

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMERICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



# 20

IIDH

Julio - Diciembre 1994



REVISTA

**IIDH**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. —Nº1 (Enero/junio 1985)-.-  
—San José, C.R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos - Publicaciones periódicas.

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

© 1994, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

© Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramación, montaje electrónico de artes finales e impresión litográfica:  
MARS Editores, S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los Derechos Humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A.P. 10.081 (1000) San José, Costa Rica.

*Se solicita atenerse a las normas siguientes:*

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. Es preferible acompañar el envío con discos de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor; título del artículo; nombre de la revista (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen acompañará a todo trabajo sometido, de no más de una página tamaño carta.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, Teléf.). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptan para su consideración todos los textos, pero no se comprometen a su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

LA REVISTA IIDH ES PUBLICADA SEMESTRALMENTE. EL PRECIO ANUAL ES DE US\$30.00 Y DE US\$20.00 PARA ESTUDIANTES. EL PRECIO DEL NÚMERO SUELTO ES DE US\$15.00. SUSCRITORES DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ DEBEN INCLUIR US\$3.00 POR ENVÍO; SUR Y NORTEAMÉRICA US\$4.00, EUROPA, AFRICA, ASIA, US\$6.00.

TODOS LOS PAGOS DEBEN DE SER HECHOS EN CHEQUES DE BANCOS NORTEAMERICANOS O GIROS POSTALES, A NOMBRE DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. RESIDENTES EN COSTA RICA PUEDEN UTILIZAR CHEQUES LOCALES EN DÓLARES. SE REQUIERE EL PAGO PREVIO PARA CUALQUIER ENVÍO.

DIRIGIR TODAS LAS ÓRDENES DE SUSCRIPCIÓN A LA UNIDAD EDITORIAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1000) SAN JOSÉ, COSTA RICA.

LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS, INTERESADAS EN ADQUIRIR LA REVISTA IIDH, MEDIANTE CANJE DE SUS PROPIAS PUBLICACIONES PUEDEN ESCRIBIR A LA UNIDAD EDITORIAL, REVISTA IIDH, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 6906 (1000), SAN JOSÉ, COSTA RICA, FAX: (506) 234-0955.

## ÍNDICE

### DOCTRINA

EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BRASIL .....	13
Antônio Celso ALVES PEREIRA	
APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: LA LABOR DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA .....	27
Susana FRAIDENRAJ	
EL <i>HABEAS CORPUS</i> EN AMÉRICA LATINA .....	41
Domingo GARCÍA BELAÚNDE	
EL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO CHILENO: 1964-1992 ANÁLISIS DE SU ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN .....	63
María Lourdes GONZÁLEZ ARIAS	
REPRODUCTIVE RIGHTS AS HUMAN RIGHTS: THE COLOMBIAN CASE .....	99
María Isabel PLATA	
<b>CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS</b>	
ACTIVIDADES JULIO-DICIEMBRE 1994 .....	119
CASO CABALLERO DELGADO Y SANTANA (Medidas provisionales) .....	125
CASO COLOTENANGO (Medidas provisionales) .....	129
RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LEYES VIOLATORIAS DE LA CONVENCION (OC-14) .....	135

**CELEBRACIÓN DE LOS 25 AÑOS DE LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, LOS 15 AÑOS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LOS 35 AÑOS DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**PALABRAS DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS..... 152**  
César GAVIRIA

**PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA ..... 161**  
José María FIGUERES OLSEN

**PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ..... 167**  
Rafael NIETO NAVIA

**COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**ACTIVIDADES JULIO-DICIEMBRE 1994 ..... 175**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**

**ACTIVIDADES JULIO-DICIEMBRE 1994 ..... 197**

**DISCURSOS DEL DIRECTOR EJECUTIVO DEL IIDH (JULIO-DICIEMBRE 1994)..... 231**  
Antônio A. CANÇADO TRINDADE

**CEPAL / IIDH  
INFORME DEL SEMINARIO SOBRE LA PROPUESTA DE TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES ..... 279**

**NACIONES UNIDAS**

**PRÁCTICA IBEROAMERICANA ANTE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (1994-I) ..... 295**

**DOCUMENTOS**

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA, 1994) .....	473
DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO Y PROCURADORES DE DERECHOS HUMANOS .....	509
DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS .....	513



## PRESENTACIÓN

Tenemos el agrado de presentarles la edición Número 20 de la Revista IIDH, que comprende el período julio-diciembre de 1994. Esta edición incorpora una nueva sección, que contiene un informe sobre las principales actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, además del informe sobre las actividades de los órganos de supervisión internacional de los derechos humanos durante ese período.

Los Editores



DOCTRINA



# EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL BRASIL

*Antônio Celso Alves Pereira*

*Profesor de Derecho Internacional Público y*

*Director de la Facultad de Derecho de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.*

*Profesor de Política Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.*

*Doctor en Derecho Público.*

*Vicepresidente de la Sociedad Brasileña de Derecho Internacional.*

1) Uno de los hechos más importantes que debemos destacar en el proceso de evolución y democratización del Derecho Internacional en el presente siglo es la consagración, mediante la mejor doctrina, de la personalidad internacional del hombre. Entre las controversias que aún persisten en relación con dicha materia está el tema del acceso individual a los tribunales internacionales. La Corte Internacional de Justicia, reflexionando sobre el concepto de soberanía nacional vigente en el momento de su creación y preocupada por no invadir el llamado "dominio reservado del Estado", establece en el artículo de su Estatuto que solo los Estados pueden tomar parte en cuestiones sometidas a juicio dentro de su ámbito. Sin embargo, merece especial atención el hecho de que en el proceso de evolución del derecho internacional en materia de protección de los derechos humanos se haya avanzado en dirección al reconocimiento de la capacidad procesal individual, es decir, que se crearon mecanismos que les permiten a los individuos, independientemente del sistema clásico de la protección diplomática, argüir en favor de sus derechos a través de los instrumentos internacionales de aplicación de los derechos humanos especificados en el sistema de peticiones individuales de los órganos de supervisión internacional. Habría que señalar la existencia de órganos de supervisión que emanaron directamente de las resoluciones y de los propios textos de las Cartas institutoras de organismos internacionales y, evidentemente, los oriundos de tratados y convenciones sobre derechos humanos. Pongamos por ejemplo el Comité de Derechos Humanos del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, el Comité contra la Tortura de la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, los órganos creados por la

Convención Europea de Derechos Humanos –la Comisión y la Corte Europea de Derechos Humanos– y, en el continente americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –artículo 112 de la Carta de la OEA y artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, 1969– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada también por dicha Convención.

Conviene señalar que la función principal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en conformidad con el artículo 41, es la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos de los pueblos de América. El artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lo siguiente:

“Cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados-miembros de la Organización (OEA), puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte”. Consúltese también el artículo 25 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Habría que aclarar que este sistema de peticiones solo puede ser accionado por el individuo una vez que se agotaron todos los recursos de la jurisdicción interna o cuando no exista en la legislación interna del Estado el respectivo proceso legal para proteger el derecho o los derechos que se alegan han sido violados (Art. 46, N°1, letra a, y N°2, letra a de dicha Convención).<sup>1</sup>

II) Conviene señalar que, dentro de la línea histórica moderna, el punto de partida de la lucha por los derechos del hombre fue determinado por el movimiento cultural-filosófico del Iluminismo, principalmente en lo que se refiere a la libertad de pensamiento. La pionera “Declaración de Virginia” (1776) y la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (1789) de la Asamblea de la Revolución Francesa son elementos fundamentales de un proceso evolutivo que sólo ganaría alcance internacional con la concreción de algunos de los principales objetivos de las luchas sociales del siglo XIX, causadas por los problemas intrínsecos a la relación capital/trabajo que surgieron con la primera Revolución Industrial. La Enciclopedia

---

1 “El derecho de petición individual –mediante el cual un particular, a diferencia de la protección diplomática, está capacitado para interponer una reclamación ante un órgano internacional, aún en contra de su propio Estado– y la noción de garantía colectiva (con mayor realce en las peticiones interestatales) constituyen dos de los rasgos distintivos más importantes del nuevo sistema de protección internacional de los derechos humanos”. Cançado Trindade, Antonio Augusto –*A Protecção Internacional dos Direitos Humanos*–. Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos, San Pablo, Saraiva, 1991, p. 7.

*Rerum Novarum* del Papa León XIII, otorgada en 1891, le dio al tema carácter de prioridad y así lanzó las bases de la Doctrina Social de la Iglesia Romana. Ya en el siglo XX, la creación de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) en el Tratado de Versalles, en 1919, es otro marco que debe destacarse en este proceso evolutivo que traería consigo la consagración de la expresión "derechos sociales", llamados de segunda generación en la clasificación didáctica general de los derechos humanos. Sin embargo, en el presente contexto procede la observación de Antonio Augusto Cançado Trindade<sup>2</sup>, quien afirma que, en el orden internacional, los derechos sociales pueden considerarse de primera generación.<sup>3</sup>

La fundación de la ONU (1945) y la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) pusieron definitivamente a la orden del día en las grandes discusiones internacionales el problema de los derechos humanos, lo que trajo aparejadas profundas consecuencias en el orden interno de las sociedades nacionales.

