada para determinar la existencia de otras normas dentro del ordenamiento jurídico, como también regular el procedimiento de incorporación e integración en el ordenamiento jurídico nacional. Según expresa con claridad el tribunal el tratado forma parte del derecho interno una vez que es aprobado por el Congreso, ratificado por el Presidente de la República y finalmente publicado en el Diario Oficial. Conviene tener presente que, para la doctrina chilena los tratados o convenios internacionales están ubicados en una jerarquía superior a la ley y así también lo ha venido asentando la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia.

La Tercera Sala de la I. Corte de Apelaciones de Santiago, sostiene en sus sentencias, que la interpretación y aplicación de los tratados o convenios internacionales debe hacerse de buena fe (*bonna fide*) y de acuerdo con las reglas generales del cumplimiento del derecho internacional, no pudiendo el Estado invocar su propio derecho interno para eludir sus obligaciones internacionales, pues de hacerlo comete un hecho ilícito que compromete la responsabilidad internacional del Estado. De acuerdo al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, citado en las sentencias analizadas, un Estado Parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Finalmente, la Corte de Apelaciones señala que "ante una contradicción entre ley y tratado, el problema no se plantea en el ámbito de la validez de tales normas sino que se plantea en el terreno de la aplicabilidad, ámbito dentro del cual debe decidir el juez ordinario, aplicando preferentemente el tratado".

Las sentencias se fundamentan también en consideraciones de carácter jurídico-filosóficas, señalando al respecto que "la Constitución establece como pilares esenciales de su ordenamiento jurídico en sus artículos 1°, 5° inciso 2° y 19° numeral 26, la dignidad de la persona humana y los derechos humanos esenciales que emanan de ella, a cuya luz debe interpretarse todo el ordenamiento jurídico." Se reconoce que los tratados de derechos humanos se diferencian de los demás tratados internacionales, como lo ha señalado la Corte Internacional de Justicia, porque "los Estados contratantes no tienen intereses propios. Tienen solamente, todos y cada uno de ellos, un interés común, que es el de preservar los fines superiores que son la razón de ser de la convención."

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, citada en ambas sentencias, sobre esta materia ha señalado que "no son tratados multilaterales de tipo tradicional concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humano, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado, como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común,

asumen varias obligaciones, no en relación con los Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción."

En materia de derechos humanos, el juez debe interpretar los tratados teniendo en cuenta su fin último, que es la protección a los derechos humanos de la persona, valor y principio fundamental y clave esencial para la interpretación del ordenamiento constitucional, siendo en consecuencia una interpretación sistemática y finalista.

Se desprende del ordenamiento jurídico constitucional, según señala la Corte de Apelaciones de Santiago "que la obligación del sometimiento de todos los poderes a la Constitución y a la obligación de respetar y promover los derechos humanos, no solamente establece el deber de los órganos de(l) Estado de no lesionar el ámbito individual o institucional protegido por tales derechos, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de ellos, los que constituyen un componente esencial del orden público nacional."

La obligación positiva de proteger y garantizar la efectividad del respeto a los derechos fundamentales, ha determinado que el Estado proteja tales derechos penalmente. La protección penal es considerada como parte esencial del mismo derecho. La protección de la persona mediante el sistema legal penal, sea a través de normas del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario internacional o el derecho interno es la consecuencia de esta obligación.

Resulta importante destacar que la Corte de Apelaciones establece que ante la

eventualidad de un conflicto o colisión entre el principio de la seguridad jurídica y el principio de justicia y de fuerza vinculante de los derechos humanos, la justicia es la preocupación central, correspondiendo declarar la invalidez o inaplicabilidad de aquellos actos o normas emanadas de los poderes políticos que desconozcan tales derechos o que sean el resultado del procedimiento durante el cual los derechos esenciales hayan sido ignorados.

Convenios de Ginebra de 1949.

Las sentencias también discurren sobre un nuevo tipo de argumento, teniendo en cuenta el derecho internacional humanitario, en particular los Convenios de Ginebra de 1949. El razonamiento del tribunal se inicia señalando que los Convenios de Ginebra de 1949 forman parte del ordenamiento jurídico chileno desde 1951, fecha en que fueron aprobados por el Congreso Nacional y luego oficialmente publicados.

En caso de conflicto armado sin carácter internacional, el tribunal expresamente señala que el Estado parte tiene la "obligación de ... aplicar, a las personas que no participen directamente en las hostilidades o las personas que hayan quedado fuera de combate por diversas razones, un trato humanitario, quedando prohibidos en todo tiempo y lugar los atentados a la integridad corporal, las mutilaciones, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, las torturas y suplicios y los atentados a la vida."

Diversas disposiciones de los Convenios de Ginebra, citadas por las sentencias, señalan la obligación del

Estado de perseguir y procesar a los responsables por graves violaciones al derecho humanitario. Concluye el tribunal, acertadamente a nuestro parecer, que "las autoridades de un Estado Parte no pueden dictar normas internas que contravengan el cumplimiento de buena fe de los Convenios y Tratados Internacionales en análisis (Convenios de Ginebra de 1949), desde la entrada en vigencia de los mismos. De esta manera, tales delitos que constituyen infracciones graves de la Convención, son imprescriptibles y no sujetos a Amnistía, no pudiendo aplicarse respecto de ellos la prescripción de la acción penal de diez años respecto de los crímenes previstos en el artículo 94 del Código penal, ni tampoco corresponde aplicar la amnistía como forma de extinguir la responsabilidad penal, como determina el Decreto Ley N° 2.191 (Ley de Amnistía de 1978)..."

También es importante destacar que la responsabilidad del Estado no se limita a la persecución y juicio de los responsables por las violaciones, sino que tan importante como lo anterior, es evitar alterar la condición criminal y la responsabilidad subsecuente de los actos que vulneran las leyes de la guerra y los derechos de las personas durante ella. Como lo señala la Corte de Apelaciones una situación así sería calificada de "autoabsolución que repugna a toda noción jurídica básica de respeto de los derechos humanos y del respeto del derecho consuetudinario y convencional internacional de derechos humanos, junto con vulnerar los valores y principios básicos de nuestro propio ordenamiento constitucional..."

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Fue considerada como fundamento de ambas sentencias, señalando que para tal efecto es plenamente aplicable, por encontrarse ratificada por el Estado de Chile. Tanto la obligación contenida en el artículo 4° de velar porque "todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a la legislación penal"; como la obligación imperativa del Estado de castigar "esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad". Todo esto establece una obligación del Estado de juzgar de acuerdo a las leyes nacionales los delitos de tortura.

El tribunal, sobre esta materia expresó que: "Así de acuerdo a las disposiciones citadas, no cabe prescripción de la acción penal ni la amnistía sobre los delitos de tortura, ya que existe la obligación impuesta por el Tratado, que forma parte del ordenamiento jurídico interno, con un valor superior a la ley, que obliga a los órganos del Estado, y especialmente a los tribunales de justicia de respetar y promover los derechos y obligaciones contenidas en el Tratado para el Estado de Chile."

La Corte expresamente establece que no cabe la prescripción de la acción penal ni la amnistía sobre los delitos de tortura, "ya que existe la obligación impuesta por el Tratado," el que forma parte del ordenamiento jurídico interno del Estado de Chile y existe, además, la obligación expresa para los tribunales de justicia de respetar y promover los derechos y obligaciones contenidas en el Tratado, no pudiendo, en consecuencia, dejar "de investigar ni ejercer jurisdic-

ción sobre los delitos de tortura que se hayan determinado y en los cuales existen personas individualizadas como autores, cómplices o encubridores del delito analizado,..."

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

También ha sido incorporado al ordenamiento jurídico interno chileno y así lo reconocen ambas sentencias. El Pacto establece la obligación de los Estados Partes a no admitir restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado (artículo 5.2). El tribunal ha interpretado que tal disposición haría "inaplicable la prescripción de la acción penal a crímenes graves de guerra o delitos de lesa humanidad que violen derechos humanos esenciales, como son el derecho a la vida, el derecho a no ser torturado, los que se encuentran garantizados por la Constitución y reforzados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 6° párrafo 1° y artículo 7°."

Respecto a la amnistía, reconocida por el Pacto, la Corte señala que el propio Pacto se encarga de circunscribirla sólo al ámbito de quienes fueren condenados a muerte, "con el objeto de preservar el bien jurídico de mayor valor que es la vida humana." En seguida, el tribunal aclara que la amnistía no puede ser invocada para "impedir la sanción de individuos o agentes del Estado que, debiendo proteger y garantizar la vida y la integri-

dad física y psíquica de las personas, hubieren actuado violentando tales derechos."

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

Se encuentra también incorporada al derecho interno chileno y en virtud de las normas contenidas en ella existe el deber de todos los órganos del Estado y en especial de los tribunales de justicia, como se encarga de subrayar las sentencias, de aplicar el artículo 1.1 que establece: "Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna." La 3ª Sala de la Corte de Apelaciones reconoce la autoejecutividad de los derechos contenidos en el Pacto de San José, como ya ha sido reconocido por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, salvo algunas disposiciones que requieren posterior desarrollo legislativo.

Las sentencias analizadas establecen que "los Estados Partes tienen la obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos y de castigar a los responsables como lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Velásquez Rodríguez, señalando: '...una ley de amnistía que prohíbe investigación, establecimiento de responsabilidad y competencia por agentes del Estado que resulten responsables, violaría la obligación establecida bajo el artículo 1(1) de la Convención. Leyes de amnistía de tal

alcance, de ser declaradas válidas, transformarían leyes nacionales en impedimentos legales al cumplimiento de la Convención Americana y otros instrumentos internacionales'." Sobre este aspecto resulta importante destacar que el tribunal chileno, compartiendo el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, va más allá al señalar que "los derechos humanos fundamentales son parte de la constitución material de acuerdo al artículo 5º de la Carta Fundamental" y al establecer que al constituir "un límite a la soberanía del Estado por expresa disposición del constituyente, éstos (los derechos humanos) deben aplicarse preferentemente a las disposiciones de derecho interno."

Derecho a la justicia.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según se cita en las sentencias analizadas, señala que el derecho a la justicia frente a las violaciones criminales de derechos humanos no admite suspensión alguna (artículo 15.2). En consecuencia, expresa la 3ª Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, que: "Frente a tal norma no puede sostenerse en su contra el principio de legalidad o de no retroactividad de la ley, ya que la justicia debe ser ejercida de acuerdo con los principios generales del derecho reconocidos por la Comunidad Internacional, los que priman y deben preferirse a la legislación interna en caso de conflicto con ella, y aún en caso de peligro para la vida misma de la nación,..."

La Corte de Apelaciones de Santiago, finalmente, ha expresado que

se encuentra vinculada por la misma Constitución Política y por los Pactos Internacionales de derechos humanos vigentes que ha ratificado el Estado de Chile, por lo que no puede sustraerse de tal obligación constitucional sin incurrir en "notable abandono de deberes, como asimismo, exponer la seguridad y el honor del Estado de Chile en el campo internacional y debilitar el Estado de Derecho y los principios del constitucionalismo democrático que constituyen el soporte

ético y jurídico de la Carta Fundamental de la Nación Chilena."

Este razonamiento final refleja el claro compromiso de un sector de la judicatura chilena por cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desarrollar todos los esfuerzos que sean necesarios para que el Estado de Derecho se materialice en acciones concretas en favor de la justicia.

El dictamen de la Corte Suprema de India sobre la validez constitucional de las Leyes TADA

*Fali S. Nariman **

El doble objetivo de todo sistema civilizado de justicia penal es garantizar que se condene al culpable y evitar que se condene al inocente. La integridad del sistema de justicia penal de cualquier país es un objetivo más alto que la condena del culpable. Los decretos anti-terroristas (1984, 1985 y 1987) y la aplicación indiscriminada de los mismos llevaron a nuestros ciudadanos a cuestionar la integridad del sistema de justicia penal de la India. Algunos plantearon la cuestión a los tribunales, impugnando la constitucionalidad de los mismos pero sin resultado.

El 11 de marzo de 1994, siete jueces de la Corte Suprema se reunieron para dar a conocer sus respectivos dictámenes en casos de TADA.¹

Al escuchar el dictamen mayoritario no pude sino recordar con desconuelo, el caso ADM Jabalpur (AIR 1976 SC 1207)² cuyo efecto y repercusión fue para la jurisprudencia india lo que cien años antes fuera el fallo Dred Scott (el

conocido caso sobre la esclavitud) que se convertiría en práctica legal corriente en los EE.UU. Los eruditos estadounidenses lo consideran el peor fallo (Scott vs. Sandford - 60 US 393 - 1857) pronunciado por el Tribunal Supremo de dicho país. "Se erige como un modelo de un quehacer judicial censurable y escasa habilidad judicial" se asevera en "Oxford Companion to the Supreme Court of the United States", publicado recientemente. La sentencia se aprobó con 7 votos a favor y 2 en contra: el juez Taney, presidente de la Corte Suprema, que habló en nombre de la misma y los jueces Curtis y Maclean que disintieron. Se dice que 25 años después, cuando el juez John Harlan escribió el virulento texto en el que expone su dissentimiento en el caso de derechos civiles de 1883, lo hizo con la misma pluma y el mismo tintero que utilizara el juez Roger Taney para redactar el dictamen relativo al caso de esclavitud. En el caso de derechos civiles, al tiempo que la mayoría abría disposiciones claves de la ley de derechos civiles de 1875, el juez Harlan mantuvo que la segregación en locales

* Abogado principal ante la Corte Suprema de India y Presidente del Colegio de Abogados de India.

1 Kartar Singh vs. State of Punjab y muchísimos otros casos (autos judiciales, recursos penales y SLP) impugnando la legalidad de las leyes "Terrorist Affected Areas (Special Courts) Act" de 1984, "The Terrorists and Disruptive Activities (Prevention) Act" de 1985 y "Terrorist and Disruptive Activities (Prevention Act" de 1987, englobadas en la denominación común "TADA Acts".

2 Sustentando las drásticas leyes de emergencia sobre la detención preventiva.

públicos era un "símbolo de esclavitud" y que el Congreso podía proscribir constitucionalmente conforme a la Décimotercera Enmienda. En su opinión minoritaria expresa su propio enfoque en cuanto a la interpretación de la ley con estas palabras:

"No es el texto que hace la ley sino el sentido intrínseco de la misma: el texto de la ley es impersonal, el sentido y la razón de la ley es el alma."

Posteriormente, en el caso *Plessy vs. Ferguson* (1896) el juez Harlan vuelve a disentir, oponiéndose a la mayoría que aboga por un trato igual pero separado de los afroamericanos. Harlan murió en 1911. Años después, cuando el Tribunal Warren invalidó el fallo del caso *Plessy* - en el caso *Brown vs. el Consejo de educación* (1954) - los disentimientos del juez Harlan se consideraron los más honorables para ¡redorar los blasones del pasado del Tribunal Supremo de los EE.UU.! El juez Harlan fue vindicado pero ¡a título póstumo!

Todo esto, y más, me pasó rápidamente por la mente cuando escuché los dictámenes leídos en el tribunal el 11 de marzo, sustentando la validez constitucional de los decretos TADA. Desde entonces, he visto la palabra escrita. Considero que hay mucho que encomiar en las opiniones minoritarias de dos jueces: K. Ramaswamy y R.M. Sahai, pero ¡ay! ¿con qué fin? Ellos también pueden ser vindicados a título póstumo - pero (a juzgar por la experiencia judicial

actual) la vindicación póstuma ¡tarda mucho!

Mientras tanto, todos los retoques al Artículo 21³ la superestructura judicial ideada y edificada en torno a la cláusula de vida y libertad de nuestra Constitución - característica positiva de la era posemergencia (junio de 1975) - queda desmantelada por no decir demolida. Estamos en una situación que nos hace retroceder a la del caso *Gopalan* que remonta a 1951, permítanme explicarlo.

