



La Revista

Comisión Internacional de Juristas

- Artículos

La controversia en torno a las Leyes de Extranjería
de los Estados Bálticos

Dagmara Vallens

1

La intervención armada de Rusia en Chechenia y su repercusión
en el campo de los derechos humanos

Nicolas M.L. Bovay

31

Comentario

La Comisión de Derechos Humanos
de Naciones Unidas: 51° Período de Sesiones

61

Textos Básicos

Consejo de Europa - Convenio Marco para la Protección
de las Minorías Nacionales e Informe Explicativo

83

Evaluación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social
Copenhague, 6 - 12 de marzo de 1995

111

Como asociarse 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 0AJ, cuenta N° 11762837; ó Swiss Bank Corporation, 4 World Trade Center, New York, N.Y. 10048, cuenta N° 0-462-709727-00.

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 salvo indicación expresa, han sido elaborados por el personal de la Comisión, bajo la dirección del Secretario General.

Artículos

La controversia en torno a las Leyes de Extranjería de los Estados Bálticos

Dagmara Vallens*

Hace más de un año, prometí escribir un informe sobre este tema para *La Revista de la Comisión Internacional de Juristas*. Al principio, me parecía una tarea bastante fácil: recabar datos y escribir. Recién entonces comencé a darme cuenta cabal de las circunstancias tumultuosas en medio de las cuales se crean las leyes en los países bálticos; que las definiciones utilizadas a veces toman un significado "cargado", especialmente para los forasteros; que la interpretación tiende a ser unas veces demasiado superficial y otras, demasiado profunda. Por último, las leyes en sí cambian constantemente ya sea en términos, líneas o párrafos, etc.

Durante un tiempo, esperé para ver si las leyes que me interesaban se cristalizaban, pero no cesaron de enmendarse en un mar de cambios y confusiones. Entonces comprendí que para entender verdaderamente una ley, es importante

comprender el proceso que conduce a ella. Podría describirlas sin llegar a conclusión alguna. En este momento, agosto de 1995, las leyes de extranjería en Estonia, Letonia y Lituania, al igual que las de ciudadanía, inmigración e idioma, estrechamente relacionadas con la primera, se están completando, cambiando o terminando. Por lo tanto, el presente informe será más bien una instantánea que un examen conclusivo del tema. Este tema que exige tratar con diversos grupos de personas a quienes les han ocurrido muchas cosas en muy poco tiempo. Cada uno de estos grupos puede ser víctima de una verdadera injusticia si se toman decisiones rápidas y superficiales.¹ A veces, se tiene la impresión de que las instancias internacionales de derechos humanos se interesan más por la paz y la calma que por la justicia. Consciente de que los tres Estados bálticos se empeñan con ahínco en formar parte de las alianzas occidentales, a efectos de

* Periodista nacida en Riga, Letonia. Desde 1958 ha escrito para periódicos letones en occidente. En 1968 recibió las credenciales de miembro del cuerpo de prensa de la ONU en Nueva York y es corresponsal de la radio Europa Libre (sección letona) desde 1975. A partir de 1966 ha trabajado activamente en UBA/BATUN (ONG con sede en Nueva York que se ocupa de cuestiones de derechos humanos en Estonia, Letonia y Lituania).

1 Las autoridades internacionales, en lugar de atender únicamente a las leyes de extranjería y ciudadanía, también deberían examinar estudios recientes sobre el traslado forzado de población.

tener alguna seguridad de Rusia - el vecino inestable y a veces agresivo de oriente - los órganos internacionales con poder de influir en la opinión mundial, presionan a los bálticos para que sancionen leyes que, a largo plazo, no defienden forzosamente los intereses de nadie. El turbulento vecino de oriente, a su vez, sabe manipular hechos y opiniones a tal punto que el demandante se convierte en demandado. De ahí que los políticos que ejercen el poder en los Estados bálticos puedan encontrarse en una situación que no les permita hacer mucho más que aplazar. En este contexto, la aplicación de las leyes, resulta ser el punto más flaco del proceso de retorno a la normalidad.

Antecedentes Históricos

Antes de tratar siquiera de empezar, cabe señalar que esta zona ha sufrido varias conmociones graves en los últimos 50 años. En 1940, Estonia, Letonia y Lituana - tres Estados independientes y relativamente prósperos a orillas del mar Báltico - fueron ocupados por la Unión Soviética conforme a un acuerdo secreto entre nazis y soviéticos, el Pacto Molotov-Ribbentrop de 1939. En el plazo de un año, la mayoría de los políticos, dirigentes, intelectuales, hombres de negocios avezados, granjeros ricos, artistas famosos, altos mandos del ejército y todo aquel que daba pruebas de resistencia fueron eliminados, ejecutados o deportados a campos de concentración. Durante la ocupación nazi (1941-1945) hubo otra gran pérdida de población debido a la guerra, el reclutamiento forzoso del ejército alemán, las acciones de los nazis contra los opositores políticos y la eliminación de grupos enteros: judíos, gitanos y enfermos mentales. Cuando terminó la

Segunda guerra mundial, volvió el poder soviético con más asesinatos, deportaciones y una guerra de guerrillas que duró casi un decenio. Además, casi un 10% de los habitantes huyeron al occidente.

Por ese entonces, en Estonia y Letonia solo entre un 50 y un 60% de la población autóctona seguía con vida y habitando en la tierra natal. A pesar de todo, la cultura, las perspectivas de vida, los idiomas y las canciones sobrevivieron y en alguna medida influyeron incluso en los recién llegados, pues se trata de culturas antiquísimas; estonios, letones y lituanos han vivido en estas tierras por más de 4.000 años. Su sabiduría ancestral sobre la vida en armonía con la naturaleza goza de gran prestigio entre los ecologistas de nuestros días. Si se les permite prosperar, aportarán lo suyo a la familia de naciones, pero necesitan su tierra, único lugar donde pueden criar a sus hijos según sus propias tradiciones y vivir su propia vida.

Este no fue el caso por 50 largos años. Tras volver a ocupar la zona durante la Segunda guerra mundial, los soviéticos confiscaron todas las propiedades privadas y combinaron las granjas particulares en una enorme empresa estatal. Empezaron a traer cantidad de gente de otras repúblicas soviéticas, principalmente de Rusia. Durante la era soviética, los recién llegados constituían la mayor parte del círculo imperante (denominado "Nomenklatura"). Cuando la Unión Soviética fue desmantelada y Estonia, Letonia y Lituania declararon la restauración de la independencia, algunos de ellos (principalmente quienes formaban parte de la Nomenklatura) sufrieron de la pérdida de su condición privilegiada y

esperaban recobrarla si ya no en la configuración "socialista" anterior, tal vez en la de un imperio ruso revanchista.

Cuanto más lo pienso, más me digo que es un enorme logro de las tres naciones bálticas tratar que la sociedad de sus países vuelva a regirse por el imperio de la ley. Durante 50 años, la ley fue algo temible, en lo que no se podía confiar. Por ejemplo, se podía condenar, sin motivo, a una persona a 10 años en Siberia (y en los procesos legítimos era habitual dar penas de 25 años). El derecho escrito se suplantaba a diario por secretas llamadas telefónicas que venían de "arriba". Todos estaban acostumbrados a una vida en la que el gobierno fingía pagarle y ellos fingían trabajar. El verdadero éxito dependía del "blat", una red de corte mafioso. Solo los jefes del Partido y los altos funcionarios gubernamentales podían hablar de derecho; si alguien más trataba de hacerlo, de seguro tenía problemas. A menudo, bastaba con pertenecer a la clase social equivocada - campesinos, burgueses, intelectuales - para que a uno se le impidiera por todos los medios de salir adelante de alguna manera. La represión antisemita en la época de Stalin está bien documentada pero el hecho de que alguien pudiera ser condenado a largos años de trabajo forzado o exilio interno simplemente por ser letón, es mucho menos conocido.² Moscú llevó a cabo una gran "rusificación" en las demás repúblicas soviéticas con el cometido de marginar y poco a poco erradicar los demás idiomas de la Unión Soviética, sirviéndose de la excusa de la eficiencia.

Era la época en que los diplomáticos soviéticos firmaban sin empacho toda clase de acuerdos internacionales sin parpadear y sin intención alguna de cumplirlos.

Tal era la situación a mediados del decenio de 1980 cuando el Presidente Mikhail Gorbachov lanzó el "glasnost" y la "perestroika" que paulatinamente llevaron al desmantelamiento total de la Unión Soviética. Cuando el proceso escapó a todo control, las naciones del báltico aprovecharon la oportunidad para anunciar el renacimiento de su independencia (marzo - mayo de 1990). En agosto de 1991, los hechos maduraron y los bálticos declararon oficialmente la independencia. No podían esperar a resolver todas las complicaciones inevitables con Rusia primero, por temor a perder ese momento excepcional de la historia en que la ruptura era viable. En el plazo de tres semanas, más de 100 gobiernos reconocieron de jure o de facto la restauración de la independencia en Estonia, Letonia y Lituania que el 17 de septiembre de 1991 pasaron a ser miembros de las Naciones Unidas.

Al principio, el Sr. Boris Yeltsin, Presidente de Rusia, y su gobierno se mostraron amistosos con los Estados bálticos pero este sentimiento cambió rápidamente. El viejo deseo, profundamente arraigado, de la mayoría de los rusos - reinstaurar el imperio zarista - se apoderó del liderazgo ruso, dejando a la zaga los esfuerzos embrionarios por la democracia. A tales efectos, eligieron a 25 mil-

2 Esta información está saliendo a la luz en Riga a través del proceso de Alfons Noviks, jefe de la NKVD (posteriormente KGB) en Letonia entre 1940 y 1953. El juicio comenzó el 19 de junio de 1995 y se espera que dure varios meses (*Baltic Observer*, 22-28 de junio de 1995).

lones de rusos que vivían en ex repúblicas soviéticas, hoy Estados independientes, a quienes englobaron en la etiqueta "cercano extranjero". Esta estrategia fue detallada elocuentemente por el Sr. S. A. Karaganov, Director adjunto del Instituto Europeo, durante un seminario en Moscú. En dicha ocasión, el orador dijo que las minorías de habla rusa en el "cercano extranjero" representaban un "ventaja de talla" necesaria para "preservar nuestro poder a efectos de ejercer influencia en el futuro"; estrategia explícitamente comprometida por el hecho de que Estonia y Letonia rompieron con la regla de la "opción cero", en materia de ciudadanía.³ Asimismo, subrayó la "necesidad de comenzar por puntos políticos estratégicos tal como se hizo en Letonia y Estonia." Otra meta que guarda relación con la anterior es "apropriarse" de las empresas bálticas para configurar "un poderoso enclave político y económico". El Sr. Karaganov añadió: la "fuerza puede servir de mucho" pero "necesitamos legitimidad... Tenemos que preparar a la opinión pública y a las organizaciones internacionales para que reconozcan la necesidad de recurrir al empleo limitado de la fuerza dentro de un marco legal".

También puede tenerse una idea de la aplicación de este plan, analizando la crisis bancaria que tuvo lugar en Letonia; catástrofe financiera para muchos depositantes, provocada por inexplicables transacciones de valores con bancos de Moscú. La impresión popular es que los

banqueros de la ex KGB (que se procuraron fondos del Estado inmediatamente después del golpe) ahora crean estragos en los mercados financieros bálticos. Ciertamente, se dice que funcionarios del gobierno ruso alardearon de haber hecho quebrar al banco Baltija.⁴

En los últimos cinco años, Moscú ha utilizado diversas tácticas con los Estados bálticos: intimidación, boycot económico, amenaza militar, y varios intentos de provocar disturbios civiles. Hasta la fecha, las más exitosas han sido dos: la competencia de "negociación" de Moscú sin llegar a una solución y las denuncias incesantes en foros internacionales de "violaciones masivas de los derechos humanos" en los países bálticos, a menudo en relación con las leyes de ciudadanía y extranjería tratadas en el presente artículo.

No fue fácil redactar estas leyes a raíz de graves problemas internos (por motivos que explicaremos más adelante). Los bálticos agradecieron en grado sumo la ayuda y asesoría brindadas por expertos internacionales en la materia. Últimamente, sin detenernos en la cantidad de comisiones de revisión por las que han pasado, estas leyes se declararon conformes a las normas internacionales y a las existentes en otros países democráticos. Aun así, las quejas y acusaciones de los representantes rusos distan de haber cesado y se han vuelto más insidiosas, a menudo mezclando intencionalmente la situación en los Estados bálticos con los

3 *Diplomaticheski Vestnik* 21-22, 1992

4 Véase "Parex's Swiss Role" (*The Economist* - 28 de mayo de 1994) y *Baltic Observer* mayo-junio-julio de 1995 respecto a la quiebra del banco Baltija, el banco letón más grande y del Sr. Aleksanders Lavents, presidente del mismo.

acontecimientos en los Balcanes y aludiendo esbozadamente a la "depuración étnica". Para quienes no están familiarizados con la situación en Europa, las palabras "báltico" (en Europa septentrional) y "balcánico" (en Europa meridional) se asemejan mucho. Actualmente, los diplomáticos asociados de otros continentes tal vez estén convencidos de que la "limpieza étnica" (término aplicado a los trágicos acontecimientos en los Balcanes) también se practica en los Estados bálticos.

En realidad, aun cuando ha exigido mucha determinación y rechinar de dientes, los bálticos no han sucumbido a la confrontación física con los partidarios de la línea rusa. Por haber estado cinco veces en Letonia y por bastante tiempo, creo saber que ello obedece a que son capaces de diferenciar la teoría de la práctica. Si se interroga a un letón acerca de los rusos se acalorará, enrojecerá, cerrará los puños y dirá que el trato que reservaron a los Estados bálticos fue errado, totalmente errado. Ahora bien, si se le pregunta por el ruso que vive al lado de su casa dirá: "Ah, es Mischa nuestro vecino hace años que nos conocemos." Los rusos, por su parte, lamentarán que los letones no hayan sabido lo que era bueno para ellos, pues de lo contrario hubieran vuelto al redil de la "madre Rusia" y todos vivirían felices y contentos. Si se les pregunta acerca del vecino letón dirán: "Nos ayudamos mutuamente en una emergencia". Estoy segura de que si se los dejara solos, sin provocaciones de Moscú, encontrarían la manera de integrarse o coexistir.

El resto de Europa oriental ha experimentado cambios rápidos que sumen a la gente en plena confusión. No es sorpren-

dente entonces, que el resto del mundo suela malinterpretar la situación. Para los pueblos ex soviéticos, palabras aparentemente inocuas pueden tener graves connotaciones. "Ruso" para un báltico no significa oriundo de Rusia sino 50 años de injusticia y sufrimiento, pérdida de vidas y sueños rotos. Cuatro años son muy pocos para pretender que olviden y perdonen, incluso en óptimas circunstancias y, mucho menos, ahora que Moscú no deja de ejercer presiones en los gobiernos bálticos. La palabra "independencia" para el ruso que vive en un país báltico significa encontrarse de la noche a la mañana en un país extranjero, perder privilegios y temer por el futuro. Lo mismo ocurre con los términos "ley de ciudadanía" y "ley de extranjería" cuyo significado difiere para uno y otro grupo y respecto a los cuales las reacciones también divergen. Ambos llevan consigo la experiencia de los últimos 50 años: el bueno y el avieso, el malo y el redentor. Este fenómeno se conoce con el nombre de síndrome poscolonial y se podría suponer que a estas alturas el mundo haya aprendido a tratarlo pero a los dirigentes mundiales, tal vez no se les haya ocurrido aplicarlo a Europa oriental.

A escala mundial, la denominación "Estados bálticos" tiene una connotación bastante uniforme. De hecho, los principales acontecimientos en Estonia, Letonia y Lituania coincidieron a lo largo del siglo pasado. A partir de la Edad Media, la región fue conquistada sucesivamente por cruzados de la Santa Sede, alemanes, daneses, suecos, polacos y, finalmente, el imperio ruso en el siglo XVIII. Si bien la cultura foránea predominante en Estonia y Letonia fuera la alemana y protestante y en Lituania la polaca y católica - los tres países fueron adquiridos por terratenientes aristócra-

tas a quienes se confió la administración de la región en épocas del zar. Desde el punto de vista lingüístico, lituanos y letones perteneces al grupo de lenguas bálticas y los estonios al grupo ugrofinés. Por consiguiente, la historia y cultura comunes con Rusia, proclamada por Moscú, no son tales. El intento del zar de "rusificar" la región del Báltico a principios de siglo provocó la violenta rebelión de la revolución de 1905. Respecto a la "cultura común", los bálticos siempre se sintieron más próximos a las demás naciones de orillas del Báltico que de Rusia, lo que corrobora el viejo refrán: "Los mares unen, los ríos separan."

Después de la Primera guerra mundial, aprovechando ese raro momento en que las superpotencias vecinas - Alemania y Rusia - estaban debilitadas, Estonia, Letonia y Lituania declararon la independencia en 1918. Al tiempo que la Unión Soviética luchaba con su experimento funesto, los Estados bálticos gozaban de prosperidad y paz civil, formaban parte de la Liga de Naciones y eran apreciados por otros gobiernos en virtud de la legislación liberal respecto a las minorías. La cultura y la historia poco tuvieron de común hasta 1940 cuando la Unión Soviética - tras dividir secretamente Europa oriental con la Alemania nazi mediante el Pacto Molotov-Ribbentrop - los invadió. Cabe señalar que la mayoría de las democracias occidentales nunca reconocieron la anexión *de jure* de los Estados bálticos por la Unión Soviética, lo que les ayudó a recobrar la independencia en 1991. Por esta razón, muchas leyes vigentes en Estonia,

Letonia y Lituania, empezando por la Constitución, se inspiran en leyes sancionadas antes de la guerra. En 1920, se firmaron tratados de paz con la Rusia soviética por los que se establecían fronteras "por los siglos de los siglos", pero el Presidente Boris Yeltsin no quiere reconocerlos ni devolver a Estonia y Letonia las zonas anexadas por la República Rusa Socialista Soviética en la época de Stalin.

Esta reseña de la historia común permite comprender el tema que nos ocupa. Los Estados bálticos aspiran a promover el concepto de unificación, cooperando a distintos niveles pero si queremos ahondar, debemos pasar revista a cada uno de ellos por separado porque las respectivas leyes de extranjería son producto de procesos distintos.

Lituania

Lituania fue el primer Estado báltico a aprobar una Ley de extranjería, el 4 de septiembre de 1991. La Ley de ciudadanía se firmó el 5 de diciembre del mismo año, entró en vigor el 11 de diciembre de 1991. El texto de la misma se funda en la ley de ciudadanía del 3 de noviembre de 1989. En el caso de Lituania, no suscitó tanta controversia como las de Estonia y Letonia.⁵ Lituania escapó en gran medida a la industrialización de tipo soviético cuyo propósito principal, al parecer, no era lograr una producción eficiente sino metas políticas avasalladoras: "rusificar" y forzar la integración económica con la URSS. El pro-

5 Lituania tiene una población de 3.8 millones; un 80% es de origen lituano, un 10% pertenece a diversas minorías autóctonas y el 10% restante procede de repúblicas de la ex URSS (principalmente Rusia) y llegó al país durante la ocupación soviética.

fesor Aleksandras Stromas, huérfano judío adoptado por Antanas Snieckus, jefe del Partido Comunista Lituano, expone una teoría que podría explicar las diferencias de los cambios de población en los tres Estados bálticos.⁶ El primer secretario del Partido Comunista de Estonia y su homólogo de Letonia eran simples testaferreros, nacidos o criados en la URSS pero el Sr. Snieckus era un comunista autóctono. A pesar de ser leal a Moscú, sabía ocuparse de su gente y mantuvo que Lituania era un país subdesarrollado que no estaba preparado para una industrialización a gran escala. Al tiempo que Estonia y Letonia crujían bajo el peso de las grandes demandas de víveres y artículos manufacturados que había que enviar a Moscú, Lituania recibía subsidios de tanto en tanto que le permitían construir mejores viviendas a efectos de urbanizar las "localidades atrasadas" y se salvaba de la inmigración masiva desde otras repúblicas soviéticas. El Sr. Snieckus murió en 1974; por entonces la economía soviética ya había comenzado a desplomarse y no podían permitirse proyectos de gran magnitud.

Por lo tanto, Lituania no tenía inconveniente en plegarse a las exigencias rusas y hacer suyo el concepto de ciudadanía conocido con el nombre de "opción cero". El *quid pro quo* fue el retiro temprano de la guarnición soviética en Lituania, guarnición relativamente pequeña y comparativamente insignificante respecto al tortuoso proceso de negociación que exigió el retiro de las guarniciones - más grandes y significativas desde el punto de vista estratégico - de Estonia y Letonia.

Según la ley de ciudadanía de 1989 tenían derecho a la ciudadanía:

- 1 Los ciudadanos o residentes en Lituania antes de la anexión soviética (15 de julio de 1940) y sus descendientes;
- 2 los residentes permanentes que no eran ciudadanos de otro Estado, que habían nacido en Lituania o eran hijos o nietos de una persona nacida en Lituania;
- 3 todo residente permanente con una fuente de ingresos legal cuando la ley entrara en vigor en noviembre de 1989. Quienes no reunían los requisitos para obtener la ciudadanía automáticamente y deseaban naturalizarse tenían que haber residido en el país durante diez años, disponer de una fuente de ingresos legal, conocer la lengua y la Constitución lituanas y prestar juramento de fidelidad.

El texto de 1991 conserva los mismos puntos básicos pero es más elaborado. Consta de seis capítulos, 36 artículos y una resolución sobre la aplicación de la ley de ciudadanía. La redacción corresponde a los criterios habituales, sienta las reglas relativas a casos complicados de cónyuges, hijos, etc.; estipula los requisitos para adquirir la nacionalidad (incluida la naturalización); enumera cinco motivos que impiden obtenerla; aborda la conservación del derecho a la ciudadanía, restitución, pérdida y reclamación de la ciudadanía lituana tras la pérdida legal de la

6 Entrevista de la autora con el Dr. A. Stromas.

misma; describe procedimientos para resolver cuestiones relativas a la ciudadanía. Finalmente, dispone que si un acuerdo internacional del que la República de Lituania es parte, estipula otras disposiciones que las establecidas por dicha ley, prevalecerán las del acuerdo internacional.

Uno de los párrafos de la resolución relativa a la aplicación versa sobre el registro de extranjeros que no tienen derecho a la ciudadanía según la denominada "opción cero" por haber llegado al país una vez vencido el plazo pero que desean ser residentes permanentes en Lituania y tienen pasaporte de la URSS. Estos individuos deben dirigirse a los organismos competentes del Ministerio del Interior de la República de Lituania solicitando el permiso a más tardar en julio de 1992. Dicho permiso debe expedirse en el plazo de un mes, a contar de la fecha en que fuera solicitado. Las personas en cuestión debían cambiar el pasaporte de la URSS por el pasaporte de los respectivos Estados hacia el 1.ero. de julio de 1992.

El 4 de septiembre de 1991, se aprobó la ley de inmigración que establece los procedimientos de entrada de los extranjeros en la República de Lituania con miras a ser residentes permanentes. Los extranjeros pueden solicitar el permiso de residencia, únicamente si disponen de la invitación de un ciudadano lituano. La ley prevé 10 motivos que impiden la inmigración: padecer de una enfermedad peligrosa; ser retardado o sufrir de trastornos mentales; ser adicto a las drogas, al alcohol u otras sustancias tóxicas; no tener una fuente de subsistencia legal o domicilio fijo en el Estado del que se quiere emigrar; haber cometido delibera-

damente un delito grave en los últimos cinco años; haber participado en actividades contra la República de Lituania; haber tratado de obtener el permiso de residencia en la República de Lituania valiéndose de documentos falsos o fraude; o carecer de documentos de identidad.

La ley describe el procedimiento para estudiar las solicitudes (costos, plazos, motivos para revocar el permiso, partida y deportación, solicitudes repetidas). El Artículo 6 prevé establecer un contingente de inmigrantes que será determinado por el parlamento, a partir de la recomendación del gobierno de la República de Lituania. El Artículo 13 versa sobre los plazos y procedimientos de entrada al país. Al extranjero a quien se confirió el permiso de inmigrar a Lituania se le debe otorgar una visa de entrada conforme a lo dispuesto por el Ministerio del Interior y válida por nueve meses. Si el extranjero no llega a Lituania dentro de dicho plazo, la cuestión de su inmigración se volverá a considerar según los procedimientos previstos por esta ley. Una vez en el país, el extranjero dispone de un plazo de 7 días para hacer registrar su pasaporte (o documento equivalente) en el Ministerio del Interior. Luego, dicho ministerio le expide un documento que confirma su condición de inmigrante.

Esta ley también concluye con la cláusula: si un acuerdo internacional, del que la República de Lituania es parte prevé otras medidas que las dispuestas en la presente ley, se aplicarán las medidas previstas en el acuerdo internacional. Los funcionarios del Consejo de Europa que informaron acerca de las leyes lituanas en enero de 1992 "no encontraron indicio

alguno de que las reglas no respondieran a las normas internacionales en general.”⁷

La labor de actualizar y enmendar la legislación lituana prosigue, por lo general con la asesoría y consejo de expertos internacionales. Periódicamente, el parlamento lituano invita a un grupo de expertos a participar en seminarios especiales. En uno de ellos, celebrado a mediados de abril de 1994, se examinó toda la legislación a la luz de los pactos internacionales de derechos humanos. El Artículo 138 de la Constitución lituana que versa sobre la relación entre el Derecho internacional y el Derecho lituano fue analizado detenidamente. Algunos expertos en la materia mantienen que una vez ratificados, los pactos internacionales automáticamente forman parte de la legislación nacional; otros, estiman que hace falta una ley del parlamento para que las disposiciones de los instrumentos internacionales (tales como los pactos sobre derechos humanos) cobren vigencia en la legislación lituana.

Se señaló que la ley vigente sobre el estatuto jurídico de los extranjeros en Lituania contiene una cláusula de “represalia”, inaceptable en el Derecho internacional. En ella se dice que si un Estado “restringe o viola las normas reconocidas internacionalmente relativas al estatuto jurídico de los extranjeros” en lo que atañe a los ciudadanos lituanos que se encuentran en su territorio, Lituania puede proceder a “restricciones similares de los derechos y libertades” de los ciu-

dadanos de dicho Estado que viven en Lituania. Un experto en Derecho señaló que esta cláusula era idéntica a la de la legislación vigente en la era soviética y volvió a inscribirse en la legislación Lituana tras la restauración de la independencia.

Hubo un largo debate sobre derechos de las minorías, garantías para las mismas y medidas antidiscriminatorias. Lituania ha avanzado significativamente hacia las normas internacionales en la materia pero subsisten problemas, particularmente en lo que atañe a la restitución de propiedades que pertenecían a particulares antes de la anexión soviética de 1940. En un seminario internacional se planteó la cuestión de saber si solo quienes pertenecen a grupos minoritarios tuvieron dificultades para recuperar sus propiedades. Se señaló que casi todo el mundo había experimentado las mismas demoras y dificultades. Los motivos son múltiples. Tras 50 años, muchos no pueden encontrar o procurar todos los documentos requeridos, algunos de los cuales tal vez hayan sido confiscados o destruidos durante la guerra. Los propios documentos deben pasar la prueba de fuego. Los edificios pueden haber sido destruidos, demolidos, renovados a expensas de otros, vendidos o alquilados. Algunos funcionarios - acostumbrados a la modalidad de trabajo soviética - no están dispuestos a intervenir para resolver casos difíciles o trabajan con una lentitud inaceptable en todo lo que se refiere a

7 Rudolf Bernhardt y Henry Schermers - *Lithuanian and Human Rights Standards*, publicado en “Human Rights Law Journal”, vol. 13, No. 5-6, pág. 253.

dilucidar las solicitudes de restitución que se van acumulando.

Los expertos de la ONU se congratularon de que el parlamento aprobara la ley por la que se crea, por primera vez en Lituania, la figura del Ombudsman (o Mediador). Dichos expertos también exhortaron a Lituania a firmar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo que permitiría que todo individuo que se halle en Lituania pueda presentar comunicaciones que aleguen violaciones de derechos humanos para ser consideradas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, posibilidad que por el momento no existe.

El 21 de abril de 1995, Ole Espersen, Comisionado de Derechos Humanos del Consejo Báltico, declaró durante una visita a Vilnius que las naciones bálticas han hecho grandes progresos en materia de derechos humanos pero que deben abolir la pena de muerte. También comentó que las cárceles siguen estando superpobladas y que debe cesar la novatada brutal de los reclutas. Esto último - legado del proceder militar soviético - representa un problema persistente en los tres países bálticos, a pesar de los esfuerzos de los comandantes por erradicarlo.

Un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recalcó la necesidad de que Lituania acceda a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y acogió con beneplácito los esfuerzos del parlamento por establecer la consiguiente legislación en la materia. En Lituania - al igual que en Estonia y Letonia - la cuestión de los refugiados plantea dificultades de orden

económico, político y procesal a las autoridades. Camiones, trenes, barcos y cabinas llenos de refugiados procedentes de Irán, Irak, Afganistán y Turquía fueron apresados en los países bálticos, camino a Escandinavia tras haber iniciado el viaje desde algún punto de la Confederación de Estados Independientes (CEI). Por falta de la debida vigilancia en la fronteras, el número no cesa de aumentar. Al parecer, muchos han pagado sumas enormes a las organizaciones delictivas con sede en la CEI, conocidas con el nombre de "mafia", y prácticamente ninguno quiere volver a su país.

A raíz de drásticas restricciones presupuestarias, los países bálticos no han establecido un mecanismo adecuado para abordar el problema de los refugiados. Muchos son kurdos y reúnen los requisitos para pedir asilo. En marzo de 1995, surgió otra controversia respecto a la presencia de ocho niños chechenos en Lituania. Dos semanas después, dos soldados del ejército ruso pidieron asilo en Lituania, tras haber sido informados que su unidad partía de Kaliningrado para tomar parte en la ocupación de Chechenia. Dado que por el momento Lituania no dispone de legislación en materia de asilo, los dos desertores fueron extraditados el 4 de abril y entregados a los oficiales rusos en la frontera de Kaliningrado. El 27 de abril, los dirigentes bálticos se reunieron en Riga para redactar un acuerdo de cooperación interbáltica en lo que atañe a los inmigrantes ilegales de Oriente medio. Se convino en que una política regional al respecto solo puede resultar eficiente si se llega a un acuerdo con Rusia y Bielorrusia. Como era de esperar, las naciones de la CEI se mostraron reacias a aceptar el retorno de los extranjeros ile-

gales que habían transitado por sus territorios.

En lo que atañe a las minorías nacionales, Lituania tiene algunos problemas, aun cuando difieren de los planteados en Estonia y Letonia. Para explicarlos hay que remontar a 1385, año en que Jogaila, Gran Duque de Lituania, se casó con Jadwiga, Reina de Polonia, creando así el reino lituano-polaco. Durante el reinado de su hijo Vytautas, el reino se convirtió en uno de los Estados más grandes de Europa pues abarcaba la actual Bielorrusia, gran parte de Ucrania y zonas de Rusia occidental. Dominado, y por consiguiente reducido, por vecinos más poderosos, el reino dejó de existir en 1795 y la mayor parte de Lituania fue anexada al imperio ruso. Desde el punto de vista cultural, Lituania siguió experimentando una gran influencia polaca y católica hasta el surgimiento del movimiento nacional lituano a principios del siglo XIX. Hacia fines del mismo siglo, los lituanos tuvieron que soportar una opresiva campaña de "rusificación" que incluía la prohibición de publicaciones en el idioma del país.

Durante el período zarista, en la región de Vilnius hubo una mezcla de grupos étnicos que, a su vez, provocó las principales querellas territoriales entre Polonia y Lituania que accedieron a la independencia después de la Primera guerra mundial. Lituania reclamaba Vilnius en cuanto capital histórica pero Polonia se oponía, aduciendo que la mayoría de los residentes eran polacos (o de otras nacionalidades). En 1922, Polonia ocupó la región de Vilnius y Kaunas fue la capital de Lituania entre las dos guerras. Cuando la URSS ocupó

Lituania y Polonia oriental a principios de la Segunda guerra mundial, y de conformidad con el Pacto Molotov-Ribbentrop, Vilnius pasó de nuevo a Lituania, al tiempo que otras zonas multiétnicas bajo administración polaca se integraron a las repúblicas socialistas soviéticas de Bielorrusia y Ucrania. Durante el dominio ruso, la ciudad de Vilnius recobró la mayoría lituana pero seguía estando circundada de aldeas rurales de origen polaco y bielorruso, donde se hablaba un dialecto eslavo. Cuando el Sajudis, movimiento lituano independentista, ganó fuerza a fines del decenio de 1980, se alentó a los habitantes de la zona a crear grupos prosoviéticos supuestamente representativos de las minorías polaca y bielorrusa oprimidas. En regla general, Polonia y las figuras políticas polacas trataron de mantenerse al margen de la disputa, pero durante un tiempo Bielorrusia declaró que la región de Vilnius le pertenecía porque la Lituania de antes de la guerra no la incluía desde 1923. Presuntamente, la reivindicación bielorrusa también se fundaba en un supuesto "derecho de conquista" atribuible a la URSS por haber invadido Polonia oriental. La gente familiarizada con las circunstancias de este argumento sospechan que el reclamo fue un arreglo político de la campaña de Moscú contra el *Sajudis*. La intervención rusa en las relaciones entre Lituania y Bielorrusia resurgió en 1994, cuando se incitó al parlamento bielorruso a oponerse a la demanda de extradición de los acusados de haber participado en el intento de golpe de 1991 contra el gobierno lituano. En esa ocasión, se interrumpieron las conversaciones entre los dos países relativas a las fronteras pero poco después prosiguieron y culminaron con un significativo acuerdo de amistad y cooperación. El verdadero

motivo de la querrela fronteriza entre Lituania y Bielorrusia en 1994 giraba en torno a simple cuestiones de demarcación, tales como la atribución de las vías muertas de una estación ferroviaria dividida por la frontera. También en 1994, Lituania y Polonia firmaron un acuerdo de amistad y cooperación igualmente significativo, presumiblemente para enterrar de una vez para siempre la cuestión de Vilnius tan cargada de emotividad.

En cuanto a los derechos de las minorías, antes de la Segunda guerra mundial, Lituania disponía de una ley sumamente liberal y de un ministerio que atendía a las cuestiones relacionadas con las minorías. Los grupos más numerosos - polacos, rusos, bielorrusos, judíos y alemanes - tenían sus propias escuelas, prensa, teatros y organizaciones comunitarias. Con la anexión soviética, solo conservaron sus escuelas las comunidades rusa y polaca, y paulatinamente se suprimieron las organizaciones e instituciones de todas las minorías. Al recobrar la independencia, Lituania volvió a dotarse de una ley liberal respecto a las minorías que garantiza las mismas libertades y derechos políticos, económicos y sociales sin distinción de origen étnico. La discriminación por cuestiones de raza, nacionalidad, idioma y credo está prohibida y es punible. El Estado apoya instituciones culturales y pedagógicas de las minorías. Las escuelas de las minorías, la instrucción religiosa, las organizaciones étnicas y la prensa en diversos idiomas están resurgiendo.

En algunos aspectos, la situación de las minorías ha cambiado. Después de la Segunda guerra mundial, muchos polacos regresaron a Polonia, y el porcentaje

pasó de 15,3 en 1923 a 7 en 1989. Poco a poco, la población judía (que representaba un 8,3% en 1923) pereció o huyó durante la ocupación nazi, y el 0,3% del censo de 1989 corresponde principalmente a la inmigración de posguerra.

A partir de 1989 se han abierto varias escuelas judías, la comunidad dispone de su propia prensa y programas de radio, lo que se suma a la sociedad cultural judía creada en 1988. Desgraciadamente, no queda rastro alguno de la notable vida cultural de la comunidad judía de Vilnius de antes de la guerra con sus destacadas figuras y escuelas religiosas, autores de renombre, filósofos y artistas.

