

Instauración, mantención y fortalecimiento de la paz y respeto de los derechos humanos

*Roberto GARRETON**

En el presente Seminario interamericano sobre la protección de la persona en situación de emergencia se han analizado las relaciones existentes entre las tres ramas de la protección del individuo -derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados- centrándose el estudio en la persona humana, en cuyo beneficio se han desarrollado. La máxima de Legaz y Lacambra, "el derecho sirve para la vida o no sirve para nada", encuentra el *corpus juris* que comprende a estas tres disciplinas su máxima expresión.

No obstante, el mismo estudio puede hacerse desde una perspectiva distinta, centrada en la paz.

* Roberto Garretón, chileno, abogado. Trabajó en el Comité de Cooperación para la Paz en Chile (1974-1975), y fue Jefe de Área Judicial de la Vicaría de la Solidaridad y en el gobierno del presidente Aylwin, Director de la Asesoría en Derechos Humanos en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Actualmente es Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Zaire.

En *Redemptor Hominis*, Juan Pablo II proclama:

"En definitiva, la paz se reduce al respeto de los derechos inviolables del hombre, mientras la guerra nace de la violación de estos derechos y lleva consigo aún más graves violaciones de los mismos".

Es lo mismo que proclama la Carta de las Naciones Unidas desde sus dos primeros párrafos preambulares:

"Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas, Resueltos:

a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles,

a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derecho de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas".

Mantener la paz y la seguridad internacional es el primer objetivo de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.1). Pero también este propósito está presente en el derecho de los refugiados y, obviamente, en el derecho internacional humanitario.

Ello se debe a que estas tres ramas del derecho internacional encuentran una misma cuna: son las tres hijas de la guerra.

Superada la discusión entre guerras justas y las que no lo son, y el principio relativo a que la soberanía nacional era el único fundamento que legitimaba la guerra, desde Grocio y Vittoria el derecho internacional público se esmera en encontrar justificaciones jurídicas en el ejercicio de la soberanía en esta materia. Se trata desde luego de una notable contradicción, oportuna y reiteradamente señalada por los juristas: se trata de que la ley internacional regule cómo ella se viola.

En este siglo se inicia una batida *in crescendo* contra la guerra. La Carta de la Sociedad de las Naciones en 1919 dispone que "en ningún

caso deberán recurrir a la guerra -los Estados miembros- antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo". Tampoco procedía la guerra contra la parte cumplidora de una decisión judicial o de un informe unánime del Consejo de la organización.

Pocos años más tarde, en 1928, se transcribió el tratado General de Renuncia a la Guerra. En (1) los Estados condenan el recurso a la guerra y renuncian a su utilización "como instrumento de política nacional" para la solución de las controversias. Se dispone que toda disputa sólo podrá resolverse por medios pacíficos.

Se trata ciertamente de un paso adelante, aunque siempre limitado. Tal como ocurre actualmente con los tratados sobre derechos humanos, en el Pacto Briand-Kellog los Estados se reservaron ciertas excepciones para no limitar en exceso su más preciado capital que es su soberanía. La guerra no fundada en un instrumento de política nacional y la guerra defensiva seguirían siendo legales.

La Carta de las Naciones Unidas ha dado otro avance, al disponer que para la realización de los propósitos de la Organización, sus miembros "en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

La Carta de las Naciones Unidas transforma el uso de la fuerza y la simple amenaza de uso, y obviamente la guerra, máxima expresión de la fuerza, en un acto ilegal, salvo los casos de defensa contra una agresión, las guerras de liberación nacional y las medidas colectivas de seguridad autorizadas por el Capítulo VII. Desde Nuremberg, planear, preparar, iniciar o desencadenar una guerra de agresión o una guerra en violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, constituye un crimen contra la paz que compromete la responsabilidad personal de sus responsables, punible ante el derecho internacional, aun cuando se trate de un Jefe de Estado o de un funcionario de gobierno (Principios III y VI).

El derecho internacional de los refugiados en diversas de sus disposiciones aparece asumiendo los valores que inspiran el derecho internacional humanitario y, específicamente, la instauración y mantenimiento de la paz.

Desde luego, la génesis del problema de los refugiados suelen ser los conflictos armados, y son estos los que dieron origen a esta rama del derecho. En 1921, y por inspiración del diplomático noruego Fridtjof Hansen, la Sociedad de las Naciones realizó una Conferencia destinada a buscar solución a los problemas que planteaba la existencia en Europa de miles de rusos y armenios, luego de griegos y turcos, que huían de las guerras en sus países. La guerra civil española y luego la segunda guerra mundial produjeron un enorme flujo de refugiados, particularmente hacia América. Antes del término de la guerra, el 9 de noviembre de 1943, la comunidad internacional, sobre la base de los documentos de la Conferencia de Bermudas del mismo año, fundó la administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, destinada a encarar la situación de los refugiados al término del conflicto, que debe ser considerada el antecesor directo de la Organización Internacional de los Refugiados, precursor a su vez del ACNUR.