La expansiva jurisprudencia constitucional elaborada en los EE.UU. provocó el temor de uno de los jueces más conservadores (J. Frankfurter) de que se exportara a tierras extranjeras, y este último aconsejó al consejero constitucional de la India (B.N. Rau) no incluir el requisito del debido proceso legal en la cláusula de vida y libertad del Artículo 21 del Capítulo sobre derechos fundamentales y que se utilizara la redacción neutra de la Constitución japonesa que dice: "nadie será privado de la vida y la libertad salvo con arreglo al procedimiento establecido por ley". Los redactores de la Constitución aceptaron este consejo y en el primer año de la Constitución, la Corte Suprema de la India interpretó la frase al pie de la letra (y tal como se entendía que debía leerse) es decir, que el hecho de privar a alguien de la vida o la libertad podía justificarse mediante un procedimiento sancionado por ley (*Gopalan vs. Estado de Madrás - AIR 1950 SC 27*). Pero las palabras cobran un nuevo significado con el paso del tiempo. Dieciocho años después, una Corte "militante" invalidó el fallo de

3 El Artículo 21 dice: "Nadie será privado de su vida o libertad personal salvo con arreglo al procedimiento establecido por ley."

dicho caso manteniendo que "el procedimiento" prescrito por ley podía ser examinado en cualquier momento por los tribunales; todo procedimiento que privara a alguien de su vida o libertad arbitraria o irracionalmente, no podía ser aceptable en virtud del Artículo 21: (Maneka Gandhi - AIR 1978 SC 597); un comentario enigmático respecto a esta decisión fue que los "jueces de la India habían convertido la versión japonesa en el debido proceso estadounidense" y punto. Pero ya no; no, tras el dictamen mayoritario sobre los casos relativos a las leyes TADA.

Casi desde el principio del mismo, los jueces admiten que dichas leyes "tienden a ser muy severas y drásticas".

- (i) Las definiciones de "terrorista" y "actividades subversivas" son tan amplias que abarcan incluso la manifestación pacífica de opiniones acerca de la soberanía y la integridad territorial permiten el arresto sin acusación formal por un período de hasta seis meses (antes era un año) para proceder a averiguaciones;
- (ii) las leyes permiten el arresto sin acusación formal por un período de hasta seis meses (antes era un año) para proceder a averiguaciones;
- (iii) los juicios no se llevan a cabo en los tribunales penales habituales ni en audiencia pública, sino ante "tribunales constituidos" especialmente que sesionan sin público y adoptan procedimientos reñidos con el Código de procedimiento penal;
- (iv) cuando la persona arrestada y acu-

sada es de una zona afectada por el terrorismo (según declaraciones del gobierno central o estatal) le incumbe el deber de probar que no ha cometido un acto terrorista;

- (v) la reclusión es norma y la libertad bajo fianza rara excepción;
- (vi) sobre todo, las TADA barrieron con las garantías materiales arraigadas en el derecho positivo por más de un siglo. Una persona puede ser condenada fundándose en el testimonio de otro acusado (a quien se promete la absolución) sin corroborarlo, o en la grabación de la "confesión" del propio acusado a un oficial de policía; la admisibilidad de una confesión semejante resultaba abominable a los autores de la "Evidence ACT" que remonta a 1872, época en que con toda razón se la consideraba prácticamente una invitación ¡a torturar al detenido!

Es más, se ha mantenido que las leyes TADA no violan el Artículo 21. ¿Por qué? Debido a un error evidente del dictamen mayoritario; un error de enfoque.

Los jueces prosiguieron considerando el texto del Artículo 21 - al igual que la mayoría en el caso Gopalan (1950) - incluso después que sus ilustres predecesores hubieran revelado el alma del mismo (en 1978). El procedimiento prescrito por ley no debe ser arbitrario ni irracional. En el caso Maneka Gandhi (1978) el tribunal constitucional integrado por siete jueces había dicho "arbitrario" o "irracional" ¿en cuanto a qué? Obviamente, en cuanto a la privación de la vida y la libertad, no en cuanto a la

“ley” o al objeto de la misma. Entonces, ahora cabe poner dicho caso en tela de juicio: no importa cuan arbitrario o irracional sea el procedimiento para privar de la vida o la libertad, ni cuan severas y drásticas sean las disposiciones de la ley ¡se les loará! Este es la razón de Kartar Singh. Se pasa por alto el hecho de que la India fue signataria y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el que se sientan normas para juzgar la racionalidad de las leyes que afectan a la vida y la libertad. Las leyes TADA infringen totalmente los Artículos 9 y 14 de dicho pacto - el derecho de la persona detenida a ser informada “sin demora” de la acusación formulada contra ella (Art. 9-1); de ser llevada “sin demora” ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y a ser juzgada dentro de un plazo razonable (Art. 9-3). El derecho de ser oída públicamente (Art. 14-1); el derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad (Art. 14-2), el derecho a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable (Art. 14-3 inc. g); no se menciona ninguna de estas disposiciones.

Se sostiene que para garantizar nuestra seguridad, las leyes TADA deben aplicarse con cabal rigor y severidad contra aquellos que reconocida e incuestionablemente son “terroristas”. Sí, pero no solamente cuando son acusados de serlo. Los poderes ilimitados e incontrolados ejercidos al amparo de dichos decretos resultan aún más horribles cuando las estadísticas oficiales revelan que no más de un 1% de los juzgados por los tribunales especiales son condenados, el resto son absueltos por “falta de pruebas”. No hay datos estadísticos que indiquen en cuantos casos ello obedece a que los testigos

que han atestiguado bajo juramento se niegan a declarar, ni en cuantos casos se debe a que en realidad no había testigo alguno, ni “prueba” digna de ese nombre ¡cuando se arrestó y detuvo al acusado! ¡Y nos preciamos de ser un país que se rige por el Imperio del Derecho!

La conclusión de la mayoría, sustentando la constitucionalidad de las leyes TADA recuerda la advertencia del juez estadounidense Frankfurter (el mismo a quien se pidió consejo respecto a la redacción del Artículo 21) que dijo: “No confíen en jueces y tribunales para conservar las libertades”; sabía que jueces (y abogados) dominaban la palabra escrita, podían racionalizar, y por ende, legitimar, las leyes más tiránicas. Algunos jueces nuestros ya lo hicieron en el caso ADM Jabalpur, y lo vuelven a hacer ahora en el caso Kartar Singh. Ahora bien, conforme a nuestra Constitución, debemos confiar en nuestros jueces para conservar nuestras libertades. Ningún otro lo hará. A nosotros incumbe el duro camino de: estimular (e instruir) a la opinión pública, y a través de una argumentación vigorosa, mediante los procedimientos establecidos por ley, luchar por eliminar esta mancha de la trayectoria hasta entonces inmaculada de la Corte Suprema de India en la esfera de los Derechos Humanos.

Peculiaridades de la Administración de Justicia bajo la administración palestina

*Mona Rishmawi**

Introducción

El funcionamiento de la Autoridad Nacional Palestina en Gaza y Jericó se rige por la Declaración de Principios del Gobierno de Transición, firmada por Israel y la OLP el 13 de septiembre de 1993, y por el Acuerdo sobre la Franja de Gaza y Jericó, firmado por las mismas partes el 4 de mayo de 1994. La Declaración prevé tres etapas para resolver el conflicto israelo-palestino.

La primera se inició tras la firma del acuerdo citado, según el cual, los poderes conferidos al gobierno militar israelí en Gaza y Jericó se transmitieron a la Autoridad Nacional Palestina; un quasi gobierno, dirigido por Yasser Arafat y compuesto de 24 Ministros procedentes de la comunidad palestina en el exilio y los Territorios Ocupados. No obstante, Israel conserva jurisdicción en determinadas esferas tales como la seguridad exterior, los asentamientos, los ciudadanos israelíes y las relaciones exteriores. En virtud de dicho acuerdo, Israel replegó sus tropas y se retiró de casi un 62% del territorio de Gaza y de unos 27 kilómetros de la zona de Jericó.

La segunda abarca un período de transición de cinco años en el que se

operará una transmisión paulatina de responsabilidades en determinadas esferas bajo jurisdicción israelí, a saber: educación, cultura, salud, bienestar social, impuestos y turismo. Ahora bien, en el curso de esta etapa, Israel seguirá manteniendo la jurisdicción sobre Jerusalén, los asentamientos israelíes, las relaciones exteriores y el control de fronteras.

La etapa final se refiere al estatuto permanente de Gaza y Cisjordania y, de conformidad con los acuerdos, las negociaciones al respecto deberán comenzar a más tardar a principios del tercer año del período de transición.

Las limitaciones previstas en los acuerdos comprometen la perspectiva de que el régimen palestino cuente con un Poder Judicial propio e independiente. En el presente artículo se da un panorama general del acuerdo israelo-palestino, se subrayan algunos retos de orden conceptual respecto a las leyes y los tribunales de las zonas palestinas, se describe brevemente el sistema jurídico vigente en dichas zonas y se examinan algunas peculiaridades del proceder palestino en la Franja de Gaza y Jericó. Por último, se proponen algunas medidas concretas.

* Directora del Centro para la Independencia de Jueces y Abogados de la CIJ. Esta reseña se basa en dos artículos preparados por The Center of Islamic and Middle Eastern Law, SOAS, London University (London) y The Center for Policy Analysis on Palestine (Washington D.C.).

Panorama general de los acuerdos

A lo largo de los acuerdos hay varios temas importantes que confieren la supremacía a Israel. Tal como se verá a continuación, dichos acuerdos no prevén una verdadera separación de los palestinos respecto a Israel. Antes bien, crean una relación de dependencia. Asimismo, fomentan el concepto de una soberanía compartida entre Israel y los palestinos en lo que atañe a Gaza y Cisjordania. Por otra parte, reservan un trato privilegiado a los israelíes y garantizan a Israel una impunidad total en lo que atañe a violaciones de derechos humanos perpetradas durante la ocupación. Veamos estas cuestiones una por una.

1. Dependencia en lugar de separación

Los acuerdos establecen una estructura compleja, tal vez única en su género. Si bien Israel asevera que los acuerdos encarnan el concepto de separación de israelíes y palestinos, sus disposiciones someten la Autoridad Nacional Palestina (ANP) a Israel en varias esferas significativas. Además, permiten que éste intervenga en esferas fundamentales de la vida cotidiana palestina, tanto en la Franja de Gaza como en Jericó, sin olvidar que sojuzgan las estructuras políticas y económicas palestinas a las israelíes. El acuerdo sobre la Policía Palestina, por ejemplo, permite a Israel determinar la conducta y el funcionamiento de la misma. El acuerdo sobre la estructura y los poderes de la ANP estipula que esta última debe informar a Israel de cualquier cambio en la composición de la misma. Asimismo, Israel

debe aprobar la modalidad y las condiciones de las elecciones. En otras palabras, los acuerdos no crean una entidad separada que gobierna independientemente el territorio que controla. Antes bien, de conformidad con los mismos, la ANP es una entidad sumamente dependiente de Israel.

2. Soberanía compartida

Analicemos ahora el concepto de soberanía compartida entre israelíes y palestinos en los Territorios Ocupados. Los acuerdos dividen el territorio y las funciones de ambas partes, al menos durante el período de transición. Algunas zonas, como por ejemplo aquellas donde se encuentran los asentamientos y las bases militares israelíes, al igual que las fronteras, quedan fuera de la jurisdicción de la ANP y siguen en manos de Israel, al menos durante dicho período. Los acuerdos tampoco exigen a Israel el Congelar la expansión de los asentamientos en la Franja de Gaza y Cisjordania durante el período de transición. Por otra parte, si bien se prevé que la ANP asuma el poder en Gaza y Jericó, se la excluye de determinadas funciones tales como relaciones exteriores, seguridad externa, seguridad de los colonos israelíes y de las instalaciones militares. En otras palabras, los acuerdos permiten que Israel comparta la soberanía en la Franja de Gaza y Cisjordania.

3. Trato privilegiado a los israelíes

Los acuerdos no sólo dan la preferencia a las estructuras y sistemas políticos

israelíes respecto a los palestinos, sino que además confieren mayor respeto y privilegios a los ciudadanos israelíes. Así por ejemplo, de las tres disposiciones que contienen los acuerdos sobre la observancia de los derechos humanos y el Imperio del Derecho, dos se refieren concretamente a la conducta de la ANP con los israelíes. Una de ellas estipula claramente que cuando un israelí es arrestado o "detenido" por la policía palestina, se deben respetar sus derechos humanos. Pero no existe disposición alguna que exija lo mismo a Israel respecto a los palestinos arrestados o detenidos. Habida cuenta de los informes sobre malos tratos que las fuerzas de seguridad israelíes infligen sistemáticamente a los detenidos palestinos y el uso generalizado de la tortura en las cárceles israelíes, no hubiera resultado excesivo pedir que Israel respete los derechos humanos de los detenidos palestinos. Sea como sea, los acuerdos no confieren a la ANP la facultad de arrestar o detener a ciudadanos israelíes. Si un israelí comete un delito en el territorio bajo control palestino, la policía palestina debe notificarlo inmediatamente a las fuerzas armadas israelíes y solo las autoridades israelíes tienen la facultad de arrestar o detener a sus conciudadanos. Además, los tribunales palestinos no disponen de competencia para someter a juicio a ciudadanos israelíes.

Por otra parte, los acuerdos estipulan que la policía palestina solo puede recurrir a la fuerza como medida de autodefensa. En cualquier país del mundo, la policía debería recurrir a la fuerza tan solo en circunstancias excepcionales y solo a efectos de autodefensa. Cabe preguntarse, entonces, porqué los acuerdos no exigen que Israel aplique la misma norma sobre todo teniendo en cuenta el

alto número de palestinos muertos por soldados israelíes en circunstancias dudosas y la información fehaciente relativa a ejecuciones sumarias perpetradas por Israel, sirviéndose de unidades especiales.

4. Impunidad

Aquí se plantea la cuestión de definir la responsabilidad de los Estados por las violaciones de derechos humanos perpetradas en el pasado. Las normas en la materia exigen que quienes cometen violaciones graves de derechos humanos y serias infracciones del derecho humanitario sean juzgados. Como es sabido, durante la ocupación, Israel cometió, y sigue cometiendo, graves infracciones al IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. El acuerdo sobre la Franja de Gaza y Jericó contiene una disposición que confiere claramente impunidad total a Israel respecto a las violaciones cometidas en dichas zonas durante la ocupación.

A través de este panorama general se constata la parcialidad de los acuerdos, que no solo reflejan la superioridad israelí, sino también la relación entre Israel y la entidad palestina. Estos acuerdos carecen de toda equidad y resulta muy difícil vislumbrar que sean semilla de una paz duradera. Volvamos ahora a la real situación en Gaza y Jericó.

Retos de orden conceptual

La mayoría de las sociedades reconoce que es preciso disponer de leyes que gobiernen las relaciones humanas. Si

bien los palestinos de Gaza y Cisjordania en general aceptan esta premisa, ello no impide que vean la "ley" con malos ojos, ya que en los últimos años de la historia palestina fue instrumento de opresión. Durante tres decenios, la "ley" se ha asociado a los Decretos de las Autoridades Militares israelíes, que conferían a dichos militares amplios poderes en todos los aspectos de la vida de la población palestina. Dado que dichos Decretos se imponían por la fuerza, en el contexto palestino la palabra "ley" tiene una connotación negativa. Gran parte de las violaciones de derechos humanos perpetradas por los israelíes, se justificaron como necesarias para "mantener el orden público".

En una sociedad que se rige por la ley, "mantener el orden público" no debería considerarse una mera aplicación de las normas jurídicas, independientemente del contenido de las mismas y del método de hacerlas cumplir. Para que la ley sea justa, tiene que proteger los derechos humanos, convirtiéndose en una herramienta positiva que sustenta el desarrollo saludable del individuo en el seno de la sociedad y garantiza el respeto de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos de todos y cada uno.

Asimismo, la ley debe responder positivamente a las necesidades sociales. En Gaza y Cisjordania, las leyes que gobiernan la sociedad siguen siendo prácticamente las mismas que en 1967 y sólo se añadieron normas que sirven al logro de las metas de Israel. De ahí que si bien Gaza y Cisjordania disponen de un núcleo de normas suficientes como para establecer un sistema de derecho, la

mayoría de ellas son obsoletas y se impone actualizarlas. Por otra parte, las estructuras judiciales tanto en una como en otra zona, fueron severamente socavadas durante la ocupación.

A efectos de modificar la imagen que tienen los palestinos de la "ley", no solo es preciso suprimir el carácter opresor de gran parte de las normas jurídicas aplicadas en Gaza y Cisjordania, sino también crear nuevas estructuras. En resumidas cuentas, habría que incrementar la confianza en las instituciones jurídicas y judiciales, y optar por un enfoque que propicie leyes que respondan a las necesidades de la población, garantizando el respeto de los derechos humanos.