"La Declaración Universal, afirma Bobbio, contiene en sí misma la síntesis de un movimiento dialéctico que comienza por la universalidad abstracta de los derechos naturales, se transforma en la particularidad concreta de los derechos positivos y termina en la universalidad ya no abstracta, sino también concreta, de los derechos positivos universales... La Declaración Universal representa la conciencia histórica que tiene la humanidad de sus propios valores fundamentales en la segunda mitad del siglo XX. Es una síntesis del pasado y una inspiración hacia el futuro: pero sus tablas no han sido grabadas de una vez y por siempre".<sup>4</sup>

De esta manera, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos han surgido una serie de instrumentos internacionales para discutir los más variados temas relacionados con los derechos inalienables de la persona humana, cada uno de ellos producto de un movimiento y de una realidad política e histórica determinada y, sin embargo, convergentes, marcados por la indivisibilidad.

Dado lo que acabamos de discutir, habría que añadir que en este fin de siglo, como lo indica el ya mencionado Norberto Bobbio, el problema

---

2 Al respecto consúltese Cançado Trindade, Antonio Augusto - *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos*- op. cit., p.3-8, 25-29 y 410.

3 Apud, Mello, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*-Editora Renovar: Río de Janeiro, 9ª edición-Volumen I, 1992, p.625

4 Bobbio, Norberto - *A Era dos Direitos* - Editora Campus; Río de Janeiro, 1992, p.30.

central de los derechos humanos “no consiste en saber cuáles y cuántos son esos derechos, cuál es la índole o el fundamento de los mismos, si se trata de derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino más bien saber cuál es la forma más segura de garantizarlos para impedir que, a pesar de las solemnes declaraciones, se los viole constantemente.”<sup>5</sup>

III) Creemos que queda claro, por las ideas presentadas anteriormente, que el punto central de la cuestión de los derechos humanos, principalmente en el ámbito del Tercer Mundo, reside sobre todo en la efectividad de los mecanismos internos e internacionales de aplicación de dichos derechos y en el papel que el Estado y las organizaciones no gubernamentales juegan en este asunto. El Estado, al asumir, vía ratificación, el compromiso de asegurarles a los individuos que están bajo su jurisdicción el goce pleno de los derechos consagrados en una convención internacional de derechos humanos, evidentemente se obliga no solo a garantizar el fiel cumplimiento de este compromiso sino también a prevenir y a hacer con que dicho tratado salga del papel. Las convenciones internacionales que tienen por objeto la protección de los derechos de la persona humana, debido a la naturaleza de los temas que discuten y considerando la titularidad de los derechos protegidos, vinculan materias claramente capituladas en el *rol* de temas referentes al orden público. Como nos enseña Antonio Augusto Cançado Trindade, los tratados de derechos humanos “son distintos de los tratados clásicos que incorporan restrictivamente arreglos y concesiones recíprocas; los tratados de derechos humanos prescriben obligaciones de carácter esencialmente objetivo que deben garantizarse y ponerse en práctica colectivamente y acentúan el predominio de la noción “de interés general”, u *ordre public*, que va más allá de los intereses particulares de las Partes. La armonización de sus normas con el derecho interno de cada Estado Parte, como asimismo la posición que en éste puedan llegar a ocupar, no solo va a depender de consideraciones de carácter constitucional interno sino también de los avances confiados a los órganos internacionales establecidos por los tratados de derechos humanos”.<sup>6</sup>

Las diversas convenciones internacionales de derechos humanos, ya sea las que apuntan al ámbito universal o las que dirigen su acción al ámbito

---

5 *Id*, p.25.

6 Ver el texto de la excelente conferencia que dio el Profesor Antonio Augusto Cançado Trindade: “Evolução e Fortalecimento da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana em sua Amplia Dimensão”, en *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras* - Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José de Costa Rica/Brasilia, Brasil, 1992, p. 43/80. Del mismo autor consúltese también *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos-Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*. Editora Saraiva, San Pablo, 1991, p.3/11.

regional, insisten, todas ellas, en el deber incuestionable que el Estado Parte tiene de respetar y hacer con que se respeten los derechos de la persona humana que está bajo su jurisdicción doméstica.

IV) La Constitución brasileña de 1988 avanzó bastante en lo que a derechos humanos se refiere. Elaborada en un período muy importante de la vida nacional, cuando el país salía de años de régimen autoritario para consolidar el Estado de Derecho, la Carta de 1988 aborda detenidamente –en el Título II, Capítulo I– el tema de los derechos y garantías fundamentales de la persona humana. Como consta en el artículo 5º y en sus 78 incisos, esos derechos surgen en la legislación brasileña de un modo realmente innovador, son portadores de garantías constitucionales que hasta entonces no existían en el Brasil; el mandato de seguridad colectivo, que tanto puede ser impetrado por una organización sindical, una entidad de clase o una asociación legalmente constituida y en funcionamiento hace más de un año, o por un partido político que tenga representación en el Congreso Nacional; el *habeas data* que le permitirá al interesado tener pleno conocimiento de las informaciones que a su respecto constan en los archivos o bancos de datos de entidades gubernamentales o de carácter público y que, de ser el caso, permitirá rectificar datos, siempre y cuando no se prefiera hacerlo a través de un proceso sigiloso, judicial o administrativo; el mandato de prescripción pasó a ser el instrumento legal con que cuenta el individuo, en caso de que no exista una norma reglamentaria, para posibilitar el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía; la acción civil pública, a ser propuesta por el Ministerio Público, la Unión Federal, los Estados-Miembros, los Municipios y sus respectivas autarquías y entidades paraestatales, las fundaciones o las asociaciones comunitarias. Es importante señalar que la Constitución de 1988, en su artículo 103, IX, les confiere a las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de alcance nacional el poder de proponer una acción de inconstitucionalidad. Además de estos dispositivos innovadores, la Carta de 1988 aseguró las garantías vigentes en las Constituciones anteriores: el *habeas corpus*, el juicio por el Tribunal del Jurado y el mandato de seguridad individual. La Constitución de 1988 también registra la función que le cabe desempeñar al Ministerio Público: ahora su función única es la de fiscal de la sociedad, al contrario de lo que ocurría en el derecho constitucional anterior, en el que acumulaba las funciones antagónicas de abogado del Estado y fiscal del pueblo. El artículo 129 de la Constitución Federal de 1988, al establecer las funciones institucionales del Ministerio Público, le otorga a este importantísimo órgano un papel por demás relevante para la defensa de los derechos humanos.

La Constitución de 1988 protege ampliamente los derechos sociales. Los artículos 6º, 7º, 8º, 10º y 11º establecen los aspectos fundamentales de los

derechos económicos y laborales. Los artículos 12° y 14° abordan el tema de la nacionalidad y de los derechos políticos. Esto nos permite deducir que la máxima ley brasileña abarca de manera amplia la protección de los derechos humanos y que, por consiguiente, el problema de desacato a dichos derechos en el país no es fruto de la inadecuación de nuestra legislación a los instrumentos internacionales que tratan sobre el tema. Resulta interesante recordar lo que ordena el mencionado artículo 5°, en su párrafo 2°: "Los derechos y garantías asegurados en esta Constitución no excluyen otros provenientes de régimen y de principios por ella adoptados o aquellos que forman parte de los tratados internacionales que la República Federativa del Brasil suscribió". El Brasil completó recientemente –en 1992– el cuadro de ratificaciones de tratados y convenciones que forman el conjunto internacional de instrumentos fundamentales que protegen a la persona humana en sus más variados aspectos.

Así, pues, podemos decir que el problema central de la protección de los derechos humanos en escala nacional no es solamente la necesaria interacción que debe existir entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, sino más bien –y principalmente– la falta de voluntad política, la incompetencia burocrática, el rencor ideológico de las elites y el fracaso de un Estado desorganizado, omiso e incumplidor de los deberes constitucionales más elementales.

V) Entre los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos universalmente consagrados, por parte de los individuos sometidos a la jurisdicción brasileña, destacamos el grave problema del acceso a la justicia. Los derechos inalienables de toda persona humana son a diario violados, ya sea por acción u omisión del propio Estado o a causa de las relaciones privadas.

Aunque su aparato cuente, como ya se ha dicho, con una legislación adecuada, el Estado brasileño fracasó rotundamente en sus políticas de protección de los sectores más carentes de la población. Una serie de factores económicos, políticos y culturales, provenientes de las condiciones históricas en las que se consolidó la nación brasileña, hacen aflorar el corte autoritario y exacerban las contradicciones de clase que impiden el desarrollo de la ciudadanía en nuestro país. A pesar de darse de un modo mucho más cruel en las sociedades nacionales que integran la larga lista de naciones pobres, como señala Mauro Capelletti, "en las últimas décadas el movimiento de acceso a la Justicia tal vez haya sido la expresión más fiel de un cambio radical del pensamiento jurídico y de reformas normativas en un número de países cada vez mayor. Como movimiento del pensamiento, el acceso a la Justicia representó una fuerte reacción entre una postura dogmático-formalista que pretendía identificar el fenómeno jurídico como algo

exclusivo al campo de la norma, de carácter esencialmente estatal, de un determinado país... Respecto al método de pensamiento, el movimiento de acceso a la Justicia no se contenta apenas con una mera descripción del acto jurídico positivo, propone también la participación activa del jurista en la elaboración y protección de las reformas para poder dar una respuesta satisfactoria a los criterios de accesibilidad".<sup>7</sup>

Con referencia al acceso a la Justicia, como instrumento eficaz para garantizar los derechos humanos, la Constitución de 1988 –artículo 5º, LXXIV– dispone que el "Estado prestará asistencia jurídica integral y gratuita a todos aquellos que comprueban falta de recursos". Al comentar este dispositivo constitucional, José Carlos Barbosa Moreira dice lo siguiente: "La primera observación, un tanto obvia, que hay que hacer es que por 'Estado' se sobreentiende toda y cualquier entidad político-administrativa y no apenas la Unión y los Estados-Miembros.