El desarrollo posterior del derecho de los refugiados ha seguido marcado por los conflictos armados, internos o internacionales, como lo demuestra la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 10 de septiembre de 1969, y en nuestra región, la Declaración de Cartagena de 1984, que propone considerar como refugiadas, a las personas que han huído de sus países porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La propia Convención sobre los refugiados se niega considerar como tal a los que hayan cometido delitos contra la paz, un crimen de guerra, un delito contra la humanidad o al responsable de actos contrarios a la finalidad y a los principios de las Naciones Unidas, es decir, a quienes recurren a la fuerza o a la amenaza de su uso contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

El tema de la paz está también presente en todo el derecho internacional de los derechos humanos.

En efecto, los horrores vividos en la segunda guerra mundial fueron gestando en los aliados la idea de una nueva organización cuyos fundamentos serían la paz, la seguridad internacional y el respeto de la persona humana. Con el tiempo se ha ido perfilando que la violación de los derechos humanos constituye una amenaza para la paz. En la práctica de las Naciones Unidas se sostiene que la paz y la seguridad internacional están indisolublemente ligadas. En la discusión de la Declaración Universal se sostuvo que si los derechos y libertades fueran gravemente violados como para crear condiciones que amenacen la paz, entonces dejan de ser asuntos de la sola preocupación de cada Estado, por lo que no rige lo dispuesto en el artículo 2.7 de la Carta. El propio texto de la Declaración Universal refuerza esta posición, al sostener en la primera frase del preámbulo que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Justamente, la preocupación por la paz en el derecho internacional de los derechos humanos, se refleja en dos disposiciones relativas a la restricción del ejercicio de los derechos fundamentales: estos no pueden ejercerse "en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas". El primero de estos principios refiere a la mantención de la paz (artículo 29.3 de la Declaración Universal). A su vez, el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -que es el que sigue al que consagra las libertades de opinión y expresión- dispone que toda propaganda en favor de la guerra, así como toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, estarán prohibidas por la ley.

Desde la Carta de las Naciones Unidas no es posible pretender condiciones de paz y seguridad al margen del respeto de los derechos fundamentales de los pueblos, particularmente en las situaciones de emergencia. Es en estas condiciones que la persona se encuentra en estado de máxima vulnerabilidad y es, por tanto, más necesaria la protección. En las situaciones de emergencia el Estado alcanza el

máximo de su poder y el ciudadano el mínimo de sus derechos. Es por ello que desde la Convención Europea sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales el tema de los estados de excepción se ha incorporado de lleno en el derecho internacional de los derechos humanos, y a él se refieren el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y muchos otros textos convencionales y declarativos.

Siendo el primero de los propósitos de las Naciones Unidas "mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces ...", el capítulo VII de la Carta permite al Consejo de Seguridad adoptar algunas determinaciones, entre las cuales se han considerado las operaciones de mantenimiento de la paz. Muchas de estas operaciones exceden con mucho a las gestiones básicamente diplomáticas contempladas en el Capítulo VI de la Carta, relativo al arreglo pacífico de las Controversias (negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos que las partes estimen o que el Consejo de Seguridad insinúe). No obstante, tampoco pueden ser encuadradas con todo rigor en el capítulo VII acerca de la Acción en caso de amenazas a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión (artículo 41: interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros o ruptura de relaciones diplomáticas, o bien, -artículo 42- acciones necesarias por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, demostraciones, bloqueos y otros).

A pesar de sus débiles fundamentos en la Carta, estas operaciones fueron demostrando su eficacia en la mantención de la paz, custodia de ceses de fuego, interposición entre combatientes, etc. En ocasiones participan fuerzas aportadas por los países miembros.

En los últimos años -y concretamente desde el término de la guerra fría- estas operaciones no solo han aumentado cuantitativamente (se han dispuesto más que en los 40 años anteriores) sino que han

incorporado objetivos políticos, como supervisión de elecciones e incluso de formación de partidos políticos en Namibia.

En las operaciones de Cambodia, El Salvador y Guatemala se han introducido "componentes de derechos humanos" destinados a vigilar el respeto de estos derechos en los procesos de paz, verificar las violaciones cometidas en el pasado, fomentar el establecimiento de instituciones nacionales destinadas a prevenir violaciones futuras y formar una conciencia colectiva de respeto a la dignidad de todo ser humano.

Son destacables en este seminario las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas en nuestra región.