Dicho enfoque va más allá de la simple declaración de que los órganos políticos palestinos adhieren a los principios de la democracia. Requiere una comprensión cabal de los objetivos, conceptos y mecanismos de las instituciones democráticas. También requiere que quienes ocupan el poder se erijan en ejemplo del respeto del Imperio del Derecho y los derechos humanos. La actual Autoridad Nacional Palestina ¿está dispuesta a desempeñar este papel? ¿Tiene la capacidad de hacerlo?

A primera vista, la OLP parece un movimiento de liberación democrático. Ha aceptado la representación pluralista y ha dividido los órganos de gobierno entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, varios factores dañaron la índole democrática de la organización. En realidad, el poder está centralizado en el Jefe del Comité Ejecutivo quien a menudo manipula reglas y procedimientos. Dicha centralización y manipulación

socava seriamente el carácter democrático de la OLP. En el contexto político oficial palestino falta un conocimiento cabal de las metas y funciones de las instituciones democráticas.

Las aspiraciones democráticas son más notorias a nivel popular. Gracias a elecciones periódicas en los consejos de las universidades, los sindicatos y las organizaciones profesionales, los palestinos han descubierto algunos sabores de la democracia, aunque haya sido a pequeña escala. Además, en el curso de los últimos años han venido surgiendo muchas organizaciones no gubernamentales (ONG), que impugnan las políticas israelíes en la Franja de Gaza y Cisjordania y responder a las necesidades de la sociedad. Dichas ONG se ocupan de una amplia gama de cuestiones que van desde la atención de salud, la condición de la mujer y los derechos a la agricultura, la tierra y el agua. Aun cuando estas organizaciones ponen en evidencia el papel importante de la sociedad civil, este concepto todavía no se ha desarrollado como corresponde.

Una sociedad civil fuerte con una cultura desarrollada en materia de derechos humanos es esencial para la democracia. Durante la ocupación, las organizaciones palestinas de derechos humanos impugnaron las violaciones cometidas por los israelíes en Gaza y Cisjordania, y desde que entrara a regir la autonomía palestina han hecho lo propio respecto a violaciones perpetradas por palestinos. Dichas organizaciones han venido sentando las bases de una cultura de derechos humanos en el seno de la sociedad. No obstante, aún queda muchísimo por hacer.

En este contexto, cabe señalar la diferencia patente que existe entre los palestinos que han vivido en el exilio y los que han vivido en los territorios ocupados. Aunque no se les puede reprochar ese exilio forzado, la mayoría de quienes han vuelto tienen una trayectoria quasi militar. Hoy forman parte de la policía o de los servicios de seguridad. Además, muchos profesionales dejaron de ejercer para incorporarse a la OLP y cuando volvieron se les puso al frente de instituciones cívicas. Los profesionales palestinos de alto nivel que se exilaron, permanecen en el extranjero.

Esta OLP centralizada que trata de operar su propia transformación, pasando de aparato revolucionario a aparato de Estado, gobierna a una población que fue oprimida y víctima de la ocupación durante muchos años. Para colmo, el acuerdo estructurado en Oslo el 13 de septiembre de 1993 no convence ni contenta a dicha población. La inexistencia de un proceso democrático que garantice la participación de la misma en las instancias decisorias, agrava la situación.

Preocupa particularmente el hecho de que en el seno de la OLP, y por ende de la ANP, todo esté sumamente personalizado. El Sr. Yasser Arafat rige cada aspecto de la vida: concluye acuerdos con Israel, con otros gobiernos y el Banco Mundial; nombra ministros, funcionarios y jueces; ordena la limpieza de las calles y detenciones de personas, arbitra litigios familiares, etc. etc.

En estas circunstancias, poco se repara en detalles o asesoría técnica. Al contrario de Israel, que contaba con un numeroso equipo de técnicos para estu-

hicieron cargo de muchos asuntos que eran de competencia de los tribunales palestinos; el acceso a la justicia se obstaculizó imponiendo tarifas carísimas a los pleitos; se cerraron expedientes y, los jueces fueron nombrados por un comité militar, rara vez en función de los méritos. A raíz de estos y otros problemas, la gente dejó de confiar en la Administración de Justicia.

Si Palestina ha de fundarse en el Imperio del Derecho, se debe recuperar la confianza de la gente en la magistratura y dotar al poder judicial de los medios que le permitan ser independiente y estar en pie de igualdad con los demás poderes del Estado. Solo así podrá cumplir el papel que le corresponde en cuanto principal protector de la justicia y los derechos humanos. Teniendo presentes estos principios, a continuación se abordan brevemente algunas acciones palestinas en el ámbito de la administración de la justicia.¹

Las leyes aplicables

Tal como se señalara anteriormente, de conformidad con los Acuerdos israelo-palestinos, las leyes vigentes antes de que éstos comenzaran a aplicarse mantienen su vigencia, a menos que fueren derogadas o modificadas de conformidad con los Acuerdos. De ahí que en Gaza y Jericó rijan aún los reglamentos emitidos por la Administración Británica (aplicables en la primera), el Derecho Jordano (aplicable en la segunda) y los Decretos Militares impuestos por Israel.

La facultad del poder legislativo palestino para modificar las leyes se rige por procedimientos largos y engorrosos, definidos en el Artículo 7 del Acuerdo sobre Gaza y Jericó.

Estas normas, sobre todo los decretos militares israelíes, confieren amplios poderes al aparato de seguridad en ambas zonas. Por su parte, las autoridades palestinas siguen invocando el Procedimiento Penal Revolucionario de la OLP. Tal vez ello obedezca a que desean garantizar amplios poderes a la policía y a las demás fuerzas de seguridad palestinas, pero no quieren recurrir a las leyes impuestas por el ocupante. Además, muy pocos palestinos, por no decir ninguno, incluso quienes las invocan, disponen de ejemplares de ellas.

Al parecer, disipar esta confusión no representa una prioridad para la ANP. Interrogado sobre la Ley Básica por la cual los palestinos se comprometen a respetar los derechos humanos, el Ministro de Justicia aseveró que es prioritario ocuparse de las leyes relativas a la inversión.

Nombramiento de jueces de los tribunales de Gaza y Jericó

Sin aclarar cuales son las normas jurídicas que confieren la facultad de nombrar, destituir y promover a los jueces, en Gaza y Jericó se procedió a varios nombramientos judiciales controvertidos; también se añadió una jurisdicción en Jericó.

1 En los párrafos siguientes se resumen las conclusiones de una visita a Gaza y Cisjordania entre septiembre y octubre de 1994 y la información recibida desde entonces.

diar los acuerdos, el de Oslo se firmó sin que lo viera abogado palestino alguno. Del mismo modo, el acuerdo de El Cairo sobre Gaza y Jericó se firmó, a pesar de que mantiene vigentes los Decretos Militares israelíes en ambas zonas.

Las instituciones estatales palestinas tienen la importancia que el Sr. Arafat - o Israel - tengan a bien conferirles y no la que corresponde a una entidad fundada en el Imperio del Derecho. Tal como se verá a continuación, en este contexto, enmendar las normas vigentes no se considera prioritario; jueces y fiscales son nombrados sin tener forzosamente en cuenta sus méritos; los arrestos no obedecen a procedimiento jurídico alguno y las fuerzas de seguridad no respetan la jurisdicción de los tribunales.

El sistema jurídico vigente

De conformidad con los Acuerdos israelo-palestinos, salvo las normas abrogadas por las disposiciones de los mismos, en la Franja de Gaza y en Jericó se siguen aplicando las normas vigentes antes de que se establecieran dichos acuerdos. De ahí que en ambas zonas rijan aún los reglamentos emitidos por la Administración Británica (aplicables en la Franja de Gaza), el Derecho Jordano (aplicable en Jericó) y los Decretos Militares impuestos por Israel. Por otra parte, al tiempo que las leyes vigentes, sobre todo los decretos militares israelíes, confieren amplios poderes al aparato militar en dichas zonas, las autoridades palestinas instauradas recientemente han invocado con frecuencia el procedimiento penal Revolucionario de la OLP. Además de

ser más duras, estas normas no forman parte de la legislación del país.

El Acuerdo sobre la Franja de Gaza y Jericó de mayo de 1994 contiene una disposición que mantiene la vigencia de los Decretos Militares israelíes. Dichos decretos, emitidos a partir de 1967 por las autoridades militares israelíes de ocupación, engloban todos los aspectos de la vida en Cisjordania y la Franja de Gaza. En Cisjordania se promulgaron casi 1.400 y en la Franja de Gaza 1.100, para enmendar las leyes existentes y muchos de ellos han socavado gravemente el Imperio del Derecho y el funcionamiento del sistema judicial en ambas zonas. El poder palestino de sancionar nuevas normas se rige por procedimientos largos y engorrosos definidos en el Artículo 7 del acuerdo sobre Gaza y Jericó que por otra parte, exige que los palestinos notifiquen a Israel toda propuesta al respecto. Israel puede a su vez, en un plazo de 30 días pedir que el comité bipartito decida si la propuesta es conforme a los acuerdos israelo-palestinos. Si dicho comité no logra llegar a un acuerdo, se forman comités bipartitos de apelación. Pueden pasar meses antes de que la legislación propuesta entre en vigor. Israel se reserva el derecho de vetarla si considera que compromete algún "interés israelí significativo".

Algunas características del proceder palestino

Durante los años de ocupación, las instituciones jurídicas y judiciales palestinas se resintieron enormemente. Además de los decretos y reglamentos militares, se suprimió una instancia judicial y los tribunales militares israelíes se

El Sr. Arafat nombró presidente del Tribunal Supremo de Gaza a un ex abogado de allí, que volvió del exilio forzado después que comenzara a aplicarse el acuerdo sobre Gaza y Jericó. Una de sus primeras medidas fue tratar de destituir a las juezas de Gaza, pero tras la intervención del Sr. Arafat, se retractó. El Fiscal General, que no goza de muy buena reputación entre los abogados de Gaza, también fue nombrado por el Sr. Arafat.

Durante la ocupación, en Jericó había un juzgado; el régimen palestino estableció un juzgado de distrito a cuyo frente nombró a un palestino que nunca vivió en los territorios ocupados. En lugar de seguir el procedimiento judicial habitual, este señor fue nombrado por el Ministro de Asuntos Municipales; además tiene poca experiencia de las leyes vigentes. Sus decisiones suelen fundarse en consideraciones personales, antes que en el texto de la ley y como resultado, ha cometido errores jurídicos. Por esta razón, resulta aún más urgente que se establezca un Tribunal de Apelación.

En el pasado, se podían apelar las decisiones del tribunal de Jericó ante el Tribunal de Apelación de Ramallah pero hoy, dado que esta zona sigue en manos de Israel, cunde la confusión al respecto. A pesar de los distintos sistemas jurídicos, al parecer se decidió que se puede apelar ante el Tribunal Supremo de Gaza que actúa en calidad de Tribunal de Apelación. No obstante, hasta ahora dicho tribunal ha devuelto los casos al tribunal de Jericó sin conocer de los mismos. De ahí que los recursos de apelación contra decisiones de los tribunales de Jericó estén paralizados.

El fiscal de Jericó

En Jericó se nombró a un nuevo fiscal, que también es un palestino de otra zona y no conoce como es debido los sistemas jurídicos vigentes en Gaza y Cisjordania. Al respecto, las cuestiones más importantes guardan relación con los procedimientos penales. Tal como señalara acertadamente un juez palestino: "la ley de procedimiento penal es la ley principal que vela por los derechos del acusado. Si no se entiende, ni se aplica clara y sistemáticamente, dichos derechos están en peligro."

En la práctica, el fundamento para arrestar o detener a alguien hace caso omiso del procedimiento penal. Las autoridades no se identifican cuando proceden al arresto y utilizan autómatas particulares. Tampoco notifican al detenido de su situación jurídica ni comunican a la familia el lugar de detención.

De ahí que una serie de personas permanezcan detenidas por largos períodos, sin que los casos se sometan a un tribunal. Los abogados también encuentran dificultades cuando tratan de examinar el expediente de la acusación. Las quejas presentadas al Ministerio de Justicia no han servido de nada.

El papel de las fuerzas de seguridad palestinas

En Gaza y Cisjordania operan al menos cinco cuerpos de seguridad palestinos que socavan al poder judicial, pues proceden a detenciones sin orden de un juez o fundamento legal.

Además, intervienen en la solución de conflictos mediante los denominados Acuerdos de Arbitraje. Varios casos, ya sea mientras los tribunales conocían de ellos o cuando ya habían pronunciado un fallo, fueron objeto de arbitraje por parte de la Autoridad Nacional Palestina. Los árbitros, que por lo general carecen de formación jurídica, a menudo han llegado a conclusiones que difieren de las de los tribunales. Se plantea entonces, la cuestión del cumplimiento. El Acuerdo de Arbitraje suele estipular que la decisión es obligatoria para las partes, que solo se puede apelar ante la ANP y que solamente las autoridades palestinas pueden ejecutar la decisión.

Los Servicios de Inteligencia de Jericó a veces actúan como árbitros, por lo que se tienen serias dudas en cuanto al consentimiento de las partes, requisito fundamental del arbitraje.

Los tribunales especiales

Tal vez la peculiaridad más alarmante del proceder de la ANP en las zonas autónomas haya sido la instauración de tribunales especiales de seguridad en Gaza, en febrero de 1995. Existen serias reservas sobre la equidad de los juicios que se llevan a cabo en los mismos.

Poco se sabe acerca de la composición de dichos tribunales y del procedimiento empleado en ellos. El decreto por el que se establecieron es muy breve. Además, las sesiones son in camera y el público no puede asistir a los juicios. Los grupos de defensa de los derechos humanos intentaron en vano asistir a las sesiones. Estos tribunales ya han condenado a varias personas a largas penas de reclusión.

Trato a los presos

Uno de los problemas principales de los presos palestinos es la impropiedad del procedimiento de revisión de los casos. En Gaza, la detención de presos políticos suele estar exenta de fundamento legal. Al afectado no se le comunica el motivo de la detención; por lo general, se le dice que ha sido por orden del Presidente.

Los detenidos permanecen largo tiempo en la cárcel. En Jericó, la libertad bajo fianza está sujeta a los caprichos del fiscal. Habitualmente, se reserva un buen trato a los presos políticos pero aquellos a quienes se atribuyen delitos comunes se les maltrata. En julio de 1994, el Sr. Farid Jarbou fue el primer palestino que murió mientras la policía palestina lo mantenía en custodia.

Un aspecto positivo es el de que en Jericó los grupos de defensa de los derechos humanos pueden visitar los lugares de detención, sin tener que hacer complicadas gestiones.

Medidas concretas recomendadas

En diciembre de 1993, pocos meses después de la firma del Acuerdo de Oslo, la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) y su Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), enviaron una delegación a Gaza y Cisjordania con la misión de estudiar el funcionamiento de los tribunales palestinos.

Tras haber examinado el estatuto de los mismos durante la ocupación israelí, la

delegación hizo una serie de recomendaciones destinadas a crear el núcleo civil de una judicatura, bajo el régimen de la autoridad gubernamental palestina. A continuación las citamos² ya que siguen siendo válidas; en ellas se propone que:

- las autoridades palestinas incorporen al nuevo sistema jurídico las normas internacionales de derechos humanos;
- en cada etapa de la preparación de distintos instrumentos jurídicos palestinos, incluidas las leyes básicas, se proceda a una consulta lo más amplia posible con todos los sectores de la población;
- se consulte a jueces y abogados sobre todas las cuestiones relativas a la magistratura y a la abogacía;
- se establezcan normas para asegurar una abogacía independiente, habida cuenta de la importancia capital que reviste dicha independencia para asegurar los principios del Imperio del Derecho;
- en Cisjordania y la Franja de Gaza, se aliente y fortalezca la capacitación jurídica, tomando y poniendo en práctica medidas apropiadas tales como programas de estudios jurídicos;
- que en la autoridad palestina haya una rigurosa separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;
- se consagre y garantice en la Constitución y diferentes leyes la independencia del poder judicial;
- que el poder judicial goce de plenos poderes en todos los asuntos de índole judicial, sobre todo en aquellos que guardan relación con los derechos humanos;
- se establezca un Consejo Superior de la Magistratura encargado de nombrar, promover y destituir a los jueces;
- que la revisión judicial en materia civil, administrativa y constitucional sea competencia de la más alta autoridad judicial, ya sea creando un Tribunal de Casación o un Tribunal Supremo;
- se exija a las fuerzas policiales palestinas actuar de conformidad con el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que respeten las normas de derechos humanos.
- se respete la independencia de las ONG palestinas de derechos humanos y que puedan actuar sin interferencia de las autoridades.