El Municipio, por ejemplo, en su esfera de actuación también tiene el deber de asistir. Y si se lo considera de su competencia, el necesitado puede pretender dicha asistencia... Por otro lado, nada nos autoriza a suponer que la Constitución le haya reservado al poder público el monopolio de la asistencia. Si por un lado tiene el deber de asistir, por otro no podemos concluir que este deber le sea exclusivo. Continúan vigentes los textos legales que contemplan la prestación gratuita de servicios a los necesitados, principalmente por parte de profesionales independientes. Incluso aún se le da preferencia, a efectos de representación en juicio, al abogado indicando por el propio litigante desprovisto de recursos".<sup>8</sup> También conviene señalar que la Constitución les asegura a las personas pobres la gratuidad del registro civil de nacimiento y del certificado de óbito. "Son gratuitas las acciones de *habeas corpus* y *habeas data* y, de acuerdo con la ley, los actos necesarios al ejercicio de la ciudadanía" –artículo 5º, LXXVII.

Lo antedicho nos permite inferir que en esta materia la legislación brasileña se adecua perfectamente, por ejemplo, al espíritu del artículo 43 de la Carta de la OEA que establece la obligación de los Estados Miembros de hacer todos los esfuerzos posibles para elaborar políticas eficientes y disposiciones adecuadas, a fin de que todas las personas cuenten con la

---

7 Capelletti, Mauro - "O Acesso à Justiça" y "A Função do Jurista em Nossa Época", en *Synthesis- Direito do Trabalho Material e Processual- Revista Semestral* - 15/92 - Resumen de Francesco Edmondo de Ruggero del artículo publicado en la *Rev. Proc.* 61/año 16-p.26.

8 Barbosa Moreira, José Carlos - "O Direito à Assistência Jurídica: Evolução no Ordenamento Brasileiro de Nosso Tempo", en *Revista de la Facultad de Derecho de la UERJ*, Río de Janeiro: Nº1, Volumen 01, 1992, p.167/168.

debida asistencia legal que les permita hacer valer sus derechos (letra i). De la misma manera, el artículo 8° párrafo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que trata de las garantías judiciales, en su letra e establece el "derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no, según la legislación interna, si el inculpadó no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por ley". En la letra e de dicho dispositivo queda claro que se le debe conceder al acusado el tiempo y los medios necesarios para que prepare su defensa. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) dice lo siguiente: "1-Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil". La letra d del mencionado artículo establece, asimismo, que cualquier persona tendrá derecho a un defensor designado *ex officio* gratuitamente en caso de no contar con medios para remunerarlo.

Como pudimos observar, la legislación interna del Brasil presenta una gama satisfactoria de normas que podrían garantizarles el acceso a la Justicia a las personas que no disponen de los recursos mínimos para costear una acción judicial que les permita asegurar sus derechos. Una vez más cito al notable profesor de derecho procesal Barbosa Moreira, quien afirma que "para el tema que está en estudio, el Brasil falta de textos normativos. El panorama de los hechos proyecta, sin duda, una imagen mucho menos satisfactoria: aquí, como en otros lugares, prevalece la antigua y conocida oposición entre "país legal" y "país real". Hasta sería extraño que funcionasen bien los servicios de la justicia, y otros correlativos, en provecho de personas que no poseen medios, si inclusive el funcionamiento de los mismos deja tanto que desear aún cuando se trata de prestarles dichos servicios a quienes cuentan con recursos para costear los gastos necesarios".<sup>9</sup>

Muchas son las razones que impiden que los sectores más carentes de la población puedan postular los derechos violados en los tribunales. De pronto, la falta total de información y el desconocimiento de sus propios derechos constitucionales hacen con que buena parte de la población brasileña no se valga de la vía judicial. En un país con una masa considerable de analfabetos -18,9% de la población- resulta realmente difícil informar al ciudadano sobre sus derechos. Esta es en sí una realidad que nace del no cumplimiento por parte del Estado de uno de sus deberes fundamentales

---

9 Op. cit., p. 172.

—el derecho a la educación—, que ha sido universalmente consagrado en varios textos internacionales, principalmente en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Por falta de información millones de brasileños ni siquiera tienen registro civil. Desconocen la obligatoriedad y la gratuidad del servicio para personas carentes. Según el artículo 7 de la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño (1969), el niño debe ser registrado inmediatamente después que nace y los Estados Partes deben garantizar la aplicación de ese derecho en conformidad con las leyes nacionales. Como vemos, este es otro compromiso internacional que el Brasil no cumple satisfactoriamente.

Los altos costos judiciales también funcionan como un obstáculo para acceder a la Justicia. Cuando se trata de causas de escaso valor monetario el problema se soluciona recurriendo a los Juzgados Especiales de Pequeñas Causas, donde al demandante se lo exime de las costas y de los demás gastos judiciales. Una vez más el factor desinformación pesa en contra suyo. La mayoría de la población carente no sabe, nunca oyó hablar de la existencia de esos Tribunales Especiales ni de la gratuidad de sus servicios. Otro factor determinante es la morosidad y el formalismo de los órganos judiciales.

“La justicia brasileña es, antes de nada, demasiado lenta. La solución de los litigios requiere bastante más tiempo del que sería razonablemente necesario para su término. Procesos que podrían resolverse en horas o días, llevan meses o años; demandas que una buena técnica procesal recomendaría que se resolvieran en meses o años, demandan varias décadas... Esa excesiva demora frustra la reparación de los derechos violados y jurisdiccionalmente subtrae del sistema millones de lesiones al derecho. La demora restringe enormemente el ámbito de actuación objetiva de la Justicia”.<sup>10</sup>

En lo que respecta a la Justicia del Trabajo, el cercenamiento de acceso a los Tribunales no es tan alarmante gracias a las campañas y a la acción directa de los sindicatos. Probablemente sea en este ámbito donde más se divulga y se estimula a los sectores más necesitados de nuestra población a que recurran a la vía judicial en busca de una reparación de sus derechos violados. Sin embargo, la Justicia del Trabajo no funciona adecuadamente. Esto se debe a la lentitud y a la acumulación de procesos en las Juntas y Tribunales. Para tener una idea, solo en la ciudad de Río de Janeiro se

---

10 “Relatório sobre a Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público” - *apud* Baracho, José Alfredo de Oliveira-“Democracia e Poder Judiciário”- *Revista de la Facultad de Derecho- UFGM*, Bello Horizonte -V.32- 1989, p. 53/54.

encaminan mensualmente 12 mil acciones de trabajo a las 54 Juntas de Conciliación y Sentencia. Causas que apelan a instancias superiores para revocar la sentencia de la Junta han aguardado en promedio ocho años para resolverse.

Existen varias salidas que podrían hacer con que estos problemas disminuyesen. Además de los Juzgados de Pequeñas Causas, es fundamental que se creen mecanismos que presten asistencia jurídica preprocesal a través de conciliación extrajudicial de carácter público o privado. Está en el Congreso Nacional un proyecto de ley que crea comisiones paritarias dentro de las empresas para resolver conflictos laborales. Dicho mecanismo, en caso de ser aprobado, será muy útil para agilizar la Justicia, ya que impedirá que un litigio patrón-empleado se transforme en un proceso judicial. La Unión, el Distrito Federal, los Estados y los Territorios, según lo que establece la Constitución de 1988 –artículo 98, I–, pueden crear otros “Juzgados Especiales provistos de jueces togados, o de togados y legos competentes, para conciliar, juzgar y ejecutar causas civiles menos complejas e infracciones de menor potencial ofensivo, a través de los procedimientos oral y sumarísimo permitidos en las hipótesis previstas en la ley, para acordar y juzgar recursos por grupos de jueces de primer grado”. Así, pues, con idéntico espíritu al de las comisiones paritarias mencionadas más arriba, se debe pleitear la creación de tribunales de vecinos para dirimir divergencias en el seno de las comunidades, tribunales especiales para resolver las pequeñas demandas de los consumidores y los litigios entre inquilinos y arrendatarios. Todo esto junto con otras medidas que puedan facilitarle al individuo el acceso a la Justicia, como campañas de información a través de los medios de comunicación electrónica, una distribución de renta más justa y mejores condiciones educativas para el pueblo.

VI) Para concluir estas observaciones acerca del acceso a la Justicia como forma de asegurar la aplicación de los derechos humanos, registramos una vez más el deber internacional del Estado de respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la persona humana, reconocidos y protegidos por una larga lista de tratados y convenciones que forman el derecho internacional de los derechos humanos.