En El Salvador, estas operaciones emplearon todo el arsenal de posibilidades que las Naciones Unidas pueden ofrecer:

La diplomacia preventiva desempeñada por el Secretario General, Javier Pérez de Cuellar, fueron de enorme éxito para acercar a las partes en conflicto y llevarlas a la mesa de negociaciones y a suscribir acuerdos de paz, que corresponden propiamente al establecimiento de la paz; y la Misión de observadores ONUSAL, a través de su componente militar, permitió verificar el cumplimiento del alto al fuego y la desmilitarización de los combatientes, mientras que el componente policial se encargaba de vigilar el comportamiento de la policía y, más importante, formar una nueva Policía Nacional Civil (PNC) desprovista de la mentalidad de militar y guerrera de su antecesora. El componente de derechos humanos no sólo se preocupó de la verificación de las violaciones que pudieran producirse durante su funcionamiento, sino de capacitar a jueces, abogados, organizaciones no gubernamentales, educadores y, en general, a toda la sociedad en el respeto de los derechos y libertades fundamentales. El conocimiento personal que tengo de esa experiencia me permite afirmar que la tortura, de uso generalizado y sistemático hasta la llegada de la Misión de Observadores, se encuentra hoy prácticamente erradicada.

A los tres componentes mencionados hay que agregar el componente electoral, que ejerció una activa vigilancia en el proceso electoral de 1994.

De este modo, puede sostenerse que Naciones Unidas sólo han terminado su Misión en la etapa de consolidación de la paz.

Una segunda operación de mantenimiento de la paz en que aparece claro el compromiso con el tema de los derechos humanos y la democracia, como fundamentos de la paz y la seguridad internacionales, lo constituye la resolución del Consejo de Seguridad N° 940/94, relativo al régimen de facto en Haití. La resolución se funda, entre otros conceptos, en "el empeoramiento de la situación humanitaria en Haití, en particular la continua intensificación de las violaciones sistemáticas de las libertades civiles (...) la situación desesperada de los refugiados haitianos (...) el compromiso para que la comunidad internacional preste asistencia y apoyo al desarrollo económico, social e institucional de Haití (...) el objetivo de la comunidad internacional (...) (sobre) el restablecimiento de la democracia en Haití y el pronto retorno del Presidente legítimamente electo, Jean Bertrand Aristide ... ". Con fundamento en el Capítulo VII de la Carta -es decir, medidas coercitivas- "autoriza a los Estados miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares...". Y decide prorrogar la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), entre otras funciones, para establecer un entorno propicio para la celebración de elecciones legislativas libres y limpias.

El domingo último se realizó en este marco y bajo la supervisión tanto de la OEA como de la Misión de las Naciones Unidas la primera elección general luego de restaurada democracia y cualesquiera que hayan sido los defectos administrativos que se han invocado, es lo cierto que se desarrollaron en un marco de libertad y de paz garantizadas por UNMIH.

En Guatemala el proceso de paz corre a parejas con el de respeto de los derechos humanos. Mientras que el primero es conducido por el representante del Secretario General, ya MINUGUA está instalada y funcionando para verificar el respeto de esos derechos y con seguridad no dará terminada su tarea antes de que las instituciones democráticas, la cultura de los derechos humanos y la paz no se

encuentren consolidados tras más de treinta años de violencia.

Estos componentes de derechos humanos en las operaciones de paz de Naciones Unidas han encontrado un fuerte respaldo en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. El párrafo 6 de la Declaración destaca que los esfuerzos de las Naciones Unidas para lograr el respeto universal de los derechos humanos constituye una contribución a las relaciones de paz y amistad entre los pueblos.

La Conferencia Mundial de Viena sobre Derecho Humanos, en su párrafo 23 destacó esta relación, procurando que con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas y a los instrumentos internacionales de los derechos humanos y de refugiados, se adopte un planeamiento global para encarar las causas que provocan los desplazamientos internacionales e internos de personas, y procurar una mejor preparación para las emergencias. Especialmente, la Conferencia recalcó "la importancia de que se preste atención especial, en particular a través de las organizaciones intergubernamentales y humanitarias, y se den soluciones duraderas a las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas dentro de su país, incluido el regreso voluntario en condiciones de seguridad y la rehabilitación. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho humanitario, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos destaca la importancia y la necesidad de asistencia humanitaria a las víctimas de todos los desastres naturales o producidos por el hombre".

El Secretario General ha sostenido en su Agenda para la Paz que las operaciones de mantenimiento de la paz deben ser seguidas por medidas de construcción de la paz, fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos. La Conferencia Mundial de Viena destacó especialmente el aporte que a estos procesos brindan los componentes de derechos humanos, e instó a hacerlos más efectivos y técnicos.

Si bien hay quienes han objetado los costos que estas operaciones representan, no cabe sino concordar con el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, quien sostiene que es mucho más gravosa la alternativa a estas operaciones, que es la guerra. La verdad

es que estas nuevas generaciones de operaciones de paz están haciendo más reales los propósitos y principios de la Carta en cuanto a que el fundamento de la paz es el respeto de los derechos fundamentales.