Lituania también dispone de escuelas apoyadas por el Estado para los niños rusos y bielorrusos, y pacientemente ha entablado conversaciones para que se abran escuelas lituanas en Rusia y Bielorrusia, esfuerzo infructuoso hasta la fecha. A pesar de los vehementes discursos rusos acerca de violaciones de los derechos humanos en Lituania, el gobierno trata de mantener buenas relaciones con Rusia. Las acusaciones rusas generalmente van acompañadas de negociaciones sobre cuestiones tales como la demanda de libre circulación hacia Kaliningrado, enclave ruso fuertemente militarizado. El 22 de marzo de 1995, el Sr. Algirdas Brazauskas, Presidente de Lituania, confirió la ciudadanía lituana a Yelena Obraztsova, cantante de ópera, y a Algis Ziutaries, director de orquesta del teatro Bolshoi de Moscú. Esta fue la tercera pareja rusa o soviética a quien se otorgó la ciudadanía lituana por solicitud expresa.

Estonia

Las raíces de la controversia en torno a la actual Ley de extranjería⁸ remontan a la ocupación soviética de 1940 y a los acontecimientos ulteriores: terror, asesinatos masivos, guerra de guerrillas, y traslados de población, masivos y forzados a regiones árticas y desérticas de la URSS, acompañados de una significativa pérdida de vidas. Hacia 1949, solo quedaban en Estonia 775.900 del 1.134.000 de habitantes que había antes de la guerra. Los cuadros y los trabajadores del Partido Comunista se "importaban" desde otras repúblicas soviéticas - principalmente Rusia - para subvenir a las necesidades del flamante complejo militar e industrial, que hacía caso omiso de las necesidades y recursos del país. El programa de industrialización generó la demanda de mano de obra no calificada o poco calificada, a la que no se podía atender con efectivos nacionales. Rusia, sin embargo, había acumulado una gran reserva de trabajadores recientemente citadinos y no calificados o poco calificados, después que la colectivización de la agricultura hubiera despoblado y empobrecido las zonas agrícolas relativamente improductivas de la RSFSR. Debido a la utilización de estos métodos, la proporción de estonios en la población civil (excluida la repercusión demográfica de una guarnición militar permanente y significativa) pasó de un 93% en 1939 a un 62% en nuestros días (conforme a las fronteras de posguerra tras la anexión a la RSFSR de determinados territorios multiétnicos). Dado que nunca hubo

comunicados oficiales en los que se detallara la composición de la guarnición militar en las distintas épocas, la estadística demográfica es solo estimativa.

Durante la lucha por la independencia de 1987 a 1991, el Congreso de Estonia, una organización de masas, obró por unir a todos aquellos que habían sido ciudadanos de la anterior República de Estonia, y a sus descendientes. El Congreso se proponía preservar la continuidad *de jure* tanto de la república como de sus ciudadanos. La idea se granjeó el apoyo popular y sentó las bases de las leyes consiguientes, es decir, la Ley de Ciudadanía y la Ley de Extranjería.

Mediante estas leyes se intenta, esencialmente, encontrar un medio humano, aceptable desde el punto de vista político y consistente desde el punto de vista jurídico, para hacer frente a las secuelas del terror y el traslado de población forzado de la era soviética. Ahora bien, ambas leyes son objeto de duras críticas por los distintos bandos. Los patriotas estonios quieren una Estonia lo más idéntica posible a la de antes de la Segunda guerra mundial y los inmigrantes, procedentes de diversas repúblicas soviéticas, impugnan la pérdida de privilegios y ventajas de las que gozaban en épocas de Brezhnev. Los asesores extranjeros y los Estados desean evitar la confrontación de las consecuencias morales y legales del régimen colonial ruso-soviético, y Moscú trata de preservar cuanta influencia y participación le sea posible en las "provincias bálticas" cuya pérdida

8 La controversia en torno a la Ley de extranjería está cabalmente documentada en un estudio de enero de UBA/BATUN (organización sin fines de lucro, fundada hace 29 años y con sede en Nueva York que se ocupa de cuestiones de derechos humanos bálticos) Esta parte es más o menos un resumen del mismo con datos actualizados del trabajo anterior.

lamentó una proporción considerable del nuevo espectro político.

Para resolver la cuestión de la ciudadanía, Rusia favorece el plan "opción cero", por el cual todos los residentes de la ex URSS adquieren automáticamente la ciudadanía del país donde se encuentran. En su forma más extrema, la "opción cero" incluyó a millones de efectivos militares rusos, activos y retirados, estacionados fuera de Rusia y fue parangonado con el concepto de doble ciudadanía para los descendientes de rusos o de "lengua rusa" fuera de Rusia. Los legisladores estonios, por el contrario, consideraron que la naturalización voluntaria y la ciudadanía única sería el medio más idóneo de garantizar estabilidad y seguridad, señalando el desasosiego crónico de la "opción cero" en Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Tadyikistán y Ucrania. Si bien la mayoría de los residentes de origen ruso de Estonia estiman que el plan de la "opción cero" es mucho más conveniente, la imposición de la ciudadanía en base a *jus soli* hubiera conferido la ciudadanía estonia a una minoría significativa que rechaza la propia soberanía y legitimidad del Estado estonio.

Durante siglos, el imperio ruso y la URSS aplicaron el concepto de ciudadanía tradicional *jus sanguinis*, o ciudadanía por parentesco, al que adherían la mayoría de los Estados europeos. Los países más orientados a la inmigración, como los EE.UU. siguieron la tradición *jus soli*, es decir, ciudadanía según el lugar de nacimiento. Al aprobar la Ley de Ciudadanía de la Federación de Rusia, el 6 de febrero de 1992, Rusia rompió con su propia tradición jurídica, adhiriendo al concepto de *jus soli*. Ulteriormente, presionó a los Estados de la

CEI y los países bálticos a aceptar la forma más extrema del mismo, aceptando otorgar la ciudadanía a todos aquellos que se encontraban en su territorio cuando la URSS dejó de existir. En el caso de los países bálticos, tan solo Lituania asintió porque la configuración demográfica no había variado significativamente debido a traslados de población forzosos; Estonia y Letonia consideraron la propuesta inaceptable.

Antes de tratar la Ley de Extranjería, las leyes relativas a la ciudadanía y el idioma suscitaron clamorosas protestas de Moscú pero la oposición activa en Estonia parece haberse confinado a los ex círculos militantes comunistas. Los grupos moderados, representativos de quienes no eran ciudadanos estonios las aceptaron, sugiriendo modificaciones de las cuales la más radical fue la propuesta de bilingüismo oficial por parte de la Asamblea rusa.

La oposición a la Ley de Extranjería dentro de Estonia fue estimulada por la Ley Electoral, aprobada previamente. La ley electoral estipula que los candidatos a cargos municipales deben ser ciudadanos, aunque garantiza a los extranjeros con cinco años de residencia, el derecho de votar en las elecciones municipales. La aprobación de esta ley generó antagonismo entre los titulares de cargos en el noreste del país, zona sometida a la limpieza étnica tras la Segunda guerra mundial, y sede de una central atómica que luego se transformó para otros usos de la industria militar. Temiendo perder este feudo, los funcionarios trabajaron con los ex militantes comunistas para oponerse a las disposiciones de la Ley de extranjería y en el curso de los acontecimientos mantuvieron contactos frecuentes con los

representantes del gobierno ruso. A raíz de la desinformación crónica en ruso respecto a dicha ley, muchos extranjeros residentes se alarmaron, pensando que sus derechos humanos corrían peligro y que podían perder el empleo o ser deportados. La Ley electoral ya amenazaba directamente el poder político y los intereses comerciales de quienes sin ser ciudadanos, habían sido electos en Narva y Sillamae. Los consejos municipales de ambas ciudades estaban en manos de elementos de la ex nomenklatura que en 1991 apoyaron el golpe contra Gorbachov.

Los residentes sin ciudadanía estonia de Tallinn, la capital, por el contrario, no parecían interesarse tanto por las consecuencias de la Ley electoral y la Ley de extranjería como por las cuestiones económicas. No es sorprendente, dado que Tallinn estuvo a la vanguardia de la privatización y la creación de nuevos negocios. Al respecto, Narva y Sillamae estaban a la zaga y ello se debía en parte a la reticencia de los dirigentes a adherir al cambio económico.

El 26 de febrero de 1992, el Consejo Supremo de Estonia confirmó la validez de la Ley de ciudadanía de la República de Estonia de 1938, reconociendo la continuidad *de jure* de la ciudadanía estonia. Por consiguiente, se reconfirmó la ciudadanía de quienes eran ciudadanos el 16 de 1940 y de sus descendientes. Se estipularon normas de naturalización indulgentes para los residentes sin ciudadanía y algunas excepciones de carácter humanitario para inválidos y pensionistas. Se agilizó la tramitación de la ciudadanía para los residentes que habían militado en el movimiento independentista.

Todo aquel que hubiera residido en Estonia a partir del 30 de marzo de 1990 e hiciera la demanda a la mayor brevedad, obtendría la ciudadanía hacia abril de 1993, una vez aprobara el examen de dominio del idioma. Mientras tanto, la Federación de Rusia ofreció la ciudadanía a los ciudadanos de la ex URSS, independientemente del lugar de residencia. No obstante, relativamente pocos residentes solicitaron una u otra nacionalidad. El censo de 1993 sugiere que un 56% trataron de obtener la ciudadanía estonia y un 10%, la rusa.

Ulteriores enmiendas y aclaraciones eliminaron algunas ambigüedades del texto original de la Ley de ciudadanía que suscitaron críticas o malentendidos, en particular el concepto de "ingreso estable". El 7 de mayo de 1992, en una nota al Consejo de Europa, Andrei Kozyrev, Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, sugería que en virtud de la redacción del texto, primero se privaría de sus empleos a todas las personas que no eran autóctonas, para luego negarles la ciudadanía, acusando a Estonia de fomentar "la intolerancia, el nacionalismo agresivo y la xenofobia".

En las enmiendas ulteriores se aclaró que el término "ingreso" se debía interpretar para abarcar ingresos de toda clase, incluidos los recibidos como subsidio de desempleo y asistencia social. Un impedimento de talla es la denegación de la ciudadanía a los ex miembros de la KGB, personal militar en servicio activo, ex oficiales militares y sus familias. El gobierno ruso mantiene que los miembros de las fuerzas de ocupación deberían gozar automáticamente de los derechos de ciudadanía (de preferencia la doble), subsidios de vivienda imper-

cederos y privilegios sociales acordes a su "honor y dignidad". Una serie de militares retirados y oficiales de la KGB presentes en el país participaron en operaciones contra el movimiento estonio de resistencia armada de posguerra.⁹ Otros veteranos soviéticos participaron en arrestos y asesinatos masivos, torturas y deportaciones, y podrían ser acusados de crímenes contra la humanidad. Ello se aplica principalmente a los oficiales de la KGB, ya que prácticamente todos ellos violaron los derechos humanos más elementales. A efectos de garantizar la estabilidad y seguridad del Estado, Estonia juzgó impropio ser forzada a otorgar la ciudadanía a quienes a lo largo de su vida profesional se habían dedicado a impedir que los países bálticos recobraran la independencia.

El texto de la ley relativa al idioma suscitó una controversia sumamente agria, no tanto por la dificultad del texto sino por la idea misma de que quienes solicitan la ciudadanía deben conocer el idioma nacional. En otra ley se enumeran los conocimientos de idioma requeridos para ocupar determinados empleos, -tales como gerente, personal de salud y policía - estipulando plazos escalonados y bastante liberales, que probablemente se prolongarán. Los estonios juzgan muy importante tener acceso a los servicios básicos de su propio país en su propio idioma. En la época del régimen soviético, era común que los rusos insultaran a los estonios diciéndoles "hablen en un idioma civilizado", si intentaban hablar estonio en un establecimiento oficial o comercial. La versión final de la ley relativa al idioma fue aprobada en febrero de 1993, tras un

largo debate. Se exhortó al gobierno estonio a aumentar el número de profesores de idioma estonio y a sufragar el costo del material pedagógico como prueba de buena voluntad para con las minorías en su conjunto.

En febrero de 1995, el parlamento de Estonia (antes llamado Consejo Supremo o "Ulemnoukogu", y ahora "Riigikogu", literalmente Consejo de Estado) aprobó un proyecto de ley en el que se declara que el estonio es el único idioma oficial y los demás idiomas, ruso incluido, se consideran extranjeros. Según esta ley, el ruso puede utilizarse junto con el estonio en aquellas regiones donde la mayoría de la población es de origen ruso.

El 19 de enero de 1995, el parlamento aprobó una nueva y reforzada ley de ciudadanía, armonizada con las normas de la Unión Europea, en la que se estipulan cinco años de residencia (antes eran dos) para poder pedirla. Esta ley también impone pasar una prueba sobre la Constitución estonia y un examen de dominio del idioma estonio.

Tras haber explicado las circunstancias, volvamos a la versión inicial de la Ley de extranjería, aprobada el 21 de junio de 1993, en la que se define el estatus de los extranjeros y de los residentes temporarios y permanentes. A los residentes que no tienen la ciudadanía se les garantizan los mismos derechos humanos y sociales que a los ciudadanos estonios. A partir del 1.º de julio de 1990, los permisos de residencia se otorgaron conforme a la ley vigente y sus titulares no están

9 El último miembro activo conocido del movimiento estonio de resistencia armada de la posguerra murió en un tiroteo con agentes de la KGB a principios de la década de 1970.

sujetos a las excepciones previstas por la ley. Quienes recibieron permiso de residencia de la RSS estonia antes de esa fecha deben volver a solicitarlo en el plazo de un año. La mayoría lo recibirá automáticamente y también se les renovará sin más, salvo que hayan cometido delitos graves o hayan puesto en peligro la seguridad del Estado.

Las excepciones incluyen al personal militar, activo y retirado, de las fuerzas armadas extranjeras; empleados y ex empleados de un servicio de seguridad o inteligencia extranjeros; criminales y ex criminales y aquellos que hayan puesto en peligro la seguridad nacional o hayan obrado contra los intereses nacionales.

La ley establece procedimientos para emitir pasaportes extranjeros y para que determinadas personas sigan usando el pasaporte ruso. Adquirir otra ciudadanía no incide de por sí en los derechos de residencia ni en las prestaciones sociales o económicas.

Cabe señalar que la primera protesta contra la ley no emanó de los residentes afectados por la misma sino del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, pocos días antes de que fuera aprobada. En el discurso ante la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, el Sr. Kozyrev, Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, aludió indirectamente a la situación, acusando a Estonia de practicar "la depuración étnica con guantes blancos". El 18 de junio, Estonia fue acusada de

"daño a las relaciones interestatales, nacionalismo agresivo, pretensiones territoriales, presión sobre los militares rusos y actitud hostil respecto a Rusia" y de "negar empleo, prestaciones sociales y derechos políticos a los residentes sin ciudadanía estonia". Se siguieron haciendo declaraciones similares día tras día hasta el 24 de junio de 1993, cuando en un comunicado emitido en nombre del Sr. Boris Yeltsin, Presidente de Rusia, se declaraba que Estonia había "olvidado algunas realidades geopolíticas" pero que Rusia tenía "posibilidades de recordárselas".

Antes de que se aprobara la Ley de extranjería, la Federación de Rusia había protestado por el hecho de que la Ley de ciudadanía de 1938 y la Ley relativa al idioma volvieran a cobrar vigencia en Estonia. Aun cuando todo lo que atañe a la ciudadanía forma parte de la jurisdicción nacional de un Estado, Rusia ignoró esta vez los principios y planteó la cuestión ante la ONU, solicitando que la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de Varsovia, investigara al respecto. Desde 1938, los requisitos de la legislación estonia para obtener la ciudadanía han sido bastante liberales respecto a las leyes de ciudadanía de muchos otros Estados y las protestas rusas no ganaron muchos adeptos.¹⁰

Tras las declaraciones hostiles de Rusia, se inició una campaña antigubernamental, liderada por los políticos de Narva y Sillamae, y se organizó una manifestación en Tallinn. Ante las sugerencias motivadas por la preocupación

10 El 9 de julio de 1993, la Comunidad Europea emitió una declaración sobre Estonia. Véase también el artículo del Sr. Carl Bildt, parlamentario sueco, publicado el 27 de julio en el *International Herald Tribune*.

de los Estados occidentales, el Sr. Lennart Meri, Presidente de Estonia, se negó a firmar la Ley de extranjería el 25 de junio, y propuso solicitar la asesoría idónea de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa. Se entabló una "mesa redonda" sobre cuestiones de carácter étnico para que las diversas minorías pudieran manifestar sus inquietudes acerca de la legislación estonia. No obstante, el 28 de junio, el Consejo de Narva llamó a un referéndum sobre la autonomía. El 30 de junio, altos funcionarios estonios fueron a Narva para explicar la Ley de extranjería y demás legislación. El Ministro de Justicia, pidió al Consejo de la Ciudad de Narva que abandonara el proceso del referéndum pues había dictaminado que era inconstitucional. Comenzó entonces el período de espera, estipulado oficialmente, para poder estudiar la legalidad de dicho referéndum el 11 de agosto de 1993. El 4 de julio, Sillamae se unió a Narva en la planificación de un referéndum y el Sr. Sobchak, Alcalde de San Petersburgo, acusó a Estonia de estar preparando la deportación de la población rusa.

El 1ro. de julio, el parlamento ruso aprobó por unanimidad que se impusieran sanciones a Estonia, pidiendo al Sr. Yeltsin que ejerciera presión política y económica y prolongara la suspensión del retiro de tropas. Las conversaciones con Estonia y Letonia sobre el retiro del remanente de las tropas de ocupación ex soviéticas - impopulares con los militares - ya se habían interrumpido. La constante alusión a un vínculo entre el retiro de tropas y lo que los rusos califican de "violaciones de los derechos humanos" planteó el interrogante de saber si las cuestiones relativas a la ciudadanía y el idioma no eran una cortina de humo para mantener

la presencia militar tanto como fuera posible. En todo caso, las guarniciones rusas - excesivamente numerosas respecto a las fuerzas armadas estonias, pequeñas y mal equipadas - incrementó el riesgo de intervención y el sentimiento de una amenaza externa.

Tanto la OSCE como el Consejo de Europa respondieron rápidamente al pedido del Presidente Meri de examinar la ley. La OSCE lo hizo el 1ro. de julio y el Consejo de Europa el 2 de julio. Tras tomar conocimiento de ambas respuestas, el Presidente Meri convocó a una sesión extraordinaria del parlamento. El 8 de julio, este último aprobó la versión enmendada de la Ley de extranjería. En total, se hicieron 19 enmiendas; la sustancia de la ley no se modificó en absoluto pero se añadieron aclaraciones y explicaciones que se esperan tranquilicen a los residentes que no son ciudadanos estonios. La nueva versión es más explícita. El derecho a apelar se menciona más veces y se pone más énfasis en el derecho de recibir un permiso de residencia sin que los requisitos previstos cambien demasiado. La ley sigue reflejando el deseo de la mayoría de los estonios de ver partir a los militares rusos y a todos los demás asociados estrechamente con las fuerzas de ocupación ex soviéticas. Al respecto, los legisladores fueron renuentes a promulgar disposiciones más liberales, a pesar de los sugerencias de la OSCE y el Consejo de Europa; aun así, los oficiales activos y retirados y sus familias que quieran ser residentes permanentes, podrán solicitar el permiso acogiéndose a excepciones individuales.

Entre los cambios considerables figura la supresión del requisito de renovar el permiso de residencia cada cinco años;

los motivos para no otorgarlo se definen con mayor rigor, primordialmente poner en peligro la seguridad nacional; y disposiciones explícitas respecto a los convictos considerados rehabilitados.

El 9 de julio, la Unión Europea emitió una declaración, encomiando la Ley de extranjería de Estonia. En una parte del informe de la OSCE (septiembre de 1993) se hace la evaluación siguiente:

“Que la comunidad rusa encuentre su lugar en una futura Estonia con un grado razonable de tranquilidad, o que Estonia se convierta en otra zona de tensiones étnicas en Europa depende de varios factores... [siendo uno de ellos] la actitud de los propios rusos y estonios. Los rusos deben comprender que viven en un nación independiente, vecina, pero que no forma parte de Rusia. Tendrán que operar grandes cambios en sus vidas - territorio desconocido para mucha gente acostumbrada a que otros decidan por ella.

Los rusos también tienen que entender que a muchos estonios les resulta difícil aceptar su presencia en Estonia: que tal vez, personalmente sean inocentes de la represión pero que ellos o sus mayores fueron utilizados por el régimen comunista para suprimir a una nación y a un pueblo; y el hecho de que en todo momento se obligara permanentemente a los estonios a utilizar un idioma extranjero para hablar con

alguien en su propio país, les recordaba tal supresión.

Independientemente de las concesiones de Tallinn (sea cual sea la cuestión), esos elementos no reconciliados con la pérdida de los Estados bálticos aprovecharán cualquier oportunidad, válida o no, para acusar a Estonia de violar los derechos humanos. Por esta razón, es esencial que la comunidad internacional... condene la retórica estridente... o aquellas acciones contrarias a los principios del Acta Final de Helsinki y los compromisos de ambas partes con la CSCE.”

Aunque las acusaciones rusas de discriminación fueron refutadas en numerosas ocasiones por la ONU y la OSCE (por entonces CSCE), y varios órganos europeos, siempre es bueno contar con otro grupo de expertos que lleguen a la misma conclusión, frustrando efectivamente el deseo aparente de Rusia de ejercer influencia en la política interna de Estonia a través de terceros. Además, las predicciones alarmistas de Rusia de un eminente conflicto civil, una vez más terminaron siendo meras exageraciones de orden político o, en la interpretación más negra de los acontecimientos, un intento fallido de crear condiciones que provoquen el desmembramiento de Estonia. Ominosamente, Rusia ha tenido algún éxito en fomentar dicho conflicto en la región de Transdníestr de la Moldova independiente y en la región de Abjas de la Georgia independiente y, en mucho menor grado, en la región de Crimea de la Ucrania independiente. Si los estonios aplican la Ley de extranjería justamente, su

aplicación tendrá el efecto de socavar la capacidad de la Federación Rusa de conseguir concesiones políticas en el futuro como resultado de sus reiteradas denuncias de violaciones de derechos humanos -al menos de que quiera seguir perdiendo credibilidad por este asunto.

A pesar del apoyo internacional de la Ley de extranjería, la cuestión de la residencia permanente no se ha dirimido y sigue siendo fuente de controversia. En el contexto de las negociaciones sobre el retiro de tropas, algunas disposiciones de dicha ley relativas al estatuto de los militares rusos y ex soviéticos retirados y de las personas a su cargo sigue siendo impugnada por los negociadores rusos. Durante las conversaciones subsiguientes sobre la supresión de las guarniciones rusas en Estonia, Rusia rescindió varias veces los compromisos contraídos, insistiendo en la residencia permanente incondicional para todos los militares soviéticos retirados, desmovilizados en Estonia. Si bien el gobierno estonio señaló explícitamente estar dispuesto a considerar el otorgamiento de dicho permiso caso por caso (especialmente para los nacidos antes de 1939), los negociadores rusos consideran que sus demandas son requisitos previos no negociables para retirar las tropas. Tras varias reuniones a alto nivel y diversas declaraciones vehementes, el Sr. Lennart Meri, Presidente de Estonia, y el Sr. Boris Yeltsin, Presidente de Rusia, firmaron un acuerdo (el 26 de julio) pidiendo el retiro paulatino de Estonia de todos los miembros

de las fuerzas armadas rusas hacia el 31 de agosto de 1994. Correlativamente, firmaron un acuerdo que regula la ulterior residencia de unos 10.000 militares rusos retirados que viven en Estonia. Estonia conserva el derecho de crear una comisión para examinar caso por caso, las solicitudes de residencia por parte de los mismos y se reserva el derecho de expulsar a aquellos cuya conducta se juzgue perjudicial para la sociedad estonia.¹¹

La aplicación de la Ley de extranjería ha planteado algunas dificultades. En primer lugar, el gobierno estonio fue sumamente lento en preparar el papeleo para los permisos de residencia y de trabajo. Por otra parte, los departamentos de inmigración y ciudadanía fueron combinados y reorganizados, interrumpiendo el curso habitual del procedimiento relativo a los permisos. El papeleo estuvo finalmente pronto hacia marzo de 1994 pero algunos diarios rusos del lugar aconsejaron a los lectores ignorar la ley y no pedir el permiso. En abril de 1994, resultó obvio que el plazo para legalizar la situación de los extranjeros no podría cumplirse. El 18 de mayo de 1994, el parlamento aprobó una ley sobre los documentos de viaje temporarios en la que el plazo para solicitar la residencia y el permiso de trabajo, previsto en la Ley de extranjería, se prolongaba hasta julio de 1995.

11 El 8 de junio de 1995, el Sr. Tiit Vahi, Primer Ministro de Estonia, declaró que el gobierno finlandés se disponía a pagar varios millones de marcos finlandeses para contribuir a la repatriación de unos 10.000 oficiales retirados del ejército ruso que vivían en Estonia.

Ahora bien, hacia la fecha prevista, el 12 de julio, unos 150.000 de los casi 400.000 residentes sin ciudadanía estonia aún no habían hecho la solicitud. Una encuesta oficial de asuntos de las minorías decía: "Una cantidad de gente piensa que habiendo nacido y vivido siempre en Estonia no tiene necesidad de hacerlo para seguir viviendo aquí, y algunos, simplemente no lo harán." Las fuentes en el seno de la comunidad rusa estiman que la razón de la lenta reacción al vencimiento del plazo del 12 de julio se debe a que los permisos temporarios de residencia podrían equivaler a una pérdida de privilegios. La Ley de extranjería estipula que quienes viven en el país sin permiso de residencia perderán el derecho de privatizar sus apartamentos y el derecho a determinadas prestaciones tales como el seguro médico gratuito y las asignaciones familiares.

El nuevo gobierno de centro izquierda ha intentado proponer enmiendas que dieran una segunda oportunidad a quienes hubieran dejado pasar el plazo, pero la derecha opositora acabó con las propuestas durante el último período de sesiones del parlamento antes del período de receso estival. En una tumultuosa sesión extraordinaria de este último, el plazo se prolongó más allá del 12 de julio, dando al Ministerio del Interior otros cuatro meses para recibir las solicitudes. No obstante, quienes no se registraran antes del 12 de julio no podrían votar en los próximos comicios municipales y estarían sujetos a otras restricciones. El voto para prolongar el plazo (57 a favor, ninguno en contra) tuvo lugar en los últimos cinco minutos de la sesión, después que 31 diputados conservadores hubieran abandonado la sala de sesiones.

Las enmiendas propuestas se granjearon el encomio de la facción rusa por considerar que contribuirían a determinar con mayor precisión la situación jurídica de los residentes sin ciudadanía. La propuesta de dicha facción de otorgar automáticamente la residencia permanente a quienes vivían en Estonia desde antes del 1ro. de julio de 1990, fue rechazada por el parlamento. Sin embargo, se espera que el gobierno actual, que a menudo proclamó la intención de promover la integración de los extranjeros y mejorar las relaciones con Rusia, logre enmendar en breve la Ley de extranjería. El Sr. Andres Kollist, Director General de la Junta de Ciudadanía e Inmigración, anunció que al 15 de mayo de 1995, había 71.700 ciudadanos rusos viviendo en Estonia. Citó también la cifra de 50.000 residentes ilegales. Según el Sr. Kollist, la Ley de extranjería actual es perjudicial pues alienta a algunos ex ciudadanos soviéticos a obtener la ciudadanía rusa. De ahí que en Narva haya más ciudadanos rusos que estonios. Asimismo, manifestó preocupación por la corrupción en la Junta de Ciudadanía e Inmigración. De hecho, un ex primer ministro fue arrestado por haber presuntamente sobornado a funcionarios para obtener pasaportes estonios para sus asociados de negocios rusos. Aunque esta acusación fue desestimada por considerarse que se había recurrido a la perfidia, algunos críticos opinaron que ello obedeció al hecho de que se trata de un personaje conocido.

Si todo esto suena depresivo, permítanme citar una encuesta a la población de origen ruso, realizada el 13 de abril de 1995: Solo un 2% expresó el deseo de emigrar; más de la mitad declararon no haber sido nunca testigos de conflictos entre distintos grupos étnicos y un 87%

no haber participado en esta clase de conflictos. Tan solo un 9% admitió su honda preocupación por la tensión étnica entre rusos y estonios, y un 8% consideró que se estaban vulnerando sus intereses como parte de la etnia rusa en Estonia. Casi un 66% consideraba que Estonia debe conservar su independencia para garantizar un desarrollo exitoso.

Pero cinco días después, el 18 de abril, el Sr. Andrei Kozyrev, Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, en la reunión del Consejo de Defensa y Política Exterior celebrada en Moscú, declaró que Rusia podría emplear la fuerza militar para proteger a los 25.000.000 de descendientes de rusos que viven en el extranjero, añadiendo que también había "otros medios de hacerlo, entre ellos, la presión diplomática, política y económica". Este comentario fue tan solo el primero de una serie de tajantes declaraciones de política exterior por parte de representantes oficiales rusos. Por otra parte, acusó a Estonia y Letonia de practicar "una política deliberada para desterrar a los residentes de origen ruso". Dos días más tarde, tras las "aclaraciones" pedidas por varios ministros de relaciones exteriores, el Sr. Kozyrev trató de minimizar sus aseveraciones, declarando que sus comentarios no eran novedad y que viene diciendo lo mismo desde hace cinco años.

Letonia

Si en Estonia la mayoría de los habitantes de lengua rusa se concentra en Tallinn y en la región noreste, en Letonia están desperdigados por las siete ciudades más grandes donde representan un 50% de la población.¹² Pertenecen a distintos grupos: 1) Ex burócratas del régimen soviético y del Partido Comunista; 2) dirigentes y trabajadores del complejo industrial militar construido por los soviéticos después de la Segunda guerra mundial; 3) militares y efectivos de la KGB retirados y sus familias; 4) "cazadores de fortuna" de estilo soviético que llegaron al país a razón de 40.000 por año, durante los decenios de 1960, 70 y 80, y 30.000 que partieron dejando tras de sí niños y abuelas abandonados; 5) algunos disidentes e intelectuales para quienes Riga significaba el "cercano extranjero" incluso durante la era soviética; y 6) un elemento encallecido y especulador, al que el resto de la población llama "mafia". Todos ellos plantean problemas no solo de orden político sino también económico, a diferencia de los descendientes de rusos y otras minorías que han vivido en Letonia por generaciones y encajan sin dificultad en todos los aspectos de la vida.

A raíz de la Segunda guerra mundial y la ocupación de los regímenes nazi y soviético, Letonia perdió un 35% de la

12 Un 54% de los 2.7 millones de habitantes de Letonia son letones. (Antes de la Segunda guerra mundial el número de letones correspondía al 75% de la población.) Durante la era soviética, Riga, la capital, fue un importante centro administrativo, industrial y militar. Otras ciudades letones eran paraderos populares para militares soviéticos y agentes de la KGB jubilados, a quienes se les daba preferencia respecto a la vivienda en detrimento de la población autóctona.

población oriunda; 232.000 letones perecieron en acciones mortíferas soviéticas y nazis, 331.000 huyeron al oeste o no volvieron de los campos de trabajo y el exilio forzado.¹³

Los soviéticos, tras haber ocupado el país, establecieron sus propias reglas cuyas consecuencias persisten hasta hoy. La discriminación contra los letones se manifiesta en varias esferas: 1) Empleo - los cargos más altos del gobierno, el partido, y las empresas estatales se confiaron a extranjeros pues los letones no eran de fiar. Algunos de estos ex dirigentes han utilizado sus cargos para expropiar propiedades y hoy son "hombres de negocios" que a veces infligen estragos a la prometedora economía letona. Además de ser descartados de estos cargos, a la mayoría de los letones se les impedía emprender carreras técnicas en aquellas ocupaciones juzgadas "sensibles" o que abarcaban contactos con extranjeros. 2) Vivienda - el personal militar, incluso los militares retirados, tenía la prioridad. Los edificios modernos se habían construido únicamente para quienes llegaban desde otras repúblicas soviéticas. 3) Idioma - el ruso era obligatorio en todos los sectores de la vida oficial y comercial en detrimento del letón. Quienes trataban de llevar un negocio común y corriente en letón eran víctimas de ataques verbales y físicos. 4) Educación - se enseñaba una versión extraña de la historia, lo que significaba

que las ciencias económicas y políticas, y la filosofía se suplantaban por el marxismo y la religión estaba prohibida. A los docentes subordinados al régimen soviético, se les confiaban cargos directivos, lo que afectaba la escolaridad a todo nivel.¹⁴

5) Propiedad privada - los soviéticos confiscaron toda las propiedades privadas y las cuentas bancarias.

Cuando Letonia recobró la independencia, y el nuevo gobierno comenzó a erradicar estas injusticias, hubo una ola de objeciones no solo de las personas en cuestión sino también de Moscú. Los argumentos contra la Ley del idioma, la Ley de ciudadanía y la Ley de extranjería eran más o menos los mismos que se habían esgrimido un año antes contra los estonios. Las autoridades internacionales de derechos humanos exhortaron a los letones a "*convertir lo pasado, en pasado*" y a ser "generosos". No tuvieron en cuenta el hecho de que muchísima gente no integrada y hostil que antes trabajaba en el complejo industrial militar soviético, ahora estaba desocupada. La fábricas, siguiendo el consejo del Fondo Monetario Internacional, se habían cerrado; no se han previsto instalaciones similares a tal escala en un futuro cercano pues Letonia carece de recursos naturales, fuentes de energía y mercados para la industria pesada. No obstante, algunas de estas empresas podrían salvarse y volver a abrir en Rusia, si se lograra encontrar un inversionista dispuesto a financiar el

13 En la región alejada de Siberia viven unos 200.000 letones (sin escuelas, prensa o radio letonas). Muchos fueron deportados durante acciones masivas en 1941 y 1949. Algunos fueron sometidos al exilio interno después de haber cumplido la condena en los campos de trabajo. El gobierno ruso impide su regreso a Letonia, negándose a distribuir información y propagando desinformación entre ellos.

14 En el informe anual del Comité de Derechos Humanos de la ONU de 1995, por ejemplo, se lamenta que Letonia carezca de jueces con la debida formación. La experiencia en derecho internacional es particularmente escasa.

traslado. Ello erradicaría el problema de esta fuerza de trabajo que tiene que aprender otro idioma, alzar la economía rusa y librar a Letonia del problema de desempleo estructural que no es fácil resolver. La compasión occidental por la minorías atrapadas en medio de esta rápida sucesión de acontecimientos, se apreciaría mucho más si los países occidentales organizaran una campaña de inmigración y absorbieran unos cuantos cientos de miles de trabajadores industriales rusos que actualmente viven en Letonia. Serían buenos inmigrantes, trabajadores denodados, con un nivel bastante bueno, felices de reasentarse con un futuro promisorio. El resto, paulatinamente se iría reintegrando en las estructuras de la economía nacional. Lo que plantea el mayor problema es el gran volumen de esta minoría creada artificialmente, antes bien que cualquier discriminación contra ella.

Por regla general, los letones aprecian a los extranjeros y consideran que son "buenos para los negocios". Antes de la Segunda guerra mundial, las leyes relativas a las minorías eran bastante liberales en comparación a las normas imperantes. Incluso hoy en día, los letones son bastante amistosos con lo que denominan las "minorías reales" que abarcan a los sobrevivientes del terremoto de Armenia, obreros textiles vietnamitas, huérfanos de la guerra civil griega, las tradicionales minorías polaca y judía, los germanos bálticos y los "viejos creyentes" (barbados rusos ortodoxos que huyeron de Rusia central, escapando de la persecución religiosa, y se asentaron en zonas despobladas de Estonia y Letonia tras la destructiva guerra ruso-sueca a principios del siglo XVIII).

Gran número de "ruso parlantes" se niegan a participar en el apoyo a la línea de Moscú. Los grupos que acusan a los letones de violaciones de los derechos humanos, suelen estar liderados por ex oficiales de las fuerzas armadas soviéticas. Algunos son retirados, otros se han "privatizado" deshaciéndose del uniforme y comprando pasaportes falsos. Es una desgracia que Letonia - por instigación de Occidente - cediera a las demandas rusas respecto a los derechos de residencia para los oficiales de las fuerzas armadas ex soviéticas y de la KGB a efectos de lograr un acuerdo respecto a un plan de retiro de las tropas rusas; retiro que prácticamente concluyó el 31 de agosto de 1994 pero cuyos términos eran impopulares. Existe una conexión patente, aunque indirecta, entre la firma del acuerdo a principios de mayo de 1990 y el derrocamiento del gobierno letón a mediados de julio.