Disertando sobre la “Evolución y Fortalecimiento de la Protección Internacional de los Derechos de la Persona Humana en su Doble Dimensión”, Cançado Trindade dice que en el caso *Irlanda versus Reino Unido*, la Comisión Europea de Derechos Humanos –en Informe de enero de 1976– comentó que el artículo 1º de la Convención Europea de Derechos Humanos establece que las Partes Contratantes deben garantizarle a cualquier persona que esté bajo su jurisdicción los derechos en ella consagrados, y no solo tienen el deber de abstenerse de practicar cualquier acto que implique

violación de los derechos consagrados en la Convención, sino también de asegurar el goce de estos derechos en sus ordenamientos jurídicos internos para "impedir cualquier acto por parte de órganos y agentes del Estado o de individuos u organizaciones privadas". Desde la misma perspectiva, Cançado Trindade también comenta la postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en sentencias de 1988 y 1989 (casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*) deja bastante claro "el deber jurídico del Estado de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos en el ámbito de su jurisdicción... Si el aparato del Estado obra de un modo tal que dicha violación queda impune y no se le restituye a la víctima la plenitud de sus derechos lo más pronto posible, entonces podemos afirmar que el Estado dejó de cumplir su deber de garantizarles el libre y pleno ejercicio de sus derechos a las personas que están bajo su jurisdicción."<sup>11</sup>

En este sentido, el acceso a la Justicia es una de las maneras más eficientes de materializar los derechos humanos. Como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 25, "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

Por lo tanto, no basta con adecuar la legislación nacional a los compromisos asumidos internacionalmente si internamente el Gobierno brasileño no puede garantizar los medios para que su población pueda, si llega el caso, recurrir a los tribunales y así hacer que se cumpla cualquier decisión judicial en la que el recurso se juzgue procedente. La situación de los derechos humanos en el Brasil es por demás grave. El modelo económico concentrador de renta es responsable del acelerado empobrecimiento del pueblo -millones de brasileños pasan hambre, millones de analfabetos y de toda clase de desamparados. ¿Cómo se puede pretender, por ejemplo, que una persona recurra a la protección individual que le ofrecen los órganos de supervisión internacional de derechos humanos si buena parte de la población brasileña ni siquiera conoce sus derechos constitucionales más elementales? Los medios de comunicación electrónica, que podrían jugar un papel preponderante en esta cuestión, están al servicio de los intereses de los grupos dominantes y es poco lo que hacen para transmitirla a la población carente el mínimo de información sobre sus derechos. Con una población económicamente activa de 64 millones de personas, apenas 16 millones están en

---

11 *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras*. p. 56-57.

situación regular, es decir, cuentan con el debido documento de trabajo. Tampoco nos podemos olvidar de los diez millones de brasileños que deambulan por el campo en busca de tierra y trabajo –los llamados sin tierra, y que también son víctimas constantes de la violencia y de la discriminación practicadas por los propietarios rurales.

Así, pues, en un contexto de crisis general en el Brasil, el Poder Judicial se destaca. Como ya se dijo, la morosidad y el formalismo hacen parte del cotidiano de los órganos judiciales. La corrupción, la utilización de sumas absurdas de dinero destinadas a la construcción de edificios monumentales para albergar tribunales, el excesivo corporativismo y la ausencia de control externo hacen con que el Poder Judicial se aleje cada día más del pueblo. La organización administrativa de los tribunales es arcaica e ineficiente; es el resultado de antiguos métodos burocráticos heredados de la teoría del proceso judicial colonial portugués, bien al estilo del viejo sistema inquisitorial ibérico utilizado en Latinoamérica, como lo recuerda el jurista argentino Alberto Binder, "desde hace siglos, para perseguir a las brujas y herejes de un modo totalmente arbitrario".<sup>12</sup>

Todos sabemos que en este fin de siglo, con la increíble aceleración del tiempo histórico y el grado de complejidad de los conflictos sociales, los procedimientos procesales tradicionales ya no responden de un modo eficaz a las demandas de la realidad actual. En el caso del Brasil, necesitamos urgentemente efectuar la reforma de los códigos Penal y de Proceso Penal. Los intereses difusos y colectivos demandan nuevas actitudes, nuevos métodos y nuevas formas procesales. Capelletti nos enseña "que las asociaciones privadas que se instituyeron con el propósito de tutelar determinados intereses difusos han sido bastante eficaces. Este fenómeno produjo una "metamorfosis" en el derecho procesal; con la legitimación de un individuo (actor de clase) o de una asociación promoviendo un juicio en el cual están interesados un número muy grande de "partes anuentes"; con la posibilidad de obtener una decisión judicial que involucre a millones de personas. El obstáculo procesal consiste en el hecho de que la solución procesal –el proceso ordinario contencioso–, aun cuando se superen los problemas de patrocinio y de organización de los intereses, puede no ser la solución más eficaz tanto para el interés de las partes como para los intereses más generales de la sociedad".<sup>13</sup>

Flagrante y continua es la violación de derechos humanos que se observa a diario en las desorganizadas Varas de Ejecución Penal, principal-

---

12 *Apud* Márcio Moreira Alves - "A Reforma do Judiciário", en "O Globo", edición del 18/02/94, p. 4.

13 Capelletti, *op. cit.*, p. 27.

mente en Río de Janeiro. Decenas de presos que ya cumplieron sus penas permanecen en la cárcel; otros, que podrían gozar de los beneficios que les otorga la ley —como el régimen de prisión abierta, la reducción de la pena, etc.—, tampoco pueden reclamar sus derechos pues no tienen condiciones económicas para contratar a un abogado y porque no hay defensores públicos suficientes para atenderlos. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es muy claro cuando afirma que no se puede privar de libertad arbitrariamente a nadie y que cualquier persona tiene derecho a recurrir a un tribunal para que este decida sobre la legalidad de su encarcelamiento.

Por último, hacemos constar nuestra convicción de que los sectores de bajos ingresos en el Brasil de hecho solo tendrán condiciones de libre acceso a la Justicia cuando, además de existir voluntad política por parte de los gobernantes para hacer que se cumplan las leyes, para reformar el Estado, para crear mecanismos que promuevan una distribución de renta nacional más justa y para implantar reformas profundas en la estructura educativa del país, se realice una amplia reforma del Poder Judicial a fin de simplificar los retos, reformar el corporativismo y democratizarlo para que el mismo pueda abrirse a los pobres y desvalidos. Tal y como señala la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

“Artículo 8-Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.”

INDICE



# APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO LA LABOR DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

*Susana Fraidenraij*

*Asesora de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja  
en Buenos Aires, Argentina*

En 1859, Henry Dunant se conmovió profundamente al presenciar cómo miles de soldados fuera de combate agonizaban librados a su suerte en el campo de batalla en Solferino. Su reacción inmediata fue la de improvisar los primeros auxilios con los habitantes de la región. Más tarde no sólo quiso dar testimonio de lo acontecido en su libro *Recuerdos de Solferino*, sino también efectuó una propuesta: la creación de sociedades nacionales de socorro que, ya en tiempo de paz se prepararían para ayudar en caso de guerra al servicio de sanidad del ejército. De este modo nació el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja – compuesto por su fundador, el Comité Internacional de la Cruz Roja, por la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja, por las 164 sociedades nacionales que existen en la actualidad y por los 185 Estados Partes en los Convenios de Ginebra.

Mucho tiempo ha transcurrido desde entonces. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y la puesta en marcha de los mecanismos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional previstos en la Carta de las Naciones Unidas no produjeron –como se esperaba– la disminución de la violencia. Por el contrario, nuevos conflictos políticos, económicos, sociales y religiosos, derivados de problemas tales como la extrema pobreza, la marginación, la xenofobia y el racismo, asolan amplias regiones del mundo.

Esta cruda realidad evidencia el desafío sin precedentes que enfrenta hoy el Comité Internacional de la Cruz Roja, que debe redoblar sus esfuerzos para poder cumplir con su mandato humanitario de aliviar, sin discri-

minación, el sufrimiento de las víctimas de los conflictos armados. A las actividades en el terreno, se suma las que el Comité lleva a cabo en su calidad de *custodio de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario*. A ese respecto, recuerda en forma permanente a los Estados las obligaciones que les conciernen sobre todo en lo referente a respetar y hacer respetar dicha normativa. Finalmente, no menos importante es la actividad del Comité tendiente al desarrollo de esa rama del derecho.

En el presente trabajo se hará referencia a la *labor operacional* del CICR en su esfuerzo de intentar cubrir las enormes necesidades humanitarias que existen en la actualidad. Pero sobre todo se pondrá el énfasis en las actividades del Comité que, no por menos conocidas tienen menor importancia, tendientes a *propiciar la evolución y desarrollo progresivo del Derecho Internacional Humanitario*.

## I. Características Generales del CICR

El CICR es una institución suiza, de carácter privado, independiente y neutral. Sin embargo a pesar de su composición uninacional, tiene competencia internacional, lo que la habilita para adquirir derechos y contraer obligaciones, así, por ejemplo, concluye Acuerdos de Sede con los Gobiernos de los países en los que establece sus delegaciones; y que lo convierte, según la doctrina, en un sujeto *sui generis* del Derecho Internacional Público.