2 "El sistema judicial en Cisjordania y Gaza: presente y futuro" CIJ/CIJA, junio 1994. Disponible en inglés.

Papel de las ONG en la lucha contra la discriminación

*Alejandro Artucio**

Hay muchas razones para concluir en la necesidad de luchar contra una práctica tan abominable como la discriminación, verdadera afrenta a la dignidad humana. Que ella se base en razones de raza, etnia, color de la piel, idioma, origen nacional o social, sexo, religión o convicciones filosóficas, posición económica o social, nacimiento, opinión o convicciones políticas, o de cualquier otra índole.

La discriminación ha sido siempre un fenómeno insoportable, que tiene en su base el que algunos seres humanos, por los motivos ya indicados, se consideran superiores a otros y por tanto los someten o si no lo logran, los postergan. En ciertos casos - y son numerosos - dicha postergación se transforma en persecución, acompañada de actos criminales; ejemplos extremos son la actuación del Ku Klux Klan -que aun existe - el antijudaísmo, la limpieza étnica, el apartheid, actitudes todas que pueden conducir al genocidio. Lamentablemente ninguna sociedad está inmunizada contra este tipo de horrores, y así reaparece - porque nunca desapareció del todo - la discriminación en sociedades avanzadas, que viven bajo formas democráticas. Un ejemplo de actualidad es la Europa de hoy; no porque no siga existiendo discriminación en otras regiones, sino porque en estas tierras pudo creerse superada. Y hoy se manifiesta bajo mil formas: algunas antiguas como el racismo y otras nuevas

como la xenofobia extrema y la intolerancia en general.

También en materia religiosa y de convicciones se asiste a un nuevo ascenso de la intolerancia - que conlleva discriminación - y nos referimos ciertamente al extremismo y al fundamentalismo religiosos.

Discriminación es o significa toda medida o acción que anule, menoscabe o tienda a anular o menoscabar el goce, reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos en cualquier esfera de la vida en sociedad. A veces no es violenta, pero no por ello deja de ser condenable. Otras asume la forma de un paternalismo, pero al final de cuentas también es discriminación.

Combatirla no es fácil y la historia de la humanidad lo demuestra. Algunos tipos de discriminación están profundamente anclados en raíces culturales profundas. La primer tarea a nuestro alcance es enfrentar toda discriminación negativa que pueda existir en los textos jurídicos de un Estado; era el caso del apartheid. En esta materia es fundamental asegurar la igualdad ante la ley, pero con ella no basta, sino que se requiere también la igualdad de oportunidades. Pero es claro que allí no termina el combate. Viene lo más difícil, que es enfrentar y combatir esas formas o tradiciones cul-

* Consejero Jurídico para América Latina y El Caribe, de la Comisión Internacional de Juristas

turales y para ello debemos acudir a la educación; educación y enseñanza a todos los niveles para demostrar la falsedad de toda teoría basada en concepciones o ideas de superioridad. Educar para la igualdad, educar para el respeto del prójimo y de las ideas o convicciones ajenas.

Será útil distinguir en esta tarea, determinadas medidas que no son discriminatorias en el sentido que aquí lo tratamos. Medidas que por ejemplo tienen por objeto distinguir a los nacionales de los extranjeros para el ejercicio de derechos políticos, o para el goce del derecho a entrar y residir en su propia Patria, etc. Pero siempre y cuando tales medidas no vayan dirigidas contra un grupo en especial. Tampoco son discriminatorias aquellas medidas adoptadas para promover el progreso de un grupo desfavorecido, siempre que las mismas no se mantengan una vez alcanzada la igualdad. Esto es lo que se conoce como "discriminación de tipo positivo".

¿Qué pueden y aún deben hacer las ONG? ¿Cuál es su puesto de lucha en este frente?; porque alguno tienen que tener.

Una de sus tareas se refiere a promover la elaboración de normas jurídicas internacionales y de mecanismos de aplicación de las mismas, aunque podemos decir que ya se ha hecho bastante en este ámbito. Deben sí perfeccionarse las existentes y proseguir su evolución. Numerosos textos internacionales prohíben la discriminación y se refieren a la lucha contra ella; algunos lo hacen exclusivamente respecto a la discriminación racial; otros a la discriminación contra la mujer; otros a la fundada en la

religión o las convicciones; otros son comprensivos de una amplia gama de razones de discriminación.

Excedería las posibilidades de este artículo analizar todos los textos universales y regionales que tratan de la discriminación y de los mecanismos creados por la comunidad internacional para combatirla. Sólo los veremos rápidamente, por orden cronológico.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Bogotá, 2 de mayo de 1948

Es el primer instrumento internacional sobre derechos humanos que habla contra la discriminación. Se precisa la idea en su art. II. El órgano encargado de supervisar el respeto de los derechos reconocidos en la Declaración, pasó a ser con el tiempo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio

9 de diciembre de 1948

Se lo califica como un delito de derecho internacional que los Estados se comprometen a prevenir y sancionar. Puede cometerse tanto en tiempo de paz como de guerra. Consiste en actos perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal. La intención de destruir un grupo político, no fue lamentablemente considerada como genocidio por los autores de la Convención; y

sucedo hoy día que las masacres más frecuentes se cometen contra opositores políticos.

Recalquemos que para configurar el delito basta la "intención" de destruir, aun cuando no se llegue a ello. Lo ejemplifica el art. II, d) de la Convención, cuando enumera como genocidio, las "Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo", siempre que se adopten "con la intención de destruir, total o parcialmente" dicho grupo.

La Convención no ha previsto la creación de un órgano de supervisión para vigilar el cumplimiento de sus normas. Pero los Estados se han obligado - entre otras cosas - a que los culpables de Genocidio, sean perseguidos, juzgados y castigados por los tribunales nacionales de cualquier Estado Parte. En este tratado aparece por primera vez, la idea de crear un Tribunal Penal Internacional para juzgar a autores y demás partícipes en actos de genocidio. Cincuenta años después, todavía no ha sido creado dicho tribunal.

La Comisión Internacional de Juristas viene impulsando el establecimiento de una tal institución jurisdiccional internacional, que deberá funcionar en permanencia. Su competencia será la de juzgar aquellos delitos calificados como crímenes de lesa humanidad, los delitos de derecho internacional, y las violaciones graves a los derechos humanos, cuando éstas últimas se presenten de manera sistemática o masiva. He aquí también una tarea para las ONG.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (N.U.) celebrada en Viena en junio de 1993 recogió este

planteamiento, alentando a la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas "a continuar sus trabajos relativos a un tribunal penal internacional" (párrafo 92 de la Declaración y Programa de Acción de Viena). En julio de 1994, dicha Comisión de Derecho Internacional completó un proyecto de Estatuto de Tribunal Penal Internacional, y lo elevó a la Asamblea General de N.U. para su consideración.

Declaración Universal de Derechos Humanos

París, 10 de Diciembre de 1948

Reafirma la igualdad en dignidad y derechos de todas las personas y su protección contra discriminaciones (arts. 1, 2, 7). Entre sus normas figura una que ha tenido gran trascendencia en el ámbito laboral; la que prohíbe la discriminación en el trabajo, estableciendo el principio de que a igual trabajo debe corresponder igual salario (art. 23).

Señala la importancia de la educación, al establecer que ella deberá favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las Naciones y los grupos étnicos y promover actividades para el mantenimiento de la paz (art. 26).

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Roma, noviembre de 1950

El Convenio habla del goce de los derechos reconocidos "sin distinción alguna"; sea ella por razones de sexo,

raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría, fortuna, nacimiento (art. 14).

En el sistema europeo existen dos mecanismos de supervisión del cumplimiento del Convenio y por tanto de las normas que prohíben la discriminación:

a) La Comisión Europea de Derechos Humanos, compuesta de un número de miembros igual al de los Estados Partes en el Convenio, elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, entre candidatos que sean personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. Los miembros actúan a título personal, y no como representantes de los gobiernos de los Estados de los que son nacionales. Este procedimiento - que luego se repetirá en otros instrumentos jurídicos, tanto universales como regionales - de elegir expertos que no sean representantes gubernamentales, ha dado buenos resultados. Los expertos suelen actuar con mayor independencia respecto a los criterios y posiciones que puedan sostener los gobiernos de los cuales son nacionales, que si fueren representantes gubernamentales.

Entre otras tareas, la Comisión puede examinar comunicaciones (denuncias) de personas físicas, organizaciones no gubernamentales (ONG), y grupos de particulares. Es el reconocimiento del derecho de petición, que aparece por primera vez en el derecho internacional de los tratados. Ahora, para acudir ante la Comisión se requiere que previamente el Estado contra el que se

dirija una comunicación, haya hecho una declaración admitiendo la competencia de la Comisión para examinar comunicaciones individuales. Y también que se hayan agotado los recursos que proporciona la jurisdicción interna; esto último marca la subsidiariedad de los mecanismos internacionales de supervisión.

b) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, integrado con un número de Jueces igual al de Estados Miembros, elegidos por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, entre juristas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derecho humanos. Se trata de un órgano jurisdiccional, cuyos fallos son vinculantes para los Estados Partes.

Tanto la Comisión como los Estados, como igualmente los individuos (estos últimos luego de que el Protocolo No. 11, de mayo de 1994, adicional al Convenio Europeo entre en vigor, al recibir el número exigido de ratificaciones) pueden llevar un caso ante el Tribunal. Pero para que actúe el Tribunal se requiere que previamente, el Estado acusado haya hecho una declaración aceptando la jurisdicción del Tribunal.

Convenio 111 (Organización Internacional del Trabajo, OIT) relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación

Junio de 1958.

Reitera el principio (no discriminatorio) ya establecido en la Declaración

Universal de que a igual trabajo corresponde igual salario.

UNESCO - Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la esfera de la Enseñanza.

Diciembre de 1960

Dentro del ámbito de competencia de la UNESCO, regula lo relativo a la no discriminación en la esfera de la enseñanza y la orientación que ella misma debe tener para combatir el fenómeno.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

21 de diciembre de 1965

Su art. 1 precisa qué debe entenderse por discriminación racial. Establece la obligación para los Estados de reprimir las ideas de superioridad racial o de ciertos grupos de determinado color u origen étnico, sobre otros (arts. 2 y 4).

El objetivo final buscado es eliminar la discriminación; se refiere a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (art. 5). Señalemos que cuando se aprobó la Convención, todavía no existían los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos. El texto subraya la importancia de la enseñanza y educación en la lucha contra la discriminación racial.

Para supervisar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, la Convención creó un Comité

para la Eliminación de la Discriminación Racial, compuesto de 18 expertos, elegidos por los Estados Partes en la Convención, los que actúan a título personal y no como representantes de los gobiernos de los países de los que son nacionales. Los expertos serán elegidos entre personas "de gran prestigio moral y reconocida imparcialidad" (art. 8). Para conformar el Comité se "tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como de los principales sistemas jurídicos" (fórmula que veremos aparecer en otros textos universales).

Los Estados deberán presentar al Comité informes periódicos, en los que den cuenta de "las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole" que hayan adoptado para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención. También de los obstáculos encontrados que no hayan permitido o hayan dificultado el goce de ciertos derechos. El Comité invita al Estado a enviar un representante cuando se discute su informe, y esa será la ocasión para que se entable un debate en profundidad entre los miembros del Comité y el representante del Estado. Al final el Comité podrá hacer sugerencias y recomendaciones al Estado, las que se comunicarán a la Asamblea General de N.U. Las actas resumidas de tales debates se distribuyen ampliamente a lo largo del mundo, en las seis lenguas de trabajo de Naciones Unidas, constituyendo de por sí un elemento de presión contra un gobierno incumplidor, pero que no deseará ver afectada su imagen internacional.

Entre otras actividades, el Comité podrá considerar comunicaciones

(denuncias) de personas o grupos de personas. Pero para que ello sea posible, el Estado debe hacer previamente una declaración reconociendo la competencia del Comité para examinar y considerar comunicaciones de personas o grupos de personas (art. 14). Y también que él o los denunciantes hayan agotado los recursos que proporciona la jurisdicción interna. Luego de considerar la comunicación teniendo en cuenta los datos proporcionados tanto por el denunciante como por el Estado - lo que hará en sesiones privadas - el Comité puede declarar que el Estado ha violado los derechos de alguna persona, y le hará las sugerencias y recomendaciones del caso para corregir la situación.

La Convención puede ser ratificada o adherida por Estados miembros o no miembros de Naciones Unidas, siempre que en este último caso el Estado forme parte de algún organismo especializado, o del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Un ejemplo puede ser el caso de Suiza, que no integra la ONU pero sí organismos especializados de ella.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

16 de diciembre de 1966

Reafirma la prohibición de toda discriminación (art. 2, inc. 2). Da pautas sobre cómo debe orientarse la enseñanza y la educación, las que deben favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las Naciones y los grupos, y promover actividades en favor de la paz.

Para supervisar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), estableció un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este órgano, que no se menciona en el Pacto, está compuesto por 18 expertos independientes nombrados por el ECOSOC.

Los Estados deberán presentar al Comité informes periódicos, en los que den cuenta de las "medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos" en el Pacto (art. 16). Y de las "dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones". El procedimiento de consideración de los informes es similar al del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Comité invita al Estado a enviar un representante cuando se discute su informe, y esa será la ocasión para que se estable un debate en profundidad entre los miembros del Comité y el representante del Estado. Las actas resumidas de tales debates se distribuyen ampliamente a lo largo del mundo, en las seis lenguas de trabajo de Naciones Unidas.

A diferencia de otros mecanismos, el Pacto no reconoce el derecho de las víctimas de violación a presentar comunicaciones (denuncias), sin duda porque tampoco por él se crea un mecanismo de supervisión. Será tarea de las ONG el impulsar la adopción de un Protocolo Facultativo al Pacto, que introduzca el derecho de petición individual. Ya se han estado haciendo esfuerzos en este sentido y el propio Comité se ha mostrado partidario de tal solución.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

16 de diciembre de 1966

La prohibición de discriminación figura ya en el art. 2 inc. 1, de texto igual al del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Si bien el texto autoriza que en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación (estados de excepción), los Gobiernos pueden adoptar medidas extraordinarias y suspender determinados derechos, tales medidas no pueden entrañar discriminación fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (art. 4),

Se reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley, y la obligación a cargo de los Estados de que la ley prohíba toda discriminación y garantice a toda persona protección igual y efectiva contra cualquier discriminación (art. 26). Reafirma los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, en común con los demás miembros de su grupo, "a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma" (art. 27).

Para supervisar el cumplimiento del Pacto, se establece un Comité de Derechos Humanos, que estará integrado por 18 expertos ("personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos", art. 28), que actúan a título personal y son elegidos por 4 años por los Estados Partes. No puede haber dos miembros nacionales del mismo Estado (art. 31).

También de acuerdo al Pacto, los Estados deberán presentar al Comité

informes periódicos, en los que den cuenta de las disposiciones que hayan adoptado y den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto. Así como de las "dificultades" que afecten a la aplicación del Pacto. Luego del debate que se lleva a cabo entre los miembros del Comité y el representante del Estado, en ocasión del examen del informe periódico respectivo, el Comité hará saber al gobierno las observaciones que estime pertinentes sobre la forma en que los derechos reconocidos por el Pacto se cumplen en ese Estado. En la práctica el Comité publica un informe anual, y lo envía a la Asamblea General; este informe contiene las observaciones hechas en ocasión del examen de los informes de los Estados, así como sus observaciones finales en los casos de comunicaciones individuales.

Con respecto a los Estados que ratifiquen o adhieran al Protocolo Facultativo del PIDCP, el Comité podrá examinar comunicaciones individuales de toda persona que alegue ser víctima de la violación de algún derecho reconocido por el Pacto. Para ello se requiere que el Estado haya ratificado o adherido al Protocolo.