La conexión es más clara entre dicho acuerdo y la restrictiva Ley de ciudadanía aprobada el 22 de junio de 1994. En los últimos cuatro años, el parlamento ("Saeima", ex Consejo Supremo) estudió varios anteproyectos de dicha ley, entre ellos, los cuatro iniciales. En uno se promovía la "opción cero" y otros dos, que diferían en algunos detalles, cuajaron en la ley aprobada, pero el cuarto era el más estricto pues proponía la expulsión de todos aquellos que habían venido a vivir a Letonia durante la ocupación soviética (a partir de 1940).

El debate sobre la Ley de ciudadanía en el Saeima durante el otoño de 1993, y tres años antes en el Consejo Supremo, fue acelerado por la firma de los tratados entre Letonia y Rusia sobre el retiro de tropas. Una versión de compromiso,

patrocinada por los dos partidos políticos centristas (Camino Letón y Unión de Agricultores Letones) se aprobó en principio tras la primera lectura del 23 de noviembre de 1993, incorporando muchas disposiciones de otro anteproyecto presentado por la oposición conservadora, el Movimiento Letón de Independencia Nacional. Calificada por la Sra. Inese Birzniece, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Saeima, de "ser el mejor compromiso posible que podíamos esperar", la ley fue tratada y aprobada oficialmente el 8 de junio de 1994, tras la segunda lectura. Esta versión de la Ley de ciudadanía se presentó oficialmente a los funcionarios de la OSCE y del Consejo de Europa para que la revisaran antes de que fuera sancionada. Los expertos internacionales rechazaron la restricción relativa a los residentes sin ciudadanía, nacidos en el extranjero y pidieron a Letonia que la suprimiera porque de no ser así, no podría ser miembro del Consejo de Europa ni de la Unión Europea.

El Sr. Valdis Birkavs, Primer Ministro, obró por limitar el debate, logró la aprobación final antes del período de receso estival del Saeima, y la ley fue promulgada el 21 de junio.

Esta ley confiere la ciudadanía a todos aquellos que eran ciudadanos letones el 17 de junio de 1940 (fecha de la ocupación de Letonia por la URSS) y a sus descendientes. Los demás, deben atenerse al procedimiento de naturalización. La ley restringe la doble nacionalidad, siendo la única excepción la de los ciudadanos y sus descendientes exilados que no pudieron volver a Letonia entre 17 de junio de 1940 y el 21 de agosto de 1991, que tendrán oportunidad de inscribirse

en calidad de ciudadanos hasta el 1.º de julio de 1995 y conservarán la nacionalidad.

La ley prevé una serie de restricciones sobre quienes no pueden obtener la naturalización, a saber; aquellos que recurrieron a métodos extraconstitucionales para luchar contra la independencia o la democracia letona; quienes fueron condenados de expresar ideas totalitarias y los representantes oficiales de un gobierno extranjero o que sirven en fuerzas armadas extranjeras. Asimismo, la ley restringe los derechos de ciudadanía de los militares soviéticos retirados y ex efectivos de la KGB, y limitará la naturalización de todos los extranjeros residentes, nacidos fuera del país, a un 0,1% anual del total de ciudadanos letones.

La naturalización tendrá efecto inmediato para una serie de grupos, a los que se dará prioridad: los de origen letón y livonio (minoría de origen ugriofinés en vías de desaparición); los estonios y lituanos que han vivido en Letonia cinco años como mínimo; los bachilleres de lengua letona, que han vivido en el país cinco años como mínimo; los cónyuges de ciudadanos que llevan casados diez años como mínimo y que han vivido en Letonia cinco años como mínimo, y otros casos particulares.

En regla general, para obtener la naturalización el solicitante tiene que haber vivido cinco años en Letonia, contados a partir del 4 de mayo de 1990, conocer el idioma, la Constitución y la historia letonas; tener una fuente de ingresos legal; y jurar fidelidad a la República de Letonia. Las solicitudes de quienes reúnen estos requisitos se inscriben

en una lista por orden cronológico de fecha de nacimiento. Los residentes que no han nacido en Letonia (unos 500.000) podrán solicitar la naturalización a partir del 1.º de enero de 2000.

Tras un amplio debate, la ley fue aprobada sin enmiendas por 66 votos a favor, 11 en contra y 3 abstenciones. Durante el debate fueron propuestas y rechazadas varias enmiendas relativas a la naturalización, primero suprimiéndola y luego volviéndola a incluir. El Sr. Valdis Birkavs, Primer Ministro, previendo complicaciones, pidió al Presidente Guntis Ulmanis que no firmara la ley y que la sometiera a revisión del parlamento; cosa que hizo, interrumpiendo a fines de junio, el período de receso estival del Saeima. Ahora bien, muchos legisladores no apreciaron ser convocados a esta sesión extraordinaria y dieron libre curso a su descontento en lugar de tratar el programa gubernamental.

Otra reunión extraordinaria tuvo que ser convocada el 22 de julio y, esta vez, suprimieron el contingente. Los habitantes de habla letona serán naturalizados en un período de 10 años, a partir de 1995. Durante los primeros cinco será el caso de los nacidos en Letonia, a quienes se les otorgará la naturalización siguiendo un orden cronológico inverso, es decir, empezando por los más jóvenes. Durante los cinco años restantes, será el turno de los nacidos en el extranjero, y se aplicará el mismo principio. Esta nueva Ley de ciudadanía entró en vigencia el 11 de agosto de 1994.

El 16 de marzo de 1995, el parlamento letón aprobó una serie de enmiendas a dicha ley. Ahora, prácticamente a todos los habitantes de origen letón, que se ins-

criban antes del 31 de marzo de 1996, se les reconocerá la ciudadanía sin que tengan que solicitar la naturalización. Además, las mujeres residentes permanentes que han perdido la ciudadanía por haberse casado con extranjeros, la recobrarán a condición de haber estado inscritas y no haber adquirido alguna otra nacionalidad después del 4 de mayo de 1990; sus descendientes también obtendrán la nacionalidad automáticamente.

Mediante una tercera enmienda fundamental se concede la ciudadanía a todos aquellos que se han graduado en las escuelas de instrucción pública de enseñanza primaria y secundaria, donde los cursos se imparten en letón.

Asimismo, al revisar el procedimiento de naturalización, los diputados decidieron que el requisito relativo al idioma debía suprimirse para quienes cursaron estudios secundarios especializados, profesionales o universitarios en el idioma letón. El requisito también se suprimió para los siguientes grupos: Grupo 1, discapacitados, a quienes se les ha reconocido la condición de tales a título permanente; Grupos 2 y 3, personas con discapacidades de visión, oído y habla; y todos aquellos asentados legalmente en Letonia antes de la ocupación soviética, así como quienes eran ciudadanos de Estonia o Lituania antes de dicha ocupación.

Moscú desaprobó esta Ley de ciudadanía, la cual fue aceptada por los expertos internacionales. El Sr. Miguel A. Martínez, Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, estuvo en Riga el 11 de enero de 1995 y declaró que dicha ley y el proyecto de ley relativo a los residentes apátridas, co-

rrespondían a las normas del Parlamento Europeo. No obstante, exhortó a Letonia a ratificar los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y derechos de las minorías.

La reacción violenta contra las leyes consideradas demasiado indulgentes para con los de habla rusa resultó evidente en las elecciones municipales y nacionales, celebradas el 30 de mayo de 1994: los partidos conservadores, que reclamaban leyes más estrictas, obtuvieron la mayoría. Desde entonces, el gobierno letón ha tenido que corregir leyes municipales por las que se trataba de privar de algunos derechos a los residentes sin ciudadanía letona. El 16 de enero, por ejemplo, el Sr. Vita Terauda, Ministro de Reformas Estatales, abrogó la ley aprobada por el Consejo de la Ciudad de Riga en la que se proponía pagar prestaciones sociales únicamente a los ciudadanos letones. Esta ordenanza contradecía abiertamente la ley letona que concede estas prestaciones a todos los residentes.

Además de reaccionar a incidentes tan fastidiosos, muchas organizaciones internacionales de derechos humanos proclamaron erróneamente que la ciudadanía letona se otorga solamente a quienes son de origen letón, error que cometen a menudo, altos funcionarios gubernamentales. El 2 de marzo de 1994, por ejemplo, el Sr. Warren Christopher, Secretario de Estado de los EE.UU., aseveró ante el senado estadounidense que hay casi un millón de rusos viviendo en Letonia cuyas querellas son legítimas... Las cifras presentadas por el gobierno de Letonia hablan de 722.486 residentes de origen ruso; un 38% de ellos obtuvieron la ciudadanía automáticamente y gozan

de pleno derecho de voto porque se juzgó que habían conservado, o heredado, la ciudadanía letona. A fines de 1994, los ciudadanos de distintos orígenes representaban un 21,32%, desglosado como sigue: 289.106 (16,28%) rusos; 20.791 (1,18%) bielorrusos; 4.151 (0,23%) ucranianos; 7.253 (0,41%) lituanos; 39.522 (2,22%) polacos; 6.828 (0,38%) judíos; 6.794 (0,38%) gitanos; 987 (0,06%) alemanes; 1.337 (0,08%), unos cuantos armenios, georgianos, tártaros, aceríes, moldavos, etc. y 203 livonios (0,009%). Todos ellos, o sus descendientes, eran ciudadanos letones antes de la Segunda guerra mundial y, por ende, de conformidad con la nueva ley, obtuvieron la ciudadanía automáticamente.

El 28 de julio de 1995, los primeros 33 nuevos ciudadanos juraron fidelidad a Letonia; 19 son oriundos de Riga, 10 de Recekne y 4 de Talsi; pronto recibirán sus pasaportes. Forman parte de este primer grupo el Sr. Aleksandrs Kolbins, solista de la opera y la compañía de ballet estatales y el Sr. Teodors Tverions, Presidente de la Asociación de bancos comerciales. Se estima que 5.000 nuevos ciudadanos podrán votar en las próximas elecciones legislativas que tendrán lugar en el otoño de 1995.

Habiendo tenido tantas dificultades durante la aprobación de la Ley de ciudadanía, los parlamentarios se encontraban aún más reacios a entablar el debate sobre la Ley de extranjería. De hecho, en el momento en que escribo este artículo (agosto de 1995) todavía no ha sido aprobada. Pero las primeras medidas importantes se tomaron el 12 de abril de 1995, cuando el Saeima aprobó la parte de la ley relativa a los residentes permanentes que no son ciudadanos letones,

garantizándoles los mismos derechos personales, económicos y demás de los que gozan los ciudadanos letones. La nueva ley les confiere plena libertad de elegir el lugar de residencia - derecho que dista de ser evidente desde el punto de vista de los ex ciudadanos soviéticos. Además, les confiere la libertad de partir y volver a Letonia utilizando un pasaporte especial, creado a tales efectos. La ley no se aplica a los militares rusos, activos o retirados. Las disposiciones abarcan únicamente a los ex ciudadanos soviéticos que están inscritos en calidad de residentes permanentes y viven en Letonia desde antes de julio de 1992. La situación jurídica de quienes llegaron al país después de esa fecha se rige por la ley relativa a la llegada y permanencia en calidad de "extranjeros" o "apátridas".

La ley sobre la condiciones de los ex ciudadanos soviéticos les garantiza los derechos y libertades usuales previstos en el derecho constitucional referente a derechos y deberes del individuo y del ciudadano. El titular del pasaporte especial, al que aludiera en el párrafo anterior, también tiene derecho a elegir libremente el lugar de residencia en Letonia y a recibir al cónyuge, los hijos y los padres del extranjero. No se le puede expulsar del país; tiene derecho a conservar su idioma y cultura natales y a beneficiar de los servicios de un intérprete durante cualquier juicio.

Para poder recibir un pasaporte de esta clase, el interesado debe presentar el pasaporte soviético con el consiguiente código de identidad inscrito en el mismo y testimoniar mediante su firma que no es ciudadano de ningún otro país. Los apátridas (personas que nunca tuvieron nacionalidad alguna e inscritas en el

registro de residentes permanentes antes de julio de 1992) también tendrán derecho a este pasaporte.

Según la ley, solamente podrán inscribirse en el registro oficial de población quienes no sean funcionarios rusos retirados ni hayan vivido ilegalmente en apartamentos edificados para uso del ejército ruso. De esta manera se anulan los permisos de estadía a término para quienes convivieron con soldados ex soviéticos sin haber estado inscritos en el registro oficial de residentes; esta disposición afecta a un reducido número de personas que actualmente ocupan ilegalmente las residencias militares y fueron abandonadas por ex novios o parientes.

La primera parte de la Ley de Extranjería con las disposiciones descritas, fue aprobada por 55 votos a favor y 9 en contra.

La aplicación de dicha ley, la Ley de ciudadanía (así como la ley sobre el uso del idioma, varios reglamentos sobre las minorías, la repatriación, etc.) depende de la integridad de los funcionarios que interpretan la ley y se ocupan de la gente, así como de los residentes que no son ciudadanos letones. El verano pasado, detecté unas pocas controversias que se tachaban de "violaciones de los derechos humanos" en los informes de algunas ONG. Uno aludía a 13 mujeres abandonadas por soldados rusos a quienes se les negó la residencia permanente por no estar debidamente inscritas en la fecha prevista por ley. El resultado es cruel, pero los funcionarios en cuestión actuaron de conformidad con el texto de la ley -cuyo contenido se refleja en leyes similares de muchos otros países.

En otro informe sobre los derechos humanos en Letonia se aseveraba que los residentes sin ciudadanía letona recibían solo un 90% del subsidio de desempleo. Tras una verificación cabal, esta acusación resultó infundada. En Letonia, los residentes permanentes - ciudadanos o no - reciben la misma suma por este sustento social. Aparentemente, la acusación proviene de las madres rusas que inscriben a sus hijos en el registro de "desempleados" en cuanto terminan los estudios secundarios; ellos sí, reciben un 90% de la suma habitual, tal como estipula la ley para quienes nunca han trabajado o no han trabajado durante determinado plazo. (Estas disposiciones de la Ley de desempleo están destinadas a quienes vuelven del servicio militar, o a quienes han pasado largo tiempo en un hospital o sanatorio, prisión, etc.) Cuando pregunté por qué las madres rusas eran las únicas que se quejaban, se me contestó que por alguna razón, las madres letonas no hacen lo mismo durante las vacaciones estivales antes de que los hijos ingresen a la facultad.

También fui a ver al Sr. Olafs Bruvers, Ministro de Derechos Humanos, quien me explicó que no da abasto para ocuparse de todas las quejas presentadas por rusos. Descubrió que algunos funcionarios - a menudo también de origen ruso - en ocasiones malinterpretaban la ley, postergaban intencionalmente la inscripción de los solicitantes, pedían "regalos", o eran sumamente ineficientes. Además, una serie de demandas son infundadas. Le pregunté si también trataba de ocuparse de las quejas de los letones y me dijo que no pues no venían a verlo con tal propósito y, por lo tanto, no tenía ningún motivo oficial para hacerlo. Cuando los letones empezaron a confiarme largos relatos del com-

bate contra la burocracia (legado de la era soviética) les pregunté por qué no iban a quejarse. No me contestaron y se limitaron a mirarme con ojos inmensamente cansados y tristes, pero pacientes.

Por regla general, los letones aman la ley y el orden. Se enorgullecen de ser equitativos pero, a veces, el temor de la intrusión del imprevisible vecino del este, empaña estas cualidades. No obstante, tengo fe en el futuro de Letonia. La gente se da cuenta de estar atravesando un período caótico y difícil, y, a la vez, sabe que tienen suficiente aguante para sobrevivir.

La intervención armada de Rusia en Chechenia y su repercusión en el campo de los derechos humanos

*Nicolas M. L. Bovay**

I Introducción

El 30 de noviembre de 1994, el Presidente ruso Boris Yeltsin emitió un decreto sobre "medidas para restaurar el orden constitucional y el cumplimiento de las leyes en la República de Chechenia".¹ El 9 de diciembre de 1995, el Sr. Yeltsin ordenó a las fuerzas armadas rusas que entraran en la separatista República de Chechenia del Cáucaso norte para derrocar por la fuerza al régimen ferozmente separatista del Presidente checheno Dzojar Dudayev. El 11 de diciembre, tras haber arrasado violentamente barricadas y barreras en las repúblicas vecinas de Inguchetiya y Dagestán, 40.000 efectivos de las tropas del ejército y el ministerio del interior rusos atravesaron en vehículos blindados Chechenia septentrional, occidental y oriental simultáneamente. Ello resultó en un ingente sufrimiento humano, provocado por asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, torturas y otras violaciones graves de los derechos humanos de civiles y militares; una enorme destruc-

ción de propiedades públicas y privadas, y el aniquilamiento de las infraestructuras económicas y sociales del lugar.

II Antecedentes históricos

La historia del antagonismo entre rusos y chechenos data de largo tiempo. El Sr. Dudayev simplemente abrió un nuevo capítulo de hostilidades, al declarar independiente su tierra de un millón y medio de habitantes en diciembre de 1991, en medio de la confusión generada por el desmantelamiento de la URSS. El país mayoritariamente sunnita, en las laderas septentrionales de la cadena montañosa del Cáucaso, fue colonizado en 1867 durante la campaña de la Rusia imperialista hacia el sur. El esfuerzo por colonizar la región había comenzado 40 años antes cuando Rusia, reacia a permitir que entidades caucásicas independientes ocuparan una amplia franja del territorio entre la propia Rusia y la Georgia recién conquistada, comenzaron a asentar allí a voluntarios cosacos. La

* Encargado de prensa de la Comisión Internacional de Juristas, Nicolas Bovay, licenciado en derecho y titular de un diploma de posgrado (M.A.), es un periodista especializado en temas de Europa central y oriental; ha informado ampliamente acerca de la ex URSS y particularmente sobre el Cáucaso. Las opiniones expresadas son únicamente del autor.

1 *Novoje vremja*, No. 14.

instalación de estos asentamientos cosacos suscitó resistencia en casi todo el Cáucaso y particularmente entre los chechenos, *formados para ser guerreros*, que lucharon por la independencia con más ferocidad que los demás. La Guerra del Cáucaso (1817-1864) que finalmente permitió tener a Chechenia bajo control, cobró miles de vidas. Aun así, a San Petersburgo le resultó difícil afirmar efectivamente el dominio imperial a lo largo de esta región montañosa, tradicionalmente gobernada por los clanes y la vendetta.

A los bolcheviques, que tomaron las riendas de Rusia en 1917, les llevó otros 17 años imprimir su impronta en Chechenia. Los clanes y el islamismo fueron perseguidos y el uso de los idiomas autóctonos desaprobado pero se mantuvieron vivos en el corazón de los chechenos.

En 1943, cuando las tropas alemanas llegaron a las afueras de Grozny, los separatistas chechenos lanzaron una *rebelión contra el dictador soviético Josef Stalin*. Un año después, tras los reveses de fortuna resultantes de la victoria soviética de Stalingrado, Stalin se vengó crudamente, deportando a medio millón de chechenos e ingushes a la inhóspita Kazakastán. Se estima que 200.000 perdieron la vida en ese exilio forzado que recién terminó en 1957. Tachados de "enemigos del pueblo", los chechenos y más de un millón de deportados de otras minorías étnicas tales como los alemanes del Volga, los tártaros de Crimea y los calmuco, a duras penas se ganaban la vida trabajando en activi-

dades agrícolas o mineras en los campos de trabajo de Stalin.

Recién cuando Nikita Krushev abandonó la línea estalinista en 1957, se admitió oficialmente que había sido un error, intentar aniquilar a Chechenia en cuanto nación. Se volvió a instaurar una república autónoma, lo que permitió que algunos volvieran de las estepas de Kazakastán. Hasta la fecha, una *diáspora* de más de 100.000 chechenos permanece allí. Se estima que hay 300.000 chechenos en Siria, Irak y, especialmente, Jordania.²

En agosto de 1991, durante el intento fallido de golpe de Estado en Moscú por parte de la línea dura, los dirigentes de la República Unificada y Autónoma de los chechenos e ingushes de la era soviética, proclamaron a viva voz su apoyo invariable a quienes complotaron contra el Sr. Gorbachov. Tras el fracaso del golpe, se sustituyó al desacreditado ejecutivo checheno soviético por un consejo temporario con la bendición implícita del Sr. Yeltsin quien, en ese momento, estaba ganando terreno en la escena política de Moscú y preparando entre bambalinas la *defunción de la URSS*.

Ahora bien, los planes de Rusia respecto a Chechenia fracasaron cuando el Sr. Dudayev, *piloto de la fuerza aérea soviética* destacado en la base de Estonia que había militado por la independencia de ese país báltico, volvió a Grozny y logró unir a su gente bajo el estandarte de independizarse de Moscú. En octubre de 1991, el Sr. Dudayev derrocó al consejo temporario en un motín san-

2 Uno de los 80 escaños del parlamento jordano se reserva a los chechenos.

griente y, ulteriormente, fue electo presidente en las primeras elecciones presidenciales de Chechenia, cuyos resultados Rusia se negó a reconocer. En noviembre de 1991, el Sr. Yeltsin hizo un primer intento para recuperar el control de Chechenia, decretando el estado de emergencia y mandando tropas para volver a imponer el dominio de Moscú. El intento fracasó. Por tener que hacer frente a otros problemas, Rusia adoptó entonces una política de *laissez faire* respecto a Chechenia y la mantuvo por dos años, hasta el verano de 1994, cuando el gobierno de Yeltsin anunció que no seguiría tolerando que la Chechenia separatista encubriera "criminales".

III Motivos oficiales y ocultos de la intervención armada

Oficialmente, el Sr. Yeltsin tomó la decisión de invadir Chechenia, que desde 1991 estaba bajo control del gobierno de Dudayev, "para prevenir la desintegración de la Federación de Rusia" y para contribuir a "la lucha contra el crimen organizado"; al respecto, cabe recordar que durante mucho tiempo, la iconografía oficial y la simbología populista rusas calificaron al pueblo checheno de mezcla enteramente indecorosa y bastante pavorosa de mafiosos y montañeses rústicos.

Los motivos invocados por el Sr. Yeltsin no logran explicar todo. La historia de Rusia ha estado casi siempre dominada por la voluntad de sojuzgar a otros pueblos y Estados nación en la zona un tanto indefinida que los rusos con veleidades posesivas denominan "nuestro cercano extranjero". Bajo la máscara del "paneslavismo", Rusia también ha de-

mostrado una y otra vez la avidez de "reunificar" o más bien someter a otros pueblos eslavos (ucranianos, bielorrusos, polacos, etc.) bajo su reino "protector", considerando que solo hay "rusitos", artificialmente enemistados con la gran madre patria. En el Cáucaso, sin embargo, cuyos pueblos no son de origen eslavo, la campaña de conquista de Rusia respondió sobre todo a la voluntad de pacificar a quienes consideran bárbaros salvajes. El resultado final es que tanto los Estados vecinos de Rusia que se han independizado recientemente como las numerosas minorías étnicas en el seno de la propia Federación, entre ellas los chechenos, no han perdido ocasión de denunciar lo que para ellos representa indudablemente el "imperialismo, chovinismo y jingoísmo ruso". En este contexto, salta a los ojos que el paradigma soviético sirvió meramente de justificación al expansionismo ruso y que el Estado soviético del pasado fue un verdadero super Estado ruso, dominado por el centro en el que las demás repúblicas permanecieron sojuzgadas a la capital rusa. El Estado ruso actual no ha demostrado querer apartarse de los viejos esquemas y psiquis imperiales.

Una vez desaparecida la URSS, durante algunos meses Rusia vivió una breve luna de miel con Occidente, que corresponde al intervalo de incertidumbre en cuanto al papel que desempeñaría en el mundo de la posguerra fría. Prueba fehaciente de este período es la posición pro occidental que mantuviera durante la Guerra del Golfo de 1991. Desde entonces, sin embargo, Moscú ha adoptado un enfoque más agresivo en sus relaciones internacionales. Pocos meses antes de la intervención armada en Chechenia, la política de seguridad y la política exterior de Rusia fueron respon-

diendo cada vez más a la pretensión de que se le volviera a considerar una super potencia. Tal como se señala acertadamente en *The Economist* del 7 de enero de 1995: "Los mandos militares son muy aficionados a demostrar que todavía pueden hacer lo mismo que hacen los norteamericanos, y vieron en Chechenia el Haití de Rusia. De ahí la tentación de emplear la fuerza".

Otro motivo oculto de la invasión de Chechenia puede haber sido el propósito de Rusia de mantener sumo control a lo largo de esta región donde abunda el petróleo. Azerbaiyán, rico en petróleo, que se independizó en 1991, ha demostrado el anhelo de distanciarse más del cometido bastante engorroso de Rusia de aprovecharse el "cercano extranjero". Temiendo que Azerbaiyán se incorporara a la esfera de influencia de Turquía o Irán - porque, como se explica también en el artículo de *The Economist*, "Azerbaiyán controla el confín oriental del Cáucaso y la mayoría de las reservas de petróleo del mar Caspio" - Rusia ha tratado de obligarlo a asentir a utilizar los oleoductos rusos, en lugar de los de Irán. El problema para Rusia es que el oleoducto atraviesa Chechenia y, por ende, perder Chechenia también significaría perder recursos económicos esenciales.³ Martin Mc Cauley, experto sobre Chechenia y director del instituto de ciencias sociales en la facultad de Estudios sobre Europa Oriental de la Universidad de Londres, declaró a la agencia Reuters el 16 de diciembre de 1994 que la motivación primordial de Rusia de mantener su control sobre Chechenia era económica, debido a que Chechenia produjo 2,6 millones de tone-

ladas de petróleo del total ruso de 354 millones de toneladas en el curso del año pasado. "Chechenia no tendría importancia si no fuera por el petróleo. Si fuese una ladera infructífera, no creo que a Rusia le importaría".

IV El desdoblamiento de una tragedia: cronología de los hechos

La tensión entre Moscú y Grozny tuvo varios meses de gestación. Las tentativas anteriores de los militares rusos de tomar la capital de Chechenia se saldaron por un fracaso y una humillación funestos. Los combatientes chechenos también hicieron fracasar los intentos del opositor Consejo Provisional, apoyado por Rusia, de tomar Grozny hacia fines de noviembre de 1994, provocándole un acerbo golpe psicológico. Exasperados por esos chascos sucesivos en el intento de recuperar el control de Chechenia, el gobierno y los altos mandos rusos recurrieron a la acción armada.

Ambas partes parecían descartar la posibilidad de solucionar la cuestión por medios políticos y las posiciones resultaban más irreconciliables que nunca. El 13 de diciembre de 1994, se atribuyó al jefe de la delegación Dudayev encargada de las conversaciones con Rusia, el comentario siguiente: "Es inútil hablar con el pueblo checheno utilizando el lenguaje del ultimátum". El Sr. Andrei Kozyrev, Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, portavoz de una línea cada vez más dura, tras la reunión del 13 de diciembre con su homólogo sueco Lena Hjelm-Wallen declaró a los periodistas:"

3 Véase "The Chechen Trap" - *The Economist*, 7 de enero de 1995, pág. 25.

Si no hay desarme en Chechenia, el Estado ruso se verá obligado a emplear tanta fuerza como sea necesaria para establecer el orden". Aviones rusos sobrevolaron entonces aldeas vecinas a Grozny. Ese mismo día, las tropas rusas dispararon a un furgón de periodistas que se dirigía a Chechenia.

Cuando las tropas rusas se dirigieron concienzudamente hacia Grozny se encontraron con la resistencia decidida e inesperada de los combatientes chechenos. Luego sobrevinieron los bombardeos masivos de Grozny y ciudades, pueblos y otros asentamientos humanos de los alrededores. Los chechenos mantuvieron una actitud desafiante, Reuters cita el comentario de un combatiente: "No podemos perder. Venceremos o moriremos e iremos al paraíso. Solo necesitamos contar con Alá y un par de ametralladoras."

Tras las críticas tibias de algunos gobiernos occidentales, el Sr. Yeltsin prometió el 27 de diciembre "impedir los bombardeos que pudieran provocar bajas entre los pacíficos habitantes de Grozny"⁴ pero al otro día, la fuerza aérea rusa volvió a bombardear la ciudad. Una de las bombas cayó en un orfanato pero, afortunadamente, los 47 niños que viven allí habían sido evacuados precipitadamente a los refugios y estaban a salvo.

La noche de fin de año, el furioso ataque ruso sobre Grozny culminó una vez más en un desastre militar total. Los bombardeos aéreos y el fuego nutrido de la artillería se intensificaron, infligiendo enormes pérdidas a la población de la ciudad. En todas las estimaciones oficiales, las bajas se cifran en miles y este ataque provocó el éxodo masivo de población.⁵

Consciente de la agravación de la situación, el 27 de diciembre, el Servicio Ruso Federal de Migración pidió a la ONU que asistiera a los desplazados de Chechenia. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) respondió rápidamente el 30 de diciembre, organizando una misión de visita a la Chechenia sitiada, pero demoras de orden burocrático y el rigor de las condiciones atmosféricas impidieron el despliegue del equipo del ACNUR durante dos semanas. Posteriormente, se demostró que el pretexto del "tiempo" era totalmente infundado. Un representante oficial del CICR se quejó también de que los rusos obstaculizaran los socorros: "No podemos decir si se trata de burocracia deliberada o de la habitual desorganización de la ex Unión Soviética... (pero) el resultado es el mismo."⁶

El 4 de enero, el Sr. Yeltsin, ordenó una vez más suspender el bombardeo

4 "What's Wrong With Yeltsin" - *Time*, 9 de junio de 1995.

5 Según las cifras del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con sede en Ginebra, antes de que empezara la guerra, Grozny tenía 400.000 habitantes; a mediados de enero de 1995, tras el intenso bombardeo de la ciudad, se estimó que quedaban unos 40.000. A fines de mayo del mismo año, cuando los combates menguaron, vivían 250.000 en la ciudad destrozada. Véase "Facts and Figures" - *ICRC Magazine Challenges*, pag. 6, junio de 1995. (Estas estimaciones coinciden con las del ACNUR).

6 "Russian Red Tape Foils Chechnya Relief" - *International Herald Tribune*, 19 de enero de 1995.

pero el 5 de enero se reanudó el bombardeo masivo.⁷

Las críticas en torno a la intervención rusa en Chechenia se centran en dos puntos; en primer lugar, el bombardeo indiscriminado en zonas civiles y, en segundo lugar, violaciones graves de los derechos humanos, entre ellas, ejecuciones extrajudiciales, simulacros de ejecución, torturas, palizas, desapariciones forzadas, masacres y empleo de minas antipersonales.

a) Bombardeos indiscriminados de zonas civiles

El 6 de enero de 1995, la CIJ reacciona, denunciando públicamente el empleo indiscriminado de la fuerza por parte del ejército ruso contra objetivos civiles en Grozny y los alrededores que solo en tres semanas provocó la muerte de miles de civiles chechenos y rusos. Resulta obvio, declaraba la CIJ en un comunicado de prensa, que “el ejército ruso violó a escala masiva, el derecho a la vida de civiles desarmados.” Un despacho de Reuters, fechado el 12 de enero de 1995, permite hacerse una idea del grado de violencia ejercida contra la población de Chechenia:

“El martes [12 de enero] las tropas rusas lanzaron el bombardeo más pesado de artillería en Grozny, la capital chechena, ya en ruinas... y Moscú está enviando más tropas para lanzar un asalto decisivo en la ciu-

dad. Los reporteros que pasaron la noche en Grozny declaran que el bombardeo pesado volvió a comenzar a las 8 de la mañana, poniendo fin a las 48 horas de cese el fuego declarado por parte rusa. La tregua fue violada por ambas partes desde el principio. Los civiles [se refugiaron] en los sótanos para escapar al asalto implacable. Las calles llenas de escombros de los ataques anteriores distaban de estar desiertas. Cientos, si no miles, de personas han muerto en Grozny durante un mes de intenso combate...”

El Sr. Grigory Karasin, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, declaró a Reuters pocos días después que los grupos de defensa de los derechos humanos fueron “tendenciosos”, al denunciar una gran cantidad de bajas civiles en el combate. “Esa gran cantidad de pérdidas era inevitable” dijo y añadió: “No podemos dejar de señalar la reacción inadecuada y precipitada de una sarta de activistas políticos y organizaciones... Constatamos un síndrome, una reacción refleja y un retorno a viejos estereotipos en las reacciones que suscitan los acontecimientos en nuestro país.”⁸

Entonces, gobiernos de todas partes del mundo fueron abandonando paulatinamente la renuencia a criticar a Rusia, dado que el combate cobró proporciones sin precedentes hasta aquel momento y

7 Véase “Chechnya, A Painful Price” de Robert Ortung, publicado en Transition, Vol. 1, No. 3, pág. 2-7, 15 de marzo de 1995.

8 Reuters News Service, 12 de junio de 1995.

día tras día aparecían nuevos informes sobre violaciones de derechos humanos a escala masiva. El Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, por ejemplo, el 12 de diciembre de 1995 dijo a Reuters que "los medios utilizados [por Rusia] para resolver el problema merecían críticas, críticas masivas", y el Sr. Jesse Helms, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del senado de los EE.UU., declaró que Rusia corría el riesgo de perder la ayuda externa de los EE.UU. si proseguía la "brutalidad" en Chechenia. El Sr. Alain Juppé, Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, también condenó a Moscú en términos nunca oídos. El Sr. Boris Oleinik, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del parlamento ucraniano, declaró que "los conflictos internos en la ex URSS deberían resolverse pacíficamente y que Rusia había violado ese principio."⁹

Pero al parecer, la crítica internacional no tuvo mucho eco en las instancias militares rusas. El 11 de enero, el Sr. Dudayev anunció que las negociaciones podrían poner término a la guerra. Ya no insistió en el retiro preliminar de las fuerzas rusas y declaró que estaba dispuesto a renunciar a la independencia a cambio de una mayor autonomía. Una semana después, los rusos lanzaron otro asalto en el centro de Grozny y terminaron por apoderarse del palacio presidencial del Sr. Dudayev, en medio de escenas de una violencia inimaginable. El 22 de enero de 1995, *Interfax*, agencia de noticias rusa e independiente, informó que los cadáveres de 39 soldados rusos transportados

de Chechenia al cuartel general ruso de Mozdok, en la región vecina de Osetia del Norte, presentaban signos de tortura.

El 30 de enero de 1995, despachos de Reuters daban cuenta de una desgarradora agonía:

"Las fuerzas rusas bombardearon los barrios residenciales de Grozny, forzando a los aterrizados residentes a agazaparse en los sótanos. La gente huyó bajo tierra cuando las tropas lanzaron bombas y misiles en los distritos civiles durante la última ofensiva para aplastar a los rebeldes separatistas. Se informa que [unos] 150.000 habitantes, principalmente ancianos, mujeres o niños enfermos se esconden en los sótanos de Grozny. [Una emisora de TV rusa] difundió imágenes sin montar de un pueblo a 50 km al sur de Grozny que muestran las secuelas de un ataque aéreo en un campamento de reposo de los alrededores. Los cuerpos mutilados de una mujer y sus hijas chicas yacen en el suelo de una casa, mientras el marido observa pasmada."

En ese momento, los combatientes chechenos abandonaban Grozny y se dirigían a otras zonas de la república. El 6 de febrero de 1995, el cuartel general ruso se precipitó a anunciar el fin de la resistencia en la capital. Sin embargo,

9 Este enfoque respecto a Rusia fue adoptado por todos los Estados hoy independientes que formaban parte de la ex URSS, incluidos los bielorrusos prorrusos, pero con la notable excepción de Georgia que se vio frente a un problema casi igual en la Abjacia separatista.

recién el 21 de febrero se lanzó el asalto final a Grozny. Desde entonces, la situación allí es catastrófica en términos humanos. El informe del Sr. Bindig del Comité de Asuntos Legales y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (de aquí en adelante el informe Bindig) distribuido el 29 de junio de 1995, tras una visita a Chechenia y las repúblicas circundantes a principios de junio, confirma que en Grozny la situación sigue siendo precaria:

“La mayoría de las casas y edificios de apartamentos, sobre todo en el centro, está destruida o, al menos, sumamente dañada por las bombas y el fuego. De lo que no fue destruido poco se ha salvado del saqueo. Los cadáveres se pudren en los sótanos de algunos edificios y el riesgo de epidemias en la ciudad aumenta a medida que aumenta el calor del verano. Se tiene la impresión de que por todos lados hay escombros, mugre y polvo.”¹⁰

b) Arrestos arbitrarios, ejecuciones extrajudiciales, simulacros de ejecución, tortura, palizas y desapariciones forzadas

Hasta fines de enero, Organizaciones no gubernamentales, gobiernos occidentales y políticos rusos liberales centraron las críticas del comportamiento bélico de los rusos en el bombardeo indiscrimina-

do de las zonas residenciales civiles; pero relatos corroborados sobre encarcelamientos violentos y desapariciones forzadas sustentan las nuevas denuncias de brutalidad sistemática. Al parecer, dichos informes indicaban un viraje decisivo en el curso de la guerra.