Asimismo, es de destacar que el CICR es la única organización humanitaria no gubernamental, cuyo mandato ha sido expresamente reconocido en instrumentos internacionales de adhesión universal como son los Convenios de Ginebra. Ello le permite ejercer su *derecho de iniciativa humanitaria* ofreciendo sus servicios a las partes en un conflicto, sin que esto sea considerado como un acto de injerencia en asuntos internos. A su vez, el mandato también está contenido en los propios Estatutos del CICR y en los del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. El voto de confianza que los Estados han dado al Comité desde su creación en 1863, ha sido ratificado con el reconocimiento del estatuto de Observador en el seno de las Naciones Unidas, que le ha sido conferido en 1990.

El CICR tiene su sede en Ginebra, pero cuenta actualmente con unas 60 delegaciones en todo el mundo, las que pueden ser de tipo regional (abarcando varios países) u operacional (de mayor infraestructura y en zonas de conflicto). En total trabajan en la institución casi 9.000 personas contando los delegados suizos y los empleados locales. Su presupuesto para 1994 es de 500 millones de dólares, y se financia con las contribuciones voluntarias de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, las de las Sociedades Nacionales y donaciones privadas.

## II. La labor humanitaria del CICR

En ejercicio de su *derecho de iniciativa humanitaria*, el CICR decide con total independencia cuándo y para qué ofrecerá sus servicios a las partes en un conflicto, cuáles serán las prioridades y cuál la base jurídica en la que fundamentará su accionar. Sin embargo, actúa únicamente cuando cuenta con el consentimiento de las autoridades responsables.

La evaluación de las necesidades humanitarias está basada en la amplia experiencia que tiene el Comité en esta materia y que, en general, los Estados le reconocen. El análisis jurídico es preciso para determinar cuál será el fundamento normativo que regirá su accionar. Ello en tanto que si se trata de un conflicto armado internacional o no internacional, serán aplicables las disposiciones de los Convenios de Ginebra; en cambio en una situación de violencia interna, excluida de dichos instrumentos, el CICR actúa en virtud de sus propios Estatutos, pero siempre con cierta analogía con estos tratados.

A su vez, la ayuda humanitaria varía según las circunstancias; así por ejemplo la asistencia médica puede consistir tanto en la hospitalaria propiamente dicha, como en el establecimiento de centros ortopédicos (como los que existen en Camboya, Pakistán, y Ruanda, entre otros) o de capacitación de cirujanos de guerra. Por su parte, la asistencia alimentaria puede consistir en la distribución de víveres (el puente aéreo establecido recientemente entre Zagreb y Sarajevo permitió beneficiar a más de 50 mil personas); o bien puede ser encarada en forma indirecta mediante proyectos de potabilización de agua, de vacunación de ganado o de distribución de semillas, instruyendo a la población sobre cómo realizar cultivos alternativos, mejorar los sistemas de riego. Así, por ejemplo, en Ruanda el CICR ha emprendido un vasto programa de asistencia agrícola tendiente a lograr el auto-abastecimiento de más de 100 mil familias.

Otra de las tareas que caracterizan al CICR es la visita a las personas privadas de libertad en razón de un conflicto armado internacional (prisioneros de guerra) o de internados civiles (conflictos internos o situaciones de violencia interna). En caso de conflicto armado internacional, los delegados del Comité Internacional trabajan de conformidad con las normas establecidas por el III Convenio de Ginebra; ha sido, por ejemplo, el caso del Conflicto del Atlántico Sur (1982) durante el cual el Comité Internacional pudo desempeñar su misión de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario.

Cuando prevalece una situación de violencia interna, donde los Convenios de Ginebra presentan una aplicabilidad menor, o en caso de que impere

## II. La labor humanitaria del CICR

En ejercicio de su *derecho de iniciativa humanitaria*, el CICR decide con total independencia cuándo y para qué ofrecerá sus servicios a las partes en un conflicto, cuáles serán las prioridades y cuál la base jurídica en la que fundamentará su accionar. Sin embargo, actúa únicamente cuando cuenta con el consentimiento de las autoridades responsables.

La evaluación de las necesidades humanitarias está basada en la amplia experiencia que tiene el Comité en esta materia y que, en general, los Estados le reconocen. El análisis jurídico es preciso para determinar cuál será el fundamento normativo que regirá su accionar. Ello en tanto que si se trata de un conflicto armado internacional o no internacional, serán aplicables las disposiciones de los Convenios de Ginebra; en cambio en una situación de violencia interna, excluida de dichos instrumentos, el CICR actúa en virtud de sus propios Estatutos, pero siempre con cierta analogía con estos tratados.

A su vez, la ayuda humanitaria varía según las circunstancias; así por ejemplo la asistencia médica puede consistir tanto en la hospitalaria propiamente dicha, como en el establecimiento de centros ortopédicos (como los que existen en Camboya, Pakistán, y Ruanda, entre otros) o de capacitación de cirujanos de guerra. Por su parte, la asistencia alimentaria puede consistir en la distribución de víveres (el puente aéreo establecido recientemente entre Zagreb y Sarajevo permitió beneficiar a más de 50 mil personas); o bien puede ser encarada en forma indirecta mediante proyectos de potabilización de agua, de vacunación de ganado o de distribución de semillas, instruyendo a la población sobre cómo realizar cultivos alternativos, mejorar los sistemas de riego. Así, por ejemplo, en Ruanda el CICR ha emprendido un vasto programa de asistencia agrícola tendiente a lograr el auto-abastecimiento de más de 100 mil familias.

Otra de las tareas que caracterizan al CICR es la visita a las personas privadas de libertad en razón de un conflicto armado internacional (prisioneros de guerra) o de internados civiles (conflictos internos o situaciones de violencia interna). En caso de conflicto armado internacional, los delegados del Comité Internacional trabajan de conformidad con las normas establecidas por el III Convenio de Ginebra; ha sido, por ejemplo, el caso del Conflicto del Atlántico Sur (1982) durante el cual el Comité Internacional pudo desempeñar su misión de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario.

Cuando prevalece una situación de violencia interna, donde los Convenios de Ginebra presentan una aplicabilidad menor, o en caso de que impere

un estado de excepción, el CICR basa su ofrecimiento de servicio y sus actividades principalmente en su derecho de iniciativa. Una vez que cuenta con el consentimiento de las autoridades competentes, el Comité actúa siempre con las mismas modalidades. Registro de los prisioneros en una lista, entrevistas sin testigos y visitas a todos los lugares de detención, con la frecuencia que los delegados estimen necesaria según el caso. El CICR no efectúa juicio de valor alguno sobre el motivo de la detención, ni aboga por la libertad de los detenidos. El propósito de las visitas es solamente el de comprobar las condiciones materiales y psicológicas de la detención, a fin de asegurar un trato humanamente digno. Los informes que redactan los delegados tienen un carácter estrictamente confidencial y solo se ponen en conocimiento de las autoridades concernidas.

Finalmente debe mencionarse la labor que desarrolla la *Agencia Central de Búsquedas*. Una de las consecuencias habituales de las guerras es la desmembración de las familias, cuyos integrantes pierden todo contacto entre sí. En ese sentido, la Agencia trabaja para la reunificación familiar, o al menos para restituir el contacto mediante la trasmisión de los mensajes Cruz Roja. Así por ejemplo solo en el marco del conflicto de la Ex-Yugoslavia, más de 2 millones de mensajes fueron transmitidos y 300 personas se reunieron con sus familias bajo los auspicios del CICR. Mientras que en Mozambique, 850 niños soldados que prestaron servicio en las filas de la RENAMO volvieron a sus hogares como resultado del esfuerzo conjunto de UNICEF, Save The Children Fund, la Cruz Roja Nacional y el CICR. A fines de 1994 se espera que los 3.500 pequeños que fueron alejados de sus padres, puedan reunirse nuevamente con ellos.

A las actividades en el terreno, se suma las que el Comité lleva a cabo en su calidad de custodio de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, recordando a los Estados sus obligaciones en tanto que Partes en los Convenios de Ginebra, esencialmente en lo relativo a respetar y hacer respetar las disposiciones de dichos instrumentos. En ese orden de ideas promueve, organiza y participa en conferencias, seminarios y cursos de difusión, formación y profundización del Derecho Internacional Humanitario.

### III. El CICR y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario

Según lo dispuesto en los Estados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; el CICR tiene la misión de *trabajar por la comprensión y la difusión del Derecho Internacional Humanitario...y preparar el eventual desarrollo del mismo*. Ahora bien, si se tiene en cuenta que el movimiento tiene por componentes al propio Comité, a las Sociedades Nacionales y su Federación los que se expresan en la Conferencia Interna-

cional que se celebra cada cuatro años; y que en dicha Conferencia participen también los 185 Estados Partes en los Convenios de Ginebra, y es en su seno donde fueron adoptados los Estatutos del Movimiento, no es infundado afirmar que es la *propia comunidad internacional*, representada por dichos Estados, la que ha confiado al CICR la tarea de difundir y promover el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario. Con tal propósito, el Comité ha abordado temas diversos y propiciado actividades que nos proponemos comentar a continuación.