Comenzado el examen de una comunicación, que implicará un largo proceso en el que se tendrán en cuenta los datos y opiniones transmitidas tanto por el denunciante como por el Estado (y que se realizará en sesiones privadas), el Comité se pronuncia en primer lugar sobre la "admisibilidad" de la comunicación. Para que sea declarada admisible, se requerirá que el asunto no hubiere sido sometido "a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales" (por ej. ante la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos o el Comité Europeo de Derechos Humanos); y que el reclamante o quienes presenten la comunicación en su nombre, hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna (que estén disponibles, sean efectivos y no se prolongue injustificadamente su tramitación).

Terminado el examen de admisibilidad, el Comité pasará a analizar el fondo de la comunicación. Cumplida esta etapa, el Comité puede declarar que el Estado ha violado los derechos de alguna persona (en el caso, si ha sido objeto de discriminación), y le hará las sugerencias y recomendaciones del caso para corregir la situación. Es lo que se conoce como "observaciones finales", las que suelen tener un importante impacto en el Estado afectado.

El Comité también está facultado para considerar comunicaciones inter-éticas - cuando un Estado alega que otro Estado Parte ha violado derechos reconocidos en el Pacto, pero para ello es necesario que ambos Estados - denunciante y denunciado - hayan declarado previamente que reconocen la competencia de este órgano para examinar este tipo de quejas (arts. 41 y ss.). El procedimiento para tramitarlas es similar al de las comunicaciones individuales.

Ultimamente el Comité ha establecido un procedimiento de "follow-up" para vigilar la actitud del Estado frente a sus observaciones.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

22 de noviembre de 1969

Los Estados garantizarán el libre y pleno ejercicio de toda persona a los

derechos reconocidos por la Convención, "sin discriminación alguna" por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (art. 1). Protege la libertad de conciencia y de religión (art. 12). Prohíbe la propaganda en favor de la guerra y "toda apología del odio nacional, racial o religioso" (art. 13 inc. 5). Proclama la igualdad ante la ley y la obligación para los Estados de que la ley asegure a todos igual protección, sin discriminación (art. 24).

Si bien el texto autoriza que en circunstancias excepcionales que amenacen la independencia o seguridad del Estado (estados de excepción), los gobiernos pueden adoptar medidas extraordinarias y suspender determinados derechos, tales medidas no pueden entrañar discriminación fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (art.27).

En el sistema americano existen dos mecanismos de supervisión:

- a) Al aprobarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se dio rango convencional a la ya existente Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta Comisión está compuesta de 7 miembros ("personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos" (art. 34), que actúan a título personal, y no como representantes de los gobiernos de los Estados de los que son nacionales. Son elegidos por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, y se aclara

expresamente que no representan a sus gobiernos, sino a todos los Estados miembros de la OEA. No puede haber dos miembros de la misma nacionalidad.

Entre otras actividades, la Comisión podrá examinar comunicaciones de un individuo, grupo de personas o una entidad No Gubernamental, en las que se denuncie que un Estado ha violado los derechos garantizados por los textos americanos. En estos casos y a diferencia del sistema europeo, no se requiere que el Estado contra el que se dirija la comunicación haya hecho alguna declaración admitiendo la competencia de la Comisión. Se requiere sí que el caso "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional" y que se hayan interpuesto y agotado los recursos disponibles que proporciona la jurisdicción interna (a menos que no se haya permitido ejercerlos o haya "retardo injustificado en la decisión" sobre los recursos (art. 46); esto nuevamente viene a marcar la subsidiariedad de los mecanismos internacionales de supervisión.

Comenzado el examen de una comunicación, que implicará un largo proceso, en el que se tendrán en cuenta los datos y opiniones transmitidas tanto por el denunciante como por el Estado (y que se realizará en sesiones privadas), la Comisión se pronuncia en primer lugar sobre la "admisibilidad" de la comunicación. Terminado el examen de admisibilidad, la Comisión intentará llegar a una "solución amistosa" del asunto, y si no lo lograra puede pronunciarse en cuanto al fondo de

la comunicación, declarando que el Estado ha violado los derechos de alguna persona (en el caso, si ha sido objeto de discriminación), en cuyo caso le hará las sugerencias y recomendaciones pertinentes para corregir la situación.

La Comisión también está facultada para considerar comunicaciones interetáticas - cuando un Estado alega que otro Estado Parte ha violado derechos reconocidos en la Convención - pero para ello es necesario que ambos Estados - denunciante y denunciado - hayan declarado que reconocen la competencia de este órgano para examinar este tipo de quejas. El procedimiento para tramitarlas es similar al de las comunicaciones individuales.

- b) Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es el segundo mecanismo y se trata de un órgano jurisdiccional, compuesto de 7 jueces ("juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos", art. 52), designados por los Estados Partes en la Convención. No podrá haber dos jueces de la misma nacionalidad. Pero no es propiamente un órgano de la OEA, sino una "institución judicial autónoma".

Sólo los Estados y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte (art. 61); no los individuos (ésta es una limitación que será superada en el sistema europeo, cuando entre en vigor el Protocolo 11 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales).

Para que la Comisión pueda llevar un caso ante la Corte, ahora sí - y a diferencia de lo que sucede ante la Comisión - se requiere que el Estado demandado haya hecho una declaración reconociendo "como obligatoria de pleno derecho" la competencia jurisdiccional de la Corte. Se requiere además que el caso haya sido presentado ante la Comisión y haya tramitado ante este órgano hasta su resolución final, sin que hubiere sido posible llegar a una solución negociada.

Si la Corte falla que un Estado ha violado algún derecho - que protege contra la discriminación en el caso que tratamos - dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho, que se reparen las consecuencias de la medida o situación, así como el pago de una justa indemnización al lesionado, si ello fuere procedente (art. 63). Los Estados se obligan expresamente a cumplir las sentencias de la Corte (art. 68).

Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

30 de noviembre de 1973

Se lo califica como crimen contra la humanidad, y se definen como crimen de apartheid una serie de "actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente" (art. II). Se declara que el apartheid consiste en prácticas de segregación y discriminación racial (lo que los discriminadores en el Africa meridional llamaron eufemísticamente "teoría del desarrollo separado").

Los Estados se obligan - entre otras cosas - a que los culpables del crimen de apartheid sean perseguidos, juzgados y castigados por los tribunales nacionales de cualquier Estado Parte. Nuevamente, como en el caso del Genocidio, vuelve a aparecer la idea de un Tribunal Penal Internacional para juzgar a autores y demás partícipes en actos de apartheid (art. V). Hasta la fecha no ha sido creado un tal tribunal.

"Grupo de 3" de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención contra el Apartheid; informa periódicamente a la Comisión de Derechos Humanos, la que examina sus informes y adopta Resoluciones.

Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer

18 de diciembre de 1979.

Los Estados se obligan a seguir "una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer" (art. 2), y a tomar las medidas necesarias para asegurar que ésta alcance la igualdad ante la ley con respecto al hombre, tanto en la legislación como en la práctica. Las medidas especiales y temporales adoptadas para acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre no se consideran discriminación; pero "estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado

los objetivos de igualdad de oportunidad y trato" (art. 4)

El órgano encargado de supervisar el respeto de los derechos consagrados en la Convención es el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, compuesto de 23 expertos "de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención" (art. 17). Los expertos serán elegidos por los Estados Partes.

Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos

Nairobi, 26 de junio de 1981

La carta afirma la obligación de los Estados de garantizar sin distinción alguna - ya sea ésta motivada por raza, etnia, color, sexo, idioma, religión, opinión política, o de cualquier otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento, o cualquier otra situación - los derechos que ella enumera. Afirma la igualdad de todas las personas ante la ley y les reconoce a todas igual protección de la ley (arts. 2 y 3). Prohíbe toda forma de discriminación; establece que a un trabajo igual debe corresponder salario igual (art. 15). Expresamente los Estados africanos asumen el compromiso de eliminar toda discriminación contra la mujer y los niños (art. 18).

Para supervisar el cumplimiento de los derechos reconocidos por la Carta se creó la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. Compuesta por 11 miembros, elegidos por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno por un período de 6 años (entre personalidades africanas que

gocen de la más alta consideración, conocidas por su moralidad, integridad, imparcialidad y competencia en materia de derechos humanos, art. 31). Desempeñan sus funciones a título personal, y no como representantes de los gobiernos de los Estados de los que son nacionales. No puede formar parte de la Comisión más de un nacional del mismo Estado.

Entre otras tareas, a la Comisión corresponde examinar los informes que deben presentar periódicamente los Estados, dando cuenta de las medidas legislativas o de otro tipo que hayan adoptado para dar efectividad a los derechos y libertades reconocidos en la Carta (art. 62) Será la ocasión, luego del debate que se desarrolle entre los miembros de la Comisión y el representante del Estado Parte, para que la Comisión haga saber al gobierno las observaciones que estime pertinentes.

También compete al órgano supervisor examinar las comunicaciones que presenten individuos o las ONG (art. 55), una vez que se hubieren agotado los recursos de la jurisdicción interna (si ellos existieren, y que su tramitación no se hubiese prolongado de manera anormal).

La Comisión está igualmente facultada para examinar comunicaciones inter-estéticas; es decir cuando un Estado alegue que otro Estado Parte ha violado alguna de las disposiciones de la Carta.

Terminado el examen de una comunicación, en el que se tendrán en cuenta los datos y opiniones transmitidas tanto por el denunciante como por el Estado - o por ambos Estados si se tratare de una

comunicación interetática - (y que se realizará en sesiones privadas), la Comisión se esforzará por lograr una "solución amistosa". Si ello no fuere posible, podrá redactar un informe conteniendo las conclusiones a que ha llegado, en el que establezca que un Estado ha violado los derechos protegidos por la Carta (en el caso que consideramos, si se ha comprobado discriminación). Podrá también hacerle sugerencias y recomendaciones para corregir la situación. Su informe será enviado a las partes y a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, a quienes también podrá hacer recomendaciones sobre la manera de encarar el caso (arts. 52 y 53).

Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones.

Resolución de la Asamblea General de N.U. 36/55, del 25 de noviembre de 1981.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

San Salvador, 17 de noviembre de 1988

Afirma la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos que el Protocolo reconoce, "sin discriminación alguna" por cualquiera de los motivos que ya señalaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 3). Señala que la educación debe orientarse en forma de favorecer la com-

prensión, tolerancia y amistad entre las Naciones y los distintos grupos humanos, sin discriminación alguna (art. 13).

La supervisión del cumplimiento del Protocolo queda a cargo de diferentes órganos especializados de la OEA; en algunas situaciones (así en la materia que ahora tratamos) también queda a cargo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por medio del sistema de peticiones individuales.

Por lo demás los Estados Partes se comprometen a presentar al Secretario General de la OEA informes periódicos de las medidas que vayan adoptando para asegurar el respeto de los derechos (art. 19). Pero a diferencia de los otros tratados que ya vimos, no se establece un mecanismo para examinar los informes y discutir con los representantes gubernamentales eventuales observaciones.

Convención sobre los Derechos del Niño

6 de diciembre de 1989.

El texto establece como principio - en lo que ahora nos interesa - que los derechos del niño se aplicarán "sin distinción alguna", independientemente de la "raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición", y todo ello tanto respecto al niño, como a sus padres o tutores (art. 2). Los Estados se obligan a tomar medidas para evitar discriminaciones por causa de la condición, las

actividades, las opiniones o creencias de sus padres, tutores o familiares.

Vuelve en este texto a señalarse la importancia trascendental de la enseñanza. En efecto, la enseñanza del Niño debe ser orientada en sentido no discriminatorio, favoreciendo la comprensión, la tolerancia, "la amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena" (art. 29). Un aspecto esencial de la Convención es el de que las medidas que pueda tomar el Estado respecto a la situación del menor, estarán siempre guiadas por "el interés superior del niño".

Para supervisar el cumplimiento de la Convención se creó un Comité de los Derechos del Niño, que está integrado por 10 expertos (de gran integridad moral y reconocida competencia ...), los que actúan a título personal, y son elegidos por los Estados Partes.

Al igual que en otros mecanismos, la Convención establece la obligación para los Estados de presentar periódicamente "informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención". También indicar en ellos las "dificultades" que afecten el cumplimiento de las obligaciones. El Comité examinará tales informes, y también como en los otros casos (PIDESC, PIDCP, CEDR) será la ocasión para un debate en profundidad y para que el Comité haga saber al gobierno las observaciones que estime pertinentes sobre la forma en que los derechos reconocidos por la Convención se cumplen en ese Estado.

No establece la Convención un sistema de presentación de comunicaciones indi-

viduales, por el que las víctimas, sus representantes o las ONG puedan denunciar violaciones a la Convención. La tarea futura de las ONG en este ámbito podría ser el impulsar la adopción de un Protocolo Facultativo a la Convención que introduzca el derecho de petición individual. Ya se han estado haciendo esfuerzos en este sentido y el propio Comité se ha mostrado partidario de tal solución.

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

Resolución de la Asamblea General de N.U. 47/135 del 18 de diciembre de 1992.

La Declaración afirma la obligación de los Estados de proteger la existencia e identidad propia de estos grupos, mediante la adopción de medidas legislativas y de otra naturaleza. Las personas, ya sea individualmente o en comunidad pueden ejercer los derechos a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su religión, usar su idioma; todo ello en privado o en público, sin interferencias ni forma alguna de discriminación.

De la enumeración precedente resulta que se dispone de un cuerpo de normas de derecho internacional tendientes a prevenir y suprimir la discriminación y en ciertos casos, a enjuiciar y castigar a los autores de prácticas tan abominables. Se dispone igualmente, tanto a nivel universal como regional, de una serie de órganos y mecanismos a los que habrá que acudir con mayor frecuencia en busca de protección en casos o situaciones de discriminación.

La actuación de las ONG en la lucha contra la discriminación - fuere esta última por el motivo que fuere - no se limita ciertamente al ámbito internacional; ni siquiera podría afirmarse que sea éste el prioritario. Tienen por tanto las ONG una enorme tarea a realizar en el **ámbito nacional**, al interior de los Estados. Tarea que comprende aspectos diversos: el más importante de ellos nos parece que es la educación de la sociedad, el crear una verdadera cultura de la tolerancia, del respeto a las opiniones ajenas y a las diferencias étnicas y culturales.

Enfrentar la ignorancia y aquellas formas culturales que, quizás sin proponérselo, favorecen la discriminación. A través de publicaciones, emisiones radiales, conferencias, medios audiovisuales. Educación y enseñanza de derechos humanos en general y de la no discriminación en particular. Educación y enseñanza tendientes a evitar actos y actitudes que pueden conducir al racismo, la xenofobia, la intolerancia religiosa o de las convicciones. Deberían organizar y llevar a cabo actividades como seminarios, reuniones, cursos de formación y actualización en aquellos lugares en que resulte apropiado.

La tarea central debería estar dirigida a aquellos sectores de población que más lo necesiten. Quizás sería útil publicar en forma muy accesible y para el público con menores niveles de instrucción - incluso por medio de dibujos y fotografías - pequeños folletos que sensibilicen sobre el tema. En estas labores las ONG nacionales podrían asociar a los grupos ya existentes en la sociedad y que muestren una particular sensibilidad frente al fenómeno de la discriminación.

Las ONG deberían insistir ante abogados, jueces, funcionarios y militantes

de derechos humanos, sobre la posibilidad y necesidad de invocar ante los tribunales nacionales y ante la administración las normas del derecho internacional. Debe encontrarse un sentido eficaz y práctico al derecho internacional, que nos sirva como poderosa arma subsidiaria para vencer la discriminación.

Las ONG deberían apoyar a aquellos gobiernos que se esfuerzan por luchar contra el flagelo. En todas estas tareas habrán de confluír ONG nacionales e internacionales, buscando apoyarse mutuamente y complementarse.

Pero aún cuando no fuere prioritario, no debería descuidarse el *campo internacional* y la posibilidad que ofrece de lograr presiones saludables de la comunidad internacional para llevar a un gobierno a modificar su conducta y a corregir sentimientos y tradiciones erróneas, anclados profundamente en nuestras sociedades modernas. También aquí habrán de confluír ONG nacionales e internacionales; las primeras aportando información fáctica y sus vivencias para comprender lo que sucede a nivel local. Las segundas, utilizando su disponibilidad, su potencial y su acceso a los órganos intergubernamentales, para obtener esa "presión saludable" de que hablamos.