El 30 de enero de 1995, representantes de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que volvían de una misión de indagación de los hechos en Chechenia, afirmaron que el conflicto de siete semanas había dado lugar a múltiples informes de violaciones de los derechos humanos y que la escala de la acción militar de Rusia sobrepasaba los límites aceptables. “Hemos recibido informes sobre violaciones de los derechos humanos cometidas por ambas partes antes del conflicto y durante el mismo” declaró a la prensa el Sr. Istvan Gyarmati, jefe de la delegación de la OSCE. Esta última, visitó un centro de detención en Mozdok pero no pudo confirmar los informes sobre las torturas infligidas allí, que había hecho públicos “Memorial”, un grupo ruso de defensa de los derechos humanos.

La prensa pudo informar con más precisión acerca de las violaciones de los derechos humanos en Chechenia, y los informes al respecto abundaron de más en más hacia fines de enero de 1995. En un artículo intitulado “Russian Brutality in Chechnya Cited”, publicado en el *International Herald Tribune* el 30 de enero se informaba que:

10 Comité de Asuntos Legales y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *Report on the Human Rights Situation in Chechnya*, Relator: Sr. Bindig (grupo socialista de Alemania), Estrasburgo, 29 de junio de 1995 [AS/Jur (1995) 22] pág. 2. De aquí en adelante “Informe Bindig”.

“Efectivos de las fuerzas de seguridad rusas [presuntamente enmascarados] practican la encarcelación sistemática de civiles asfixiados y acribillados, discapacitados por las palizas y víctimas de simulacros de ejecución, según chechenos no combatientes recientemente liberados de un campo de detención. [Los detenidos] tienen dos posibilidades: Confesar y ser condenados a penas de 12 a 15 años de cárcel o ser ejecutados. [Funcionarios del CICR] manifestaron preocupación acerca de los informes, diciendo que los oficiales rusos no habían permitido visitar a los detenidos ni comunicado la lista de aquellos en custodia.”

El 3 de febrero de 1995, el diario francés *Le Monde* informó acerca de la tortura casi sistemática de los prisioneros en el infame “campo de filtración” instalado por los rusos en Mozdok. Este último

forma parte de una red de “puestos de filtración” establecidos por el Ministro del Interior para “filtrar” a los combatientes de los no combatientes.¹¹ *Le Monde* confirmó los relatos de testigos citados en el *International Herald Tribune* en cuanto a los torturadores enmascarados de Mozdok. Se aseveró que la mayoría de los detenidos en el “campo de filtración” de Mozdok procedían de Grozny, donde las fuerzas especiales del Ministerio del Interior ruso forzaban a la gente a salir de los refugios subterráneos, a menudo amenazándola de emplear gas o granadas de mano. Varios informes indican que, de hecho, se han utilizado granadas contra civiles recalcitrantes que se negaban a salir de los refugios. Se afirmó que los hombres de 15 a 60 años, que no eran de origen ruso, luego fueron separados de los demás - incluidas sus esposas e hijos - y enviados a Mozdok. Se los tiraba cabeza abajo en camiones donde se los apilaba. Quienes daban algún signo de resistencia eran ejecutados en el acto. En el viaje de ocho horas hasta Mozdok, algunos detenidos murieron asfixiados.

11 *Ibid.* pág. 12. Según el Informe Binding:

“En el Derecho ruso no existe fundamento legal alguno para instalar [puntos de filtración] que funcionan en un completo vacío jurídico; oficialmente, ni siquiera existen pues no hay base alguna para que así sea. Por esta razón, tampoco existen directrices acerca de quien podría o debería ser manenido allí. Por consiguiente, los arrestos son totalmente arbitrarios - las tropas del Ministerio del Interior pueden arrestar y detener en esos puntos a quienes se les antoje-. De ahí que con mayor frecuencia de lo que se piensa, cualquier checheno común y corriente - civil, no combatiente - sea “sospechoso” y llevado a los puntos de filtraje.

Según testimonios recabados por el Sr. Serguei Kovalev de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento ruso,¹² los camiones transportaban hasta treinta detenidos chechenos por viaje. En uno de los testimonios se dice que las fuerzas especiales abrieron fuego contra los detenidos y el camión llegó a Mozdok empapado de sangre. *Le Monde* informó que los detenidos de Mozdok fueron golpeados durante días, y en algunos casos semanas, por comandos embozados y borrachos (el infame Spetsnaz) del Ministerio del Interior. Se denunció que "médicos" militares estaban allí para evaluar los efectos de la tortura en los detenidos. Según los testimonios, en Mozdok, en compartimientos de trenes previstos para seis personas había hasta veintidós detenidos, a quienes se les daba tan solo dos botellas de agua por día. También se informó que se coaccionaba a los detenidos para que firmaran documentos, admitiendo que eran combatientes. La mayoría se negaron a hacerlo. Quienes aceptaron, luego fueron llevados a un lugar donde se oyeron tiros. No obstante, ha sido difícil determinar si se disparó o no contra los detenidos. La prensa rusa dio a conocer diversos testimonios de hombres que sufrieron la ordalía de los simulacros de ejecución.¹³

Según el informe Bindig, que cita cifras provisionales de la ONG rusa "Memorial", a principios de junio de 1995, al menos 2.000 chechenos habían sido arrestados y detenidos en los "puestos de filtración". La existencia de estos últimos plantea otro problema en lo que atañe a la administración de justicia en Rusia, el de la duración de la encarcelación. En el informe citado se dan detalles de dichos casos que sería demasiado largo reproducir en el presente artículo. No obstante, cabe señalar que dicho informe confirma que esos períodos de detención prolongados son ilegales conforme al derecho ruso. La Constitución prevé un máximo de 48 horas de custodia policial y detención antes del juicio, luego el detenido debe ser llevado ante un juez.

Informar acerca de las violaciones de derechos humanos cometidas por los rusos resultó relativamente más fácil que documentar las perpetradas por los chechenos, se afirma tanto en el informe Bindig como en el de "Human Rights Watch-Helsinki". Ello se debe en parte al hecho de que a los verificadores de derechos humanos les resultó más simple recorrer el territorio bajo control ruso que las plazas fuertes chechenas. Resulta interesante que el Sr. Bindig constatará que la mayoría de las denuncias contra la

12 El Sr. Kovalev era el Comisionado de Derechos Humanos de la Duma de Estado (la cámara alta del parlamento ruso); fue destituido de ese cargo el 10 de marzo de 1995, después de haber criticado abiertamente la intervención rusa en Chechenia. Milita en defensa de los derechos humanos desde los años 1960 y ha denunciado la represión de los disidentes soviéticos. Arrestado en 1974, el Sr. Kovalev pasó siete años en un campo de trabajo por "agitación y propaganda antisoviética". Sus críticas sobre la guerra de Chechenia, le valieron el título de "enemigo", otorgado por el Sr. Pavel Gratchov, Ministro de Defensa de Rusia.

13 *Des témoins font état de tortures systématiques sur les prisonniers tchéchènes de Mozdok...* *Le Monde*, 3 de febrero de 1995. Véase también "Scènes de torture en Tchétchénie", *Libération*, 1ro. de febrero de 1995 y "Russia: Amnesty International Calls for Immediate Action on Allegations of Human Rights Violations in the Chechen Republic", *Amnesty Internacional*, 2 de febrero de 1995.

parte chechena no guardan relación con el conflicto armado que estalló en diciembre de 1994. El autor del informe señala que no solo las autoridades rusas sino también los habitantes y refugiados rusos se quejaron más de la ilegitimidad del régimen del Sr. Dudayev durante los tres años anteriores al conflicto. Las autoridades rusas alegaron que el régimen checheno había practicado una política de "depuración étnica" contra la población rusa del país. Hasta la fecha, no se ha podido verificar la veracidad de esta acusación.

En enero, algunas ONG internacionales manifestaron preocupación por las declaraciones no verificadas de que combatientes chechenos habían hecho prisioneros a conscriptos rusos y ejecutado a los efectivos de las fuerzas especiales que habían capturado. Amnistía Internacional, principalmente, exhortó a las autoridades chechenas a condenar públicamente toda ejecución, garantizar que tales acciones no fueran toleradas, y a tomar medidas eficientes para evitarlas.¹⁴ Human Rights Watch-Helsinki cita el ejemplo de un edificio de apartamentos donde alojaban civiles en el que combatientes chechenos habían almacenado municiones que explotaron durante un ataque. También se ha afirmado que los combatientes chechenos mataron por inadvertencia, no sabiendo que se trata-

ba de civiles que corrían de un refugio a otro.¹⁵ De todos modos, las violaciones de los derechos humanos imputadas a las fuerzas chechenas parecen ser más bien la excepción que la regla.

Se ha dicho que un gran número de soldados rusos fueron víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por sus propios superiores jerárquicos. Informes corroborados de los medios de comunicación denuncian el envío de un gran número de jóvenes conscriptos rusos sin preparación ni entrenamiento al escenario de la guerra donde, como era de prever, perderían la vida.¹⁶ En esos mismos informes se asevera que unidades de conscriptos enteras ni siquiera fueron informadas que su primera destinación sería Chechenia. Cabe señalar que ello "indica claramente graves violaciones del derecho humanitario y de los compromisos de dimensión humana" a los que suscribieron los Estados Miembros de la OSCE.¹⁷

Hacia el 21 de marzo de 1995, tras la caída de Grozny, Rusia logró controlar las zonas que estaban en manos de los chechenos en las tierras bajas, entre ellas, las ciudades de Chali, Argun y Guermes, obligando a los combatientes de Dudayev a atrincherarse en las regiones montañosas del sur, el este y el oeste del país. Pero a medida que la índole del

14 "Russia: Amnesty International Raises Treatment of Captured Russian Troops" - *Amnesty International*, 19 de enero de 1995.

15 *War in Chechnya: New Report From The Field* - Human Rights Watch-Helsinki, Vol. 7, No. 2, pág. 2, enero de 1995.

16 "Too Arrogant, Too Hasty, Too Ill-Prepared" de Micheal Mihalka, publicado en *Transition*, Vol. 1, No. 3, pág. 19, marzo de 1995.

17 "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct" de Michael R. Lucas, publicado en *Helsinki Monitor: Quarterly on Security and Cooperation in Europe*, Netherlands Helsinki Committee, pág. 42.

conflicto iba pasando de una confrontación urbana a un conflicto tipo guerrilla, los tropas rusas siguieron cometiendo graves violaciones del derecho humanitario contra los civiles. A pesar de la retirada de los combatientes chechenos a las montañas, los "rusos bombardearon zonas civiles, tiraron indiscriminadamente contra filas de refugiados y saquearon y destruyeron intencionalmente propiedades civiles, en búsqueda de los escurridizos combatientes de Dudayev."¹⁸

c) *La masacre en Samachki*

De confirmarse los hechos, la masacre de Samachki, al oeste de Chechenia, entre el 6 y el 8 de abril de 1995, probablemente pasará a la historia como uno de los actos más ominosos y repulsivos cometidos por viles elementos rusos durante la guerra de Chechenia. Por lo tanto, es preciso dedicarle una sección del presente artículo.

Samachki tiene 15.000 habitantes, principalmente agricultores y artesanos. Durante tres noches esta pequeña ciudad fue víctima de una incesante barrera de fuego de la artillería pesada. Luego, 3.000 soldados rusos bombardearon con tanques y lanzaron granadas indiscriminadamente en los sótanos que servían de refugio. Un periodista del prestigioso semanario Sunday Times, informó desde allí que tropas psicopáticas rusas se

habían ofrecido una orgía de violencia tras haber capturado la ciudad.

"A los ancianos se les descendía a tiros sin piedad, cuando salían de los refugios en busca de agua. Los jóvenes, cuyo único delito era tener edad para combatir, eran golpeados, torturados y ejecutados. Muchos asesinos parecían estar drogados: agujas y jeringas cubrían las calles."¹⁹

Tal como suele suceder en esos casos, resultó extremadamente difícil verificar las denuncias de las violaciones de derechos humanos cometidas en Samachki, pues las tropas rusas aislaron la ciudad durante varios días. Los periodistas y verificadores de derechos humanos que llegaron una vez levantado el cerco, debieron contentarse de conocer los hechos de oídas y mediante los testimonios de los familiares deshechos por la pérdida de sus seres queridos. Relatos concordantes de los sobrevivientes y de verificadores de los derechos humanos parecen sustentar las denuncias y excluir la eventualidad de una campaña de desinformación estilo "Timisoara". En el Sunday Times se dijo que "los soldados [rusos] poco hicieron por tratar de suprimir las pruebas de la masacre", cuando finalmente permitieron la entrada de occidentales a la ciudad. Colaboradores de la ayuda internacional estiman que hubo 250 muertos como mínimo. Los

18 *Russia: Partisan War in Chechenya on the Eve of the WWII Commemoration - "Human Rights Watch-Helsinki"*, Vol. 7. No. 8, pág. 2, mayo de 1995

19 "Slaughter on the Innocents: Drug-Taking Russian Troops Massacre Women and Children in Chechen Town" publicado en *The Sunday Times*, 16 de abril de 1995, pág. 16.

habitantes de Samachki consideran que son muchísimos más. Fuentes oficiales rusas, citadas por "Human Rights Watch-Helsinki", estiman que en el ataque murieron 120 personas como mínimo.

Mientras que los medios de comunicación oficiales rusos hicieron de Samachki un foco de la resistencia chechena, al parecer la ciudad no era ni más ni menos simpatizante del ideal de independencia que el resto de la región separatista. El general Anatoly Kulikov, comandante de la operación rusa, aseveró que Samachki era "una plaza fuerte del enemigo y que la mayoría de los muertos eran combatientes"; dijo que "no tenía objeción alguna de que la oficina del fiscal ruso investigara los informes de asesinatos de civiles durante el ataque." Sin embargo, hasta la fecha, esta promesa parece haber quedado en nada. "Human Rights Watch-Helsinki" informó que "Memorial", grupo ruso independiente de defensa de los derechos humanos, recabó pruebas fehacientes de que 94 muertos eran civiles, indicación determinante de que las fuerzas rusas violaron la regla de proporcionalidad. Informes procedentes de Samachki sugieren que en el momento del ataque, en la ciudad no había más civiles que combatientes. Si, de hecho, como la parte rusa ha alegado, los combatientes se servían de las residencias de la ciudad como trincheras de combate, la destrucción de las casas no puede considerarse una violación del derecho internacional. "Sin embargo, si solo un pequeño número de combatientes chechenos tomaron posición en los edificios, las fuerzas rusas serían responsables de una violencia desproporcionada", declaró "Human Rights Watch-Helsinki".

La masacre de Samachki, es tan solo un ejemplo de la dimensión de cabal atrocidad pero en modo alguno debería permitirse que ocultara otras atrocidades cometidas a lo largo de toda Chechenia, donde las tropas rusas se entregaron deliberadamente a un modelo de mala conducta que ha caracterizado su comportamiento desde un principio.

d) La crisis de los rehenes en Budennovsk

La guerra se extendió más allá de las fronteras de Chechenia al propio territorio ruso, cuando el 14 de junio de 1995 un grupo de combatientes chechenos con armas automáticas y lanzagranadas tomaron por asalto la ciudad industrial de Budennovsk a unos 200 km al norte de Chechenia. Los chechenos atacaron principalmente los edificios públicos y solo ese día hubo 41 muertos como mínimo y 50 heridos. Cientos de personas fueron capturadas en la ciudad y llevadas por la fuerza al hospital donde los pacientes y el personal también fueron hechos rehenes. Teniendo en sus manos entre 1.000 y 1.500 personas, los chechenos se atrincheraron en el hospital y amenazaron de asesinar a los rehenes si Rusia no cesaba las hostilidades en Chechenia.

El Sr. Shamil Basajev, líder de la operación había pedido, según se informa, que se lanzara una campaña de terror en Rusia pero esta propuesta fue rechazada por el Sr. Dudayev y la jerarquía chechena.

En contrapartida se despacharon a Budennovsk miles de soldados de las tropas rusas cuyos primeros asaltos culminaron en una derrota y carnicería

atroces. Una vez más la conducta de las fuerzas rusas en Budennovsk parece haber sido lunática y reprensible. Al tiempo que los rehenes rusos aterrorizados, muchos de ellos enfermos, agitaban banderas blancas desde las ventanas de la clínica en ruinas, las tropas rusas lanzaron un ataque desproporcionado contra el edificio, haciendo uso de armas automáticas y artillería pesada, lo que provocó el incendio de una de las alas. En informes del 18 de junio se aseveraba que 150 rehenes habían sido asesinados. Más tarde, un grupo de rehenes declararon que los chechenos les habían utilizado de coraza humana. El fiscal militar ruso ordenó que se indagara sobre la muerte de Natalia Aliakina, periodista rusa asesinada por un soldado ruso.

El 18 de junio el Sr. Viktor Chernomyrdin, el moderado Primer Ministro ruso, aterrado por el giro que habían tomado los acontecimientos, se encargó personalmente de negociar con el Sr. Basajev; prometió poner fin a la guerra de Chechenia, apoyar las conversaciones de paz con la jerarquía chechena, y garantizar el salvoconducto de los rebeldes a Chechenia, a cambio de la liberación de los rehenes. Gracias a ello, cientos de rehenes fueron liberados y los 74 combatientes fueron trasladados sanos y salvos a Chechenia donde luego se dispersaron. El Sr. Chernomyrdin ordenó al General Kulikov que suprimiera las operaciones militares el 18 de junio, fecha que marca el fin de la guerra en Chechenia. Según datos oficiales, la tragedia de Budennovsk cobró 120 vidas y representa la más grave violación de los derechos humanos cometida por los rebeldes chechenos.

e) *Uso de minas antipersonales*

En junio de 1995, el CICR manifestó preocupación por otra violación persistente del derecho internacional humanitario: las minas antipersonales. En la ciudad de Chali, situada a unos 80 km al sudeste de Grozny, las autoridades advirtieron a la población de no aventurarse a más de 300 metros del perímetro de la ciudad. Las ciudades de Samachki y Argun tuvieron que hacer frente a la misma amenaza. El temor de las minas y las bombas que no explotaron equivale a seguir dañando las vitales infraestructuras chechenas, agrícolas y demás, por largo tiempo. La ansiedad ha impedido a los habitantes de las aldeas chechenas, laborar el campo y nutrir al ganado. En el momento en que se escribe el presente artículo, existe la posibilidad de que la situación empeore si no se logra volver a las tareas del campo y si los desplazados siguen afluyendo en masa. Esta preocupación se plantea en el informe Bindig, citando el caso de un anciano de Chali, quien no podía llevar sus vacas a pastar por medio de una que detonaran las minas. En ese mismo informe, a pesar de no disponer de pruebas suficientes que demuestren la práctica deliberada de una política de inanición por parte de los rusos, se asevera que dicha "tendencia parece manifestarse de por sí". Si tal fuera el caso, las fuerzas rusas violarían el artículo 14 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra que prohíbe "como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles." Naturalmente, estas consideraciones nos llevan a abordar algunos de los instrumentos internacionales violados durante el conflicto checheno.

V ***Violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho consuetudinario por parte de los rusos.***

"Los derechos humanos, el derecho internacional y los principios de la OSCE se están violando de manera inaceptable en Chechenia. Preservar la integridad territorial [rusa] no se puede lograr a costa de reducir pueblos enteros a escombros y cenizas. Una solución duradera solo puede ser una solución pacífica. Los dirigentes rusos deben comprenderlo."

*Sr. Klaus Kinkel
Ministro de Relaciones
Exteriores de Alemania
16 de enero de 1995.*

a) ***Los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977***

La CIJ y demás organizaciones internacionales de derechos humanos fundaron su condena a la conducta del ejército ruso en textos jurídicos. El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, aplicable tanto a un conflicto armado internacional como a un conflicto armado que "no sea de índole internacional" cuyo cometido es proteger a quienes no combaten y a quienes quedaron fuera de combate, así como la propiedad civil,²⁰ no contempla derogación alguna del principio fundamental de que no se debe perjudicar a los civiles.

"1) Las personas que no participan directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a. los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b. la toma de rehenes;
- c. los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d. las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

20 Cornelio Sommaruga - Human Rights and Internacional Humanitaria Law, publicado en *Bulletin of Human Rights* 91/1, pág. 57, Naciones Unidas, marzo de 1992.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos."

Los actos de los oficiales y de los soldados de tropa rusos en la guerra de Chechenia fueron fuente de honda preocupación. "El hecho de que las fuerzas armadas rusas no hayan evitado hacer daño a la población civil de Chechenia, tal como estipulado en el IV Convenio de Ginebra, supuso que tanto quienes comandaban como los simples soldados de ambas partes cometieran múltiples violaciones del derecho humanitario".²¹

Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977, que constituyen la base del derecho internacional humanitario, son "nada menos que la expresión jurídica de la determinación común de amparar los derechos y garantías de varias categorías de personas en tiempos de guerra", escribe el Dr. Cornelio Sommaruga, Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja.²² El llamado temprano de la CIJ al gobierno ruso de abstenerse de emplear indiscriminadamente la fuerza contra los civiles, llevar a cabo las acciones de sus agentes de conformidad con las normas internacionales aceptadas, y buscar una solución pacífica del conflicto, traduce la urgencia de la situación.

Rusia persistió en argumentar que había intervenido en Chechenia para restaurar el orden constitucional en una de

las repúblicas que la componen. Ahora bien, restaurar el orden y la legalidad, recurriendo a la violencia extrema no tiene sentido, si como se puede prever, genera aún más violencia avivando odios y resentimientos. Además, recurrir a la violencia extrema ejercida en Chechenia da una idea de la propia noción de la legalidad que Rusia se empeñaba en sostener en primer lugar. Porque al hacer blanco de los civiles, en nombre del derecho y el orden nacionales, Rusia violó las disposiciones del derecho internacional que se había comprometido a observar. Considerando que podían restaurar la legalidad infringiendo una legalidad superior - el derecho internacional - las fuerzas rusas no solo fueron culpables de infracciones graves de los Convenios de Ginebra sino que además cometieron el error fatal de ignorar las obligaciones que se habían comprometido a cumplir.

Fuentes bien documentadas ilustran la inobservancia sistemática por parte de las fuerzas rusas de las disposiciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. En un fascículo publicado en enero de 1995, "Human Rights Watch-Helsinki" declara:

"Las fuerzas rusas han demostrado total desprecio por la vida de los civiles de la Chechenia separatista. Testigos oculares dijeron a nuestros investigadores que los rusos tiraron bombas, granadas y

21 "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct" de Michael R. Lucas, publicado en *Helsinki Monitor: Quarterly on Security and Cooperation in Europe*, Netherlands Helsinki Committee, pág. 42, 1995.

22 Cornelio Sommaruga - Human Rights and Internacional Humanitaria Law, publicado en *Bulletin of Human Rights* 91/1, pág. 57, Naciones Unidas, marzo de 1992.

proyectiles de mortero contra edificios de apartamentos, barrios enteros y casas particulares de Grozny y golpearon zonas civiles en las aldeas chechenas de los alrededores y en la vecina Inguchetiya. Una y otra vez, las fuerzas rusas de tierra abrieron fuego contra las civiles desde un vagón ferroviario. Además, destruyeron al menos dos hospitales y parte de un tercero, un orfanato, y varias zonas de mercado. Infligieron miles de muertes civiles y horribles heridas, provocando la huida de unas 350.000 personas."²³

El bombardeo de Grozny y alrededores plantea la famosa cuestión legal de la proporcionalidad, un concepto del derecho internacional humanitario. Si se considera por un lado, que el ejército ruso es uno de los más grandes del mundo y dispone de un enorme potencial de destrucción, y por el otro, que el ejército checheno está poco equipado y es mucho más pequeño en términos de efectivos y recursos, la cuestión de la proporción de las acciones rusas cobra toda su dimensión.

Tal como hemos visto antes, las fuerzas rusas bombardearon zonas residenciales enteras y maltrataron de diversas maneras a civiles inocentes en Grozny, Samachki y otros sitios. Una conducta semejante se parangona a un castigo colectivo a la población civil en su

conjunto. En el intento de castigar al pueblo checheno, cuya vasta mayoría prefiere la independencia al reintegro por la fuerza en la Federación, las fuerzas rusas violaron claramente el artículo 33 del IV Convenio de Ginebra que prohíbe que se inflijan castigos colectivos a la población:

“No se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido. Están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo.

Está prohibido el pillaje.

Están prohibidas las medidas de represalia contra las personas protegidas y sus bienes.”

La masacre de Samachki a la que aludíamos, es un ejemplo fehaciente de la mala conducta de los rusos que tomaron represalias contra los civiles en el intento de desarmar a los huidizos combatientes chechenos. “Human Rights Watch-Helsinki” informó que “[un] hecho perturbador... ha sido el abuso por parte de las fuerzas rusas de su derecho de desarmar para enmascarar el castigo colectivo contra civiles” que el artículo 33 prohíbe expresamente. En el caso de Samachki, y otros pueblos, las fuerzas rusas demandaban de la población que se les hiciera entrega de una cantidad arbitraria de armas -determinada por los informes del servicio de inteligencia- amenazando, en

23 *Russia's War in Chechnya: Victims Speak Out*, publicado en Human Rights Watch-Helsinki, Vol. 7, No. 1, pág. 2, enero de 1995.

caso contrario, con terribles represalias. Según "Human Rights Watch-Helsinki" el incumplimiento de esos pedidos de armas a veces sirvieron de pretexto para lanzar un ataque o detener a la gente. Por ejemplo, Samachki fue bombardeada y tomada de asalto por no haberse podido entregar las 264 armas automáticas, pedidas por los rusos.

Si Rusia arguye, como lo ha hecho, que Chechenia forma parte de la Federación, y si Rusia arguye, como lo ha hecho, que el conflicto checheno es un conflicto interno, entonces debe regirse *ipso facto* por el Protocolo Adicional II a la Convenios de Ginebra, relativo al conflicto armado interno y que estipula reservar un trato humano a los civiles y a quienes han cesado de tomar parte en las hostilidades. El artículo 4 de dicho protocolo prohíbe: "Los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental... en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal." También prohíbe los castigos colectivos, la toma de rehenes, los actos de terrorismo, los atentados contra la dignidad personal, el pillaje y las amenazas de cometer algunos de esos actos. Fuentes bien documentadas atestan que las tropas rusas cometieron muchos de los delitos enumerados en el artículo 4. Al ignorar la validez y supremacía de este artículo del Protocolo II, al igual que otras disposiciones de derecho internacional que rigen concretamente los llamados conflictos internos, el gobierno y el ejérci-

to ruso mostraron a los ojos del mundo, un desprecio total del Imperio del Derecho.

*b) Los Principios Básicos
de la ONU sobre el Empleo
de la Fuerza y de Armas
de Fuego por los Funcionarios
Encargados de Hacer Cumplir
la Ley*

Si Rusia arguye, como lo ha hecho, que sus fuerzas intervinieron en Chechenia para "restaurar el orden constitucional", entonces, sus acciones, en cuanto agentes encargados de "hacer cumplir la ley", deberían haber sido conformes a las disposiciones de los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley²⁴ que establecen:

"4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto."

24 En la nota No. 133 de los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley se dice que en los países donde los poderes políticos son ejercidos por autoridades militares, uniformadas o no, o por las fuerzas de seguridad del Estado, se habrá de considerar que la definición de funcionario encargado de hacer cumplir la ley incluye a los oficiales de dichos servicios.

El bombardeo masivo de objetivos civiles por parte de las fuerzas rusas en Grozny y los alrededores contraviene a los Principios Básicos de la ONU pues a la parte rusa se le ofreció la alternativa de mantener negociaciones con la parte chechena, ya que en aquel momento, el Sr. Dudayev, manifestó la voluntad de entablar conversaciones con los rusos. No obstante, su propuesta fue rechazada por el Kremlin rápidamente. Si tales negociaciones se hubieran llevado a cabo y hubieran tenido éxito, es muy probable que se hubieran salvado cientos, o tal vez miles, de vidas.

Desde un principio, la operación rusa en Chechenia se caracterizó por la falta de restricción. Al respecto, los Principios Básicos de la ONU son claros:

"5(a). Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;

(b) reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana..."

Si a los ojos de Rusia, obtener el control del territorio de Chechenia representaba un "objetivo legítimo", es evidente que no se ejerció restricción alguna para lograrlo. Además, las fuerzas de seguridad rusas, infligieron un daño máximo a la ciudad de Grozny y lesiones a los civiles, chechenos y rusos por igual. En otras palabras, algunos elementos de las fuerzas rusas no solo actuaron de manera desproporcionada sino también criminal, y a despecho de la prohibición del Presidente Yeltsin de cometer tales acciones.

Según los principios básicos de la ONU, la impunidad no tiene cabida en tales circunstancias:

"7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

"8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos."

El hecho de que, al parecer, se hayan tomado pocas o ninguna acción penal o disciplinaria contra esos elementos viles de las fuerzas armadas que cometieron crímenes en Chechenia indica que, permitiendo que prevalezca la impunidad, en Rusia existe una amenaza grave para el Imperio del Derecho. En cambio, se ha informado que los oficiales rusos que se negaron a usar las armas contra objetivos civiles chechenos sí fueron sancionados. Dichas sanciones constituyen una violación de los Principios Básicos de la ONU que estipulan:

"25. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en

cumplimiento (...) de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego...”.

c) *El Código de Conducta de la OSCE sobre los aspectos político-militares de la seguridad*

Cabe señalar que el 6 de diciembre de 1994, cinco días antes de que comenzara la intervención rusa en Chechenia, los Estados Miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) aprobaron en la cumbre de Budapest un documento importante, es decir, el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad.

Uno de los objetivos principales de dicho código es prevenir el empleo de la fuerza militar con fines políticos. “El código no es un tratado ni es jurídicamente vinculante pero todos los Estados de la OSCE contrajeron el compromiso político de comportarse según las normas establecidas en el mismo” declaraba el 11 de enero de 1995, la Sra. Christine Shelly, portavoz del Departamento de Estado de los Estados Unidos.²⁵ El texto intenta dar una mayor especificidad regional y subregional a los instrumentos internacionales que rigen las actividades político-militares y el empleo de la fuerza, entre ellos, la Carta de las Naciones Unidas y los Convenios de Ginebra.

Rusia, en cuanto Estado Miembro de la OSCE, aprobó el código el 6 de diciembre de 1994 y, por ende, se comprometió a respetarlo. En lo que atañe a la impunidad, el párrafo 31 del Código estipula:

“Los Estados participantes velarán por que el personal de sus fuerzas armadas investido de mando ejerza su autoridad de conformidad con el derecho nacional e internacional pertinente y sepa que puede ser considerado personalmente responsable, en aplicación del mencionado derecho, del ejercicio ilícito de dicha autoridad, y que no debe dar órdenes contrarias al derecho nacional e internacional. La responsabilidad de los superiores no exime a los subordinados de ninguna de sus responsabilidades individuales.”

Por lo tanto, “[la] OSCE, la comunidad internacional en su conjunto, al igual que el poder judicial y el parlamento ruso tienen el deber de investigar acerca de estas violaciones y de garantizar que los responsables sean detenidos, juzgados y castigados. También debe hacerse lo propio, respecto a las violaciones, a menor escala pero igualmente graves, cometidas por las fuerzas armadas chechenas.”²⁶

25 El párrafo 39 del código estipula:

“Las disposiciones adoptadas en el presente Código de Conducta son *vinculantes en el plano político*.” En consecuencia, el presente Código no podrá registrarse con arreglo al artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. El presente Código entrará en vigor el 1 de enero de 1995.” (*) Destacado por el autor.

26 “The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct” de Michael R. Lucas, publicado en *Helsinki Monitor: Quarterly on Security and Cooperation in Europe*, Netherlands Helsinki Committee, No. 2, pág. 42, 1995.

En el informe Bindig sobre la situación de los derechos humanos en Chechenia del Comité de Asuntos Legales y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, se recuerda de manera perentoria que los Convenios de Ginebra y el Código de Conducta de la OSCE se aplican al caso de Chechenia y que "Rusia tiene el deber de cumplir con estos documentos de derecho internacional humanitario y debe aplicarlos en el conflicto de Chechenia." Ahora bien, el Sr. Bindig informó que cuando el general ruso Kulikov tuvo que hacer frente a las denuncias de violaciones del derecho internacional humanitario perpetradas por las fuerzas rusas, contestó: "Lamentablemente, algo sucio como la guerra siempre va acompañada de actos sucios." En el informe Bindig se estima que, desgraciadamente, la actitud del Sr. Kulikov parece haberse transmitido y "propagado" entre los soldados rasos; hecho sumamente preocupante pues indica que la jerarquía militar rusa no juzgó oportuno dar un buen ejemplo a las tropas. Por lo tanto, la pseudo justificación del Sr. Kulikov respecto a las atrocidades cometidas por sus tropas en Chechenia sienta las bases de una impunidad generalizada. Más preocupante aún es el hecho de que, al parecer, los superiores estaban al tanto y condenaron tales ultrajes. De haber sido así, ello supondría que las fuerzas rusas adoptaron deliberadamente la política de aterrorizar a la población para doblegar la voluntad de una nación entera.

En este contexto, el Sr. Bindig señaló acertadamente: "después de todo, los Convenios de Ginebra fueron concebidos tras las consecuencias desastrosas de

la Segunda guerra mundial que había provocado una gran cantidad de bajas civiles, a efectos de proteger a todos los seres humanos, entre ellos los no combatientes, de los estragos de la guerra, para que nunca más una guerra incluyera actos 'sucios' perpetrados contra la población civil."²⁷ El informe Bindig y otros documentos sobre la situación en Chechenia señalan el hecho de que también hay límites para la protección de los civiles, dictados por imperiosas necesidades de carácter militar tales como una imperiosa autodefensa. Ahora bien, es norma que el derecho internacional humanitario no sea derogado en tiempos de guerra porque precisamente fue estipulado para tiempos de guerra.

En resumidas cuentas, resulta triste constatar que en la Federación Rusia, desgraciadamente, se ha permitido que prevalezca la cultura de la impunidad. En el informe Bindig se comenta que: "nadie ha sabido que se haya procesado a un soldado por [sus] actos, y menos aún que se le haya condenado; la única excepción a esta regla fue el General Kulikov quien declaró que habiéndose procedido a la instrucción de 60 casos, aproximadamente un 20% de los mismos habían dado lugar a inculpaciones. Respecto a la impunidad, el Sr. Bindig, a quien, al parecer, las palabras supuestamente tranquilizados del Sr. Kulikov, no acaban de convencer, concluye lo siguiente:

"Por lo tanto, se puede resumir diciendo que en principio, no parece haber habido investigación ni procesamiento alguno en cuanto a las violaciones de derechos humanos cometidas

27 "Bindig Report" - *Op. cit.* pág. 7.

por las fuerzas federales rusas contra la población chechena, ni por conducto de la jurisdicción militar ni a través del sistema judicial ordinario. Esta situación es inaceptable. La disciplina militar debe reforzarse de manera que los arrestos arbitrarios, el saqueo, las extorsiones y la lista completa de los abusos [enumerados] en el presente informe se puedan prevenir antes o bien, ser objeto de la debida acción judicial después."28

d) Otros textos internacionales sobre el tema

Esta sección quedaría incompleta si omitiéramos mencionar que las fuerzas rusas no respetaron la Resolución 2444 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1968, relativa a los conflictos armados, en la que se estipulan normas para distinguir entre combatientes y civiles, a efectos de causar el menor daño posible a estos últimos. También existen indicaciones fehacientes de que Rusia podría haber violado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que prohíbe la tortura, y cualquier otra forma de maltrato a las personas.