### 1. *La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra*

El gobierno suizo, apoyando una iniciativa del CICR, convocó a la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra que se realizó en Ginebra del 30 de agosto al 1° de setiembre de 1993. Su objetivo fue el de generar una reacción de parte de los Estados participantes contra las graves violaciones de las normas humanitarias que tienen lugar en los conflictos armados, así como el promover el emprendimiento de acciones responsables al respecto.

En el marco de dicha Conferencia se adoptó una Declaración final en la cual los Gobiernos reafirmaron su determinación a respetar y hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario, y a apoyar su difusión e implementación. Con ese espíritu, la Conferencia solicitó al Gobierno suizo la reunión de un grupo de expertos gubernamentales para que preparen un informe sobre esta cuestión, que será sometido a la consideración de los Estados en la próxima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a realizarse en diciembre de 1995.

A ese efecto, Suiza convocó a los expertos a la reunión que tendrá lugar en enero de 1995, a fin de elaborar el informe sobre las *medidas concretas* que podrían tomarse para reforzar la aplicación y el respeto del Derecho Internacional Humanitario. A fin de facilitar la tarea de los expertos, Suiza invitó a una reunión preparatoria del 26 al 28 de setiembre de 1994, de la que participaron 60 Estados, una delegación del CICR en carácter de relator especial que presentó una recopilación de reflexiones complementarias a la lista de temas de agenda propuestos por el Gobierno suizo.

Los debates fueron intensos, aun en esta fase preliminar, y culminaron con la aprobación de un texto en forma de recomendaciones dirigidas a los expertos gubernamentales, quienes deberán tratarlas a fondo en su próxima reunión a realizarse a fines de enero (Ginebra 23-27/1995). Si bien las *recomendaciones* no aportan elementos nuevos a la Declaración Final de la Conferencia de 1993, se ha puesto el énfasis en cuestiones señaladas como esenciales tanto por el Gobierno suizo, como por el CICR.

A su vez, el CICR convocó a una reunión de asesores jurídicos de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja (20 sociedades estuvieron representadas) con el propósito de que ellas participen más directamente del seguimiento de la Conferencia de 1993.

En ambos foros fue considerado relevante el tratamiento de los temas siguientes:

*La adhesión de los Estados a los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario, en tanto que durante un conflicto armado es esencial que todas las partes involucradas reconozcan y apliquen las mismas reglas. Se alude en particular a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977; la Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales y sus tres Protocolos y la Convención de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Así como también "los medios para facilitar el reconocimiento por parte de los Estados de la competencia en el ámbito humanitario, de la Comisión Internacional de Encuesta prevista por el artículo 90 del Protocolo Adicional I."* Respecto de esta última cabe recordar que es un medio de potenciar el control de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario a través de la competencia que posee para indagar en caso de denuncias y violaciones graves de los Convenios y del Protocolo I, de allí la importancia de apoyar su reconocimiento.

Del mismo modo que en el ámbito convencional, deberán estudiarse *los medios que permitan esclarecer la función de las normas humanitarias de carácter consuetudinario tanto en conflictos internacionales como no internacionales*. Ello es de fundamental importancia tanto en una situación de conflicto armado internacional en la que no todas las Partes se encuentran vinculadas por los mismos tratados; cuanto en una situación de conflicto armado o aún de violencia interna (conflictos de baja intensidad) en los que las normas convencionales son de difícil aplicación o están simplemente excluidas. Desde ese punto de vista, la clara identificación de las normas consuetudinarias existentes en esta materia se revelan imprescindibles.

En materia de asesoramiento se examinarán *los servicios de consulta que podrían prestar el CICR, las sociedades nacionales y su Federación, a los Estados en sus esfuerzos por aplicar el Derecho Internacional Humanitario y difundir sus normas y principios*.

También deberá ser objeto de análisis *las posibilidades de mejorar la difusión del Derecho Internacional Humanitario en todos los niveles; y la forma en que los gobiernos podrían beneficiarse de la creación de comisiones nacionales encargadas de prestar asesoramiento y asistencia en relación con las medidas de*

*aplicación y difusión.* Cabe señalar que comisiones del tipo de las mencionadas ya existen en Bélgica, Uruguay, Bolivia, Argentina y Chile.

Asimismo, se contemplará el posible establecimiento de un *sistema de informes* ante un órgano de supervisión, en el que los Estados deberán informar sobre los avances producidos en materia de implementación del Derecho Internacional Humanitario; similar a los mecanismos que ya existen en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. Deberá contemplarse también si se utilizará para ello un organismo ya existente o habrá de crearse a ese efecto.

Por último, pero no menos importante, será el estudio de la cuestión de las *violaciones* del Derecho Internacional Humanitario y su *represión*. Si bien existen en tal sentido las normas previstas en los Convenios de Ginebra; ellas colocan la responsabilidad de juzgar y sancionar en los Gobiernos y en el ámbito del derecho interno de cada Estado (sea o no el del lugar donde se cometió la infracción grave), por aplicación del criterio de "juzgar o dar a juzgar, según el principio de *jurisdicción universal*. Al respecto se revela esencial la aprobación de leyes nacionales en ese sentido, ya en tiempos de paz, que permitan y faciliten su aplicación en caso de ser necesaria.

La amplia participación en la Conferencia sobre la protección de las víctimas de la guerra, significó también una ratificación del compromiso humanitario por las naciones participantes. Por su parte, el seguimiento por el Grupo de Expertos permite augurar mayores logros en el marco de la próxima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

## 2. *La Conferencia de Revisión de la Convención de 1980*

Las minas anti-personal no son armas prohibidas, su utilización está regulada por la Convención de 1980 sobre Armas Convencionales. Sin embargo, bien definidas como un *arma de destrucción masiva en cámara lenta*, son de fácil acceso, por su bajo costo lo cual hace posible su uso indiscriminado con resultados estremecedores. Se estima que en diversas regiones del mundo se encuentran diseminadas cerca de cien millones de minas, que causan mensualmente varios cientos de heridos y muertos. Entre las víctimas que, en su mayoría son población civil, los más vulnerables son niños, mujeres y ancianos. Además, las extensas zonas de terreno minadas se convierten en páramos inaccesibles aún cuando su suelo sea el más fértil.

La Convención de 1980, en cuyos trabajos preparatorios tomó parte el CICR, tiene en la actualidad un nivel de adhesión muy bajo (41 Estados). Este factor sumado a la gravedad de la situación descrita en el párrafo precedente llevó a las Naciones Unidas a convocar a una Conferencia de

Revisión de la citada Convención; e invitó al CICR a preparar un informe preliminar que servirá de base para las discusiones de los expertos gubernamentales que preparan la conferencia por realizarse entre fines de setiembre y comienzos de octubre de 1995.

Respecto de esta cuestión, el CICR considera que la medida más eficaz es, sin duda, la prohibición del empleo de las minas anti-personal. Esta posición cuenta con el apoyo de varios Estados. De todos modos, previendo que quizás ello no sea posible de lograr en el seno de la conferencia de revisión, el Comité se ha planteado como objetivos en este campo los de lograr aumentar el número de ratificaciones de la Convención de 1980; ampliar su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales; incorporar mecanismos efectivos de control en la utilización de las minas derivados de los que ya existen en el Derecho Internacional Humanitario; adoptar las medidas necesarias que permitan su autodestrucción o al menos su neutralización al cabo de un tiempo.

Aunque el principal propósito de la próxima conferencia será el hallar una solución eficaz al problema de las minas antipersonal, el Comité estima que también hay que ocuparse de otras armas nocivas que causan efectos indiscriminados, tales como las que producen ceguera. Para estudiar esta cuestión, el CICR convocó a varias reuniones de expertos civiles y militares, las que culminaron en una publicación *Blinding Weapons* (Ginebra, 1993), que reúne datos de singular importancia respecto de las armas láser. En este sentido, la Conferencia de revisión de la Convención de 1980 brindará una oportunidad única para adoptar medidas preventivas contra los riesgos que supone el desarrollo de tales armas.

### 3. *Adopción de Resoluciones en foros internacionales*

No puede dejar de destacarse la adopción en diversos foros internacionales de resoluciones en favor del respeto del Derecho Internacional Humanitario.

En su 90a. Conferencia celebrada en Canberra en setiembre de 1993, la **Unión Interparlamentaria** que reúne a representantes de Parlamentos de Estados soberanos, aprobó una Resolución en la que se reafirma la universalidad de las normas y principios del Derecho Internacional Humanitario y se invita a la comunidad internacional a trazar programas de educación e información destinados a hacer conocer y respetar mejor este derecho. Asimismo, recomienda la creación de un *comité ad hoc* para promover el respeto del Derecho Internacional Humanitario, comité que ha sido creado en la siguiente Conferencia de la organización que tuvo lugar en Copenhague en setiembre de 1994.

La **Organización para la Unidad Africana (OUA)**, en junio de 1994 durante su 60º período ordinario de sesiones aprobó una resolución en la cual se invita a los Estados Miembros a adherir y a ratificar los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario; se condena los homicidios cometidos contra el personal de las organizaciones de asistencia humanitaria y se exhorta a las partes beligerantes a garantizar su seguridad.