Vistas las cosas de esta manera, es claro que las ONG deben participar más y mejor en las labores de todos los órganos de supervisión, a fin de hacer más eficaz la lucha contra la discriminación. Ello implicará presentar a los distintos Comités y Comisiones, informes sobre situaciones o casos de discriminación, así como comentarios sobre los informes que presenten los gobiernos. Esto último es de utilidad comprobada para los miembros del respectivo Comité o

Comisión, que dispondrán así de elementos y datos precisos para cuestionar a los representantes gubernamentales. Funcionará además como un mecanismo de control sobre los gobiernos, cuando deban preparar sus informes periódicos.

En los casos y ante los órganos en que ello sea posible, deberían presentar comunicaciones denunciando casos o situaciones de discriminación. Cuando las ONG no están facultadas para hacerlo directamente, podrán asesorar a las personas individuales para que lo hagan, y llevar a cabo un acompañamiento del caso.

En el plano normativo, deberían impulsar la ratificación o adhesión a los tratados internacionales sobre derechos humanos, ante aquellos gobiernos que aún no lo han hecho. Impulsar igualmente el retiro de algunas reservas efectuadas a los tratados, que limitan en importante medida la aplicación del texto. En otras situaciones deberían impulsar la aprobación o modificación de textos jurídicos. En el ámbito nacional para que el gobierno respectivo adopte la legislación que exigen los tratados, a fin de armonizar el derecho nacional con el internacional. En el ámbito internacional, para contribuir al desarrollo del derecho internacional a través de la elaboración de nuevos textos, o complementando los tratados existentes con Protocolos Facultativos, no sólo para mejorar la protección, sino también para acordar derecho a las ONG de actuar ante esos órganos intergubernamentales de supervisión.

Igualmente, las ONG deberían utilizar su influencia para impulsar una mayor coordinación y cooperación de todos los órganos y mecanismos entre sí.

Sin olvidar que esa mayor cooperación y coordinación debe hacerse extensiva no sólo a los órganos de Naciones Unidas, sino también a aquellos de otros organismos de la familia de las Naciones Unidas (OIT, UNESCO), así como a los órganos regionales (de la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana, el Consejo de Europa).

En el ámbito específico de Naciones Unidas deberían hacer esfuerzos para que la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, pidan a sus Relatores Especiales, Expertos Independientes y miembros de Grupos de Trabajo, que en el desempeño de sus cometidos presten especial atención a hechos, situaciones y legislación discriminatorios.

El objetivo final no puede ser otro que el de eliminar para siempre toda forma de discriminación, la que constituye una peligrosa afrenta a la dignidad humana. Tanto que ella se base en razones de raza, etnia, color de piel, idioma, origen nacional o social, sexo, religión o convicciones filosóficas, posición económica o social, nacimiento, opinión o convicciones políticas, o en cualquier otra razón o motivo.

Hacer realidad lo que ya no es posible discutir: que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos. Considerar las diferencias raciales, étnicas, en el color de la piel, en el idioma o las convicciones, como una gran riqueza de la humanidad. Y convencerse - convencernos - de que de cada grupo humano es posible extraer algo que nos mejore.

Comentarios

Los derechos humanos y su tratamiento en el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA 1994

*Felipe González y Diego Rodríguez**

I Presentación General

La Vigésimo Cuarta Asamblea General Ordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) se llevó a cabo en Belém do Pará, Brasil, entre los días 5 y 10 de Junio de 1994. En el curso de la Asamblea General fueron aprobados dos nuevos instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos: la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Este año nuevamente se incrementó la presencia de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de derechos humanos en las sesiones de la Asamblea General. Las ONGs representadas fueron, además de la Comisión Internacional de Juristas y el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional,

CEJIL, la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, FEDEFAM, Human Rights Watch y SERPAJ.

A pesar de los obstáculos en la participación formal, las ONGs desarrollaron un amplio trabajo, que venía dándose desde las sesiones del Consejo Permanente de la OEA, encontrando acogida en un importante número de delegaciones de países. Es especialmente destacable la labor de las ONGs en la preparación de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas, la cual culminó este año con su aprobación por la Asamblea General.

Tanto en las sesiones del Consejo Permanente de la OEA como en la Asamblea General, las ONGs trabajaron coordinadamente en diversos temas, incluyendo el fortalecimiento orgánico y presupuestario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

* Felipe González es Representante para América Latina del Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos (International Human Rights Law Group, en adelante el "Grupo Jurídico"), en Washington, D.C., ONG afiliada a la Comisión Internacional de Juristas (en adelante la CIJ); es además profesor de Derecho en la Universidad Diego Portales en Santiago de Chile. Diego Rodríguez es Asociado Jurídico para América Latina del Grupo Jurídico. Ambos concurrieron a la Asamblea General de la OEA en representación del Grupo Jurídico y la Comisión Internacional de Juristas.

diversos aspectos relacionados con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

Sin embargo, el aspecto en el que las ONGs pusieron más énfasis durante la Asamblea General fue en la necesidad de obtener un acceso formal y estable a los organismos políticos de la OEA. Si bien dicho tópico no fue incluido en la agenda de la Asamblea General, se creó el clima para que una resolución en tal sentido pueda ser adoptada próximamente.

II Sesiones del Consejo Permanente

1 Necesidad de un mecanismo formal de participación de las ONGs ante los órganos políticos de la OEA.

La relación de las ONG con la OEA es diametralmente opuesta a la situación en Naciones Unidas, donde existe un mecanismo formal de participación de las ONGs: el Estatuto Consultivo ante el ECOSOC. Dicho mecanismo permite asistir de manera regular a los debates, distribuir documentos oficialmente, realizar intervenciones escritas y orales y participar regularmente en sesiones con expertos, grupos temáticos y de otro carácter.

Hasta la fecha, las ONGs han participado en algunas instancias políticas de la OEA por vía informal. Así, año a año, varias ONGs han asistido a la Asamblea General mediante la solicitud de una invitación. Este mecanismo, además de resultar discrecional, ha envuelto varios

problemas, especialmente porque en ocasiones el Secretariado de la OEA pide una serie de antecedentes a las ONGs que en definitiva han llevado al vencimiento de los plazos sin que se haya extendido la invitación. Ello ocurrió este año, por ejemplo, con la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana. En cuanto a las ONGs a las que se extiende invitación, sólo pueden presenciar el desarrollo de los debates, pero no pueden intervenir en los mismos ni distribuir documentos oficiales, a diferencia de lo que ocurre en las Naciones Unidas.

Respecto del Consejo Permanente de la OEA, las ONGs han estado tradicionalmente al margen de sus debates. Sin embargo, en el transcurso del primer semestre de 1994, a raíz de un Seminario organizado por la American University en Washington, D.C., algunos Estados propusieron que las ONGs asistieran a los debates del Consejo Permanente. El Grupo Jurídico y la CIJ, y algunas otras ONGs presenciaron algunas de las sesiones, participación que se evalúa en este artículo. No obstante, la participación de las ONGs no ha sido formalizada aún.

El único mecanismo de participación institucional de las ONGs en relación con los órganos políticos de la OEA en los últimos años, se dió a propósito de la preparación de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de personas. Fue una experiencia fructífera de trabajo conjunto. Cabe destacar que, antes de que las ONGs participaran en la elaboración de la Convención, la misma parecía estar destinada al fracaso.

La falta de acceso formal de las ONGs en la OEA acarrea una serie de problemas, como, por ejemplo, que las "invitaciones" lleguen de manera sorpresiva (llamadas telefónicas con un día de antelación), quedando sujetas a la discrecionalidad de los países miembros. Además, en ocasiones se ha dejado de informar a las ONGs de la existencia de iniciativas que les conciernen directamente, y dejan de ser invitadas a las sesiones correspondientes. A todo ello se suma que las ONGs tienen acceso al Orden del Día sólo en la reunión misma. De todo lo anterior se desprende la necesidad de obtener un acceso formal.

Las sesiones del Consejo Permanente a las cuales fueron invitadas algunas ONGs se centraron en la discusión del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en el tema de Haití. Según pudimos enterarnos informalmente, en otras sesiones se debatieron asuntos como el acceso de las ONGs a los órganos políticos de la OEA, la insistencia en aumentar el número de integrantes de la CIDH y el Informe de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero a dichas reuniones las ONGs no fueron convocadas ni siquiera de manera informal.

2 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Informe Anual de la Comisión contuvo esta vez 23 informes de casos

individuales. Algunos de ellos agrupan casos en que había varias víctimas. Los Estados denunciados eran Canadá, Colombia (5 informes), El Salvador (6), Estados Unidos (2), Guatemala (2), Haití (3), Honduras, México, Nicaragua y Perú. En lo relativo a informes generales sobre la situación de los derechos humanos en algunos Estados, éstos incluyeron a Cuba, Guatemala, Nicaragua y Perú. En el lapso transcurrido desde la Asamblea General de 1993, la Comisión publicó además informes generales sobre Colombia y El Salvador.

Durante la discusión del proyecto de resolución en relación al Informe Anual de la Comisión ante la Asamblea General se generó un fuerte debate. Varias delegaciones formularon duras críticas a la Comisión, descalificando su trabajo. Los críticos fueron encabezados por los Gobiernos de Nicaragua (cuyo representante era a su vez el Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos) y Perú, con eco en la delegación de Ecuador. Nicaragua, por ejemplo, se refirió a la CIDH sosteniendo que ella "no es objetiva, no adopta criterios constructivos, sino que más bien trata de intervenir abiertamente en los asuntos internos de Nicaragua",¹ rechazando en su integridad el informe Anual de la CIDH.

El representante de Nicaragua introdujo un párrafo mediante el cual se recomendó a la CIDH el elaborar un balance general sobre la evolución global de los derechos humanos en todos los países. Varios Estados se pronunciaron interpretando restrictivamente ese párrafo,

1 Intervención del Representante de Nicaragua ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente. (OEA/Ser. P, AG/doc. 3078/94 add. 1, 17 de mayo de 1993, Textual, pg. 57)

puesto que de otro modo el mismo impediría a la Comisión, por falta de tiempo, dedicarse a su tarea primordial de proteger los derechos humanos.

El Gobierno de Perú lideró el ataque a los informes generales contenidos en el Informe Anual, arguyendo que éstos, al igual que los informes especiales, debieran ser comunicados a los Estados referidos antes de su publicación. El Profesor Michael Reisman, Presidente de la Comisión, recordó que los informes generales corresponden al Informe Anual y que buscan tener una respuesta inmediata a ciertos casos, mientras que los informes especiales permiten una respuesta menos inmediata en ciertas circunstancias. Consideró que dicha flexibilidad es esencial para la labor de la CIDH y que bajo esa óptica se estudiarían las inquietudes de los gobiernos sobre el particular. La iniciativa peruana no prosperó en definitiva en el seno del Consejo Permanente.

La delegación de Perú también intentó introducir un párrafo en la resolución mediante el cual se sostenía que el terrorismo "constituye una violación sistemática y deliberada de los derechos humanos." Representantes de países como Chile y Costa Rica se opusieron a dicha iniciativa señalando que a nivel internacional el único responsable por violaciones a los derechos humanos, es el Estado.

En general, fueron las dos delegaciones recién mencionadas, además de las de Argentina, Canadá y Estados Unidos las que defendieron con más vigor la tarea de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en tanto que otras delegaciones, como

las de México y Venezuela, no acabaron por adoptar una actitud definida en relación al trabajo de la CIDH.

Una mención aparte merece la actitud de la representación de Ecuador. Dicha delegación señaló que las ONGs sólo defienden los derechos humanos de los delincuentes e indicó además que es una falsedad el señalar que el Estado es el único responsable, en el ámbito internacional, por violaciones a los derechos humanos. Las afirmaciones ecuatorianas generaron la reacción de la delegación de Canadá, la cual sostuvo que el total e irrestricto respeto de los derechos humanos por parte del Estado es la mejor forma de superar la delincuencia y el terrorismo.

Es clara la inexistencia de una decidida voluntad política del Consejo Permanente para apoyar y fortalecer la actividad de la CIDH. El ataque persistente por parte de algunos países, la pasividad de otros y la difícil labor de contención por parte de unos pocos presenta un cuadro muy complejo, que requiere de un tratamiento de urgencia por parte de aquellos actores con la capacidad de influir decisivamente en la correlación de fuerzas frente a este tema. Nos referimos, por ejemplo, al nuevo Secretario General de la OEA. También es importante que aquellos Estados que aún no han ratificado la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, lo hagan a la brevedad.

En la sesión del 18 de abril de 1994 de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente, la delegación de Costa Rica presentó una iniciativa para incorporar al proyecto de resolución sobre la CIDH un párrafo

referido al tema del SIDA, siendo la primera vez que el sistema interamericano de derechos humanos aborda formalmente la materia. Canadá y Estados Unidos apoyaron la propuesta costarricense. Ello, a pesar de que en el informe anual de la Comisión Interamericana no se analiza el tema del SIDA.

Brasil expresó sus dudas sobre el hecho de que el SIDA tuviese implicaciones en materia de derechos humanos, por considerar que el asunto se limita a un problema de salud pública. Sin embargo, Costa Rica sustentó su posición basándose en antecedentes recientes de las Naciones Unidas sobre el tema.

El Grupo Jurídico trabajó de cerca con la representación permanente de Costa Rica, aportando documentación sobre la materia. Finalmente el párrafo propuesto por Costa Rica fue incluido en la resolución sobre el Informe Anual de la CIDH.

3 Haití

Ha sido evidente que la OEA, a través de sus órganos políticos, ha respondido lenta e ineficazmente en el caso haitiano. Prácticamente se ha limitado a respaldar las medidas tomadas por la ONU. Este es tal vez el ejemplo actual más claro de falta de efectividad del sistema interamericano ante situaciones que conciernen directamente y de manera urgente a países del hemisferio.

Las sesiones del Consejo Permanente no fueron la excepción. Bajo la "presión"

que implicaba el que la ONU estuviese a punto de emitir una resolución reforzando el embargo a Haití, varios Estados prepararon una Resolución que, además de ser tardía, no respondía a la dramática situación que se presentaba en este país, situación posteriormente confirmada por el informe especial presentado por la CIDH ante la Asamblea General.

En este tema el Grupo Jurídico y la CIJ apoyaron activamente las iniciativas de la representación permanente de Haití ante la OEA, con el propósito de desarrollar el concepto de responsabilidad internacional de los individuos que han perpetrado crímenes de lesa humanidad.

III Asamblea General de la OEA

1 Declaración de Belém do Pará.

En la Declaración de Belém do Pará se reafirmó el estrecho vínculo entre los temas de derechos humanos y democracia representativa, una relación que se ha planteado (por lo menos en el nivel declarativo) desde antiguo en el sistema interamericano y que ha sido recogida por la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos en numerosas oportunidades. Al respecto, se subraya en la Declaración mencionada "la necesidad de garantizar para todos los individuos, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo, el pleno goce de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en particular mediante el ejercicio efectivo de la democracia representativa."²

2 OEA/Ser. P., AG/doc. 3104/94 rev. 3, 10 de junio de 1994.

También se conectan los elementos anteriores con la superación de la extrema pobreza, cuando se indica que "la democracia, la observancia plena de todos los derechos humanos y el desarrollo económico y social son conceptos interdependientes que se refuerzan entre sí y que el desarrollo y la superación de la pobreza extrema constituyen una prioridad para promover el ejercicio de esos derechos".

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El ambiente político en que se desarrollaron los debates sobre el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Asamblea General, fue mucho menos agitado que el del Consejo Permanente. A diferencia del ambiente observado en años precedentes en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, en esta oportunidad la discusión del Informe Anual de la Comisión Interamericana no involucró un cuestionamiento de sus actividades ni una puesta en tela de juicio de la legitimidad de sus actuaciones. De hecho, la mayoría de las intervenciones de los delegados gubernamentales contuvieron un explícito respaldo a la labor de la Comisión, sin perjuicio de que algunas de ellas contuvieran observaciones sobre algunos aspectos de su labor, pero sin cuestionar la orientación general de la misma.

Contribuyó al respaldo a la Comisión la decidida intervención del representante del Gobierno de Chile, quien, abriendo el debate, estableció, por así decirlo, los márgenes de la discusión. También ofrecieron su expreso respaldo a

la Comisión, los representantes de Argentina, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Guatemala y otros. El representante de Nicaragua se limitó a dar por reproducidas sus observaciones críticas sobre el Informe Anual de la Comisión, de la manera como las expresara en el Consejo Permanente.