VI Control gubernamental de las Fuerzas Armadas

El hecho de que el bombardeo de Grozny prosiguiera después que el Sr. Yeltsin ordenara personalmente el cese,

revela la falta de control del ejecutivo sobre los militares, al menos durante algunas etapas de la ofensiva. Este incidente, y otros similares durante la guerra de Chechenia, demuestran que algunos elementos de las fuerzas armadas rusas y de los servicios de seguridad interna sobrepasaron los límites de su mandato habitual. La decisión de intervenir en Chechenia, tal como lo viéramos antes, fue tomada por el Sr. Yeltsin y algunos miembros del gobierno - los llamados "ministros de poder" del Consejo de Seguridad Ruso creado recientemente - contra la opinión de algunos otros miembros del gobierno y de las dos cámaras del parlamento, el Consejo de la Federación (cámara baja) y la Duma del Estado (cámara alta). Ambas privilegiaron la solución política del conflicto respecto a la opción militar de la que era partidario el núcleo militarista del ejecutivo. El 8 de diciembre de 1994, el Consejo de la Federación aprobó incluso una resolución por la que se prohibía expresamente el empleo de la fuerza en Chechenia. Luego, este último y la Duma del Estado aprobaron una serie de resoluciones criticando la decisión del Sr. Yeltsin de recurrir a la acción armada, exhortando a poner fin a la ofensiva y a buscar una solución negociada del conflicto. El 12 de febrero de 1995, el Consejo de la Federación pidió a la Corte Suprema que examinara la constitucionalidad de la decisión del Sr. Yeltsin de invadir Chechenia.

VII Oposición en Rusia a la guerra

Un factor alentador dentro de Rusia, fue el surgimiento de un movimiento de

28 *Ibid.* pág. 20.

oposición pública a la guerra en Chechenia. Manifestaciones de dicha oposición emanaron incluso en el seno del poderoso complejo militar industrial. El General Eduard Votobyov, por ejemplo, el 22 de diciembre de 1994 se negó a dirigir las unidades que comandaba a la batalla cerca de Grozny y por esta razón, se lo pasó a reserva; por su parte, el General Alexander Lebed, partidario de la guerra expansionista y comandante del 14o. regimiento del ejército en Transdníestr, región separatista de habla rusa de Moldova, proclamó públicamente su oposición a la solución militar, a pesar de sus ideas nacionalistas. Muchos otros oficiales y conscriptos anónimos rechazaron la intervención en Chechenia. Madres de jóvenes conscriptos manifestaron públicamente y, a menudo, se vieron obligadas a mandar a sus hijos a escondites lejanos para evitar que fueran reclutados.

Igualmente indicativo del nuevo impulso dado al incipiente movimiento antibélico, es el partido reformista "Opción rusa", así como los militantes líderes de derechos humanos, Sra. Elena Bonner y Sr. Serguei Kovalev que no cesaron de proclamar su posición pacifista. El Sr. Boris Fedorov, senador y ex ministro de finanzas, denunció la invasión rusa calificándola de "gran incompetencia militar que provocó un innecesario derramamiento de sangre" y pidió la renuncia de Yeltsin.²⁹

El informe Bindig revela que la aplastante mayoría de la población en las grandes ciudades de Rusia, tales como Moscú y San Petersburgo, está decidida-

mente contra la guerra, mientras que en el campo, la mayoría respondería a un enfoque más "patriótico". Ahora bien, la presunta fracción entre las zonas urbanas y las zonas rurales del país es bastante simplista y reductora. La oposición a la guerra en zonas remotas de Rusia dista de haberse documentado como corresponde. Según informaciones no verificadas, en las aldeas y pequeñas ciudades rurales estallaron disturbios porque la población trató de evitar que los jovencitos fueran reclutados en unidades que partían a Chechenia. Las manifestaciones de descontento público por la intervención militar en Chechenia emanaron principalmente de la emisora de televisión independiente NTV, aplaudida sobre todo por los informes procedentes de la zona de combate, al igual que otros medios de comunicación. El diario *Izvestija*, por ejemplo, nombró al Sr. Kovalev, Comisionado de Derechos Humanos del Parlamento ruso, "Hombre del año", por haber informado a los ciudadanos acerca de las violaciones de los derechos humanos cometidas en Chechenia y por contradecir una y otra vez la propaganda oficial al respecto, patrocinada por el gobierno.

Entretanto, la red de televisión estatal "Ostankino" se embarcó en una campaña de desinformación activa, administrando a la opinión pública dosis diarias de propaganda en el más puro estilo soviético. A menudo, se puso en duda la neutralidad de los informes sobre los acontecimientos en el "cercano extranjero" y se la sospechó de suscitar sentimientos pro rusos en las ex repúblicas soviéticas, hoy independientes. Más preocupante aún es el hecho de que el Fondo Ruso pro

29 Véase "Chechnya, A Painful Price" de Robert Orttung, publicado en *Transition*, Vol. 1, No. 3, pág. 3, 15 de mayo de 1995.

Libertad de Información entre el Iro. de diciembre de 1994 y enero de 1995, denunciara casi 100 casos concretos de violaciones de los derechos de los periodistas destacados en Chechenia.³⁰ Dichas violaciones van desde la obstrucción de la labor periodística a palizas y asesinatos de algunos periodistas. En pocas palabras, resulta sumamente claro que la guerra provocó una profunda división en la sociedad rusa.

VIII *La posición de la CIJ respecto a Chechenia*

La CIJ no tomó posición en cuanto a la reivindicación independentista de Chechenia y, por consiguiente, tampoco se pronunció respecto a si la guerra era de carácter internacional o no. La posición respecto a Chechenia fue invariablemente que las partes en el conflicto debían respetar el derecho internacional humanitario para evitar bajas civiles. Una vez aclarado esto, la CIJ paulatinamente reconocía que si bien ambos beligerantes habían perpetrado violaciones de los derechos humanos, las de los rusos superaban numéricamente las de los chechenos. El 3 de febrero de 1995, a la luz del número creciente de informes verificados de las atrocidades perpetradas en Chechenia, la CIJ aprobó públicamente la decisión del Consejo de Europa de imponer una suspensión *sine die* a la solicitud de adhesión de Rusia. La CIJ declaró que dicha solicitud era incompatible con las medidas aplicadas por las fuerzas rusas contra los civiles de Chechenia, que violaron los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales,

los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad de la OSCE, la Convención europea para la protección de los derechos humanos y otros instrumentos internacionales. La CIJ consideró que aceptar a Rusia en calidad de Estado miembro del Consejo de Europa sin el debido examen de la conducta de sus agentes en Chechenia resultaría inevitablemente en un debilitamiento de la Convención Europea de Derechos Humanos, y dañaría la credibilidad del Consejo de Europa, organización cuyas metas abarcan, *inter alia*, la defensa del Imperio del Derecho.

El Iro. de marzo de 1995, durante el 51.º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (30 de enero - 10 de marzo de 1995) instó una vez más al ejército ruso a respetar el derecho internacional y exhortó al gobierno de Rusia a buscar inmediatamente una solución pacífica del conflicto. La CIJ se sumó a otras ONG internacionales, pidiendo que relatores especiales de la ONU con los consiguientes mandatos conforme a los campos de competencia - tales como tortura, ejecuciones sumarias, arbitrarias o extrajudiciales - así como grupos de trabajo sobre desapariciones forzadas y detención arbitraria, viajaran inmediatamente a Chechenia. La CIJ declaró que la situación imperante en Chechenia, además de las situaciones bien conocidas en ex Yugoslavia y Ruanda, subrayaban la necesidad de enjuiciar a los autores de violaciones graves de los derechos humanos e infrac-

30 *Ibid.* pág. 7.

ciones graves del derecho humanitario. En la declaración emitida por la CIJ se recuerda que la impunidad reservada a dichos autores propicia el deterioro de la observancia de los derechos humanos en muchos países del mundo. Al respecto, la CIJ se congratuló de los esfuerzos desplegados últimamente para facilitar la creación de un Tribunal Penal Internacional permanente.

El 9 de mayo de 1995, la CIJ exhortó a los jefes de Estado y de gobierno, que participaban en las ceremonias de conmemoración del cincuentenario del fin de la Segunda guerra mundial celebradas en Moscú, que condenaran claramente las violaciones de los derechos humanos cometidas a través del mundo y presionaran para acabar con la impunidad reservada a los autores de tales atrocidades. La CIJ reiteró la responsabilidad penal de los autores de violaciones graves de los derechos humanos en Chechenia, e indicó que la presencia de muchos líderes del mundo en dicha conmemoración, en momentos en que las fuerzas rusas cometían abusos horribles en Chechenia, serviría precisamente para condonar las violaciones de los derechos humanos, y en primer lugar el derecho a la vida de miles de no combatientes.

La CIJ llamó a los líderes del mundo a anunciar que secundarían sanciones monetarias contra la Federación de Rusia, *inter alia*, congelando el préstamo de 6.800 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta que el ejército ruso cesara de violar los derechos humanos en Chechenia y se tomaran las medidas del caso para garantizar que los oficiales y soldados responsables de tales atrocidades fueran enjui-

ciados y castigados como corresponde. La CIJ deploró que pocos Estados hubieran denunciado claramente la enormidad de los crímenes cometidos por Rusia y la ultrajante conducta criminal de algunos elementos de las fuerzas armadas durante la campaña de destrucción y terror desenfundados.

Preocupada por el destino de los militantes antibélicos en Rusia y a efectos de presionar por un juicio justo dentro del sistema de justicia ruso en el contexto de la guerra de Chechenia, el 13 de enero de 1995, la CIJ delegó a la Sra. Tanya Smith, Directora de Programas Legales en el Centro de Moscú para el Constitucionalismo en Europa Oriental, a que observara los dos procesos que se llevaban a cabo ante el Tribunal Administrativo de Moscú contra personas involucradas en manifestaciones pacíficas en oposición a la guerra. Once procesados fueron acusados de haber participado el 11 de enero en una manifestación no autorizada frente a la embajada italiana. Protestaban contra la guerra en Chechenia y la falta de determinación de occidente en denunciar a las fuerzas armadas rusas por las violaciones de los derechos humanos cometidas en dicho conflicto. La manifestación había sido organizada por "Memorial", la organización de derechos humanos más importante de Rusia. El juicio comenzó el 23 de enero y la observadora de la CIJ informó posteriormente, que el juez había archivado todos los casos.

Los militantes de derechos humanos Sr. Seguei Kovalev y Sra. Elena Bonner, parlamentarios, dirigentes pacifistas, madres de soldados y juristas inquietos por la evolución del Imperio del Derecho en Rusia, proclamaron, valiente y públi-

camente, su posición en desacuerdo con las decisiones del "Partido de la guerra" y las tácticas de terror en Chechenia pero sus voces no tuvieron eco suficiente en los gobiernos del mundo entero.

IX La actitud de la comunidad internacional

Durante las primeras semanas de la guerra, la falta de determinación del resto del mundo en condenar las violaciones de los derechos humanos cometidas en Chechenia es sintomática del vacío político que viene imperando desde el fin de la guerra fría. También es indicativa de la actitud "Rusia primero" que, a menudo y no solamente desde el punto de vista táctico, asume la mayoría de los ministros de relaciones exteriores occidentales, gracias a la cual Rusia ha sido favorecida política, económica y financieramente, a raíz de su tamaño e influencia, y en detrimento de los Estados vecinos más pequeños de Europa central y oriental. La tibia oposición de la comunidad internacional a la oficialidad rusa parece obedecer al temor de provocar indirectamente una violenta reacción nacionalista en Rusia.

Un aspecto más preocupante es que occidente, y los EE UU en particular, no perdieron tiempo en calificar públicamente la situación en Chechenia de "conflicto interno" de la Federación de Rusia. Al adoptar esta política de "lavarse la manos", la comunidad internacional no solo quiso evitar el antagonismo con

Rusia, también demostró un sorprendente desconocimiento del derecho internacional en la materia, tanto en tiempos de guerra como de paz. Esta actitud fue denunciada por militantes de los derechos humanos y ONG preocupadas por lo sucedido:

"Cabe señalar que una serie de Estados miembros de la OSCE... no tardaron en declarar públicamente que la guerra en Chechenia era un asunto interno de la Federación de Rusia. Al respecto, la rápida declaración del Sr. Bill Clinton, Presidente de los EE.UU., poco refleja el contenido o el espíritu del Código de conducta de la OSCE firmado recientemente. Asimismo, la posición de la administración estadounidense parece haber pasado por alto que dicho código así como otras normas y procedimientos de la OSCE y otros instrumentos internacionales que no permiten que el calificativo "de carácter interno" respecto a un conflicto justifique el desinterés o la renuencia de la comunidad internacional de actuar resuelta y prontamente para persuadir a las partes en conflicto de resolverlo a la mayor brevedad posible y, a tales efectos, aplicar vigorosamente los instrumentos de la OSCE y demás."³¹

31 "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct" de Michael R. Lucas, publicado en *Helsinki Monitor: Quarterly on Security and Cooperation in Europe*, Netherlands Helsinki Committee, nota al pie de la pág. 38.

El problema es que la actitud tibia y bastante indiferente demostrada por la comunidad internacional en lo que atañe a denunciar las acciones emprendidas en Chechenia por la infame facción "Partido de la guerra" en el seno del gobierno ruso, y algunos elementos iracundos de las fuerzas armadas rusas y las tropas del Ministerio del Interior, indudablemente surtieron el efecto de garantizar al gobierno ruso y sus agentes armados un permiso *de facto* para ignorar intencionalmente los principios básicos del derecho internacional, entre ellos los consagrados en los Convenios de Ginebra de 1949 y en el Código de Conducta de la OSCE, aprobado recientemente.³²

Informes diarios acerca de las atroces violaciones de los derechos humanos perpetradas por las fuerzas rusas acabaron por invertir la tendencia inicial. La Unión Europea (UE), bajo la presidencia francesa, adoptó una posición durísima. El 9 de marzo, el Sr. Alain Juppé, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, declaró que la UE no dudaría en emplear la presión económica para constreñir a Rusia a respetar las normas de derechos humanos en Chechenia. Asimismo, dio a entender claramente al Sr. Yeltsin que el acuerdo comercial provisional con Rusia no se firmaría si esta última no daba garantías en cuanto a la observancia de los derechos humanos. El 15 de marzo, la UE condenó categóricamente las atrocidades cometidas contra los civiles, violando los derechos humanos básicos. El 10 de enero de 1995, el Comité de Asuntos Políticos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa también manifestó su posición respecto a las violaciones de los derechos

humanos, condenando sin reservas el empleo indiscriminado de la fuerza contra la población civil. El 2 de febrero de 1995, la Asamblea Parlamentaria aprobó una resolución por la que suspendía el procedimiento de opinión reglamentario en relación con la solicitud de adhesión presentada por Rusia. En dicha resolución, se enumeran los instrumentos internacionales violados por Rusia, así como el Código de Conducta de la OSCE, para justificar la denegación de la afiliación. Paralelamente, la UE y el Consejo de Europa adoptaron las políticas de carácter condicional que han caracterizado el enfoque europeo en otras partes del mundo.

En comparación, el enfoque estadounidense del problema supuso un rechazo de la política de carácter condicional y la posición fue mucho más tímida que la de los europeos. Los EE.UU. evitaron denunciar la brutalidad sistemática de Rusia contra los civiles y se abstuvieron de emplear su influencia en las instituciones de Bretton Woods para obligar a Rusia a cumplir con las normas internacionales humanitarias. La administración estadounidense, de conformidad con su bien asentada política de favorecer las relaciones internacionales con la Federación de Rusia, restringió las críticas en cuanto a la acción rusa en Chechenia; simplemente manifestó preocupación por las bajas civiles e hizo un llamado a favor de una solución política del problema. En cualquier caso, los EE.UU. mitigaron sistemáticamente las críticas, recordando oportunamente que Chechenia era un asunto "interno" de Rusia. También cabe mencionar que el tono estadounidense no varió ni siquiera después que la masacre de

32 Véase Michael R. Lucas, *Op. cit.*

Samachki fuera revelada al mundo. "Human Rights Watch- Helsinki" comenta:

"Al limitarse a condenar el atropello ruso solo con palabras, la administración [estadounidense] perdió la oportunidad de enviar un mensaje contundente a Moscú de que no aprobaría el asesinato de civiles. De ahí que la presencia del Presidente Clinton [en las ceremonias de conmemoración de la Segunda guerra mundial, el 9 de mayo] y la cumbre Clinton - Yeltsin, celebrada en Moscú el 10 de mayo de 1995, probablemente representara para el gobierno ruso, una aceptación tácita del gobierno de los EE.UU. de la conducta de las fuerzas rusas en Chechenia. Más inquietante aún, la generosa asistencia financiera a Rusia en la que el gobierno estadounidense desempeña un papel determinante, contradice el compromiso declarado de la administración de poner fin al sufrimiento de los civiles en Chechenia y confiere al gobierno ruso el prestigio internacional que busca tan ávidamente. De hecho, el 11 de abril, cuando salieron a luz las atrocidades cometidas en Samachki, el Fondo Monetario Internacional ultimó un préstamo

de 6.800 millones de dólares para ayudar a Rusia a colmar el déficit presupuestario."³³

La CIJ y otras ONG internacionales exhortaron inmediatamente a los gobiernos occidentales que participaban en la conmemoración de la Segunda guerra mundial a suspender dicho préstamo, cuyo monto es el segundo en orden de importancia de toda la historia del FMI. Extrañamente, pocos gobiernos parecen haber pensado que el otorgamiento del mismo era particularmente inoportuno, habida cuenta de la repercusión tremenda y persistente que tuvo en ese momento, la masacre de Samachki en las mentes y los medios de comunicación occidentales.

La intervención internacional directa en Chechenia aguardada durante tanto tiempo, finalmente se concretizó el 18 de abril de 1995, cuando el Grupo de Asistencia de la OSCE llegó a Grozny. El mandato del plantel de la OSCE abarcaba, *inter alia*, investigar las violaciones de derechos humanos cometidas en Chechenia. El amplio mandato del Grupo de Asistencia forzosamente preveía que debería abordar el problema de la impunidad de los autores de violaciones graves de los derechos humanos, perpetradas en Chechenia. La CIJ se sumó a otras ONG internacionales, exhortando al plantel de la OSCE a garantizar que los oficiales y soldados responsables fueran enjuiciados en los foros judiciales correspondientes, conforme a lo prometido por las propias autoridades rusas.

33 *Russia: Partisan War in Chechenya on the Eve of the WWII Commemoration - "Human Rights Watch-Helsinki"*, Vol. 7. No. 8, pág. 6, mayo de 1995.

X *Promover una intervención internacional activa*

Si bien, bajo la égida de la OSCE, las partes beligerantes acabaron por aceptar la negociación, los pasmosos acontecimientos que tuvieron lugar en Chechenia indican que mucho más queda por hacer en el ámbito de la ONU y de la OSCE respecto a una solución preventiva de conflictos. De no ser así habrá muchas más "chechenias", sobre todo porque las relaciones de Rusia con varias repúblicas autónomas distan de ser realmente satisfactorias. Al respecto, la reciente misión de mediación de la OSCE entre las autoridades ucranianas y los representantes de la mayoría de la población de habla rusa de la República Ucraniana Autónoma de Crimea debería considerarse una primera medida a emular; la tensión en Crimea se aplacó, en parte, gracias a la intervención activa de la OSCE en la península.

La presencia de la ONU en la República de Macedonia de la ex Yugoslavia es otro ejemplo de iniciativa internacional exitosa. A propósito de la cual el Profesor Bertrand G. Ramcharan escribe:

"... somos testigos de una evolución en la problemática de las violaciones a los derechos humanos que requiere un mayor énfasis, en el futuro, en las medidas de carácter preventivo por parte del sistema internacional de protección. ... resulta mucho más difícil

confrontar los conflictos (internos y enfrentamientos étnicos) luego que estallan y una vez que las pasiones se vuelven vehementes y prolifera el deseo de venganza. En situaciones de conflicto interno latente... las acciones de mantenimiento de la paz preventivas pueden ser una medida valiosa para dirimir los problemas y prevenir la irrupción del conflicto. Hasta el momento se ha realizado solo una operación de mantenimiento de la paz preventiva, la de las Naciones Unidas en la antigua República Yugoslava de Macedonia... que ha sido ampliamente aclamada por constituir el primer y exitoso despliegue preventivo en la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz."³⁴

XI *Conclusión*

Se ha establecido sin duda alguna que las fuerzas rusas cometieron en Chechenia graves violaciones de los derechos humanos e infracciones graves del derecho internacional humanitario. El uso indiscriminado de las armas contra zonas civiles residenciales y las violaciones de derechos humanos perpetradas contra civiles y combatientes - asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, tortura, saqueo, incendio premeditado, extorsión y desapariciones forzadas - sacudieron al mundo y deberían conde-

34 "Nuevos modelos de protección a los derechos humanos: operaciones preventivas de mantenimiento de la paz" de Bertrand G. Ramcharan, publicado en *La Revista de la Comisión Internacional de Juristas* No. 50 de 1993, pág.110

narse categóricamente. Asimismo, se ha constatado que las fuerzas chechenas también perpetraron violaciones de los derechos humanos, aunque en menor escala, que deberían condenarse con igual rigor. Llevará años, por no decir generaciones, erradicar el odio que alberga en los corazones de ambas partes, si se logra algún día. La impunidad, que hasta la fecha se ha permitido que prevalezca, debe cesar pues en Rusia, el Imperio del Derecho está en juego.

El 10 de julio de 1995, comenzaron las audiencias de la Corte Constitucional Rusa sobre la legalidad de la orden del Presidente Yeltsin de enviar tropas a Chechenia, abriendo un caso que supuso la primera confrontación grave en tribunales entre el parlamento y el presidente desde octubre de 1993. Diputados de ambas cámaras del parlamento pidieron que la Corte dictamine en cuanto a la constitucionalidad de los tres decretos presidencial y la resolución gubernamental que constituyen la base legal de la decisión de enviar tropas a Chechenia el 11 de diciembre de 1994. "Si [Yeltsin] perdiera, le resultaría muchísimo más difícil justificar la campaña de Chechenia y la enorme cantidad de muertes que provocó" opinaba *The Moscow Times*, el 11 de julio de 1995. "La Corte Constitucional debe tomar una decisión histórica, teniendo que elegir entre el poder del derecho o el poder a secas" declaró ante la Corte el Sr. Issa Kostoyev, Jefe del Comité de Legislación Constitucional del Consejo de la Federación. En el momento en que se escribe el presente artículo, las audiencias siguen su curso.

El resultado jurídico de la tragedia chechena determinará la orientación de

la sociedad rusa en el futuro previsible y, a su vez, revelará al mundo si la democracia Rusia puede mantenerse a salvo. El futuro resulta como mínimo sombrío. Es un "signo de los tiempos" que más y más gobiernos, diplomáticos, eruditos y periodistas occidentales predicen el ominoso retorno de un imperio ruso agresivo y revanchista, dirigido por una coalición "rojiparda". De ser así, Chechenia se recordará meramente como un prólogo espectral y distante. Las atterradoras palabras de un polaco que participaba en la manifestación de protesta contra la invasión de Chechenia frente a la embajada de Rusia en Varsovia vienen a la memoria: "Hoy Grozny, mañana Kyiv y pasado mañana Varsovia."

Comentario

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas: 51º Período de Sesiones

A lo largo de su 51º período de sesiones, que comenzó el 30 de enero de 1995 en la oficina de Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, la Comisión de Derechos Humanos discutió por un período de seis semanas, la situación de los derechos humanos en el mundo.

En su discurso de apertura, el alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos declaró que: "en tanto que las violaciones de los derechos humanos continúen, entonces, el trabajo de la Comisión debe continuar". Cabe señalar que el Presidente saliente, señor Peter van Wulfthen Palthe de los Países Bajos criticó la organización y eficiencia del trabajo de la Comisión. En su opinión, el período de sesiones previo, desaprovechó la oportunidad de resolver a través de reformas en el programa, problemas señalados por él en su proyecto de decisión presentado a la Comisión. En este documento, el señor van Wulfthen, proponía soluciones al agrupamiento de los temas del programa, así como a otras dificultades relativas a los procedimientos de la Comisión. El Presidente electo para el presente año, Sr. Musa Bin Hitam, de Malasia, prometió realizar un esfuerzo a fin de proceder de manera consciente y ordenada en el desarrollo del programa, y solicitó a los delegados,

cumplir con los límites de tiempo establecidos para sus discursos e intervenciones.

En su primera reunión, la Comisión eligió la mesa directiva: Presidente: Sr. Musa Bin Hitam (Malasia); Vicepresidentes: Sr. Hocine Meghlaoui (Argelia), Sr. Valentin Dobrev (Bulgaria), Sr. José Pallais (Nicaragua); y como Relator: Sr. Hannu Halinen (Finlandia).

Cuestión de la violación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina

El primer tema discutido en el programa del presente año fue la cuestión de la violación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina. El debate giró en torno al informe sobre los territorios palestinos ocupados (E/CN.4/1995/19) presentado por el Sr. René Felber.

La situación de los derechos humanos en esta región continúa siendo muy preocupante, según información recibida de al-Haq, la organización afiliada a la CIJ en West Bank. Durante 1994, 143

Palestinos fueron muertos por Israelíes (incluidas fuerzas israelíes, unidades especiales y colonos) y otros 16, por la policía palestina. Uno de los principales factores que agrava esta situación es, sin duda alguna, la presencia de los colonos en los territorios ocupados y su comportamiento agresivo respecto a los Palestinos, lo cual obstaculiza el proceso de paz. En términos generales, esta fué la opinión expresada en los informes presentados por varios países de la comunidad internacional, los cuales exhortaron a Israel a que cumpla sus obligaciones internacionales y declararon que no puede haber una paz significativa en las actuales circunstancias.

En su intervención, el Secretario General de la CIJ, Sr. Adama Dieng condenó todo tipo de atentados a la vida, provengan estos de Israel o Palestina. Asimismo, el señor Dieng, se refirió de manera especial al hecho ocurrido el pasado mes de enero en el cual Israel, abierta, pública y explícitamente, apoyó la tortura. El objetivo principal de la intervención del Sr. Dieng, no fue repetir, como lo expresó, la .." triste y deprimente historia de la violación sistemática de los derechos humanos" sino expresar consternación por el informe del Sr. Felber, el cual .. "caracteriza la situación en términos puramente políticos y llega a conclusiones exclusivamente políticas". En este sentido, mientras que la CIJ acepta la decisión de la Comisión de prescindir de los servicios del Sr. Felber, al mismo tiempo está convencida que el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados, debe continuar.

En su resolución 1995/1 sobre la violación de derechos humanos en los terri-

torios árabes ocupados, incluida Palestina, la Comisión lamentó profundamente que continúen las violaciones de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, luego de la firma de la Declaración de Principios el 13 de septiembre de 1993, y en particular que continúen las acciones que provocan muerte y detención de miles de palestinos sin someterlos a juicio, que continúe la ampliación y el establecimiento de asentamientos israelíes, la confiscación de bienes de los palestinos y la expropiación de sus tierras.

La Comisión pidió una vez más a Israel que desista de toda forma de violación de derechos humanos en el territorio palestino y demás territorios árabes ocupados y que respete el derecho internacional, los principios del derecho humanitario internacional y sus compromisos en relación con las disposiciones de la Carta y las resoluciones de las Naciones Unidas. Asimismo instó a Israel a que se retire del territorio palestino, incluida Jerusalén y demás territorios árabes ocupados. La resolución fué aprobada en votación nominal por 26 votos a favor, 2 en contra (Federación de Rusia y Estados Unidos de América) y 21 abstenciones.

En la resolución 1995/2 sobre los derechos humanos en el Golán sirio ocupado, la Comisión exhortó a Israel a que cumpla las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y que desista de modificar el carácter físico, la composición demográfica, la estructura institucional y la condición jurídica del Golán sirio ocupado. Hizo hincapié en que debe permitirse a las personas desplazadas de la población del Golán sirio

ocupado, que regresen a sus hogares y recuperen sus bienes.

Más aún la resolución 1995/2, determinó que todas las medidas y actos legislativos y administrativos que ha adoptado o puede adoptar Israel, con el propósito de modificar el carácter y la condición jurídica del Golán sirio ocupado, son nulos y sin valor y constituyen violaciones flagrantes del derecho internacional. La Comisión decidió también incluir en el programa provisional de su 52o período de sesiones, como cuestión de alta prioridad el tema titulado "Cuestión de la violación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina". La resolución fue aprobada en votación nominal por 25 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos de América) y 23 abstenciones.

Por medio de la resolución 1995/3 sobre los asentamientos israelíes en los territorios árabes ocupados, la Comisión reafirmó que la instalación de civiles israelíes en los territorios ocupados es ilegal y constituye una violación de las disposiciones pertinentes del Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra, del 12 de agosto de 1949. Asimismo, lamentó que el Gobierno de Israel no haya cumplido plenamente lo dispuesto en las resoluciones 1990/1, 1991/3, 1992/3, 1993/3 y 1994/1 de la Comisión de Derechos Humanos; y le instó a que se abstenga totalmente de instalar colonos en los territorios ocupados. La resolución fue aprobada en votación nominal por 46 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos de América) y 3 abstenciones.

El derecho de los pueblos a la libre determinación y su aplicación a los pueblos sometidos a dominación colonial o extranjera o a ocupación extranjera

El tema 9 sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación y su aplicación a los pueblos sometidos a dominación colonial o extranjera o a ocupación extranjera, fue tratado simultáneamente con el tema 4 debido a que ambos están interrelacionados.

El Relator Especial sobre mercenarios, Sr. Enrique Bernalles Ballesteros, expuso a la Comisión su informe sobre la cuestión de la utilización de mercenarios como medio para impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (E/CN.4/1995/29). El Sr. Ballesteros identificó a Angola como uno de los Estados que reclutaba mercenarios, lo que motivó que el gobierno de Angola lo negase abiertamente, agregando que en tanto que la guerra en Angola había llegado a su fin, no había necesidad de enviar monitores internacionales.

El inalienable derecho del pueblo palestino a la libre determinación, sin injerencia externa, fue reafirmado una vez más en la resolución 1995/4, la que pidió a Israel que cumpla con las obligaciones que le impone la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, y que se retire del territorio palestino, incluida Jerusalén y demás territorios árabes que ocupa por la fuerza militar desde 1967, de modo que el pueblo palestino pueda ejercer su derecho universalmente reconocido a la libre determinación. La Comisión decidió incluir en su 52º período de sesiones como tema de alta prioridad la situación en

la Palestina ocupada. La resolución fue aprobada en votación nominal por 27 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos de América) y 22 abstenciones.

En la resolución 1995/5 sobre la utilización de mercenarios como medio para impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, la Comisión declaró que el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios deben ser considerados como delitos que preocupan seriamente a todos los Estados; asimismo, instó a todos los Estados a que impidan que los mercenarios utilicen sus territorios en contra de cualquier Estado soberano; exhortó a todos los Estados que aún no lo han hecho a que consideren la posibilidad de ratificar o adherirse a la Convención Internacional contra el Reclutamiento, Utilización, Financiamiento y Entrenamiento de Mercenarios; y decidió prorrogar el mandato del Relator Especial por un período de tres años.

La Comisión decidió también considerar en su 52o período de sesiones la cuestión de la utilización de Mercenarios como medio de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, y recomendó un proyecto de decisión al Consejo Económico y Social, para su adopción, por el cual el Consejo aprobaría la decisión de extender el mandato del Relator Especial, por un período de tres años y solicitar al Secretario General que le proporcione toda la asistencia que sea necesaria. La resolución fue aprobada en votación nominal por 34 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos de América) y 15 abstenciones.

Concerniente al proceso de paz en el oriente medio, la Comisión enfatizó en la resolución 1995/6, que el logro de una paz justa y duradera en el Oriente Medio, era vital para la plena realización de los derechos humanos en la región; acogió con beneplácito, el proceso iniciado en Madrid y expresó su apoyo a las negociaciones bilaterales posteriores; asimismo, acogió con satisfacción el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina y los positivos esfuerzos por ella desplegados para desarrollar una forma de gobierno satisfactorio basada en la voluntad del pueblo palestino y en procedimientos democráticos. La Comisión, pidió además, al Centro de Derechos Humanos que facilite previa solicitud, su programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica a la Autoridad Palestina e invitó a los gobiernos a que contribuyan a este programa; finalmente estimuló la continuación de las negociaciones para la aplicación de la próxima fase de la Declaración de Principios. La resolución fue aprobada en votación nominal por 50 votos a favor y ninguno en contra.

La Comisión expresó en la resolución 1995/7 sobre el Sahara Occidental su esperanza de que las negociaciones directas entre el Reino de Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro se reanudarán próximamente con miras a crear un ambiente propicio para la aplicación rápida y efectiva del Plan de Arreglo; en consecuencia, decidió seguir la evolución de la situación en el Sahara Occidental y examinar esta cuestión en su período de sesiones de 1996, como un asunto de alta prioridad.

Violaciones de los derechos humanos en el África meridional: informe del Grupo Especial de Expertos; vigilancia y ayuda para la transición democrática en Sudáfrica, y aplicación de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

En el punto de Sudáfrica, la Comisión tuvo como referencia el informe de la Relatora Especial sobre la vigilancia y asistencia para la transición a la democracia (E/CN.4/1995/24), así como el informe del Grupo Especial de Expertos, referente a las violaciones de los derechos humanos en Sudáfrica.

En la resolución 1995/9 sobre la vigilancia y asistencia para la transición democrática en Sudáfrica, la Comisión expresó su profunda satisfacción por la entrada en vigor de la nueva Constitución de Sudáfrica, la celebración de elecciones conforme a la norma de una persona/un voto, la convocación del nuevo Parlamento de Sudáfrica, y la toma de posición de su nuevo Presidente y del Gobierno de Unidad Nacional. La Comisión también consideró que el mandato de la Relatora Especial había concluido con éxito y decidió suprimir de su programa el tema titulado "vigilancia y asistencia para la transición democrática en Sudáfrica".

En lo concerniente a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Represión y Castigo del Crimen del Apartheid (resolución 1995/10) la Comisión, tomando nota del informe del Grupo de los Tres, reconoció que la diligente aplicación y vigilancia de la Convención Internacional de parte de la comunidad internacional, contribuyó

considerablemente al desmantelamiento del apartheid en Sudáfrica y decidió suprimir del programa el tema titulado "Aplicación de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid". En la resolución 1995/8, la Comisión felicitó a todos los sudáfricanos y a sus dirigentes políticos por haber logrado poner fin al apartheid y por haber establecido, mediante negociaciones de amplia base, los cimientos de una nueva Sudáfrica democrática y no racial, con igualdad de derechos para todos.

El observador de Sudáfrica dijo que con la aprobación de las resoluciones, la Comisión había cerrado un importante capítulo en su historia, un capítulo que ni Sudáfrica ni la Comisión deseaban abrir nuevamente. Expresó asimismo, que su gobierno adjudicaba una gran importancia a esta decisión en la medida que solamente a través de este proceso "limpio" la nueva Sudáfrica podía asumir correctamente su lugar en la Comisión.

Aplicación del Programa de Acción para el Tercer Decenio de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial

Se dedicaron tres días de debates al tema del racismo y la discriminación racial. En relación con el programa de acción para el Tercer Decenio de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, el Relator Especial Sr. Maurice Glélé - Ahanhanzo, agradeció a la Comisión por la acogida dada a su informe (E/CN.4/1995/78/Add.1) sobre las formas contemporáneas de racismo. Su mandato incluyó el examen de las formas de racismo y discriminación contra

negros, árabes y musulmanes, xenofobia, negrofobia, antisemitismo y violaciones de derechos humanos de la mujer y trabajadores migrantes. El Relator Especial alentó a todas las ONGs, incluidas aquellas que ya han trabajado con él, a continuar su valiosa contribución en esta tarea.

En opinión general de la Comisión, los gobiernos deberían cooperar y trabajar de manera conjunta a fin de reforzar las normas humanitarias relativas a la discriminación racial. Los conflictos y la violencia debidos al racismo podrían finalmente amenazar la paz y la seguridad del mundo (ex-Yugoslavia y Ruanda). Se observó que los objetivos principales de los dos primeros años no se habían alcanzado y se aceptaron las recomendaciones del Relator Especial relativas a la importancia de los programas educativos en materia de derechos humanos.