Por su parte la **Organización de Estados Americanos (OEA)**, aprobó en junio de 1994 una resolución en favor del reconocimiento de la universalidad de las normas del Derecho Internacional Humanitario y de condena respecto de la producción y el comercio internacional de armas convencionales excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

Estas iniciativas son alentadoras. Sin embargo, la gravedad de las características que presentan los conflictos armados que existen actualmente nos recuerdan que el tiempo apremia. En diversas regiones del mundo la población civil más vulnerable continúa siendo víctima de las minas, de la discriminación racial o étnica, de desplazamientos forzosos y de violencia generalizada que le causa sufrimientos indescriptibles. Esta realidad nos indica que el verdadero éxito de un foro internacional solo podrá apreciarse en la medida en que las palabras se conviertan en acción. Ello anima a expresar el deseo de que la dinámica creada por la Conferencia contribuirá a reforzar el espíritu de solidaridad de la comunidad internacional, y que dicho espíritu se traduzca en el apoyo y el sostén a la acción humanitaria independiente, imparcial y neutral que el CICR desempeña en favor de las víctimas de la guerra.

#### 4. *Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*

En los últimos años, la relevancia, la magnitud y la diversidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, ha aumentado significativamente. Asimismo, es posible verificar que, con frecuencia, dichas operaciones van más allá del concepto tradicional de mantenimiento de la paz basado fundamentalmente en el consentimiento de las partes involucradas cuya finalidad primordial es la de evitar la reanudación de las hostilidades. Así por ejemplo, en el caso de Somalia, ONUSOM nació por decisión del Consejo de Seguridad (Resolución 751/92) en el marco de la aplicación del Capítulo VI de la Carta. Sin embargo, poco tiempo después el mismo Consejo decidió que UNITAF actuaría según lo dispuesto en la Resolución 794/92, que al igual que su equivalente, 814/93 por la que se estableció ONUSOM II, encuentran su fundamento en el Capítulo VII de la Carta (medidas en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión). Ello implica hablar de contingentes que tienen capacidad para utilizar la fuerza armada contra las

partes involucradas en el conflicto a fin de poder cumplir con su mandato; lo que las transforma en operaciones de *imposición de la paz*.

Tanto en el ejemplo al que se ha hecho referencia, como en otros donde la línea divisoria entre *mantenimiento y restablecimiento de la paz* se torna difusa, y en los que se producen situaciones que conllevan al empleo de la fuerza sea en legítima defensa o en el cumplimiento de su mandato, es posible inferir la importancia que reviste en esta temática la cuestión del respeto que estas Fuerzas deben tener por el Derecho Internacional Humanitario así como su obligación de hacer respetar las reglas y principios esenciales que se derivan de este cuerpo normativo. Asimismo, la realidad nos muestra que cuando se emplea la fuerza para imponer la *ayuda humanitaria*, esta deja de ser neutra e imparcial y quien la lleva a cabo comienza a ser percibido como una parte más en el conflicto.

Como puede observarse, se presentan diversos y complejos aspectos en este ámbito, que deben ser precisados con claridad ya que lo que está en juego más allá de la aplicación de una norma jurídica, es la vida de millones de víctimas de los conflictos armados, cuyo sufrimiento merece ser aliviado. El Comité Internacional de la Cruz Roja, consciente de la necesidad de promover un diálogo en ese sentido, convocó en 1994 a un *Simposio sobre Acción Humanitaria y Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, del que participaron civiles, militares miembros de la Secretaría General de Naciones Unidas, de la Oficina de Asuntos Jurídicos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; funcionarios gubernamentales y representantes de organismos intergubernamentales y no gubernamentales así como académicos con experiencia y responsabilidad en esta temática. Las memorias han sido publicadas por el CICR con la intención de que este sea un punto de partida tendiente a lograr la diferenciación de lo "militar" y lo "humanitario", preservando el espacio neutro de este último. Así como también que el derecho internacional humanitario debe ser aplicable a las fuerzas de Naciones Unidas, independientemente del empleo de la fuerza armada por parte de las mismas. En este contexto es alentador observar que el proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas y Personal Asociado, dispone que ninguna de las disposiciones de la Convención implica menoscabar *La aplicabilidad del derecho internacional humanitario* en lo referente a la protección de las operaciones y del personal de Naciones Unidas y personal asociado o de la obligación que tiene dicho personal de respetar dicho derecho (art. 21A).

##### 5. Guerra en el mar

El derecho humanitario aplicable a la guerra en el mar no ha sido objeto de nuevas codificaciones sobre las Convenciones de la Haya de 1907 en

materia de conducción de hostilidades, y del Segundo Convenio de Ginebra de 1949, relativo a la protección de combatientes heridos y náufragos, en el ámbito del Derecho de Ginebra. Sin embargo, ello no implica la inexistencia de reglas aplicables a los conflictos armados en el mar.

En 1982 la experiencia del *conflicto armado del Atlántico sur* (Malvinas), replanteó la necesidad de efectuar un relevamiento de las normas de derecho internacional general existentes, así como de reflexionar sobre las nuevas necesidades en esta materia. Con ese propósito el Comité Internacional de la Cruz Roja junto con el Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo convocaron a una serie de reuniones de expertos navales y juristas internacionales, que culminaron en 1994 con la elaboración de un *Manual de San Remo de Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*.

El Manual, sistematizando las reglas dispersas existentes en la materia define los alcances del Derecho Internacional Humanitario aplicable a la guerra en el mar en función de la definición de los límites al uso de la fuerza y a la protección debida de las víctimas de las hostilidades. En relación con este aspecto incorpora la figura del establecimiento de *zonas neutrales en el mar* acordadas por las Partes en el conflicto establecidas con fines humanitarios, que fuera creada por el Reino Unido y la Argentina durante el conflicto Malvinas. Asimismo, desarrolla las cuestiones vinculadas con el estatuto de la neutralidad y la guerra económica.

En síntesis, actualmente el Manual constituye una herramienta útil para los Estados que les permite conocer los alcances de su conducta en un conflicto armado en el mar; y en la medida que las legislaciones nacionales incorporen sus disposiciones se logrará un actuar más homogéneo en este ámbito. Por otra parte, si los Estados miembros de la comunidad internacional convienen en ello, podría convertirse en un Protocolo adicional al Segundo Convenio de Ginebra.

#### 6. *La protección del medio ambiente en situación de conflicto armado*

En el marco de un conflicto armado pueden producirse daños al medio ambiente; y aún finalizadas las hostilidades puede verificarse la existencia de daños suplementarios, tales como las graves consecuencias de los derramamientos de petróleo durante la Guerra del Golfo, que sufrieron no solo Kuwait sino también sus otros vecinos del Golfo, y aun el autor de los mismos, el propio Irak, constituye un ejemplo más que evidente en tal sentido.

Los Estados y la opinión pública tomaron conciencia –como nunca hasta entonces– de los grandes peligros que encierra este tipo de flagrante

violación de los principios más esenciales del derecho de los conflictos armados. Cabe aquí recordar que el Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra, presenta un conjunto de disposiciones entre las que se destaca la prohibición de emplear métodos de combates que puedan causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que puedan comprometer la salud o la supervivencia de la población (arts. 35 y 55). Asimismo, disposiciones del Convenio de la Haya de 1907 y de los Convenios de Ginebra eran aplicables a estos actos de destrucción gratuita.

En 1991, en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, se recordó expresamente la competencia del CICR en esta materia, y se invitó a la institución a continuar sus estudios relativos a la protección del medio ambiente en situación de conflicto armado y a informar a dicho órgano.

El Comité presentó sendos informes a la Asamblea en 1992 y 1993 poniendo de relieve que el problema no radica en la insuficiencia de normas en la materia sino en la ignorancia y desprecio del derecho vigente y destacando la necesidad de mejorar la difusión, aplicación y respeto del mismo. También en 1994 presentó a la Asamblea General la continuación de su informe, el cual contiene un conjunto de *Directivas para manuales de instrucción militar sobre la protección del medio ambiente en situación de conflicto armado*. Dichas "Directivas" reflejan las disposiciones internacionales en vigor y la práctica de los Estados en esta materia. El texto es fruto del trabajo de expertos realizado bajo la égida del CICR e incluye los comentarios y observaciones efectuadas por los Estados que se han pronunciado sobre la cuestión.

## Conclusión

Aquellos que trabajan hoy en la asistencia humanitaria como seguidores del camino iniciado por Dunant desde el seno del Movimiento continúan luchando por aliviar el sufrimiento cotidiano de las víctimas de la guerra. Para ellos, el horror no solo está presente sino que alcanza dimensiones cada vez más dramáticas por el modo en que la guerra ha evolucionado. Mientras que en Solferino era posible identificar al enemigo, ahora es a menudo invisible. Los ataques se producen en forma indiscriminada, se destruye y se mutila mediante el empleo de minas diseminadas sin razón, cuyo efecto destructor se mantiene, aun cuando han cesado las hostilidades. En Solferino, eran Estados los que se enfrentaban, y soldados los que caían. Hoy, los conflictos, en su mayoría, se producen en el territorio de un solo Estado y las víctimas son civiles que pertenecen a un mismo pueblo; mujeres, niños y ancianos que no participan en las hostilidades y que son merecedores de asistencia, no solo por cuestiones de humanidad, sino porque así lo establece el Derecho Internacional Humanitario. Sin perjuicio

de ello, y a pesar de gozar los Convenios de Ginebra de un nivel de adhesión universal, lejos estamos de poder afirmar el pleno respeto de dicha normativa.