No obstante ello, fue en otro plano, más sutil pero igualmente eficaz, que se manifestó este cuestionamiento a los trabajos de la Comisión. En efecto, el Gobierno de Nicaragua, que había sido el más crítico de la Comisión en el Consejo Permanente, obtuvo la aprobación de un proyecto de resolución por el que se reitera a los Estados Miembros que aún no lo han hecho, la necesidad de que formulen sus observaciones sobre la propuesta de ampliación del número de comisionados. Esta propuesta, planteada por Nicaragua ante la Asamblea general en 1993, busca extender el número de miembros de la Comisión de 7 a 11, fundándose en que es necesaria una mejor distribución geográfica al interior de la misma Comisión.

A juicio de las ONGs presentes en la Asamblea General, el fundamento invocado carece de sentido en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos. En efecto, los comisionados son elegidos a título individual, es decir, no representan a los Estados de los cuales son nacionales. En esta misma línea, el Estatuto de la Comisión establece que la misma "representa a todos los Estados miembros de la Organización ." (Art. 2.2). La iniciativa de Nicaragua se enmarca, entonces, en el intento por debilitar a la Comisión, especialmente en lo que se refiere a sus facultades de velar por la efectiva protección de los derechos humanos en el hemisferio. Dado

que en las actuales condiciones los comisionados sólo se reúnen unas pocas veces al año, sus reuniones serían más espaciadas con un mayor número de comisionados. Además, es notoria la carencia de recursos suficientes en el "staff" permanente de la Comisión.

En el sentido planteado por las ONGs se han pronunciado Antigua y Barbuda, Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, la propuesta nicaragüense ha encontrado respaldo en varios Gobiernos, como los de Brasil, Colombia y México. Su decisión continúa pendiente. En la situación actual, cualquiera de ambos rumbos podría ser tomado. Las ONGs continuarán con sus actividades de "lobby" para que se rechace esta propuesta.

Las Organizaciones No-Gubernamentales que atendían los debates coincidieron en que no se trata de pasar por alto que el trabajo de la Comisión, especialmente en materia de protección, pueda y deba ser mejorado, sino de lo contraproducentes que resultan las críticas sin fundamento que ponen en tela de juicio la legitimidad del ejercicio de tal función por parte de la Comisión. El énfasis debería ser puesto en la necesidad de que los Estados den cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión, de manera de asegurar un goce efectivo de los derechos humanos.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Presidente de la Corte, Dr. Rafael Nieto Navia, presentó el Informe de la Corte ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Asamblea

General. A diferencia de lo que ha sucedido en los últimos años, en esta oportunidad, el Presidente de la Corte no hizo mención de la falta de cumplimiento a cabalidad por parte de Honduras de las obligaciones que le impusieron las sentencias de la Corte en los casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz. Extraoficialmente se comentaba que el nuevo gobierno de Honduras estaría dispuesto a acatar muy pronto la totalidad de los fallos emitidos por la Corte, los cuales sólo han sido cumplidos parcialmente.

En Belém fueron llenadas tres vacantes para jueces de la Corte. Como se sabe, los jueces son elegidos en sus calidades personales y no como representantes de Estados. En las semanas que precedieron a la elección, hubo mucha controversia por la candidatura hecha por el Gobierno de Argentina del Dr. Carlos Corach, alto funcionario del Poder Ejecutivo argentino. Ello debido a que se estarían vulnerando las reglas sobre incompatibilidades establecidas en el Art. 18 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Finalmente, su candidatura fue retirada el 2 de junio, a sólo tres días del comienzo de la Asamblea General.

Los jueces elegidos fueron Alirio Abreu Burelli, Antonio Cançado Trindade y Oliver Jackman, nacionales de Venezuela, Brasil y Barbados, respectivamente, quienes, según se ha señalado más arriba, actuarán a título personal.

4 Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas.

Luego de varios años de trabajo y de muchos vaivenes, la Asamblea General

de la OEA adoptó la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas. El proceso de elaboración, que había comenzado en 1987, amenazó hace dos años con fracasar totalmente. Se había dado así la paradoja de que fueron las Naciones Unidas las que primero adoptaron un instrumento sobre desapariciones forzadas ("Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada o Involuntaria"), en circunstancias que la inspiración en la ONU nació del hecho que a nivel interamericano se estaba preparando una Convención.

Las Organizaciones No-Gubernamentales, entre ellas el Grupo Jurídico (Law Group) y la Comisión Internacional de Juristas, colaboran activamente para rescatar el proyecto de Convención del marasmo en que se hallaba. De este modo, a partir de una resolución obtenida de la Asamblea General en 1992, las ONGs comenzaron a actuar en conjunto con los Estados, en el Grupo de Trabajo a cargo de la elaboración de la Convención.

La Convención define la desaparición forzada como "la privación de libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha

privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes". (Artículo 2).³

Al respecto, entre los aspectos más debatidos estuvo el de la calificación de la desaparición forzada de personas como un crimen contra la humanidad. Ya existían antecedentes de esta calificación en resoluciones de la Asamblea General de la OEA (que, además, fueron citadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velásquez Rodríguez) y en la Declaración de la ONU sobre la materia, en cuyo Preámbulo se señala que "su práctica sistemática es equiparable a un crimen de lesa humanidad".⁴ En definitiva, la Convención Interamericana contiene una disposición en su Preámbulo conforme a la cual "la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad".

La Convención recoge, además, varios elementos que se desprenden de la calificación de la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad. Entre ellos, la prohibición de invocar la obediencia debida de órdenes superiores como causal eximente de responsabilidad. Peligrosamente, el borrador de convención de 1992 contenía esa disposición como causal de exculpación, lo que resultaba gravísimo en un instrumento internacional para prevenir y san-

3 OEA/Ser. P, AG/doc. 3114/94, 8 de junio de 1994.

4 E/CN.4/1992/19/Rev. 1, pg. 8.

cionar la desaparición forzada de personas. Al prohibir la invocación de la obediencia debida, la Convención ha reafirmado lo dispuesto por la Declaración de la ONU sobre la materia y que a nivel interamericano ya se había establecido a propósito de la tortura, en la Convención Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura.

También contiene el nuevo instrumento una serie de medidas a ser adoptadas en las legislaciones internas de los Estados Partes. Así, se prohíbe toda jurisdicción especial para el juzgamiento de este tipo de hechos, en particular la militar (Art.9); la legislación interna no podrá considerar a los hechos constitutivos de una desaparición forzada como cometidos en el ejercicio de funciones militares (Art. 9); los Estados deberán mantener registros oficiales actualizados de detenidos y permitir el acceso al mismo a cualquier persona con interés legítimo (Art. 11); deberá garantizarse el libre acceso de los jueces a los centros de detención "así como a todo lugar donde haya motivos para creer que se puede encontrar a la persona desaparecida, incluso lugares sujetos a la jurisdicción militar." (Art. 10); etc.

Dos fueron los aspectos que permanecieron en el texto de la Convención y que fueron objeto de reparos de parte de las Organizaciones No-Gubernamentales. El primero se refiere al tema de la prescripción. De acuerdo a la doctrina, los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles. La Convención, si bien recoge la imprescriptibilidad de la desaparición forzada como regla general, estatuye que cuando exista en el derecho interno una norma de carácter fundamental que imponga la

prescripción para toda clase de delitos, "el período de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte." (Art. 7 inc. 2º). El segundo aspecto objeto de críticas se refiere a la tramitación de las denuncias de desapariciones forzadas en el ámbito internacional de la OEA. La tramitación se regirá, en lo general, por las reglas sobre denuncias individuales en el sistema interamericano; sin embargo, la Convención estipula que antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de una denuncia de desaparición forzada, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberá solicitar información al Estado respectivo de manera urgente y confidencial. Es este último elemento el que cuestionan las ONGs, considerando que la denuncia pública es un factor importante para prevenir la consumación de una desaparición.

5 Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará").

La aprobación de este instrumento (OEA/Ser. PAG/doc. 3115/94) vino a confirmar la creciente importancia que se ha estado asignando a los derechos de la mujer en los foros internacionales, incluyendo el sistema interamericano.

La Comisión Internacional de Juristas y el Grupo Jurídico hicieron "lobby" para la adopción de este instrumento, dado que la violencia contra las mujeres en la región es practicada en forma sistemática, llegando a producir muertes y lesiones, así como la marginación social de la mujer.

Entre los aspectos resaltantes de la Convención se encuentra su propósito de erradicar aquellas prácticas sociales conforme a las cuales la mujer es considerada subordinada por razones de índole económica, cultural y otras similares. También es destacable la exigencia que impone a los Estados de adoptar medidas para prevenir, sancionar (civil y penalmente) y, en definitiva, erradicar la violencia de género en situaciones de conflicto interno y de poblaciones desplazadas, contextos en los cuales tales prácticas suelen verse favorecidas.

De acuerdo a la Convención, el Estado será responsable tanto cuando la violencia contra la mujer haya sido perpetrada por el Estado o sus agentes, como cuando haya sido tolerada por éstos. Los órganos de supervisión serán la Comisión Interamericana de Mujeres y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

6 Situación de las Organizaciones No Gubernamentales ante los órganos políticos de la OEA.

Si bien este tema no fue formalmente tratado en las sesiones de la Asamblea General, las ONGs presentes sostuvieron una serie de reuniones encaminadas a obtener un reconocimiento jurídico ante los órganos políticos de la OEA (Consejo Permanente y sus Grupos de Trabajo; Asamblea General). Así, las ONGs tomaron contacto con varias delegaciones de países (incluyendo Canadá, Chile, Estados Unidos y Uruguay) para interesarlas en esta materia, encontrando una favorable acogida en ellas.

Respecto de cuál sería el mecanismo jurídico concreto más apropiado para garantizar el acceso de las ONGs ante los órganos políticos, una fórmula que parece adecuada es otorgar a las ONGs una figura similar al antes mencionado "Estatuto Consultivo" ante el Consejo Permanente de la Organización, el cual asegurará la posibilidad de actuar ante dicho Consejo, sus grupos de trabajo y la Primera y Segunda Comisión del Consejo y de la Asamblea General. En relación con éstas, el grueso del trabajo de las ONGs se centra en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y en el Consejo Económico y Social, y en el Consejo para la Educación, la Ciencia y la Cultura, especialmente por lo que se refiere a la asignación de recursos a los organismos interamericanos vinculados a derechos humanos. La idea sería que se garantizara la asistencia de las ONGs a las sesiones de los órganos antes señalados y que se les permitiera realizar intervenciones orales. Por último, el mecanismo a crear tendría que permitir la distribución de documentos preparados por las ONGs como documentos oficiales de la OEA, a la manera como ya se efectúa en las Naciones Unidas.

Las gestiones han continuado con posterioridad a la Asamblea General, de manera de intentar obtener a la mayor brevedad el mencionado reconocimiento jurídico.

7 Haití.

En el transcurso de la Asamblea General, la Reunión ad-hoc de Ministros de Relaciones Exteriores sobre Haití emitió una resolución. En ella se deja constancia que las autoridades militares de facto de Haití, no han

dado cumplimiento a los acuerdos contraídos en Governor's Island y que han impedido el ejercicio de derechos fundamentales de los dirigentes políticos y el pueblo haitiano. Se sostiene además en la resolución que "la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha comprobado que la situación general de derechos humanos en Haití revela un gravísimo deterioro y menosprecio en lo que se refiere a los derechos humanos más esenciales, dentro de un plan sistemático de intimidación y de terror contra un pueblo indefenso" (la Comisión viajó a Haití en el mes de mayo y presentó un informe ante la Asamblea General).

Antes y durante la Asamblea General, el gobierno de Estados Unidos intentó obtener el apoyo de los miembros de la OEA para intervenir militarmente en Haití. Sin embargo, tal iniciativa no prosperó. En cambio, se resolvió enfatizar la necesidad de que los Estados Miembros de la OEA apoyen y refuercen las medidas de embargo, incluyendo la suspensión de vuelos comerciales y, asimismo, la suspensión de transacciones de carácter financiero con Haití.

8 Pena de muerte en el Perú.

La nueva Constitución peruana, recientemente promulgada, procedió a extender el catálogo de conductas que se sancionan con la pena de muerte. Ello constituye una abierta violación de la obligación contraída por el Estado peruano en tanto Parte de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la cual, en su Artículo 4º, impide tal extensión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido categórica

en establecer el alcance de tal exigencia en su Opinión Consultiva sobre Restricciones a la Pena de Muerte (Corte I.D.H, Opinión Consultiva, OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No 3).

Es de lamentar que la Asamblea General de la OEA no haya emitido un pronunciamiento ni adoptado medidas al respecto, dada la gravedad de la situación y el mensaje que la actitud del Gobierno del Perú puede transmitir a otros Estados Partes del Pacto de San José de Costa Rica.

9 VIH y SIDA.

Si bien no se adoptó una resolución separada sobre las personas portadoras del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y de quienes padecen el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), estas materias aparecieron en el marco de la resolución sobre el informe de la Comisión Interamericana.

Al respecto, se establece en el párrafo 18 de la mencionada resolución "la necesidad de respetar el principio de no discriminación y de garantizar la igualdad jurídica y social de las personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y del enfermo de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), e instar a los Estados miembros a que provean a dichas personas el tratamiento adecuado y adopten, teniendo en cuenta el pleno respeto de los derechos humanos de los enfermos, las medidas de educación y salud pública necesarias para prevenir la proliferación de esa enfermedad y otras similares."

10 Resolución sobre "Perfeccionamiento de la Administración de Justicia en las Américas".

La Asamblea General adoptó una resolución sobre el perfeccionamiento de la justicia. Por dicha resolución se encomienda al Consejo Permanente de la OEA estudiar los distintos aspectos involucrados en la materia y presentar un informe al respecto a la próxima Asamblea General.

Las graves deficiencias de los órganos encargados de administrar justicia en muchos países de la región, son de incidencia diaria en materia de derechos humanos. Así, es corriente que en la tramitación de casos individuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declare que no es exigible el agotamiento de los recursos internos, por considerar que los que aún podrían invocarse, son inefectivos. El retardo en la justicia, la falta de imparcialidad de ciertos jueces, las violaciones al debido proceso y a disponer de una adecuada defensa jurídica, y la necesidad de transparencia en los procesos son algunos de los aspectos cruciales para su estudio por el Consejo Permanente.

IV Conclusión

La aprobación de dos nuevos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos fue el hecho más sobresaliente en los trabajos del sistema en 1994. En el caso de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas resultó evidente que la cooperación entre las ONGs y los órganos políticos del sistema puede

conducir a resultados fructíferos. Sin embargo, el sistema interamericano de derechos humanos continúa presentando muchas debilidades y su eficacia es relativa.

En este contexto es indispensable poner énfasis en la necesidad de que las ONGs gocen de un acceso formal, garantizado jurídicamente, a los distintos órganos de la OEA, a fin de fortalecer el trabajo de la organización en materia de derechos humanos.

Textos Básicos

Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas

*Aprobada por la Asamblea General de la OEA
9 de junio de 1994*

La Asamblea General,

reunida en Belén do Pará, Brasil

VISTO el informe del Consejo Permanente acerca del proyecto de Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (AG/doc. 3072/94);

CONSIDERANDO que la Asamblea General, mediante resoluciones AG/RES. 890 (XVII-0/87), AG/RES.950 (XVIII-0/88), AG/RES. 1014 (XIX-0/89), (AG/RES. 1033 (XX-0/90) y AG/RES. 1172 (XXII-0/92), ha venido tratando el tema del proyecto de Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

TENIENDO PRESENTE que uno de los principios esenciales de la Organización de los Estados Americanos, de conformidad con el Artículo 3, literal k) de la Carta de la OEA es proclamar los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo y sexo, y

ANIMADOS POR EL DESEO de cooperar para prevenir y sancionar la desaparición forzada de personas,

Resuelve:

Adoptar la siguiente Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas:

Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas

Preámbulo

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos

PREOCUPADOS por el hecho de que subsiste la desaparición forzada de personas;

REAFIRMANDO que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Hemisferio, dentro del marco de las instituciones demo-

cráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

CONSIDERANDO que la desaparición forzada de personas constituye una afrenta a la conciencia del Hemisferio y una grave ofensa de naturaleza odiosa a la dignidad intrínseca de la persona humana en contradicción con los principios y propósitos consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos;

CONSIDERANDO que la desaparición forzada de personas viola múltiples derechos esenciales de la persona humana de carácter inderogable, tal como están consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos;

RECORDANDO que la protección internacional de los derechos humanos es de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno y tiene como fundamento los atributos de la persona humana;

REAFIRMANDO que la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad;

ESPERANDO que esta Convención contribuya a prevenir, sancionar y suprimir la desaparición forzada de personas en el Hemisferio y constituya un aporte decisivo para la protección de los derechos humanos y el estado de derecho;

RESUELVEN adoptar la siguiente Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas:

Artículo I

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

- a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;
- b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;
- c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y
- d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.