La Comisión adoptó la resolución 1995/11 sobre la aplicación del Programa de Acción para el Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, en la cual declara que todas las formas de racismo y discriminación racial, tanto en su forma institucionalizada como las que derivan de doctrinas de superioridad como la "depuración étnica", se cuentan entre las más graves violaciones de los derechos humanos en el mundo contemporáneo y se deben combatir por todos los medios disponibles. En consecuencia, exhortó a la comunidad internacional a que proporcione al Secretario General, recursos financieros suficientes para tomar medidas eficaces contra el racismo y la discriminación racial y pidió a éste que vele por que se obtengan los recursos financieros necesarios para la ejecución de las

actividades del Tercer Decenio durante los bienios 1994-1995 y 1996-1997.

Respecto a las medidas para combatir las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial, xenofobia y otros tipos análogos de intolerancia, la Comisión tomó nota en la resolución 1995/12 del informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otros tipos análogos de intolerancia, y le pidió que continúe examinando los incidentes de discriminación contra negros, árabes, musulmanes, xenofobia, negrofobia, antisemitismo y otras formas análogas de intolerancia, así como las medidas que adopten los gobiernos para combatirlas, e informe al respecto a la Comisión en su 52o período de sesiones.

En la decisión 1995/104 sobre la conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial y étnica, la xenofobia y otras formas contemporáneas conexas de intolerancia, la Comisión recomendó por conducto del Consejo Económico y Social, a la Asamblea General, considerar la posibilidad de convocar una conferencia mundial sobre el tema. Cabe señalar asimismo que el proyecto de decisión 1, propuesto por la Subcomisión, sobre una conferencia mundial contra el racismo, fué aprobado sin votación.

Derechos económicos, sociales y culturales y la realización del derecho al desarrollo

"Decir que se debe mejorar a todo costo el respeto a los derechos humanos, es un lujo que está lejos de la realidad cotidiana", expresó el delegado de Sudán; esta afirmación estableció el marco del

debate de la Comisión sobre los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo.

Los delegados centraron su atención en el problema de la deuda multilateral e instaron a un verdadero diálogo político entre deudores y acreedores de acuerdo con los principios de responsabilidad compartida. Asimismo, se hizo hincapié en la gran diferencia existente entre la voluntad política expresada y la real aplicación del derecho al desarrollo y se planteó el interrogante respecto a lo que estaban haciendo las naciones ricas para reducir el abismo que separa al rico del pobre.

Más aún, se declaró que todas las categorías de derechos humanos eran indivisibles y ningún tipo de derechos debería tener prioridad sobre otro, tal como quedó establecido en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. No obstante, algunos delegados expresaron que el derecho al desarrollo requería de un clima económico favorable y que las políticas de ajuste estructural, deberían tener elementos que mitiguen su impacto en los sectores más vulnerables de la sociedad. La mayoría de oradores expresaron su esperanza de que el resultado de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, 6 - 12 de marzo de 1995), cuyos objetivos de alivio de la pobreza, reducción del desempleo y de la exclusión social, contribuirá a un mayor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

El delegado de los Países Bajos y ex-Presidente de la Comisión (Sr. Peter van Wulfthen Palthe) reconoció que existe una cierta tensión entre los derechos

civiles y políticos, de una parte, y los derechos económicos sociales y culturales, de otra. Los primeros requieren ciertas restricciones de parte de los gobiernos, mientras que los segundos, necesitan una intervención activa de los mismos. Esta tensión, en su opinión, puede ser controlada por la combinación de una democracia representativa, respeto por los derechos humanos, una economía de mercado y la formulación de políticas sociales que promuevan la igualdad de oportunidades.

Seguidamente, en la resolución 1995/15 la Comisión solicitó al Secretario General crear una unidad en el Centro de Derechos Humanos, para la promoción de los derechos económicos sociales y culturales, en particular lo relativo al peso de la deuda de los países en vías de desarrollo y la realización del derecho al desarrollo. La Comisión decidió continuar considerando, en su 52º período de sesiones, el tema del programa titulado: "Cuestión del ejercicio en todos los países de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", así como los problemas especiales con que se enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos para hacer efectivos estos derechos, incluidos:

- a) problemas relativos al derecho a disfrutar un nivel de vida adecuado; la deuda externa; políticas de ajuste estructural y sus efectos en el pleno disfrute de los derechos humanos, y en particular, en la aplicación de la Declaración del Derecho al Desarrollo;

b) las consecuencias del injusto orden económico internacional existente sobre las economías de los países en vías de desarrollo, y el obstáculo que esto representa para el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La resolución 1995/13 sobre la consecuencia de las políticas de ajuste originadas por la deuda externa para el goce efectivo de los derechos humanos y especialmente para la aplicación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, fue aprobada en votación nominal por 33 votos a favor (Asia, Africa, Oriente Medio y América Latina), 15 en contra (Europa Occidental y del Este, Estados Unidos de América, Canada y Australia), y 4 abstenciones.

En lo que respecta a los derechos humanos y el medio ambiente, la Comisión pidió en la resolución 1995/14 que las Naciones Unidas publiquen en todos los idiomas oficiales el informe final del Relator Especial de la Subcomisión; que se presente en su 52º período de sesiones un informe con las opiniones de los gobiernos, organismos especializados y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, acerca de las cuestiones planteadas en el informe del Relator Especial; y decidió continuar considerando esta cuestión en su próximo período de sesiones.

Concerniente a la cuestión de la realización en todos los países de los derechos económicos, sociales y culturales, se recomendó en la resolución 1995/15 que el Centro de Derechos Humanos convoque seminarios de expertos para los presidentes de los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos, repre-

sentantes de agencias especializadas y organizaciones no gubernamentales, así como representantes de los Estados, centrados en derechos económicos, sociales y culturales específicos, a fin de aclarar el contenido de tales derechos. La Comisión también invitó a los Estados Miembros a considerar la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional que defina las medidas destinadas a mejorar la situación de los derechos humanos y procure la participación de las comunidades afectadas por la no realización de esos derechos.

Además, se pidió al Secretario General que invite a las instituciones financieras internacionales a que sigan considerando la posibilidad de organizar un seminario de expertos sobre el papel de esas instituciones en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Se solicitó asimismo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que reconozca la dimensión de derechos humanos del desarrollo social y que use los derechos reconocidos por las convenciones de derechos humanos como base para el programa de acción que apruebe la Cumbre de Copenhague.

En la resolución 1995/16 la Comisión hizo suya la resolución 1994/41 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, del 26 de agosto de 1994, en la que tomó nota con agradecimiento del informe provisional del Relator Especial sobre los derechos humanos y la extrema pobreza y le invitó a que continúe prestando particular atención en la elaboración de sus informes a los aspectos siguientes: los efectos de la extrema pobreza en el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales

por las personas que la padecen; los esfuerzos que realizan las poblaciones más pobres para poder ejercer sus derechos, y las condiciones que les permiten hacer valer y transmitir sus experiencias e ideas, así como las de aquellos que efectúan un trabajo comprometido con ellos. Se invitó asimismo, al Relator Especial a que preste atención a la declaración y programa de acción que aprueba la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

En el texto de la resolución 1995/17 sobre el derecho al desarrollo, la Comisión pidió al Secretario General que dote al Centro de Derechos Humanos de un servicio de coordinación encargado del seguimiento de la Declaración del Derecho al Desarrollo y su aplicación. Acogió también favorablemente los esfuerzos realizados por el Grupo de Trabajo hacia el establecimiento de un mecanismo permanente de evaluación, para el seguimiento de la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo. La Comisión además recomendó al Consejo Económico y Social que dedique, el más alto nivel de trabajo de uno de sus períodos de sesiones, a evaluar la aplicación de la Declaración y que el tema de la realización del derecho al desarrollo quede debidamente reflejado en los trabajos y resultado final de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. La resolución fue aprobada en votación nominal por 36 votos a favor (Asia y países del Sur) 15 en contra (países occidentales) y 1 abstención.

En el informe de la Subcomisión sobre el derecho a una vivienda adecuada, la Comisión invitó al Relator Especial a que presente su informe final a la Subcomisión en su 47o período de

sesiones (Res. 1995/19). Recomendó asimismo, que el Consejo Económico y Social apruebe el pedido de la Comisión al Secretario General para que facilite al Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, toda la asistencia financiera, técnica y especializada que pueda requerir para terminar su informe final.

En lo que respecta a los derechos humanos y la distribución de los ingresos (Decisión 1995/105) la Comisión adoptó sin someter a votación, la decisión de nombrar al Sr. José Bengoa, Relator Especial sobre la relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos, en el plano nacional e internacional, teniendo también en cuenta los informes preliminares y el informe final del Relator Especial de la Subcomisión sobre la extrema pobreza.

Los derechos de la mujer, los métodos de trabajo de la Comisión, y los desplazados internos

Los derechos de la mujer podrían integrarse plenamente en los mecanismos del sistema de Naciones Unidas, si se permite a la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que formule comentarios sobre los diversos informes de los Relatores Especiales y Grupos de Trabajo de la Comisión. Asimismo, se sugirió que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos revise los informes elaborados para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

En este aspecto, se aprobaron las siguientes resoluciones: eliminación de la violencia contra la mujer (Res.1995/85) y la cuestión de la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas (Res. 1995/86).

Respecto al tema de los mecanismos de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se instó a llevar a cabo una revisión urgente de los servicios de asesoramiento y de asistencia técnica en materia de derechos humanos, debido a que, al parecer, algunos gobiernos han utilizado éstos como un medio para evitar rendir cuentas a la supervisión internacional y porque además, no han tenido un real impacto en la situación de los derechos humanos. El Primer Ministro Adjunto de los Países Bajos expresó que era necesaria la creación de una Corte Internacional Penal permanente que desempeñe un papel fundamental en la rectificación de las violaciones graves de derechos humanos y que establezca responsabilidades personales. Hizo hincapié en que el principal obstáculo para el logro de los objetivos de las actividades de derechos humanos en las Naciones Unidas, era la creciente precariedad de la situación financiera.

Se aprobaron resoluciones en los siguientes aspectos: Medios de superar los obstáculos al establecimiento de una sociedad democrática y condiciones para el mantenimiento de la democracia (Res.1995/60); Composición del personal del Centro de Derechos Humanos (Res.1995/61); Respeto del derecho a la libertad universal de viajar e importancia vital de la reunificación familiar (Res.1995/62); Fortalecimiento del Centro de Derechos Humanos

(Res.1995/64); Derechos Humanos y Terrorismo (Res.1995/43); Protección de los derechos humanos de las personas infectadas con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) (Res. 1995/44); Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales (Res.1995/46); Decenio para la educación sobre derechos humanos (Res.1995/47); Arreglos regionales para la promoción y protección de los derechos humanos en la región de Asia y el Pacífico (Res.1995/48); Desarrollo de actividades de información pública en la esfera de derechos humanos, en particular la Campaña Mundial de Información Pública sobre Derechos Humanos (Res.1995/49); Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Res.1995/50).

El asunto de los desplazados internos constituyó un tema de debate importante en la Comisión, la cual en razón de la gravedad de esta situación aprobó la resolución 1995/57 para prorrogar el mandato del Representante del Secretario General, (Sr. Francis Deng de Sudán) por un período de tres años. La CIJ expresó su apoyo al trabajo del Sr. Deng y planteó algunas interrogantes que deberían ser tomadas en consideración a fin de que mejore su mandato: ¿Cómo se debería orientar la ayuda internacional y diversificarla, con miras a hacerla extensiva a aquellos grupos particularmente afectados por el desplazamiento interno tales como mujeres, niños y otros grupos vulnerables?; ¿De qué manera se puede impedir la manipulación política de la ayuda internacional?; ¿Qué tipo de mecanismos se puede establecer para prevenir la expansión de ciertas crisis y permitir una acción urgente de parte de la comunidad inter-

nacional en coordinación con los organizaciones humanitarias y no gubernamentales?

Tortura, detención y encarcelamiento

Francia fué el primer Estado en presentar sus opiniones, en nombre de la Unión Europea, sobre este tema, no sólo las cuestiones sobre detención y encarcelamiento, sino también, las relativas a la tortura, tratos inhumanos y degradantes, desapariciones forzadas y en particular, la situación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces Inhumanos y Degradantes, así como la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo a la misma. En la resolución 1995/33, la Comisión recomendó que un Grupo de Trabajo abierto se reúna nuevamente en 1996 para discutir éste proyecto, antes del 52º período de sesiones de la Comisión.

Cinco Relatores Especiales presentaron sus informes, comentando sobre desapariciones, detenciones arbitrarias y tortura, en el mundo. Todos coincidieron en afirmar que pocos gobiernos habían adoptado las medidas necesarias para incorporar el acto de la desaparición forzada como un crimen punible, susceptible de penas apropiadas, en los códigos penales nacionales. El Sr. Iván Tosevski, Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, expresó su satisfacción por el hecho de que dos gobiernos que en el pasado habían declinado su cooperación, Angola y Marruecos, habían recientemente adoptado una actitud abierta y positiva al abordar las discusiones en el Grupo. Contrariamente, el Sr. Tosevski expresó su consternación ante la persistente

negativa de parte de Serbia y Montenegro a su pedido de visitar esos países, con el fin de efectuar investigaciones pertinentes, tal como lo pidió la Comisión en su resolución aprobada para tal efecto. Esto se enfatizó en la resolución (Res.1995/89) aprobada el presente año y tratada en el contexto de Bosnia y Herzegovina. Respecto al problema de las personas desaparecidas en el territorio de la ex-Yugoslavia, la Comisión adoptó la resolución 1995/35, en la cual insta a la República Federal de Yugoslavia a permitir a un miembro del Grupo de trabajo, visitar Belgrado y obtener toda la información relevante sobre las personas desaparecidas.

De otra parte, la reacción de la representación de China ante el informe sobre Detenciones Arbitrarias fué enérgica. El Sr. Zhang Lishan, quien tomó la palabra en nombre de China afirmó que el Grupo de Trabajo había excedido su mandato al haber revisado e incluso evaluado las instituciones y mecanismos políticos de Estados soberanos. Señaló que el informe era tendencioso y lleno de ejemplos selectivos, parcializado, políticamente prejuiciado e injusto y que efectuaba juicios a la ligera sobre la cuestión de detenciones arbitrarias.

De la misma manera, Sudán tuvo una reacción defensiva y crítica. El delegado de Sudán señaló que a pesar de su cooperación, el informe contenía afirmaciones sin base substancial. Algunos individuos, reportados como detenidos, no habían incluso sido detenidos, mientras que otros habían sido juzgados por actos de sabotaje.

El representante de la delegación Colombiana, señaló que todos los proble-

mas de derechos humanos de su país, deberían ser analizados en el contexto del conflicto armado interno; lo cual se aplicaba en particular a los casos de detenidos y prisioneros. Colombia expresó que el sistema judicial secreto existente, conocido como "regional" es utilizado por el gobierno como única garantía para proteger la vida de los abogados, jueces y testigos que participan en los juicios seguidos a personas involucradas en drogas, terrorismo o subversión.

En este punto del debate, el Centro para la Independencia de Jueces y Abogados de la CIJ, presentó su sexto informe anual "Ataques a la Justicia", recién publicado. Su contenido fue comentado por la Sra. Mona Rishmawi, en su intervención oral. De acuerdo a los datos proporcionados en este informe, 572 juristas en 58 países han sufrido represalias entre junio 1993 y diciembre 1994, por el ejercicio de sus funciones profesionales. Magnificó la importancia de la implicación de las Naciones Unidas en la defensa de la independencia del poder judicial y la abogacía. Los hechos antes mencionados, ocurrieron en los siguientes países: Argelia, Colombia, Perú, Egipto, Guinea Ecuatorial, Italia, Francia, Túnez, Marruecos, Malasia, Australia, Kenya, Indonesia, Nigeria, Chile, Turquía y los Estados Unidos de América. La CIJ, acogió con satisfacción el informe del Relator Especial Sr. Dato' Param Kumaraswamy sobre la independencia del poder judicial, en el cual esboza adecuadamente los principios básicos de esa independencia y la de la profesión legal y expresa su esperanza en el futuro. La Comisión también acogió con satisfacción el informe presentado por el Sr. Kumaraswamy y pidió al Centro de Derechos Humanos que publique un

resumen del mismo, conteniendo los hechos principales. (Res. 1995/36).

Amnistía Internacional declaró que la Comisión desempeñaba un papel vital en la lucha contra las persistentes y graves violaciones de los derechos humanos, donde fuera que éstas ocurrieran. Señaló asimismo que era lamentable la insuficiencia de recursos para aplicar sus mecanismos e hizo hincapié en la necesidad de contar con suficientes recursos humanos para llevar a cabo visitas a los lugares donde se producen violaciones de los derechos humanos.

Esta preocupación fué también expresada por la Comisión en la resolución 1995/40, al señalar la inadecuada provisión de recursos humanos y materiales que le permitan cumplir con su tarea. En la misma, la discusión se centró en las limitaciones señaladas por el Relator Especial respecto al derecho a la libertad de opinión y expresión y se le invitó a prestar especial atención a la situación de las mujeres y la relación existente entre la aplicación efectiva del derecho a la libertad de opinión y los incidentes de discriminación contra ellas, basados en el sexo.

Varias de las intervenciones efectuadas por las organizaciones no gubernamentales sobre este tema, consistieron en testimonios de víctimas de abusos de derechos humanos. Uno de los testimonios más conmovedores fué el presentado por Palden Gyatso en nombre del Movimiento Internacional contra toda forma de Discriminación y Racismo. El expositor, un monje Tibetano que había pasado 33 años en prisiones chinas y campos de trabajos forzados del Tibet, declaró que había sido objeto de las más

inimaginables pruebas, trabajos forzados, privación de alimentos y toda suerte de actos crueles tales como azotes, golpizas y abusos sexuales.

Jan Bolad Saud Baghistani, declaró a la Comisión que había sido arrestado y torturado por las autoridades Iraquíes; y hablando por el Comité Internacional para la Seguridad y la Cooperación Europea, afirmó que había recibido amenazas de parte de los miembros de la delegación diplomática Iraquí ante la Comisión, y que el gobierno Iraquí quería asesinarlo. Señaló que estaba dispuesto a mostrar las cicatrices dejadas en su cuerpo por las quemaduras de cigarrillos y objetos punzantes y pidió a la Comisión examinar sus denuncias de tortura.

En la resolución 1995/37, la Comisión instó a todos los gobiernos a promover la aplicación de la Declaración de Viena y, el cumplimiento de sus obligaciones financieras con las Naciones Unidas por parte de los Estados.

La Organización Árabe de Derechos Humanos dirigió la atención de la Comisión hacia la situación de los detenidos libaneses en los territorios árabes ocupados, especialmente en los campamentos del Sur de Líbano y la prisión de El-Khiam. Afirmó que existían evidencias de graves violaciones de los derechos humanos de los "prisioneros", en particular prácticas de torturas. La mayoría de ellos no han sido sometidos a proceso legal, ni convocados a una corte de justicia y han sido encarcelados por omisión del pago de impuestos, hecho que se considera como un acto de rebeldía contra la ocupación. Algunos detenidos han muerto en El-Khiam, sin que el gobierno de

Israel haya tomado las medidas necesarias para investigar las causas de esas muertes. Informó asimismo, que las visitas de los familiares eran restringidas o simplemente prohibidas y que se había negado el acceso del Comité Internacional de la Cruz Roja, a fin de que examine las condiciones de la prisión. El interlocutor, instó a la Comisión a que tome acción y condene a Israel por su persistencia en mantener detenidos a los prisioneros libaneses; que se pida al gobierno que investigue las razones de las muertes y que libere los enfermos, los menores de edad, las mujeres y aquellos cuyas sentencias han expirado.

Acceso de las ONGs a la ONU

El seminario auspiciado por el Servicio Internacional para los Derechos Humanos, reunió alrededor de 200 representantes de ONGs, para discutir su participación en la Comisión de Derechos Humanos. La subrepresentación de las ONGs constituye una preocupación creciente, sobre todo cuando la adjudicación del "estatuto consultivo" depende del Consejo Económico y Social, de acuerdo a criterios hasta ahora no publicados. Cabe señalar que solamente las ONGs que gozan del estatuto consultivo, tienen derecho a formular declaraciones orales o escritas.

Los representantes de las ONGs de Asia, América Latina, Europa del Este y África, informaron sobre la situación de las ONGs en sus países y las dificultades a las que están enfrentadas; por ejemplo, el representante del grupo Latinoamericano dijo que la simple deficiencia o falta de líneas telefónicas y de fax, servicios que en los países occiden-

tales funcionan eficientemente, hacen el cumplimiento de la tarea mucho más difícil. Este obstáculo para la difusión de la información debido a la escasez de recursos, puede traer consigo consecuencias serias como en el caso de muchas organizaciones no gubernamentales africanas que desconocen completamente la existencia del Grupo de Trabajo sobre la Declaración para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, el cual ha estado activo por un período de diez años.

Situación de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos; buen funcionamiento de los órganos establecidos en virtud de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas

En lo referente a la sucesión de los Estados en materia de tratados internacionales de derechos humanos, la Comisión pidió en la resolución 1995/18, a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, que sigan ocupándose de la aplicabilidad de los respectivos tratados internacionales a los Estados sucesores, con el fin de ayudarles a cumplir sus obligaciones. Pidió también al Secretario General que aliente a los Estados sucesores a que confirmen sus obligaciones respecto de los tratados en los que eran parte los Estados predecesores.

En la resolución 1995/22, sobre la situación de los tratados internacionales de derechos humanos, invitó al Secretario General a que intensifique sistemáticamente los esfuerzos por alentar a los Estados a que formen parte en los tratados, e instó a los Estados Partes a

que cumplan oportunamente sus obligaciones de presentar informes y que en éstos, presenten por separado los datos relativos a hombres y mujeres. Asimismo, la Comisión pidió al Secretario General considerar la manera de ayudar a los Estados Partes en los Tratados, con su consentimiento, a preparar sus informes mediante la organización de seminarios, o cursos prácticos para capacitar a los funcionarios encargados de la preparación de esos informes y proveer al Comité de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de medios adicionales para hacer frente de manera eficaz y oportuna al creciente aumento de trabajo.

Subcomisión, incluyendo el tema de los Pueblos Indígenas

Antes de comenzar la discusión general del trabajo de la Subcomisión sobre Pueblos Indígenas, la Presidenta (J.S. Attah) de la Subcomisión tomó la palabra en la Comisión, a fin de presentar su informe contenido en los documentos E/CN.4/1995/2 y E/CN.4/1995/83.

La Presidenta declaró que se debería permitir a los representantes de las poblaciones indígenas que no tienen estatuto consultivo, participar en los debates del proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en otros niveles diferentes a la Subcomisión.

En el transcurso de la discusión los oradores apoyaron la propuesta del establecimiento de un foro permanente sobre las poblaciones indígenas y de un mecanismo para supervisar la aplicación de la

Declaración de las Naciones Unidas. Se propuso también la formación de un grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración, el cual incluiría una amplia gama de organizaciones indígenas; asimismo, se expresó que había llegado el momento de que la Comisión cree un tema separado en el programa concerniente a esta problemática. Los interlocutores describieron la situación de los pueblos indígenas en diferentes países (e.j. México, Brasil, Estados Unidos de América) las consecuencias de la limitada participación política de las poblaciones indígenas y también el papel de las corporaciones transnacionales en la usurpación de tierras y recursos indígenas.

Más adelante, la Comisión, tomando nota del informe de la Subcomisión sobre Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, hizo un llamamiento, en su resolución 1995/25, concerniente al tráfico de mujeres y niñas, para que todos los gobiernos adopten medidas apropiadas que impidan que los tratantes exploten y utilicen indebidamente determinadas actividades económicas, como el desarrollo del turismo o la exportación de mano de obra. Recomendó que el problema de la trata de mujeres y niñas se examine en el contexto de la aplicación de todos los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes.

La Comisión recomendó en su resolución 1995/26 que la Subcomisión dedique en su período de sesiones de 1996, suficiente tiempo para debatir sus estudios e informes y decidió invitar al Presidente de la Subcomisión del período de sesiones para efectuar consultas

con los miembros de la Mesa Directiva de la Comisión.

En la resolución 1995/27 sobre Formas contemporáneas de la esclavitud, la Comisión hizo suyas las recomendaciones de la Subcomisión relativas al examen de la aplicación de las convenciones sobre la esclavitud y pidió a la Subcomisión que siga considerando su propuesta de nombrar a H.E. Warzazi como Relatora Especial sobre la explotación del trabajo infantil y la servidumbre por deudas y que presente un documento preparatorio. Invitó también a la Subcomisión a que siga estudiando la posibilidad de intensificar su participación en las actividades del Grupo de trabajo. Pidió asimismo al Secretario General que invite a los Estados que todavía no han ratificado o no se han adherido a las convenciones sobre la esclavitud, que consideren la posibilidad de hacerlo.

En cuanto al Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del mundo, la Comisión aprobó en la resolución 1995/28 el programa definitivo de actividades para 1995, e invitó a los gobiernos a prestar plena atención al programa amplio de acción para el Decenio, el cual está contenido en el documento A/49/444.

Concerniente al Foro permanente para los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas, la Comisión hizo suya en la resolución 1995/30 la recomendación formulada por la Subcomisión, de que el Centro de Derechos Humanos organice un taller sobre el posible establecimiento de este foro, el cual, se recomienda se celebre durante un período de tres días, antes del

período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

Respecto al proyecto de Normas Humanitarias Mínimas, invitó a todos los Estados, en la resolución 1995/29, a que consideren la posibilidad de revisar su legislación nacional aplicable a las situaciones de emergencia pública; y pidió al Secretario General, transmitir el texto del proyecto de la Declaración de Normas Humanitarias Mínimas, aprobado en 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/55), a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para que hagan observaciones a la misma.

En la resolución sobre asistencia humanitaria, se decidió no transmitir al Consejo Económico y Social el proyecto de decisión de la Subcomisión autorizando un estudio sobre esta cuestión.

En la resolución 1995/31 sobre el Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión, pidió al Secretario General que proporcione todos los recursos y asistencia necesarios con cargo a los recursos existentes de Naciones Unidas, al Grupo de Trabajo para el desempeño de su tarea; e hizo un llamamiento a todos los gobiernos, organizaciones y particulares, que estén en condiciones de hacerlo, para que consideren las solicitudes de nuevas contribuciones al Fondo Voluntario para las Poblaciones Indígenas.

Respecto a los derechos de los Pueblos indígenas, la Comisión decidió en la resolución 1995/32 establecer un nuevo grupo de trabajo abierto con el fin exclusivo de elaborar un proyecto de

Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas teniendo en cuenta el proyecto aprobado por la Subcomisión e invitó a los organismos, órganos, programas e instituciones especializadas competentes de las Naciones Unidas, así como a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, a que contribuyan a las actividades del Grupo de trabajo, participando en sus actividades.

Pidió también al Secretario General que invite a los gobiernos, organizaciones intergubernamentales, ONGs y organizaciones indígenas autorizadas a que presenten comentarios sobre el proyecto de declaración. Un anexo del texto establece los procedimientos requeridos para la participación de las organizaciones indígenas que no están reconocidas como entidades consultivas, a las cuales se les pide que presenten su solicitud al Coordinador del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en el Mundo.

Además, la Comisión decidió en el texto sobre Protección del patrimonio de los pueblos indígenas (Decisión 1995/108), presentar los principios y directrices que figuran en el anexo al informe preliminar de la Relatora Especial sobre Poblaciones Indígenas, a las organizaciones, comunidades y naciones indígenas, así como a los gobiernos, agencias especializadas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, con el fin de que formulen sus observaciones. Se recomendó, asimismo, que el Consejo Económico y Social, pida al Secretario General presentar sus observaciones y que autorice a la Relatora Especial que las tome en

cuenta en la preparación de su informe final.

En cuanto al tema sobre los tratados, convenios y otros acuerdos entre los Estados y las poblaciones indígenas, la Comisión aprobó en la Decisión 1995/109, la recomendación de la Subcomisión, de que el Relator Especial sobre estos tratados, realice todos los esfuerzos posibles para presentar su segundo informe provisional al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en su período de sesiones de 1995 y a la Subcomisión, en su período de sesiones de 1996, así como su informe definitivo a ambos órganos en 1996. La Comisión también decidió pedir al Consejo Económico y Social, que apruebe estas recomendaciones.

En la resolución 1995/58 exhortó al Secretario General a que mantenga la integridad de los programas del sistema de naciones unidas relativos a las personas con discapacidad, incluido el Fondo Voluntario para los Impedidos, con objeto de promover los derechos, la equiparación de oportunidades y la plena inclusión en la sociedad, de las personas con discapacidad. La Comisión pidió a los Estados que cooperen plenamente con el Relator Especial y que respondan sus solicitudes de información. Además pidió al Secretario General que facilite el apoyo adecuado para el funcionamiento de la estrategia a largo plazo para promover la aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos hasta el año 2000; y decidió seguir examinando la cuestión en su próxima sesión.

Derechos del niño

El Presidente del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de Protocolo opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño (Res. 1995/78 y Res.1995/79) declaró que a menos que se tome una acción efectiva para terminar con la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil, las Naciones Unidas estarían fallando en hacer frente a una de las peores violaciones de derechos humanos. Señaló además que, a pesar de que todos los miembros del Grupo de Trabajo habían condenado esas prácticas, las mismas seguían en aumento a nivel mundial y que era de necesidad urgente erradicarlas.

Tomando en cuenta la seriedad de la situación, se renovó por un período de tres años el mandato del Relator Especial sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Los ONGs apoyaron el fortalecimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la elaboración de protocolos opcionales sobre la venta de niños y sobre niños en conflictos armados. Se dijo que en la medida que los mecanismos existentes en Naciones Unidas no se habían utilizado plenamente en la promoción de los derechos del niño, no se consideraba necesario establecer nuevos mecanismos sin haber explorado los ya existentes.

Situaciones por países

La cuestión de las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo,

con particular referencia a los territorios coloniales, otros países y territorios dependientes, se dividió en dos subtemas, uno con el objeto de prestar atención especial a la situación en Chipre y otro, a países donde se detecten graves y persistentes violaciones de los derechos humanos. Entre ellos se citaron, la ex-Yugoslavia, Irán, Iraq, Sudán, Sur de Líbano, Afganistan, China, Timor Oriental, Myanmar, Colombia, Cuba, Guatemala, Haití, Burundi, Guinea Ecuatorial, Nigeria, Ruanda, y Zaire.

Una declaración sobre la situación de Chipre fue leída por el Presidente y aprobada sin votación el 8 de marzo de 1995.

El Ministro de Justicia de Ruanda, Sr. Alphonse Mane Nkubito, dijo a la Comisión que la preocupación actual del gobierno es el respeto a los derechos humanos y que se estaban concertando esfuerzos para terminar con las violaciones de los derechos humanos, principalmente, la impunidad, ejecuciones sumarias, desapariciones, torturas, persecución de periodistas, escuadrones de venganza y destrucción de la propiedad. Hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que mantenga su promesa de ayuda para la reconstrucción del país lo más pronto posible, particularmente en lo relativo al sistema judicial. La resolución 1995/91 sobre la situación de los derechos humanos en Ruanda fue aprobada sin votación; ella señala la profunda preocupación de la comunidad internacional por los informes del Relator Especial (E/CN.4/1995/7 y 12) en los cuales afirma que las desapariciones forzadas, arrestos arbitrarios, ejecuciones sumarias y ataques contra las personas desplazadas, continúan produ-

ciéndose. Se extendió el mandato del Relator Especial por un año más.

El Relator Especial sobre los derechos humanos en Iraq, Sr. Max Van der Stoel, presentó su informe y relató a los participantes de la Comisión algunos de los atroces abusos de los cuales ha sido testigo en Iraq. Centró su atención en la trágica situación de los árabes Marsh, quienes fueron obligados por el Gobierno Iraquí, a dejar sus tierras de origen, privándoles de su recurso básico de sobrevivencia. Otras violaciones de derechos humanos, son las sentencias de muerte aplicadas a personas condenadas de haber cometido delitos tales como robos y asaltos, de acuerdo con la ley musulmana del Shari'a. Es muy común encontrar que la pena por robar una manzana por ejemplo, es la amputación de un miembro, extremadamente desproporcionada. Con la descripción de éste y otros hechos en el informe, afirmó que no es sorprendente que el gobierno Iraquí le haya acusado de parcialidad, gran exageración y motivación política. El informe, sin embargo, no mencionó, que es muy probable que la continua aplicación de sanciones económicas ha contribuido a agravar la situación desesperante en Iraq y que estas circunstancias, han conducido a la población a cometer pequeños robos, lo cual podría ser considerado como una violación de derechos humanos en sí misma.

El mandato del Sr. Van der Stoel fue renovado por un año más, su informe fue recibido con satisfacción por la resolución 1995/76 de la Comisión, la que fue aprobada por 31 votos a favor, 1 en contra (Sri Lanka) y 21 abstenciones.

En cuanto a Bosnia y Herzegovina, Croacia y Montenegro, la resolución 1995/89 fué adoptada en votación nominal por 44 votos a favor y 7 abstenciones. Recuerda en particular la brutalidad de la policía, así como los asesinatos étnicos de Albaneses, como parte del intento de cambiar la estructura étnica del Kosovo.

La comunidad internacional ha utilizado un lenguaje fuerte para expresar su desaprobación por la persistente negativa de Serbia y Montenegro de permitir la entrada de misiones de observadores de las Naciones Unidas y asistentes del Relator Especial y exige que desistan de su negativa. Finalmente la comunidad internacional "reitera su condena" a la utilización sistemática de violaciones de mujeres y niños como arma de guerra e instrumento de "limpieza étnica".

Una serie de resoluciones fueron aprobadas sobre la situación de los derechos humanos en Papúa Nueva Guinea - Isla de Bouganville (1995/65), Afganistán (1995/74), Myanmar (1995/72), Guinea Ecuatorial (1995/71), Sudán (1995/77), Cuba (1995/66) y el Líbano meridional (Res.1995/67) en las cuales se deploran las violaciones de derechos humanos de los Israelíes cometidas en los territorios ocupados y en el oeste de la llanura del Bekaa. En relación a Cuba, la Comisión instó al gobierno de Cuba a que autorice la visita del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias y decidió prorrogar el mandato del Relator Especial sobre Cuba por un año más. El representante de Cuba expresó su oposición a la resolución, argumentando que era imposible votar si no se tomaban en cuenta las implicaciones financieras. La resolución fué aprobada en votación nominal por 22

votos a favor, 8 en contra y 23 abstenciones.

Con respecto a Burundi, la resolución 1995/90 contiene el nombramiento de un Relator Especial (Sr. Paulo S. Pinheiro de Brasil), cuya tarea principal será la de preparar un informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, el que deberá ser presentado a la Comisión en su 52o período de sesiones.

Cuba presentó un proyecto de resolución L.26/Rev.2 sobre los derechos humanos en los Estados Unidos de América, por el persistente racismo y discriminación racial e instó a éste país, invitar al Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, quien previamente había visitado cuatro Estados de la Unión. La propuesta de Cuba fue rechazada por 32 votos en contra, 13 abstenciones y 3 a favor.

La Comisión decidió en la Resolución 1995/73 sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, aprobada sin votación, prorrogar el mandato del Relator Especial temático por un período de tres años, expresando al mismo tiempo su preocupación por los escasos recursos facilitados al mismo.

En respuesta al proyecto de resolución sobre las continuas violaciones de los derechos humanos en la República Islámica de Irán, la delegación Iraní presentó un informe escrito y uno oral con observaciones respecto a la propuesta de prorrogar el mandato del Relator Especial por un período de un año. La delegación argumentó que el texto y el tono del informe habían ido demasiado lejos y que presentaba una "imagen distorsionada" de Irán. Las observaciones

fueron hechas en referencia a cada cláusula del informe con el fin de demostrar "los juicios parcializados e injustos" de quienes lo apoyan. El proyecto de resolución fué sin embargo aprobado con 28 votos a favor, 8 en contra y 17 abstenciones.

En la resolución 1995/70, la Comisión exhortó al Gobierno de Haití a adoptar medidas legales y políticas para reformar la administración de justicia y el régimen penitenciario y al mismo tiempo condenó las violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen de facto. La situación en el Zaire, fué señalada en la resolución 1995/69, en la cual se deplora la persistente violación de los derechos humanos en ese país y decidió prorrogar el mandato del Relator Especial (Roberto Garretón).

El Presidente de la Comisión, hizo referencia a los informes sobre la situación en Chechnya y Timor Oriental. Instó a que se adoptara el cese al fuego en la República de Chechnya y se permitiera la provisión de ayuda humanitaria a todos los grupos necesitados. Asimismo deploró las graves violaciones a los derechos humanos y expresó su profunda preocupación por el desproporcionado uso de la fuerza. En lo que respecta a Timor Oriental, el Presidente expresó que la Comisión acogía con beneplácito la decisión del Gobierno de Indonesia de investigar los recientes incidentes violentos, en los cuales 6 personas murieron y hacer de conocimiento público los resultados de esta investigación. Exhortó al gobierno a utilizar los resultados del informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

Con respecto a Colombia, durante los seis semanas del 51° período de sesiones, numerosas ONGs trataron por diversos medios de atraer la atención de la Comisión sobre la seriedad y la gravedad de la situación de los derechos humanos en ese país; eso incluyó el uso de divisas amarillas en el brazo por muchos participantes, en una jornada de protesta silenciosa. A pesar de ello, no hubo proyecto de resolución ni una declaración del Presidente de la Comisión, como en el caso de Chechnya y Timor Oriental. No obstante, el gobierno de Colombia presentó una carta por la cual invitaba a Relatores Especiales a visitar el país y se comprometía a cooperar ampliamente con ellos. La carta fué leída a los miembros de la Comisión y anotada en el informe oficial.

El proyecto de resolución L.100 sobre la situación de los derechos humanos en Nigeria fué rechazado en votación nominal por 21 en contra, 17 votos a favor y 15 abstenciones. El proyecto de resolución exhortaba al gobierno a asegurar el respeto de los derechos humanos, en particular, a través de la restauración del habeas corpus, de la puesta en libertad de todos los prisioneros políticos, de la restitución de la libertad de la prensa, de la abolición de las restricciones arbitrarias para viajar y del respeto a los derechos de los dirigentes sindicales. El representante de Argelia, expresó en nombre del grupo de países africanos, que el proyecto de resolución propuesto era el resultado de un enfoque político y que no ayudaría a mejorar la situación en Nigeria.

Una acción sin precedentes tuvo lugar al tratarse el tema de China. Cuando se presentó el proyecto de reso-

lución L.86 la delegación de China propuso un voto de no-acción. Sin embargo, el proyecto de resolución fué presentado y sometido a votación, siendo desaprobado por 21 en contra, 20 votos a favor y 12 abstenciones. A través de éste proyecto la Comisión exhortaba al gobierno de China a tomar todas las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos; entre ellos, el derecho a la libertad de reunión, de religión, a gozar de un proceso judicial justo, los derechos de las mujeres, así como promover una imparcial administración de justicia. La resolución proponía también la realización de un viaje del Relator Especial sobre la intolerancia religiosa y de otros Relatores Especiales sobre diversos temas y Grupos de Trabajo.

Procedimiento 1503

Se anunció públicamente que se había decidido poner término al examen de los siguientes países bajo el procedimiento 1503: Albania, República Democrática Popular de Laos, Latvia, Moldavia, Ruanda, Slovenia, Tailandia y Uganda. Asimismo, se anunció públicamente el 22 de Febrero de 1995 que los siguientes países continuaban bajo consideración, : Armenia Azerbaijón, Chad y Arabia Saudita.

Proyecto de declaración sobre los derechos y responsabilidades de los defensores de los derechos humanos

El Presidente del Grupo de Trabajo sobre este tema, Sr. Jan Helgensen de Noruega, presentó ante la Comisión su informe sobre el décimo período de sesiones (E/CN.4/1995/93). A pesar de

los esfuerzos realizados los últimos 10 años por algunos Estados y ONGs, los resultados dejan mucho que desear. Algunas delegaciones, incluidas las de Estados Unidos de América, Chile, Canadá e Islandia, apoyan la labor del Grupo de Trabajo y creen necesario prorrogar su mandato con el objeto de que continúe su labor.

En declaración conjunta, diversas ONGs y en otra la CIJ señalaron que era esencial que las organizaciones de base cuenten con un instrumento internacional que les ayude en sus esfuerzos de promoción y protección de los derechos humanos. Esto suscitó sin embargo, reacciones en contra del trabajo de los ONGs así como del reconocimiento de sus derechos, de parte de algún miembro del Grupo de Trabajo.

La resolución 1995/84, recomendó al ECOSOC (Consejo Económico y Social) que un Grupo de Trabajo abierto y de duración determinada de la Comisión de Derechos Humanos, se reúna durante una semana antes del 52o período de sesiones con el objeto de continuar el trabajo sobre la elaboración del proyecto de declaración.

Servicios de asesoramiento y cooperación técnica en materia de derechos humanos

Estados como El Salvador (Res. 1995/63), Guatemala (Res.1995 /51), Togo (1995/52), Camboya (Res.1995 /55) y Somalia (Res.1995/56) recibirán servicios de asesoramiento y asistencia técnica de parte del Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En relación con El Salvador, la Comisión decidió concluir la consideración de este caso, tomando en cuenta las recomendaciones del Experto Independiente (Sr. Pedro Nikken de Venezuela), así como el progreso del proceso de paz en ese país. Se solicitó al Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, promover la aplicación del acuerdo de servicios de asesoramiento y asistencia técnica con el gobierno de El Salvador.

En el caso de Guatemala, la Comisión reconoció los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno de Guatemala y tomó en cuenta las recomendaciones de la Experta Independiente (Sra. Mónica Pinto de Argentina), así como las contribuciones de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). La Comisión decidió considerar el tema en su 52º período de sesiones, en base al informe presentado por la Experta Independiente.

La Comisión pidió al Representante Especial del Secretario General en Camboya (Sr. Michael D. Kirby de Australia) también Presidente del Comité Ejecutivo de la CIJ), informar en su 52o período de sesiones sobre el papel del Centro de Derechos Humanos en lo referente a la asistencia técnica prestada al Gobierno y al pueblo de Camboya, y presentar un informe provisional a la Asamblea General de Naciones Unidas en ocasión de su 50º período de sesiones.

La resolución sobre Somalia instó firmemente a las partes involucradas en el conflicto a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población, aplicar los parámetros de la justicia penal y proteger al personal de

Naciones Unidas. Solicitó, asimismo, al Experto Independiente estudiar las mejores formas y medios para llevar a cabo un programa de asistencia técnica en Somalia. Finalmente se pidió al Secretario General de Naciones Unidas, que informe a la Comisión en su 52º período de sesiones, sobre la situación de los derechos humanos en Somalia.

Textos Básicos

Consejo de Europa

Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales e Informe Explicativo

Estrasburgo, febrero de 1995

Los Estados Miembros del Consejo de Europa y los demás Estados, signatarios del presente Convenio marco,

Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros con el fin de salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común;

Considerando que uno de los medios para alcanzar esta finalidad es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;

Deseando desarrollar la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa adoptada en Viena el 9 de octubre de 1993;

Resueltos a proteger dentro de sus territorios respectivos la existencia de minorías nacionales;

Considerando que los trastornos de la historia europea han demostrado que la protección de las minorías nacionales es

esencial para la estabilidad, la seguridad democrática y la paz del continente;

Considerando que una sociedad pluralista y genuinamente democrática no solo debe respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de cada persona perteneciente a una minoría nacional, sino también crear las condiciones apropiadas que permitan expresar, preservar y desarrollar esa identidad;

Considerando que es necesaria la creación de un clima de tolerancia y diálogo para permitir que la diversidad cultural sea una fuente y un factor, no de división, sino de enriquecimiento de cada sociedad;

Considerando que la consecución de una Europa tolerante y próspera no depende solamente de la cooperación entre los Estados, sino que exige también la cooperación transfronteriza entre las entidades locales y regionales, sin perjuicio de la constitución y de la integridad territorial de cada Estado;

Teniendo en cuenta la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y sus Protocolos;

Teniendo en cuenta los compromisos relativos a la protección de las minorías nacionales contenidos en los convenios y declaraciones de las Naciones Unidas y en los documentos de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, en particular en el Documento de Copenhague de 29 de junio de 1990;

Resueltos a definir los principios que deben respetarse y las obligaciones que de ellos se derivan, con el fin de garantizar, en los Estados miembros y en los demás Estados que puedan llegar a ser partes en el presente instrumento, la protección efectiva de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a dichas minorías, dentro del imperio de la ley y del respeto hacia la integridad territorial y la soberanía nacional de los Estados;

Resueltos a poner en práctica los principios enunciados en el presente Convenio marco, por medio de las legislaciones nacionales y de las apropiadas políticas gubernamentales,

Han convenido en lo siguiente:

Título I

Artículo 1

La protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías es parte integrante de la protección inter-

nacional de los derechos humanos y, en cuanto tal, se encuentra dentro del campo de la cooperación internacional.

Artículo 2

Las disposiciones del presente Convenio marco se aplicarán de buena fe, en un espíritu de comprensión y de tolerancia y de conformidad con los principios de buena vecindad, de relaciones amistosas y de cooperación entre los Estados.

Artículo 3

1. Toda persona perteneciente a una minoría nacional tendrá derecho a elegir libremente ser o no tratada como tal y el ejercicio de esa opción y de los derechos relacionados con la misma no dará lugar a ninguna desventaja.
2. Las personas pertenecientes a minorías nacionales podrán ejercitar, tanto individualmente como conjuntamente con otras, los derechos y libertades derivados de los principios consagrados en el presente Convenio marco.

Artículo 4

1. Las Partes se comprometen a garantizar a las personas pertenecientes a minorías nacionales el derecho a la igualdad ante la ley y a una protección igual por parte de la ley. A este respecto, se prohibirá toda discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional.

2. Las partes se comprometen a adoptar, cuando sea necesario, medidas adecuadas con el fin de promover, en todos los campos de la vida económica, social, política y cultural, una plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría. A este respecto, tendrán debidamente en cuenta las condiciones específicas de las personas pertenecientes a las minorías nacionales.
3. Las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 no se considerarán un acto de discriminación.

Artículo 5

1. Las Partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, su religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural.
2. Sin perjuicio de las medidas adoptadas de conformidad con su política general de integración, las Partes se abstendrán de toda política o práctica encaminada a la asimilación contra su voluntad de personas pertenecientes a minorías nacionales y protegerán a esas personas contra toda acción destinada a dicha asimilación.

Artículo 6

1. Las Partes promoverán un espíritu de tolerancia y de diálogo intercultural, y tomarán medidas eficaces para

favorecer el respeto y la comprensión mutuas entre todas las personas que vivan en su territorio, sea cual fuere su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa, en particular en los campos de la educación, de la cultura y de los medios de comunicación.

2. Las Partes se comprometen a tomar las medidas apropiadas para proteger a las personas que puedan ser objeto de amenazas o de actos de discriminación, de hostilidad o de violencia a consecuencia de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa.

Artículo 7

Las Partes asegurarán a toda persona perteneciente a una minoría nacional el respeto de los derechos de libertad de reunión pacífica, de libertad de asociación, de libertad de expresión y de libertad de pensamiento, de conciencia o de religión.

Artículo 8

Las Partes se comprometen a reconocer que toda persona perteneciente a una minoría nacional tiene el derecho a manifestar su religión o creencias, así como el derecho a crear instituciones religiosas, organizaciones y asociaciones.

Artículo 9

1. Las Partes se comprometen a reconocer que el derecho a la libertad de expresión de toda persona perteneciente a una minoría nacional comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir y comunicar infor-

maciones e ideas en la lengua minoritaria sin injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de las fronteras. Las Partes asegurarán, en el marco de su ordenamiento jurídico, que las personas pertenecientes a una minoría nacional no sean discriminadas en su acceso a los medios de comunicación.

2. El primer apartado no impedirá que las Partes sometan a un régimen de autorización, no discriminatorio y fundado en criterios objetivos, las empresas de radio sonora, televisión o cinematografía.
3. Las Partes no obstaculizarán la creación y utilización de medios escritos por personas pertenecientes a minorías nacionales. En el marco legal de la radio sonora y de la televisión velarán, en la medida de lo posible y habida cuenta de las disposiciones del apartado 1, por la concesión, a las personas pertenecientes a minorías nacionales, de la posibilidad de crear y utilizar sus propios medios de comunicación.
4. En el marco de sus ordenamientos jurídicos, las Partes adoptarán medidas adecuadas con el fin de facilitar el acceso a los medios de comunicación a las personas pertenecientes a minorías nacionales y con el fin de promover la tolerancia y de permitir el pluralismo cultural.

Artículo 10

1. Las Partes se comprometen a reconocer que toda persona perteneciente a una minoría nacional tiene derecho a utilizar libremente y sin trabas su

lengua minoritaria tanto en privado como en público, oralmente y por escrito.

2. En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales, cuando estas personas lo soliciten y dicha solicitud corresponda a una necesidad real, las Partes se esforzarán por asegurar, en la medida de lo posible, unas condiciones que permitan la utilización de la lengua minoritaria en las relaciones entre esas personas y las autoridades administrativas.
3. Las Partes se comprometen a garantizar el derecho de toda persona perteneciente a una minoría nacional a ser informada, en el plazo más breve y en una lengua que comprenda, de las razones de su detención, de la naturaleza y la causa de la acusación contra ella, así como a defenderse en esa lengua, en caso necesario con asistencia gratuita de un intérprete.

Artículo 11

1. Las Partes se comprometen a reconocer a toda persona perteneciente a una minoría el derecho a utilizar su apellido y sus nombres de pila en la lengua minoritaria así como el derecho al reconocimiento oficial de aquéllos, según las modalidades previstas en su ordenamiento jurídico.
2. Las Partes se comprometen a reconocer a toda persona perteneciente a una minoría nacional el derecho a exponer en su lengua minoritaria signos, inscripciones y demás infor-

mación de carácter privado a la vista del público.

3. En las regiones tradicionalmente habitadas por un número considerable de personas pertenecientes a una minoría nacional, las Partes, se esforzarán, en el marco de su ordenamiento jurídico, incluidos, en su caso, los acuerdos con otros Estados, y teniendo en cuenta sus condiciones específicas, por exponer las denominaciones locales tradicionales, nombres de calles y demás indicaciones topográficas destinadas al público también en la lengua minoritaria cuando exista una demanda suficiente de dichas indicaciones.

Artículo 12

1. En caso necesario, las Partes tomarán medidas en los campos de la educación y de la investigación para fomentar el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de sus minorías nacionales así como de la mayoría.
2. En este contexto, las Partes ofrecerán en particular oportunidades suficientes para la formación del profesorado y de acceso a los libros de texto y facilitarán los contactos entre los alumnos y profesores de diferentes comunidades.
3. Las Partes se comprometen a promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación a todos los niveles para las personas pertenecientes a minorías nacionales.

Artículo 13

1. Dentro del marco de su sistema educativo, las Partes reconocerán a las personas pertenecientes a una minoría nacional el derecho a crear y dirigir sus propios centros privados de enseñanza y de formación.
2. El ejercicio de este derecho no implicará ninguna obligación financiera para las Partes.

Artículo 14

1. Las Partes se comprometen a reconocer a toda persona perteneciente a una minoría nacional el derecho a aprender su lengua minoritaria.
2. En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales, si existe una demanda suficiente, las Partes se esforzarán por asegurar, en la medida de lo posible y en el marco de su sistema educativo, que las personas pertenecientes a esas minorías tengan la posibilidad de aprender la lengua minoritaria o de recibir enseñanza en esa lengua.
3. El apartado 3 del presente Artículo se aplicará sin perjuicio del aprendizaje de la lengua oficial o de la enseñanza en esa lengua.

Artículo 15

Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural,

social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten.

Artículo 16

Las Partes se abstendrán de tomar medidas que, al modificar las proporciones de la población en zonas geográficas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales, tengan como finalidad restringir los derechos y libertades dimanantes de los principios consagrados en el presente Convenio marco.

Artículo 17

1. Las Partes se comprometen a no obstaculizar el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a establecer y mantener contactos libres - y pacíficos - a través de las fronteras con personas lícitamente establecidas en otros Estados, en particular con aquéllas con las que compartan una identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa, o un patrimonio cultural común.
2. Las Partes se comprometen a no obstaculizar el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a participar en las actividades de las organizaciones no gubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional.

Artículo 18

1. Las Partes se esforzarán por concluir, en caso necesario, acuerdos bilaterales y multilaterales con otros Estados, en particular Estados veci-

nos, con el fin de asegurar la protección de las personas pertenecientes a las minorías nacionales en cuestión.

2. En su caso, las Partes tomarán medidas para fomentar la cooperación transfronteriza.

Artículo 19

Las Partes se comprometen a respetar y poner en práctica los principios consagrados en el presente Convenio marco introduciendo en ellos, en caso necesario, únicamente aquellas limitaciones, restricciones o excepciones que estén previstas en los instrumentos jurídicos internacionales, en particular en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en la medida en que sean pertinentes para los derechos y libertades dimanantes de dichos principios.

Título II

Artículo 20

En el ejercicio de los derechos y libertades dimanantes de los principios consagrados en el presente Convenio marco, toda persona perteneciente a una minoría nacional respetará la legislación nacional y los derechos de los otros, en particular los de las personas pertenecientes a la mayoría o a otras minorías nacionales.

Artículo 21

Ninguna de las disposiciones del presente Convenio marco se interpretará en el sentido de que implique el derecho a ejercer cualquier actividad o realizar

cualquier acto contrario a los principios fundamentales del derecho internacional y, en particular, de la igualdad soberana, integridad territorial e independencia política de los Estados.

Artículo 22

Ninguna de las disposiciones del presente Convenio marco se interpretará en el sentido de que introduzca limitaciones o excepciones a cualquiera de los derechos humanos y libertades fundamentales que estén reconocidos según las leyes de cualquier Parte Contratante o de conformidad con cualquier otro acuerdo en el que ésta sea parte.

Artículo 23

Los derechos y libertades derivados de los principios consagrados en el presente Convenio marco, en la medida en que sean objeto de una disposición correspondiente en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales o en los Protocolos al mismo, se entenderán de conformidad con estas últimas disposiciones.

Título III

Artículo 24

1. El Comité de Ministros del Consejo de Europa velará por la puesta en práctica del presente Convenio marco por las Partes Contratantes.
2. Las Partes que no sean miembros del Consejo de Europa participarán en el mecanismo de puesta en práctica

según las modalidades que se determinen.

Artículo 25

1. En el plazo de un año a partir desde la entrada en vigor del presente Convenio marco con respecto a una Parte Contratante, ésta última transmitirá al Secretario General del Consejo de Europa información completa sobre las medidas legislativas y de otra índole que haya tomado para llevar a efecto los principios expresados en el presente Convenio marco.
2. Posteriormente, cada Parte transmitirá al Secretario General, periódicamente y cada vez que el Comité de Ministros así lo solicite, cualquier otra información pertinente respecto de la aplicación del presente Convenio marco.
3. El Secretario General transmitirá al Comité de Ministros toda la información comunicada de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 26

1. Al evaluar la adecuación de las medidas adoptadas por una Parte para llevar a efecto los principios expresados en el presente Convenio marco, el Comité de Ministros estará asistido por un comité consultivo cuyos miembros poseerán una competencia reconocida en el campo de la protección de las minorías nacionales.

2. La composición de este comité consultivo así como sus procedimientos serán determinados por el Comité de Ministros dentro del plazo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Convenio marco.

Título IV

Artículo 27

El presente Convenio marco estará abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Hasta la fecha de su entrada en vigor, estará también abierto a la firma de cualquier otro Estado invitado a firmarlo por el Comité de Ministros. Estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados en poder del Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 28

1. El presente Convenio marco entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses después de la fecha en que doce Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento a quedar vinculados por el Convenio marco de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 27.
2. Respecto de cualquier Estado miembro que exprese posteriormente su consentimiento a quedar vinculado por el Convenio marco, éste entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de

tres meses a partir de la fecha del depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 29

1. Después de la entrada en vigor del presente Convenio marco y una vez consultados los Estados contratantes, el Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá invitar a adherirse al presente Convenio, mediante decisión tomada por la mayoría prevista en el Artículo 20.d del Estatuto del Consejo de Europa, a cualquier Estado no miembro del Consejo de Europa que, invitado a firmarlo de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 27, todavía no lo haya hecho, así como a cualquier otro Estado no miembro.
2. Con respecto a cualquier Estado que se adhiera, el Convenio marco entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses a partir de la fecha del depósito del instrumento de adhesión en poder del Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 30

1. En el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cualquier Estado podrá designar aquel territorio o territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable a los que se aplicará el presente Convenio marco.
2. En cualquier otro momento posterior, todo Estado podrá, mediante una declaración dirigida al

Secretario General del Consejo de Europa, hacer extensiva la aplicación del presente Convenio marco a cualquier otro territorio designado en esa declaración. El Convenio marco entrará en vigor respecto de ese territorio el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses a partir de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General.

3. Toda declaración formulada en virtud de los dos apartados precedentes podrá ser retirada, por lo que respecta a cualquier territorio designado en esa declaración, mediante notificación dirigida al Secretario General. La retirada surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses a partir de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

Artículo 31

1. Cualquier parte podrá, en cualquier momento, denunciar el presente Convenio marco dirigiendo una notificación al Secretario General del Consejo de Europa.
2. La denuncia surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de seis meses a partir de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

Artículo 32

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo, a los demás Estados signatarios y a cualquier Estado que se

haya adherido al presente Convenio marco:

- a) toda firma;
- b) el depósito de todo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión;
- c) toda fecha de entrada en vigor del presente Convenio marco de conformidad con sus artículos 28, 29 y 30;
- d) todo otro acto, notificación o comunicación que se refiera al presente Convenio marco.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados al efecto, firman el presente Convenio marco.

Hecho en Estrasburgo, el 1ro. de febrero de 1995, en francés e inglés, siendo los dos textos igualmente auténticos, en un ejemplar único que será depositado en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General del Consejo de Europa transmitirá copia certificada conforme a cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa y a cualquier Estado invitado a firmar o adherirse al presente Convenio marco.

Informe Explicativo

Antecedentes Históricos

1. El Consejo de Europa ha examinado la situación de las minorías nacionales en diversas ocasiones a lo largo de un período de más de cuarenta años.

Ya en su primer año de existencia (1949), la Asamblea parlamentaria reconoció, en un informe de su Comité de Asuntos Jurídicos y Administrativos, la importancia del "problema de una más amplia protección de los derechos de las minorías nacionales". En 1961, la Asamblea recomendó la inclusión de un artículo en un segundo protocolo adicional con el fin de garantizar a las minorías nacionales ciertos derechos no amparados por la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH). Esta última se limita, en efecto, a mencionar la "pertenencia a una minoría nacional" en la cláusula de no discriminación prevista en el artículo 14. La redacción del proyecto de artículo relativo a la protección de las minorías nacionales propuesta en la Recomendación 285(1961) era la siguiente:

"Las personas pertenecientes a una minoría nacional no podrán ser privadas del derecho, en común con los demás miembros de su grupo, y dentro de los límites del orden público, a tener su propia vida cultural, a utilizar su propia lengua, a abrir sus propias escuelas y a recibir enseñanza en la lengua de su elección o a profesar y practicar su propia religión".

2. El comité de expertos, al que se había encargado de estudiar la posibilidad y la oportunidad de redactar dicho protocolo, aplazó sus actividades hasta que se hubiera alcanzado una decisión definitiva en los casos lingüísticos belgas relativos a la

lengua utilizada en la enseñanza (Resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de julio de 1968, Serie A, No. 6). En 1973, llegó a la conclusión de que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no era absolutamente necesario que la protección de las minorías fuese objeto de una disposición especial contenida en un protocolo adicional a la CEDH. Los expertos consideraron, sin embargo, que no había obstáculos jurídicos importantes para la adopción de dicho protocolo si se consideraba deseable este último por otras razones.

3. Más recientemente, la Asamblea parlamentaria recomendó al Comité de Ministros cierto número de medidas políticas y jurídicas, en particular la redacción de un protocolo o de un convenio sobre los derechos de las minorías nacionales. La recomendación 1134(1990) contiene una lista de los principios que la Asamblea considero necesarios para la protección de las minorías nacionales. En octubre 1991, el Comité Director de Derechos Humanos (CDDH) fue encargado de estudiar, desde los puntos de vista jurídico y político, las condiciones en que el Consejo de Europa podría actuar en pro de la protección de las minorías nacionales teniendo en cuenta la labor efectuada por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y por las Naciones Unidas, así como las reflexiones que han tenido lugar en el seno del Consejo de Europa.
4. En mayo de 1992, el Comité de Ministros encargó al CDDH de estudiar la posibilidad de formular

normas jurídicas específicas relativas a la protección de las minorías nacionales. A tal efecto, el CDDH constituyó un comité de expertos (DH-MIN) que, según un nuevo mandato asignado en marzo de 1993, debía proponer normas jurídicas específicas en este campo, teniendo en cuenta los principios de complementariedad de la labor entre el Consejo de Europa y la CSCE. El CDDH y el DH-MIN tuvieron en cuenta diversos textos, en particular el proyecto de Convenio Europeo para la Protección de las Minorías Nacionales redactado por la Comisión europea para la democracia por el derecho (la llamada "Comisión de Venecia"), la propuesta austríaca de un protocolo adicional a la CEDH, el proyecto de protocolo adicional a la CEDH incluido en la Recomendación 1201 (1993) de la Asamblea, así como otras proposiciones. Este estudio culminó en el informe del CDDH al Comité de Ministros de 8 de septiembre de 1993, en el que se incluían diversas normas jurídicas que podían adoptarse en este campo, así como los instrumentos jurídicos en los que podían concretarse. A este respecto, el CDDH señaló que no había consenso sobre la interpretación de la expresión "minorías nacionales".

5. Se dio el paso decisivo cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa se reunieron en la Cumbre de Viena, los días 8 y 9 de octubre de 1993. En esta ocasión, convinieron en que, con el fin de contribuir a la estabilidad y la paz, debería protegerse y respetarse a las minorías nacionales asentadas en Europa por

los avatares de la historia. Los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron en particular suscribir compromisos jurídicos relativos a la protección de las minorías nacionales. En el Anexo II de la Declaración de Viena se encargó al Comité de Ministros, entre otras cosas:

- de redactar a la mayor brevedad un Convenio marco en el que se expresaran los principios que se comprometen a respetar los Estados contratantes con el fin de asegurar la protección de las minorías nacionales. Este instrumento estaría abierto asimismo a la firma de Estados no miembros;
 - de iniciar la labor de redacción de un protocolo complementario de la Convención Europea de Derechos Humanos en el terreno cultural, mediante disposiciones que garanticen los derechos individuales, en particular para las personas pertenecientes a las minorías nacionales.
6. El 4 de noviembre de 1993, el Comité de Ministros creó un Comité ad hoc para la Protección de las Minorías Nacionales (CAHMIN). Su mandato reflejaba las decisiones tomadas en Viena. A fines de enero de 1994, este comité, formado por expertos procedentes de los Estados miembros del Consejo de Europa, inició sus labores, en las que participaron representantes del CDDH, del Consejo de Cooperación Cultural (CDCC), del Comité Director sobre Medios de Comunicación de Masas (CDMM) y de la Comisión europea para la democracia por el derecho.

También participaron en calidad de observadores: el Alto Comisionado para las minorías nacionales de la CSCE y la Comisión de las Comunidades Europeas.

7. El 15 de abril de 1994, el CAHMIN presentó al Comité de Ministros un informe provisional, que seguidamente fue puesto en conocimiento de la Asamblea parlamentaria (Doc. 7109). En mayo 1994, con motivo de la 94a. reunión del Comité de Ministros, éste expresó su satisfacción por los progresos conseguidos en la ejecución del mandato dimanante de la Declaración de Viena.
8. El Comité de Ministros redactó cierto número de disposiciones del Convenio marco que requerían un arbitraje político, así como las disposiciones relativas a la supervisión de la aplicación de dicho Convenio marco (reunión 517bis de los Delegados de los Ministros, 7 de octubre de 1994).
9. En su reunión de los días 10 a 14 de octubre 1994, el CAHMIN decidió presentar el proyecto de Convenio marco al Comité de Ministros, que adoptó el texto en la 95a. reunión ministerial celebrada el 10 de noviembre de 1994. El Convenio marco quedó abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa el 1ero. de febrero de 1995.

Consideraciones Generales Objetivos del Convenio marco

10. El Convenio marco es el primer instrumento multilateral jurídicamente

vinculante consagrado a la protección de las minorías nacionales en general. Su finalidad es especificar los principios jurídicos que los Estados se comprometen a respetar con el fin de asegurar la protección de las minorías nacionales. De ese modo, el Consejo de Europa ha llevado a la práctica el llamamiento contenido en la Declaración de Viena (Anexo II) en pro de la transformación, en la mayor medida posible, de los compromisos políticos adoptados por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en instrumentos jurídicos.

Planteamientos y conceptos fundamentales

11. Dada la diversidad de las situaciones y la variedad de los problemas que había que resolver, se optó por un Convenio marco que contuviera principalmente disposiciones programáticas en las que se definirían determinados objetivos que las Partes se comprometerán a seguir. Estas disposiciones, que no serán directamente aplicables, dejarán a los Estados interesados un margen de discrecionalidad en la aplicación de los objetivos que se hayan comprometido a alcanzar, permitiéndoles de ese modo, a cada uno de ellos, tener en cuenta las circunstancias particulares.
12. Debe señalarse asimismo que el Convenio marco no contiene ninguna definición de la noción de "minoría nacional". Al hacerlo, se decidió adoptar un planteamiento pragmático, basado en el reconoci-

- miento de que, en la fase actual, no es posible llegar a una definición que pueda aglutinar el apoyo global de todos los Estados miembros del Consejo de Europa.
13. La aplicación de los principios enunciados en el presente Convenio marco se llevará a cabo por medio de legislación nacional y de las correspondientes políticas gubernamentales. No implica el reconocimiento de derechos colectivos. Se hace hincapié en la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, que podrán ejercer sus derechos individual o conjuntamente con otros (véase el artículo 3, apartado 2). A este respecto, el Convenio marco sigue el planteamiento de textos adoptados por otras organizaciones internacionales.
 18. En el título IV figuran disposiciones sobre la supervisión de la puesta en práctica del Convenio marco.
 19. Por último, en el título V figuran las cláusulas finales que se inspiran en el modelo de las cláusulas finales de los convenios y acuerdos celebrados en el seno del Consejo de Europa.

Comentarios a las disposiciones del Convenio marco

Preámbulo

Estructura del Convenio marco

14. Además del preámbulo, el Convenio marco consta de cinco títulos.
15. En las disposiciones del título I se enuncian, de manera general, ciertos principios fundamentales que pueden servir para dilucidar las demás disposiciones de fondo del Convenio marco.
16. En el título II figura una serie de principios específicos.
17. El título III contiene diversas disposiciones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio marco.
20. En el preámbulo se exponen las razones de la redacción de este Convenio marco y se explican ciertas preocupaciones fundamentales de sus autores. Con sus primeras palabras se indica ya claramente que este instrumento podrá ser firmado y ratificado por Estados no miembros del Consejo de Europa (véase el artículo 27).
21. En el preámbulo se hace referencia a la finalidad estatutaria del Consejo de Europa así como a uno de los medios de alcanzar esa finalidad: la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
22. Se hace referencia asimismo a la Declaración adoptada en Viena por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, documento que sentó las bases del Convenio marco (véase también el punto 5). De hecho, el texto del preámbulo está inspirado

- en gran medida en esa Declaración y, en particular, en su Anexo II. Lo mismo cabe decir de la elección de los compromisos contenidos en los títulos I y II del Convenio marco.
23. En el preámbulo se reconocen de manera no exhaustiva otras fuentes de inspiración del contenido del Convenio marco: la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), así como los instrumentos de las Naciones Unidas y de la CSCE que contienen compromisos relativos a la protección de las minorías nacionales.
 24. El preámbulo refleja las preocupaciones del Consejo de Europa y de sus Estados miembros en cuanto al peligro que corre la existencia de las minorías nacionales y está inspirado en el artículo 1, apartado 1 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de las Naciones Unidas (Resolución 47/135 adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1992).
 25. Dado que el Convenio marco está abierto asimismo a los Estados no miembros del Consejo de Europa y con el fin de asegurar un enfoque más completo, se decidió incluir ciertos principios de los que se derivan derechos y libertades ya garantizados en la CEDH o en sus protocolos adicionales (véase asimismo, a este respecto, el artículo 23 del Convenio marco).
 26. La referencia a los convenios y declaraciones de las Naciones Unidas recuerda la labor realizada a nivel mundial, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 27) y en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Sin embargo, esta referencia no se hace extensiva a cualquier definición de minoría nacional que pudiera figurar en esos textos.
 27. La referencia a los compromisos contraídos en este campo en el seno de la CSCE refleja el deseo expresado en el Anexo II de la Declaración de Viena de que el Consejo de Europa se esfuerce por plasmar, en la mayor medida posible, esos compromisos políticos en instrumentos jurídicos. El Documento de Copenhague proporcionó, en particular, orientaciones útiles para la redacción del Convenio marco.
 28. En el penúltimo párrafo del preámbulo se expresa el objetivo principal del Convenio marco: asegurar la protección efectiva de las minorías nacionales y de los derechos de las personas pertenecientes a éstas. Se subraya asimismo que esta protección deberá asegurarse bajo el imperio de la ley y dentro del respeto de la integridad territorial y de la soberanía nacional.
 29. El objeto del último párrafo es indicar que las disposiciones contenidas en el presente Convenio marco no son directamente aplicables. No contempla el derecho y la práctica de

las Partes en materia de recepción de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico interno.

Título I

Artículo 1

30. La finalidad principal del artículo 1 es especificar que la protección de las minorías nacionales, que forma parte integrante de la protección de los derechos humanos, no se encuentra comprendida en el dominio reservado a los Estados. La declaración de que esta protección "es parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos" no confiere ninguna competencia, en cuanto a la interpretación del presente Convenio marco, a los órganos establecidos por la CEDH.

31. En el artículo se hace referencia a la protección de las minorías nacionales en cuanto tales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a dichas minorías. Esta distinción y la diferencia en la redacción indican claramente que no se contempla el reconocimiento de derechos colectivos a las minorías nacionales (véase asimismo el comentario al artículo 3). Las Partes reconocen, sin embargo, que puede asegurarse la protección de una minoría nacional mediante la protección de los derechos de las personas pertenecientes a esa minoría.

Artículo 2

32. En este artículo se expresa un conjunto de principios que rigen la

aplicación del Convenio marco. Está inspirado, entre otros, en la declaración de las Naciones Unidas sobre los principios de derecho internacional relativos a las relaciones amistosas y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General del 24 de octubre de 1970). Los principios contenidos en esta disposición tienen carácter general pero revisten un interés particular en el ámbito a que se refiere el Convenio marco.

Artículo 3

33. Este artículo contiene dos principios que, sin dejar de ser distintos, no carecen de relación el uno con el otro y que se exponen en dos apartados diferentes.

Apartado 1

34. En el apartado 1 se garantiza, en primer lugar, a toda persona perteneciente a una minoría nacional el derecho a escoger libremente ser tratada o no como tal. Esta disposición deja a cada una de esas personas el derecho a decidir si quiere o no acogerse a la protección dimanante de los principios del Convenio marco.

35. Este apartado no implica el derecho de que una persona escoja arbitrariamente pertenecer a cualquier minoría nacional. La opción subjetiva de la persona está ligada indisolublemente a criterios objetivos pertinentes para la identidad de la persona.

36. En el apartado 1 se dispone asimismo que no deberá derivarse ninguna desventaja ni de la libre elección garantizada por dicha disposición ni del ejercicio de los derechos ligados a ella. Esta disposición tiene por objeto asegurarse de que el disfrute de la libertad de opción no sea objeto de trabas indirectas.

Apartado 2

37. En el apartado 2 se dispone que los derechos y libertades que se desprenden de los principios contenidos en el Convenio marco podrán ser ejercitados individualmente o conjuntamente con otras personas. Así se reconoce la posibilidad del ejercicio conjunto de esos derechos y libertades, que es algo distinto de la noción de derechos colectivos. El término "otras" deberá entenderse en el sentido más amplio posible e incluirá las personas pertenecientes a la misma minoría nacional, a otra minoría nacional o a la mayoría.