Artículo II

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a

reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

Artículo III

Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona.

Artículo IV

Los hechos constitutivos de la desaparición forzada de personas serán considerados delitos en cualquier Estado Parte. En consecuencia, cada Estado Parte adoptará las medidas para establecer su jurisdicción sobre la causa en los siguientes casos:

a) Cuando la desaparición forzada de personas o cualesquiera de sus hechos constitutivos hayan sido

cometidos en el ámbito de su jurisdicción;

b) Cuando el imputado sea nacional de ese Estado;

c) Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.

Todo Estado Parte tomará, además, las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención cuando el presunto delincuente se encuentre dentro de su territorio y no proceda a extraditarlo.

Esta Convención no faculta a un Estado Parte para emprender en el territorio de otro Estado Parte el ejercicio de la jurisdicción ni el desempeño de las funciones reservadas exclusivamente a las autoridades de la otra Parte por su legislación interna.

Artículo V

La desaparición forzada de personas no será considerada delito político para los efectos de extradición.

La desaparición forzada se considerará incluida entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Partes.

Los Estados Partes se comprometen a incluir el delito de desaparición forzada como susceptible de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en el futuro.

Todo Estado Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado y reciba de otro Estado Parte con el que no tiene tratado una solicitud de extradición podrá considerar la presente Convención como la base jurídica necesaria para la extradición referente al delito de desaparición forzada.

Los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán dicho delito como susceptible de extradición, con sujeción a las condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido.

La extradición estará sujeta a las disposiciones previstas en la constitución y demás leyes del Estado requerido.

Artículo VI

Cuando un Estado Parte no conceda la extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes como si el delito se hubiere cometido en el ámbito de su jurisdicción, para efectos de investigación y, cuando corresponda, de proceso penal, de conformidad con su legislación nacional. La decisión que adopten dichas autoridades será comunicada al Estado que haya solicitado la extradición.

Artículo VII

La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción.

Sin embargo, cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de lo estipulado en el párrafo anterior, el período de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte.

Artículo VIII

No se admitirá la eximente de la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada. Toda persona que reciba tales órdenes tiene el derecho y el deber de no obedecerlas.

Los Estados Partes velarán asimismo por que, en la formación del personal o de los funcionarios públicos encargados de la aplicación de la ley, se imparta la educación necesaria sobre el delito de desaparición forzada de personas.

Artículo IX

Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.

Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.

No se admitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales

procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

Artículo X

En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales, tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política o cualquier otra emergencia política, como justificación de la desaparición forzada de personas. En tales casos, el derecho a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces se conservará como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva.

En la tramitación de dichos procedimientos o recursos y conforme al derecho interno respectivo, las autoridades judiciales competentes tendrán libre e inmediato acceso a todo centro de detención y a cada una de sus dependencias, así como a todo lugar donde haya motivos para creer que se puede encontrar a la persona desaparecida, incluso lugares sujetos a la jurisdicción militar.

Artículo XI

Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente.

Los Estados Partes establecerán y

mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades.

Artículo XII

Los Estados Partes se prestarán recíproca cooperación en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores.

Artículo XIII

Para los efectos de la presente Convención, el trámite de las peticiones o comunicaciones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a los procedimientos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso las normas relativas a medidas cautelares.

Artículo XIV

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reciba una petición o comunicación sobre una supuesta desaparición forzada se dirigirá, por medio de su Secretaría

Ejecutiva, en forma urgente y confidencial, al correspondiente gobierno solicitándole que proporcione a la brevedad posible la información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida y demás información que estime pertinente, sin que esta solicitud prejuzgue la admisibilidad de la petición.

Artículo XV

Nada de lo estipulado en la presente Convención se interpretará en sentido restrictivo de otros tratados bilaterales o multilaterales u otros acuerdos suscritos entre las Partes.

Esta Convención no se aplicará a conflictos armados internacionales regidos por los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo relativo a la protección de los heridos, enfermos y naufragos de las fuerzas armadas, y a prisioneros y civiles en tiempo de guerra.

Artículo XVI

La presente Convención está abierta a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XVII

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XVIII

La presente Convención quedará abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XIX

Los Estados podrán formular reservas a la presente Convención en el momento de firmarla, ratificarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo XX

La presente Convención entrará en vigor para los Estados ratificantes el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación.

Para cada Estado que ratifique la Convención o adhiera a ella después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo XXI

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualquiera de los Estados Partes podrá denunciarla. El

instrumento de denuncia será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante y permanecerá en vigor para los demás Estados Partes.

Artículo XXII

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la cual enviará copia auténtica de su texto, para su registro y publicación, a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos notificará a los Estados miembros de dicha Organización y a los Estados que se hayan adherido a la Convención, las firmas, los depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia, así como las reservas que hubiese.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer

Convención de Belem do Pará

*Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 9 de junio de 1994
en Belem do Pará, Brasil*

La Asamblea General

CONSIDERANDO que el reconocimiento y el respeto irrestricto de todos los derechos de la mujer son condiciones indispensables para su desarrollo individual y para la creación de una sociedad más justa, solidaria y pacífica;

PREOCUPADA porque la violencia en que viven muchas mujeres de América, sin distinción de raza, clase, religión, edad o cualquier otra condición, es una situación generalizada;

PERSUADIDA de su responsabilidad histórica de hacer frente a esta situación para procurar soluciones positivas;

CONVENCIDA de la necesidad de dotar al sistema interamericano de un instrumento internacional que contribuya a solucionar el problema de la violencia contra la mujer;

RECORDANDO las conclusiones y recomendaciones de la Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia, celebrada en 1990, y la Declaración sobre la Erradicación de la

Violencia contra la Mujer, adoptada por la Vigésimoquinta Asamblea de Delegadas;

RECORDANDO ASIMISMO la resolución AG/RES. 1128 (XX-0/91) "Protección de la Mujer contra la Violencia, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos;

TOMANDO EN CONSIDERACION el amplio proceso de consulta realizado por la Comisión Interamericana de Mujeres desde 1990 para el estudio y la elaboración de un proyecto de convención sobre la mujer y la violencia, y

VISTOS los resultados alcanzados por la Sexta Asamblea Extraordinaria de Delegadas,

Resuelve:

Adoptar la siguiente Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará".

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer

Preámbulo

Los Estados Partes de la presente Convención,

RECONOCIENDO que el respeto irrestricto a los derechos humanos ha sido consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmando en otros instrumentos internacionales y regionales;

AFIRMANDO que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades;

PREOCUPADOS porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres;

RECORDANDO la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Vigesimoquinta Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, y afirmando que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases;

CONVENCIDOS de que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida, y

CONVENCIDOS de que la adopción de una convención para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, constituye una positiva contribución para proteger los derechos de la mujer y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, Han convenido en lo siguiente:

Capítulo I

Definición y ámbito de aplicación

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier

- otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
 - c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
 - c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
 - d. el derecho a no ser sometida a torturas;
 - e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
 - f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
 - g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;

Capítulo II

Derechos protegidos

Artículo 3

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;

- h. el derecho a libertad de asociación;
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagradas en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la

mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Artículo 6

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

- a. el derecho de la mujer y ser libre de toda forma de discriminación, y
- b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Capítulo III

Deberes de los Estados

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia a la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

- a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exarceban la violencia contra la mujer;
- c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
- d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
- e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;
- f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
- g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;
- h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y
- i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.

Artículo 9

Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la vio-

lencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

Capítulo IV

Mecanismos interamericanos de protección

Artículo 10

Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.

Artículo 11

Los Estados Partes en esta Convención y la Comisión Interamericana de Mujeres, podrán requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva sobre la interpretación de esta Convención.

Artículo 12

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Capítulo V

Disposiciones generales

Artículo 13

Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la legislación interna de los Estados Partes que prevea iguales o mayores protecciones y garantías de los derechos de la mujer y salvaguardias adecuadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

Artículo 14

Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o a otras convenciones internacionales sobre la materia que prevean iguales o mayores protecciones relacionadas con este tema.

Artículo 15

La presente Convención está abierta a la firma de todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 16

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 17

La presente Convención queda abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 18

Los Estados podrán formular reservas a la presente Convención al momento de aprobarla, firmarla, ratificarla o adherir a ella, siempre que:

- a. no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención;
- b. no sean de carácter general y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo 19

Cualquier Estado Parte puede someter a la Asamblea General, por conducto de la

Comisión Interamericana de Mujeres, una propuesta de enmienda a esta Convención.

Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que dos tercios de los Estados Partes hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

Artículo 20

Los Estados Partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de ellas.

Tales declaraciones podrán ser modificadas en cualquier momento mediante declaraciones ulteriores, que especificarán expresamente la o las unidades territoriales a las que se aplicará la presente Convención. Dichas declaraciones ulteriores se transmitirán a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y surtirán efecto treinta días después de recibirlas.

Artículo 21

La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo

instrumento de ratificación. Para cada Estado que ratifique o adhiera a la Convención después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 22

El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos de la entrada en vigor de la Convención.

Artículo 23

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos presentará un informe anual a los Estados miembros de la Organización sobre el estado de esta Convención, inclusive sobre las firmas, depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión o declaraciones, así como las reservas que hubieren presentado los Estados Partes y, en su caso, el informe sobre las mismas.

Artículo 24

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualquiera de los Estados Partes podrá denunciarla mediante el depósito de un instrumento con ese fin en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Un año después a partir de la fecha del depósito del instrumento de

denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante, quedando subsistente para los demás Estados Partes.

Artículo 25

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia certificada de su texto para su registro y publicación a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

Miembros de la Comisión Internacional de Juristas

Presidente

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

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

Vicepresidentes

ENOCH DUMBUTSHENA

Ex Presidente de la Corte Suprema, Zimbabue

LENNART GROLL

Juez, Corte de Apelaciones de Estocolmo, Suecia

TAI-YOUNG LEE

Directora del Korean Legal Aid Centre for Family Relations, Corea

CLAIRE L'HEUREUX-DUBE

Juez de la Corte Suprema, Canadá

Miembros del Comité Ejecutivo

MICHAEL D. KIRBY, (Presidente)

Presidente de la Corte de Apelaciones, Australia

DALMO DE ABREU DALLARI

Profesor de Derecho, San Pablo, Brasil

DESMOND FERNANDO

Abogado; ex Presidente del Colegio de Abogados, Sri Lanka

ASMA KHADER

Abogada, Jordania

KOFI KUMADO

Catedrático en Derecho, Universidad de Ghana

FALI S. NARIMAN

Abogado; ex Procurador General de la India

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Profesor de Derecho Internacional, Universidad de Bonn, Alemania; Miembro de la Comisión de Derecho Internacional de N.U.

Miembros de la Comisión

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

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

MOHAMMED BEDJAOUI

Juez, Presidente de la Corte Internacional de Justicia; ex Embajador de Argelia ante las Naciones Unidas en Nueva York

ANTONIO CASSESE

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

SIR ROBIN COOKE, KBE

Presidente de la Corte de Apelaciones, Nueva Zelandia

MARIE-JOSE CRESPIN

Miembro del Consejo Constitucional, Senegal

DATO'PARAM CUMARASWAMY

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

DIEGO GARCIA-SAYAN

Director Ejecutivo, Comisión Andina de Juristas, Perú

SIR WILLIAM GOODHART, Q.C.

Abogado, Reino Unido

RAJSOOMER LALLAH

Juez de la Corte Suprema, Mauricio; Miembro del Comité de Derechos Humanos de N.U.

GLADYS VERONICA, LI. QC

Juez de la Corte de Apelaciones, Hong Kong

NIALL MAC DERMOT, CBE, QC

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

DANIEL HENRI MARCHAND

Profesor de Legislación Social, Francia

J.R.W.S. MAWALLA

Abogado de la Corte Suprema, Tanzania

FRANCOIS-XAVIER MBOUYOM

Abogado, Camerún

FLORENCE N. MUMBA

Ombudsman, Zambia

DORAB PATEL

Ex Juez de la Corte Suprema, Pakistán

BERTRAND G..RAMCHARAN

Guyana; Coordinador para la Cooperación regional política y de seguridad de N.U.; Profesor adjunto de la Universidad de Columbia, Nueva York

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

Senador, Argentina; ex Presidente del Comité de Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria

THEO C. VAN BOVEN

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

ARTURO A. ALAFRIZ, Filipinas

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suiza

DUDLEY B. BONSAL, Estados Unidos

RUDOLF MACHACEK, Austria

WILLIAM J. BUTLER, Estados Unidos

NORMAN S. MARSH, Reino Unido

HAIM H. COHN, Israel

KEBA MBAYE, Senegal

ALFREDO ETCHEBERRY, Chile

SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyana

PER FEDERSPIEL, Dinamarca

Lord SHAWCROSS, Reino Unido

JOHN P. HUMPHREY, Canadá

TUN MOHAMED SUFFIAN, Malasia

HANS HEINRICH JESCHECK, Alemania

P. TELFORD GEORGES, Bahamas

P.J.G. KAPTEYN, Países Bajos

MICHAEL A. TRIANTAFYLIDES, Chipre

Secretario General

ADAMA DIENG

Publicaciones recientes

El sistema judicial civil en Cisjordania y Gaza : Presente y Futuro.

Informe de una misión de la CIJ y del CIJA realizada en diciembre de 1993 en los Territorios Ocupados, Disponible en inglés, francés y en árabe. 136 págs. Francos suizos 25.- más gastos de correo.

Este informe describe la historia, la estructura y el funcionamiento del sistema judicial civil en Palestina y explica como ese sistema se deterioró durante la ocupación militar por Israel. El informe consta de dos partes: Primera) Bajo el imperio militar de Israel, donde da cuenta de las interferencias israelíes en la administración de la justicia civil en los Territorios Ocupados y el impacto de más de 2500 decretos militares promulgados por Israel, formulando recomendaciones para un porvenir próximo; y Segunda) Bajo la Autoridad Palestina, donde trata de una transferencia progresiva del poder en la Franja de Gaza y en la zona de Jericó durante el período interino establecido por los Acuerdos entre Israel y la OLP y formula sugerencias para la creación de un nuevo sistema judicial bajo la autoridad palestina.

Derechos del Niño Un programa de formación en Asia

*Publicado por la CIJ en inglés, 373 pp, Ginebra, 1994.
15 francos suizos, más gastos de correo*

Es el informe de un programa de formación desarrollado en setiembre de 1993 en Lahore, Pakistán, y dirigido a personas que se ocupan de mejorar la situación de la niñez en Asia. Entre los participantes venidos de 16 países asiáticos, se encontraban juristas y representantes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que trabajan en aspectos relacionados con los derechos del niño. Uno, entre otros, de los objetivos del programa era realizar un seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993, la que había exhortado a los Estados que ya no lo hubieren hecho, a ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño antes de 1995. Esta actividad formaba parte de los programas emprendidos por la CIJ en Asia, tendientes a la formación de paralegales y a establecer servicios de asistencia jurídica en beneficio de los pobres y de otros grupos desfavorecidos. El informe contiene intervenciones de los participantes que reflejan sus experiencias prácticas en materia de protección a los menores de edad en diversos países de Asia, e igualmente se refieren al desarrollo en los países de la región, de material educativo para los menores. Considera también el informe, los mecanismos internacionales destinados a supervisar la protección de los derechos del niño, entre los cuales la Convención sobre los Derechos del Niño.

*Estas publicaciones pueden solicitarse a: CIJ, P.O.Box 160, 26, chemin de Joinville/CH-1216 Cointrin, Ginebra, Suiza
AAICJ, 777 UN Plaza, New York, N.Y. 10017, USA*