Título II

Artículo 4

38. La finalidad de este artículo es asegurar que los principios de igualdad y de no discriminación se apliquen a las personas pertenecientes a las minorías nacionales. Lo dispuesto en este artículo debe interpretarse en el contexto del Convenio marco.

Apartados 1 y 2

39. En el apartado 1 se expresan de manera clásica esos dos principios.

En el apartado 2 se subraya que la promoción de la igualdad plena y efectiva entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría puede exigir que las Partes adopten medidas especiales en las que se tengan en cuenta las condiciones específicas de los interesados. Estas medidas deben ser adecuadas, es decir, conformes con el principio de la proporcionalidad, con el fin de impedir la violación de los derechos de otros así como la discriminación contra otros. Este principio exige, en particular, que esas medidas no tengan una duración más larga ni un alcance más amplio del necesario para alcanzar el objetivo de la igualdad plena y efectiva.

40. El Convenio marco no contiene una disposición aparte que aborde específicamente el principio de la igualdad de oportunidades. Se juzgó inútil su inclusión por estar ya implícito el principio en el apartado 2 de este artículo. Dado el principio de no discriminación expresado en el apartado 1, se opinó lo mismo respecto de la libertad de circulación.

Apartado 3

41. La finalidad del apartado 3 es aclarar que las medidas a que se refiere el apartado 2 no deben considerarse contrarias a los principios de igualdad y de no discriminación. Con esta disposición se pretende asegurar a las personas pertenecientes a las minorías nacionales una igualdad efectiva al igual que a las personas pertenecientes a la mayoría.

Artículo 5

42. Con este artículo se pretende esencialmente asegurar que las personas pertenecientes a minorías nacionales puedan conservar y desarrollar su cultura y preservar su identidad.

Apartado 1

43. En el apartado 1 se consagra la obligación de promover las condiciones necesarias para conseguir ese objetivo. En él se enumeran cuatro elementos esenciales de la identidad de una minoría nacional. Esta disposición no implica que todas las diferencias étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas den lugar a la creación de minorías nacionales (véase a este respecto el informe de la reunión de expertos de la CSCE celebrada en Ginebra en 1991, sección II, apartado 4).
44. La referencia a "tradiciones" no supone la aprobación o la aceptación de prácticas contrarias al derecho nacional o a las normas internacionales. Las prácticas tradicionales tienen su límite en el respeto del orden público.

Apartado 2

45. El apartado 2 tiene como objeto proteger a las personas pertenecientes a las minorías nacionales de la asimilación contra su voluntad. No prohíbe la asimilación voluntaria.
46. Tampoco impide que las partes tomen medidas en el marco de una política general de integración. Se reconoce así la importancia de la

cohesión social y se refleja el deseo expresado en el preámbulo de que la diversidad cultural sea una fuente y un factor, no de división, sino de enriquecimiento para cada sociedad.

Artículo 6

47. Este artículo refleja las preocupaciones expresadas en el Anexo III de la Declaración de Viena (Declaración y Plan de acción sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia).

Apartado 1

48. En el apartado 1 se insiste sobre el espíritu de tolerancia y el diálogo intercultural y se subraya la importancia de que las Partes promuevan el respeto y el entendimiento mutuos y la cooperación entre todas las personas que viven en su territorio. Se hace mención expresa de la educación, la cultura y los medios de comunicación por considerar que revisten un interés particular para la consecución de esos objetivos.
49. Con el fin de reforzar la cohesión social, la finalidad de este apartado es, entre otras, promover la tolerancia y el diálogo intercultural mediante la eliminación de barreras entre las personas pertenecientes a grupos étnicos, culturales, lingüísticos y religiosos, alentando a las organizaciones y movimientos interculturales que tratan de promover el respeto y la comprensión mutuas y de integrar a esas personas en la sociedad preservando a la vez su identidad.

Apartado 2

50. Esta disposición se inspira en el apartado 40.2 del documento de Copenhague de la CSCE. Esta obligación de protección se refiere a todas las personas que pudieran ser víctimas de amenazas o actos de discriminación, hostilidad o violencia, cualquiera que sea la fuente de dichas amenazas o actos.

Artículo 7

51. El objeto de este artículo es salvaguardar el respeto del derecho de toda persona perteneciente a una minoría nacional a las libertades fundamentales mencionadas en el mismo artículo. Estas libertades son, por supuesto, de naturaleza universal, es decir, son aplicables a todas las personas pertenecientes o no a una minoría nacional (véanse, por ejemplo, las disposiciones correspondientes de los artículos 9, 10 y 11 de la CEDH), pero son particularmente oportunas para la protección de las minorías nacionales. Por las razones ya expuestas en el comentario al preámbulo, se decidió incluir algunos compromisos que ya figuran en la CEDH.
52. Esta disposición puede implicar para las Partes ciertas obligaciones positivas de proteger las libertades mencionadas contra violaciones que no procedan del Estado. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido posibilidad de que se deriven de la CEDH esas obligaciones positivas.

53. Algunas de las libertades consagradas por el artículo 7 se desarrollan en los artículos 8 y 9.

Artículo 8

54. Este artículo contiene reglas más detalladas que el artículo 7 para la protección de la libertad religiosa. Combina en una disposición única varios elementos de los apartados 32.2, 32.3 y 32.6 del Documento de Copenhague de la CSCE. Por supuesto que esta libertad se reconoce a todas las personas y, de conformidad con el artículo 4, también deben gozar de ella las personas pertenecientes a una minoría nacional. Dada la importancia de esta libertad en el contexto actual, se consideró particularmente oportuno dedicarle una atención especial.

Artículo 9

55. Este artículo contiene reglas más detalladas que el artículo 7 para la protección de la libertad de expresión.

Apartado 1

56. La primera frase se basa en la segunda frase del apartado 1 del artículo 10 de la CEDH. Aunque esta frase hace mención expresa de la libertad de recibir y comunicar informaciones e ideas en la lengua minoritaria, implica también la libertad de recibir y comunicar informaciones e ideas en la lengua mayoritaria o en otras lenguas.

57. La segunda frase de este apartado contiene el compromiso de garantizar la no discriminación en el acceso a los medios de comunicación. La expresión "en el marco de su ordenamiento jurídico" se insertó con el fin de respetar las disposiciones constitucionales que puedan limitar la medida en la que una Parte pueda regular el acceso a los medios de comunicación.

Apartado 5

58. Este apartado se basa en la tercera frase del apartado 1 del artículo 10 de la CEDH.

59. El régimen de autorización de las empresas de radio sonora, televisión o cinematografía deberá ser no discriminatorio y estar fundado en criterios objetivos. La inclusión de estas condiciones, que no se mencionan expresamente en la tercera frase del apartado 1 del artículo 10 de la CEDH, se consideró importante en un instrumento destinado a proteger a las personas pertenecientes a una minoría nacional.

60. Las palabras "radio sonora", que aparecen también en el apartado 3 de este artículo, no figuran en la frase correspondiente del apartado 1 del artículo 10 de la CEDH. Se utilizan sencillamente con el fin de reflejar la terminología moderna y no implican ninguna diferencia sustancial de sentido respecto del artículo 10 de la CEDH.

Apartado 3

61. La primera frase de este apartado, que trata sobre la creación y la utilización de medios escritos, contiene

un compromiso esencialmente negativo mientras que la segunda frase, redactada de manera más flexible, hace hincapié en una obligación positiva en el campo de la radio sonora y de la televisión (por ejemplo, la adjudicación de frecuencias). Esta distinción refleja la escasez relativa de frecuencias disponibles y la necesidad de una reglamentación en el campo de radiodifusión. No se ha hecho ninguna referencia expresa al derecho de las personas pertenecientes a una minoría nacional a tratar de conseguir fondos para la creación de medios de comunicación, ya que este derecho se consideró evidente.

Apartado 4

62. En este apartado se subraya la necesidad de tomar medidas especiales encaminadas a la vez a facilitar el acceso a los medios de comunicación de las personas pertenecientes a minorías nacionales y a promover la tolerancia y el pluralismo cultural. La expresión "medidas adecuadas" se ha utilizado por las razones expuestas en el comentario al apartado 2 del artículo 4 (véase el punto 39) en el que se usan las mismas palabras. Este apartado complementa el compromiso contenido en la última frase del apartado 1 del artículo 9. Las medidas previstas por este apartado podrían consistir, por ejemplo, en la asignación de fondos para la difusión de emisiones o la producción de programas que se ocupen de cuestiones de interés para las minorías y/o que permitan un diálogo entre los grupos, o en alentar, sin perjuicio del respeto del principio de independencia editorial, a los editores y a los radiodifusores para que

permitan a las minorías nacionales el acceso a sus medios de comunicación.

Artículo 10

Apartado 1

63. Es particularmente importante el reconocimiento del derecho de toda persona perteneciente a una minoría nacional a utilizar libremente y sin trabas su lengua minoritaria. En efecto, la utilización de la lengua minoritaria constituye para esas personas uno de los medios principales de afirmar y de preservar su identidad. Es también un medio para que esas personas ejerciten su libertad de expresión. "En público" significa, por ejemplo, en un lugar público, en el exterior, o en presencia de otras personas, pero no se refiere en ningún caso a las relaciones con las autoridades públicas, que son objeto del apartado 2 de esta disposición.

Apartado 2

64. Esta disposición no abarca todas las relaciones entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y a las autoridades públicas. Solo se refiere a las autoridades administrativas. Sin embargo, éstas últimas deberán entenderse en un sentido amplio, que englobe, por ejemplo, al defensor del pueblo. Teniendo en cuenta las posibles dificultades financieras, administrativas, en particular en el campo militar, y técnicas relativas a la utilización de la lengua minoritaria en las relaciones entre personas pertenecientes a minorías nacionales y las autoridades administrativas,

esta disposición está redactada en términos muy flexibles, dejando a las Partes un amplio margen de discrecionalidad.

65. Una vez reunidas las dos condiciones del apartado 2, las Partes deberán esforzarse por asegurar, en la mayor medida posible, la utilización de una lengua minoritaria en las relaciones con las autoridades administrativas. Corresponde al Estado cerciorarse de la existencia de una "necesidad real" sobre la base de criterios objetivos. Aunque los Estados contratantes deban hacer todos los esfuerzos necesarios por aplicar este principio, la fórmula "en la medida de lo posible" indica que se podrán tener en cuenta diferentes factores, en particular los recursos financieros de la Parte interesada.
66. El compromiso de las Partes relativo a la utilización de la lengua minoritaria no afectará de ningún modo a la condición de la lengua o lenguas oficiales del país en cuestión. Por lo demás el Convenio marco no define deliberadamente "las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales". En efecto, pareció preferible escoger una formulación flexible que permitiera tener en cuenta las situaciones particulares de las Partes interesadas. Las palabras "habitadas tradicionalmente" no hacen referencia a las minorías históricas, sino solo a las que siguen viviendo en la misma zona geográfica (véase también el apartado 3 del artículo 11 y el apartado 2 del artículo 14).

Apartado 3

67. Este apartado se basa en determinadas disposiciones que figuran en los artículos 5 y 6 del Convención Europea de Derechos Humanos. No va más allá de las garantías contenidas en esos artículos.

Artículo 11

Apartado 1

68. Teniendo en cuenta las repercusiones prácticas de este compromiso se ha redactado esta disposición de tal modo que permita a las partes aplicarla a la luz de sus propias circunstancias particulares. Por ejemplo, las partes podrán utilizar el alfabeto de su lengua oficial para escribir el nombre o nombres de una persona perteneciente a una minoría nacional en su forma fonética. Las personas a las que se haya obligado a renunciar a su nombre o nombres originales o cuyo nombre o nombres hayan sido modificados forzosamente, deberían gozar de la posibilidad de recobrar aquél o aquellos, sin perjuicio evidentemente de excepciones para prevenir el abuso de derechos o los cambios de nombre o nombres con fines fraudulentos. Queda entendido que el ordenamiento jurídico de las Partes respetará, a este respecto, los principios internacionales relativos a la protección de las minorías nacionales.

Apartado 2

69. El compromiso contenido en este apartado se refiere al derecho de una persona a exponer "en su lengua minoritaria signos, inscripciones y

demás informaciones de carácter privado a la vista del público". Naturalmente no se excluye que a las personas pertenecientes a las minorías nacionales se las exija que utilicen además la lengua oficial y/o otras lenguas minoritarias. La expresión "de carácter privado" se refiere a todo lo que no es oficial.

Apartado 3

70. Este artículo tiene como finalidad promover la posibilidad de utilizar también la lengua minoritaria para denominaciones locales, nombres de calles y otras indicaciones topográficas destinadas al público. Los Estados podrán aplicar esta disposición teniendo debidamente en cuenta sus condiciones específicas y su ordenamiento jurídico, incluidos, en su caso, los acuerdos con otros Estados. En el campo que abarca esta disposición queda entendido que las Partes no estarán sometidas a ninguna obligación de concertar acuerdos con otros Estados. Por otro lado, no se excluye la posibilidad de concertar dichos acuerdos. También queda entendido que no se modifica la naturaleza jurídicamente vinculante de los acuerdos ya existentes. Esta disposición no implica ningún reconocimiento oficial de las denominaciones locales en las lenguas minoritarias.

Artículo 12

71. Con este artículo se trata de promover en una perspectiva intercultural (véase el apartado 1 del artículo 6), el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión tanto de las

minorías nacionales como de la mayoría. La finalidad es crear un clima de tolerancia y de diálogo según lo expresado en el preámbulo del Convenio marco y en el Anexo II de la Declaración de Viena de los Jefes de Estado y de Gobierno. La lista que figura en el segundo apartado no es exhaustiva y las palabras "acceso a los libros de texto" se entiende que incluye la publicación de libros de texto y su adquisición en otros países. La obligación de promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación a todos los niveles para las personas pertenecientes a minorías nacionales refleja una preocupación expresada en la Declaración de Viena.

Artículo 13

Apartado 1

72. El compromiso de las Partes de reconocer a las personas pertenecientes a minorías nacionales el derecho a crear y dirigir sus propios centros privados de enseñanza y de formación se formula sin perjuicio de su sistema educativo y, en particular, de la reglamentación en materia de enseñanza obligatoria. Los centros a que se refiere este apartado podrán estar sometidos a las mismas formas de supervisión que los otros centros, en particular por lo que se refiere a la calidad de la enseñanza. Cuando se reúnan las condiciones exigidas, es importante que los títulos otorgados sean reconocidos oficialmente. La legislación nacional sobre esta materia deberá fundarse en criterios objetivos y respetar el principio de la no discriminación.

Apartado 2

73. El ejercicio del derecho a que se refiere el apartado 1 no implica ninguna obligación financiera para la Parte en cuestión, pero tampoco excluye la posibilidad de ese tipo de contribución.

Artículo 14

Apartado 1

74. El compromiso de las Partes de reconocer a toda persona perteneciente a una minoría nacional el derecho a aprender su lengua minoritaria se refiere a uno de los medios principales para que esas personas puedan afirmar y preservar su identidad. No admite ninguna excepción. Sin perjuicio de los principios que figuran en el apartado 2, este apartado no implica acciones positivas, en particular de índole financiera, por parte del Estado.

Apartado 2

75. Esta disposición se refiere a la enseñanza de una lengua minoritaria y en ella. Teniendo en cuenta las posibles dificultades financieras, administrativas y técnicas de la enseñanza de una lengua minoritaria o en ella, se ha redactado esta disposición de manera muy flexible dejando un importante margen de apreciación a las Partes. La obligación de esforzarse por asegurar la enseñanza de la lengua minoritaria o en ella depende de varios elementos, en particular de "una demanda suficiente" de las personas pertenecientes a minorías nacionales. La fórmula "en la medida de lo posible" significa que

esa enseñanza dependerá de los medios disponibles de la Parte en cuestión.

regular las cuestiones particulares ocasionadas por la aplicación de esta disposición.

76. El texto se abstiene deliberadamente de definir la expresión "demanda suficiente", con lo que se permite a las Partes, mediante esta formulación flexible, tener en cuenta las situaciones particulares de su país. Deja a las Partes la elección de los medios y estructuras para asegurar la enseñanza prevista, en función de su sistema educativo.

77. Las alternativas formuladas en el apartado "... la posibilidad de aprender la lengua minoritaria o de recibir enseñanza en esa lengua" no se excluyen entre sí. Aun cuando el apartado 2 del artículo 14 no impone a los Estados Partes la obligación de impartir la enseñanza de la lengua minoritaria y en esa misma lengua, tampoco se les impide hacerlo. La enseñanza bilingüe podría ser uno de los medios para conseguir el objetivo de esta disposición. El compromiso enunciado en este apartado podría hacerse extensivo a la educación preescolar.

Apartado 3

78. La posibilidad de aprender la lengua minoritaria o de recibir enseñanza en esa lengua será sin perjuicio del aprendizaje de la lengua oficial o de la enseñanza en esta lengua. En efecto, el conocimiento de la lengua oficial es un factor de cohesión social y de integración.

79. Corresponde a los Estados en los que exista más de una lengua oficial

Artículo 15

80. En este artículo se enuncia el compromiso de las Partes de crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten. Se refiere en particular a la promoción de una igualdad efectiva entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría. Con el fin de crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales, las Partes podrían promover en particular -en el marco de sus ordenamientos constitucionales- las acciones siguientes:

- la consulta con esas personas mediante procedimientos apropiados y, en particular, mediante sus instituciones representativas, cuando las Partes estén estudiando medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente;
- la participación de esas personas en la elaboración, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente;
- la realización de estudios, en cooperación con esas personas,

con el fin de evaluar la incidencia que las actividades de desarrollo previstas podrían tener sobre ellas;

- la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones y en los órganos elegidos tanto en el plano nacional como en el local;
- formas descentralizadas o locales de administración.

Artículo 16

81. La finalidad de este artículo es ofrecer protección contra las medidas que modifiquen las proporciones relativas de la población en las zonas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales y traten de restringir los derechos y libertades que se derivan del presente Convenio marco. Ejemplos de dichas medidas podrían ser la expropiación, la expulsión o la modificación de los límites de las circunscripciones administrativas con vistas a restringir el disfrute de esos derechos y libertades ("gerrymandering").
82. Este artículo solo prohíbe las medidas que pretenden restringir los derechos y libertades derivados del Convenio marco. Se considera imposible ampliar la prohibición a las medidas que tuvieran como efecto restringir dichos derechos y libertades, ya que dichas medidas podrían a veces estar enteramente justificadas y ser legítimas (un ejemplo, podría ser el reasentamiento de los

habitantes de una aldea con el fin de construir una presa).

Artículo 17

83. Este artículo contiene dos compromisos que son importantes para el mantenimiento y el desarrollo de la cultura de las personas pertenecientes a una minoría nacional y para la salvaguarda de su identidad (véase también el apartado 1 del artículo 5). En el primer apartado se aborda el derecho a establecer y mantener, libre y pacíficamente, contactos más allá de las fronteras nacionales, mientras que en el segundo apartado se protege el derecho a participar en las actividades de las organizaciones no gubernamentales (véanse también, a este respecto, las disposiciones del artículo 7 relativas a la libertad de reunión y de asociación).
84. Las disposiciones de este artículo se fundan en gran medida en los apartados 32.4 y 32.6 del Documento de Copenhague de la CSCE. Se consideró innecesario incluir en el texto una disposición expresa sobre el derecho a establecer y mantener relaciones en el interior del territorio del Estado, dado que se consideró que ese punto estaba suficientemente amparado por otras disposiciones del Convenio marco, en particular por el artículo 7 sobre la libertad de reunión y de asociación.

Artículo 18

85. En este artículo se alienta a las Partes a concluir, además de los instrumentos internacionales existentes

y allí donde las situaciones específicas lo justifiquen, acuerdos bilaterales y multilaterales para la protección de las minorías nacionales. También se estimula la cooperación transfronteriza. Como se subraya en la Declaración de Viena y en su Anexo II, estos acuerdos y esta cooperación son importantes para favorecer la tolerancia, la prosperidad, la estabilidad y la paz.

Apartado 1

86. Podrían concluirse acuerdos bilaterales y multilaterales tales como los que se contemplan en este apartado, por ejemplo, en los campos de la cultura, la educación y la información.

Apartado 2

87. En este apartado se subraya la importancia de la cooperación transfronteriza. El intercambio de informaciones y de experiencias entre los Estados es un instrumento importante para la promoción de la comprensión y la confianza mutuas. En particular, la cooperación transfronteriza tiene la ventaja de permitir acuerdos hechos "a la medida" de los deseos y de las necesidades de las personas interesadas.

Artículo 19

88. En este artículo se prevé la posibilidad de limitaciones, restricciones o excepciones. Cuando los compromisos incluidos en el presente Convenio marco tengan un equivalente en otros instrumentos jurídicos internacionales, en particular en la CEDH, solo se permitirán las limita-

ciones, restricciones o excepciones previstas en esos instrumentos. Cuando los compromisos contenidos en el presente Convenio marco no tengan ningún equivalente en otros instrumentos internacionales, solo se permitirán las limitaciones, restricciones o excepciones que, figurando ya en otros instrumentos internacionales (tales como la CEDH), resulten pertinentes.

Título III

Artículo 20

89. Las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen la obligación de respetar la Constitución y las demás leyes nacionales. No obstante, está claro que esta remisión a la legislación nacional no otorga a las Partes el derecho a no respetar las disposiciones del Convenio marco. Las personas pertenecientes a minorías nacionales deben, además, respetar los derechos de otros. A este respecto se hace referencia a la situación en que las personas pertenecientes a una minoría nacional sean minoritarias en el plano nacional, pero mayoritarias en una parte del territorio del Estado.

Artículo 21

90. En esta disposición se insiste sobre la importancia de los principios fundamentales del derecho internacional y se puntualiza que la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales debe ajustarse a dichos principios.

Artículo 22

91. Esta disposición, que se inspira en el artículo 60 de la CEDH, expresa un principio sobradamente conocido. Su finalidad es asegurar que las personas pertenecientes a minorías nacionales puedan acogerse a los textos legislativos en materia de derechos humanos, nacionales e internacionales, que le sean más favorables.

Artículo 23

92. En esta disposición se abordan las relaciones entre el Convenio marco y la Convención Europea de Derechos Humanos a que se refiere el preámbulo. El Convenio marco no puede en ningún caso modificar la garantía de los derechos y libertades contenidos en la Convención Europea de Derechos Humanos. Por el contrario, los derechos y libertades derivados de los principios consagrados en el Convenio marco que tengan su equivalente en la Convención Europea de Derechos Humanos deberán interpretarse de conformidad con las disposiciones de esta última.

Título IV

Artículos 24-26

93. Para permitir a la supervisión de la aplicación del Convenio marco, este confía al Comité de Ministros la tarea de velar por la puesta en práctica del Convenio marco por las Partes Contratantes. El Comité de Ministros determinará las modali-

dades de participación en ese mecanismo de puesta en práctica de las Partes que no sean miembros del Consejo de Europa.

94. Cada Parte transmitirá al Secretario General, periódicamente y cada vez que el Comité de Ministros lo solicite, informaciones de interés para la puesta en práctica del Convenio marco. El Secretario General transmitirá esas informaciones al Comité de Ministros. Sin embargo, el primer informe, cuya finalidad es proporcionar informaciones completas sobre las medidas legislativas y de otra índole que la Parte haya adoptado para llevar a efecto los compromisos contenidos en el Convenio marco, deberá presentarse en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Convenio marco, respecto de la Parte de que se trate. Los informes transmitidos posteriormente se destinan a completar las informaciones contenidas en el primer informe.

95. Con el fin de asegurar la eficacia de la supervisión de la puesta en práctica del Convenio marco, en éste se prevé la creación del comité consultivo. La tarea de este comité consultivo es asistir al Comité de Ministros, cuando éste valore la idoneidad de las medidas adoptadas por una Parte para llevar a efecto los principios contenidos en el Convenio marco.

96. Compete al Comité de Ministros determinar, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Convenio marco, la composición así como los procedimientos del comité consultivo, cuyos miembros deberán poseer una competencia reconocida

en el campo de la protección de las minorías nacionales.

de Viena de la Cumbre del Consejo de Europa).

97. La supervisión de la puesta en práctica de este Convenio marco, se hará, en la medida de lo posible, respetando el principio de transparencia. A este respecto sería aconsejable plantearse la publicación de los informes y demás textos resultantes de dicha supervisión.

Título V

98. Las disposiciones finales contenidas en los artículos 27 a 32 se basan en el modelo de cláusulas finales aplicables a los convenios y acuerdos concluidos en el seno del Consejo de Europa. No se incluyó ningún artículo sobre reservas; éstas se permitirán en la medida en que lo autorice el derecho internacional. Aparte de los artículos 27 y 29, los demás artículos contenidos en esta sección no requieren comentario particular.

Artículos 27 y 29

99. El Convenio marco está abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa, así como, a invitación del Comité de Ministros, a la de otros Estados. Queda entendido que estos "otros Estados" son los que participan en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa. En estas disposiciones se tiene en cuenta la Declaración de Viena, según la cual el Convenio marco debería estar asimismo abierto a la firma de los Estados no miembros (véase el Anexo II a la Declaración

Evaluación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

Copenhague, 6 - 12 de marzo de 1995

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) efectuó el 14 de marzo de 1995, su evaluación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, convocada por la ONU, que tuvo lugar en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995. Este es el texto de la CIJ.

La CIJ se congratula de la participación masiva de organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de desarrollo y de derechos humanos. Casi 3.000 organizaciones nacionales, regionales e internacionales de todas partes del mundo estuvieron representadas en Copenhague, cumpliendo actividades relativas a todas las facetas del desarrollo y de los derechos humanos. El Foro de ONG que comenzara dos días antes de la apertura oficial de la Cumbre de la ONU prosiguió hasta finalizada esta última.

La CIJ lamenta que dicho foro se llevara a cabo bastante lejos del Centro Bella donde tuvo lugar la Cumbre. Además, le decepciona el hecho de que se disuadiera a las ONG de participar sustancialmente en la Cumbre y más concretamente en los comités de redacción gubernamentales que prácticamente sesionaron a puerta cerrada. La transparencia del proceso dejó mucho que desear.

Una Cumbre que se redactaría un documento centrado en la importancia

de un proceso de desarrollo participativo debería haber propiciado una amplia participación de la sociedad civil y las ONG en las negociaciones. La CIJ estima que sin dicha participación no se puede establecer un programa de desarrollo social efectivo y fecundo. Por consiguiente, a lo largo de todo el proceso ulterior a la Cumbre y la consiguiente labor de la ONU, debería contarse con el aporte activo de la sociedad civil y de las ONG.

Respecto a la declaración y el programa de acción redactados en la Cumbre (de aquí en adelante "Declaración Final"), la CIJ acoge con beneplácito la reafirmación de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. La CIJ y otros grupos que obran por los derechos humanos temían que fuera un obstáculo, dado que dicho principio había sido atacado por una serie de Estados.

A continuación se enumeran los puntos de la Declaración Final que la CIJ considera positivos, y aquellos que juzga negativos.

Puntos positivos

La CIJ se congratula de que los gobiernos signatarios contraen "compro-

misos" en lugar de adherir a "principios" u "objetivos", como suele suceder.

Se señala la necesidad de promover la ratificación de los pactos internacionales en materia de derechos humanos, y de aplicar cabalmente las disposiciones de los instrumentos ya ratificados, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

En la mayoría de los capítulos se habla de cuestiones relativas a las desigualdades entre los sexos. Los Estados se comprometen, por ejemplo, a integrarlas en la planificación y aplicación de las políticas y programas encaminados a mejorar la condición de la mujer. Además, se alude concretamente a los derechos de la mujer, y en particular, a la Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer.

Asimismo, se mencionan los derechos de los pueblos indígenas y la necesidad de fortalecer a dichos pueblos para que puedan participar en la vida de los respectivos países, sin perder su propia identidad.

Se exhorta a ratificar y aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y a poner en práctica el Plan de Acción aprobado en la Cumbre Mundial sobre la Infancia (1990).

Se congratula también la CIJ de que se utilice un lenguaje más categórico en lo que atañe al empleo, sustituyendo los proverbiales "es importante..." o "fomento del..." por "se requiere". Se citan Convenios de la OIT, entre ellos, los

relativos a: trabajo forzado y trabajo infantil; libertad de asociación, organización y negociación colectivas, y el principio de no discriminación. Sin embargo no se menciona como tal, un derecho al empleo.

Tampoco se menciona como tal el derecho a la educación, pero a lo largo del texto se subraya la necesidad de que todos tengan acceso a la educación y se reconoce el papel vital que desempeña esta última para mitigar la pobreza.

Puntos negativos

Decepciona a la CIJ el que no se refuercen sustancialmente las cuestiones relativas a los derechos humanos, ni se propongan nuevos mecanismos para hacerlos respetar. Tampoco se adhiere al llamado de la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos (1993) para estudiar la redacción de un Protocolo Facultativo al PIDESC que conferiría a individuos y grupos el derecho de denunciar ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, las violaciones de sus derechos.

La Declaración Final no exhorta a los Estados a traducir sus obligaciones internacionales en leyes nacionales, incorporando reglas y normas del derecho internacional de derechos humanos en la Constitución y las leyes nacionales. Existe la acuciante necesidad de sancionar leyes nacionales para que los tribunales nacionales puedan hacer respetar los derechos humanos reconocidos a escala internacional. Asimismo, es preciso que las disposiciones de los instrumentos internacionales se conozcan mejor.

La CIJ aprecia que el término "derechos humanos" figure más de 40 veces en la Declaración Final, pero lamenta que a lo largo de todo el documento, se tienda a degradar la esencia de los derechos económicos, sociales, civiles, culturales y políticos, englobándolos en términos imprecisos tales como "necesidades básicas" y se omita de mencionar concretamente el derecho a la salud, a la educación, a la alimentación y a una vivienda decorosa. Debería haberse referido a la obligación legal de los Estados de respetar, proteger, cumplir y promover los derechos humanos incluidos en los instrumentos internacionales.

Por otra parte, no se abordan como corresponde las violaciones de los derechos humanos resultantes de las políticas impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ni se dan directrices para evaluar las consecuencias sobre los derechos humanos de las políticas, acciones y omisiones de las instituciones de Bretton Woods y para establecer los mecanismos apropiados para exigir responsabilidades.

Tampoco prevé una verificación periódica del cumplimiento de obligaciones por parte de los Estados. La CIJ considera que dicha verificación debería estar a cargo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, habida cuenta de la experiencia que tiene en examinar los informes de los Estados Partes en el Pacto.

Conclusión

La CIJ acoge con beneplácito los resultados positivos de la Cumbre de Copenhague y estima que en su conjunto

la Declaración Final y Programa de Acción es un documento alentador. Este compromiso público debería marcar el inicio de una nueva era precursora del fomento y la protección de todos los derechos humanos a escala nacional, de conformidad con los instrumentos internacionales, y de la consecución de un desarrollo sostenible mediante una cooperación internacional orientada a la acción.

Tenemos por delante la tarea de garantizar que los 185 Estados representados en la Cumbre cumplan con los compromisos contraídos y que todo el proceso cuente con la debida verificación y dotación de fondos. Desgraciadamente, en la Declaración Final poco se dice al respecto.

Miembros de la Comisión Internacional de Juristas

Presidente

LENNART GROLL

Juez, Corte de Apelaciones de Estocolmo; Suecia

Vicepresidentes

ENOCH DUMBTSHENA

TAI-YOUNG LEE

CLAIRE L'HEUREUX-DUBE

Ex Presidente de la Corte Suprema, Zimbabwe

Directora del Korean Legal Aid Centre for Family Relations, Corea

Juez de la Corte Suprema, Canadá

Miembros del Comité Ejecutivo

MICHAEL D. KIRBY, (Presidente)

DALMO DE ABREU DALLARI

DESMOND FERNANDO

ASMA KHADER

KOFI KUMADO

FALI S. NARIMAN

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Presidente de la Corte de Apelaciones, Australia

Profesor de Derecho, San Pablo, Brasil

Abogado; ex Presidente del Colegio de Abogados, Sri Lanka

Abogada, Jordania

Catedrático en Derecho, Universidad de Ghana

Abogado; ex Procurador General de la India

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

Miembros de la Comisión

MOHAMMED BEDJAOU

ANTONIO CASSESE

ARTHUR CHASKALSON

SIR ROBIN COOKE, KBE

MÁRIE-JOSE CRESPIN

DATO PARAM CUMARASWAMY

DIEGO GARCIA-SAYAN

SIR WILLIAM GOODHART, Q.C.

RAJSOOMER LALLAH

EWA LETOWSKA

GLADYS VERONICA, LI. QC

NIALL MAC DERMOT, CBE, QC

DANIEL HENRI MARCHAND

J.R.W.S. MAWALLA

FLORENCE N. MUMBA

DORAB PATEL

BERTRAND G. RAMCHARAN

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

LASZLO SOLYOM

THEO C. VAN BOVEN

JOSE ZALAUQUETT

Juez, Presidente de la Corte Internacional de Justicia; ex Embajador

de Argelia ante las Naciones Unidas en Nueva York

Profesor de Derecho Internacional, Instituto Universitario Europeo;

Presidente del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, Italia

Presidente de la Corte Constitucional, República de Africa del Sur.

Presidente de la Corte de Apelaciones, Nueva Zelandia

Miembro del Consejo Constitucional, Senegal

Abogado; ex Presidente del Comité Permanente de Derechos Humanos

del Colegio de Abogados, Malasia

Director Ejecutivo, Comisión Andina de Juristas, Perú

Abogado, Reino Unido

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

Humanos de N.U.

Profesor, Instituto de Ciencias Legales, Academia de Ciencias de Polonia;

ex Ombudsman, Polonia.

Juez de la Corte de Apelaciones, Hong Kong

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

Profesor de Legislación Social, Francia

Abogado de la Corte Suprema, Tanzania

Ombudsman, Zambia

Ex Juez de la Corte Suprema, Pakistán

Guyana; Coordinador para la Cooperación regional política y de seguridad

de N.U.; Profesor adjunto de la Universidad de Columbia, Nueva York

Senador, Argentina; ex Presidente del Comité de Derechos Humanos

de la Unión Interparlamentaria

Presidente de la Corte Constitucional, República de Hungría.

Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de Limburg,

Países Bajos; Miembro del Comité de NU para la Eliminación

de la Discriminación Racial

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

Internacional de Amnistía Internacional

Miembros Honorarios

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY, Venezuela

ARTURO A. ALAFRIZ, Filipinas

DUDLEY B. BONSAL, Estados Unidos

WILLIAM J. BUTLER, Estados Unidos

HAIM H. COHN, Israel

ALFREDO ETCHEBERRY, Chile

P. TELFORD GEORGES, Bahamas

JOHN P. HUMPHREY, Canadá

HANS HEINRICH JESCHECK, Alemania

P.J.G. KAPTEYN, Países Bajos

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suiza

RUDOLF MACHACEK, Austria

NORMAN S. MARSH, Reino Unido

KEBA MBAYE, Senegal

SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyana

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ, España

Lord SHAWCROSS, Reino Unido

TUN MOHAMED SUFFIAN, Malasia

MICHAEL A. TRIANTAFYLIDES, Chipre

Secretario General

ADAMA DIENG

Publicaciones Recientes

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*

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 relacionadas 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, 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.

Derechos Humanos en Kashmir Informe de una Misión

*Publicado por la CIJ. Disponible en inglés, 210 págs.,
17 francos suizos, más gastos de correo.*

Este informe es el resultado de una misión de la CIJ a Kashmir llevada a cabo en agosto de 1993. El informe condena a la India, Pakistán y a los grupos armados que operan en la zona por las violaciones de derechos humanos efectuadas en los estados de Jammu y Kashmir. El informe rinde un panorama de la situación de los derechos humanos en la región, examinando los hechos acontecidos y analizando la situación de derecho en esta zona. La misión estuvo compuesta por Sir William Goodhart (Reino Unido), el Sr. Dalmo de Abreu Dallari (Brasil), la Sra. Florence Butegwa (Uganda), y el Sr. Vitiit Muntarbhorn (Tailandia). El informe hace hincapié sobre el debatido tema del derecho a la libre determinación de los pueblos, en la medida en que los miembros de la misión rinden su opinión sobre la aplicación del mismo al pueblo de Kashmir. Los anexos también contienen las observaciones al informe de los Gobiernos de Pakistán y de la India.

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