Sin embargo, así como la ayuda humanitaria por sí sola no constituye una solución y no puede reemplazar la solución política a un conflicto armado, en materia del derecho aplicable debe decirse que no se trata de una cuestión de insuficiencia de normas sino de ignorancia o desprecio de las mismas. Es desde este punto de vista que el Comité Internacional de la Cruz Roja trabaja tanto en la difusión del derecho existente como en propiciar su desarrollo progresivo, tarea que es concebida como parte de un proceso tendiente a mejorar la protección y de ese modo aliviar el sufrimiento de las víctimas de la guerra.

Buenos Aires, enero de 1995

#### LECTURAS DE REFERENCIA

Harrof-Tavel, Marion: *La acción de Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna*, Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR) N°117, Ginebra, 1993.

CICR: *Informe sobre la Protección de las Víctimas de la Guerra*, Ginebra, Junio de 1993.

*Declaración Final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra*, Ginebra, 1° de setiembre de 1993.

Blondel, Jean-Luc: *El uso de la fuerza y el derecho internacional humanitario*, Seminario sobre el Uso de la Fuerza, Instituto de Estudios Internacionales, Santiago de Chile, agosto de 1994.

Palwankar, Umesh: *Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, RICR-N°117, Ginebra, 1993.

CICR: *Symposium on Humanitarian Action and Peace Keeping Operations-Report*, Ed. by Umesh Palwankar, Geneva, 1994.

CICR: *Protection of the Environment in Time of Armed Conflict*, Report submitted by the International Red Cross Committee to the forty-eighth session of the United Nations General Assembly, Geneva, 1993.

Adams, Robert: *Destrucción del medio ambiente en la Guerra del Golfo de 1991*, RICR, N° 114, Ginebra, 1992.

CICR: *Blinding Weapons; Reports of the Meetings of Experts Convened By The International Red Cross Committee on Battlefield Laser Weapons 1989-1991*, Geneva, 1993.

CICR: *Draft Harmonised Document on International Humanitarian Law applicable to Armed Conflicts at Sea*, Geneva, March, 1994.

INDICE

# EL HÁBEAS CORPUS EN AMÉRICA LATINA\*

(Algunos problemas  
y tendencias recientes)

*Domingo García Belaúnde*

*Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Lima, Perú.*

*Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.*

## I

El Hábeas Corpus está unido desde muy temprano al desarrollo institucional de la América Latina. Nacido en Inglaterra en fecha imprecisa (pero en todo caso actuando ya en el siglo XIII), trasplantado a las nacientes colonias inglesas que emigraron a la América del Norte, fue acogido en las antiguas colonias españolas, que lo desarrollaron mucho antes que se expandiese por el resto del globo y que su mismo nombre se hiciera paradigmático y en cierto sentido mítico.

Estudios recientes han demostrado que fue en las Cortes de Cádiz, por iniciativa del diputado suplente por Guatemala Manuel de Llano, que fue propuesto en 1810, un proyecto de ley de Hábeas Corpus al tenor de la existente en Inglaterra, para lo cual se nombró una Comisión el 17 de diciembre de 1810. Pero por esos avatares del destino, la propuesta, no obstante su acogida, dio tantas vueltas que fue a parar a la comisión que estudiaba la problemática judicial, en donde quedó, pero sin aparecer en cuanto tal. Es decir, como institución no fue recogida finalmente, ni tampoco su *nomen juris* figura en la Constitución de 1812 (Cf. Jorge Mario García

---

\* El origen de este texto, se encuentra en la exposición que realicé como ponente en el "Seminario sobre Justicia Constitucional" (San José, 10-13 de mayo de 1994) organizado por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Las sugerencias de los magistrados y colegas asistentes al Seminario, han permitido afinar algunas ideas y adicionar otros tópicos de interés.

Laguardia, *Orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica*, EDUCA, San José 1971, 2da edición 1976; José Barragán Barragán, *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México 1978). Más o menos por la misma época, Ignacio López Rayón, importante caudillo y político mexicano, pensando en una futura constitución, redactó lo que denominó "Elementos constitucionales circulados por el señor Rayón" de 4 de setiembre de 1812, que tanta influencia iba a tener en los tiempos posteriores, en especial en la denominada como Constitución de Apatzingán, que lamentablemente no llegó a tener vigencia afectiva. Pues bien los "Elementos...." de Rayón contenían expresamente un artículo (núm.31) que proponía la introducción del Hábeas Corpus al estilo de la ley que existía en Inglaterra, si bien este instituto no apareció *ipso nomine* en la Carta de Apatzingán (Cf. Manuel Gutiérrez de Velasco, *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad de Guadalajara, Jal. 1978; Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, UNAM, México 1964). Con posterioridad, los Códigos de Livingston (1821) preparados para la Luisiana, siguiendo el magisterio del ilustre Bentham, tendrían en su seno el proceso de Hábeas Corpus y en cuanto tal propuestos a Guatemala en 1831 y aprobados en 1837 (Cf. Jorge Mario García Laguardia, *Las garantías jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos en Guatemala. El Hábeas Corpus*, edic. Procurador de los derechos humanos, Guatemala 1991). Años antes, en 1830 el Hábeas Corpus fué introducido por vez primera a nivel de derecho positivo, en el Código Penal del Imperio del Brasil (Cf. Pontes de Miranda, *História e prática do Hábeas Corpus*, Editor Borsoi, Rio de Janeiro 1972, tomo I). Por tanto, y con la notable excepción de México, que veremos más adelante, el Hábeas Corpus, con antecedentes en 1810 y en 1812, se plasma en 1830 por vez primera en un texto positivo, y desde entonces emprende un desarrollo lento pero seguro hacia los demás países del área. Hoy en día el Hábeas Corpus se ha extendido incluso a países europeos y a muchos denominados como del Tercer Mundo, en especial los independizados en la década del 60 de este siglo, pero a América Latina pertenece el mérito de haber hecho suya esta institución que ha tenido un desarrollo propio y perfiles definidos, como lo veremos luego.

## II

Es claro que si bien dicha institución se encuentra presente en el desarrollo de nuestros pueblos, no tiene una evolución idéntica ni los mismos caracteres, aun cuando guarden similitudes. Así, por ejemplo, México incorpora a su derecho positivo el Amparo en 1841 y en la Constitución de Yucatán, pero a nivel federal sólo lo hace en 1857 (aún cuando precedido por el Acta de Reformas de 1847). Este instituto, que ha tenido un desarrollo y expansión vertiginosos, cubre varios campos de aplicación, y uno de ellos

es lo que un sector de la doctrina llama "amparo de la libertad", esto es, amparo para proteger la libertad corporal o ambulatoria, con lo cual resulta que el Hábeas Corpus no existe en México en cuanto tal, pero se encuentra subsumido dentro del Amparo, con lo que la protección que éste brinda es suficiente para el bien jurídico tutelado, que es la libertad.

Por otro lado, siendo tan complejas nuestras realidades normativas, y existiendo serias limitaciones para su exacto conocimiento (por carencia de fuentes o simplemente por ser muy difícil el acceso a ellas) es que en esta oportunidad sólo vamos a hacer enunciados generales sobre lo que cubre el Hábeas Corpus (cómo se ha desarrollado y algunos de sus problemas), haciendo hincapié en unos cuantos países del área en el entendido que si bien no agotan la temática, son suficientemente significativos para poder servir de muestra válida para una comprensión de la institución. Adicionalmente, y como el Hábeas Corpus es oriundo de Inglaterra, y porque además es esa versión la que ha influido más decisivamente entre nosotros, haremos una muy escueta reseña del nacimiento del Hábeas Corpus en ese país, su desarrollo y la forma como hoy se utiliza.

### III

El Hábeas Corpus tiene una literatura impresionante y quizá inabarcable, sobre todo en Inglaterra y en los Estados Unidos (Cf. *Hábeas Corpus* por P. Biscaretti di Ruffia en "Enciclopedia del Diritto", Giuffré editore, Milano, tomo XIX) y la temática es bastante amplia. En lo referente a Inglaterra se le conoce como *high prerogative writ* y es considerado un importante remedio en relación con acciones públicas o privadas para proteger la libertad individual. En la actualidad, es usado como medio de asegurar el control judicial del Ejecutivo, fundamentalmente en caso de extradición e inmigración, pero es potencialmente utilizable en otras áreas del poder, tales como detención o internamiento bajo poderes de emergencia o cuando es limitada o restringida la libertad en pacientes mentales. En cuanto a su legislación, ésta no ha sido objeto de reformas legislativas en los últimos años (Cf. E.C.S. Wade and A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 11ma edic., Longman Group, Essex 1993; Stanley de Smith and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books, 6ta. edic, London 1990; y R.J. Sharpe, *The law of Habeas Corpus* Clarendon Press, 2da. edic., Oxford 1989). Originalmente este *writ* sirvió para que una corte del *common law* pueda traer a su presencia a personas que deberían comparecer en un juicio. En los siglos XV y XVI, las cortes del *King's Bench* y *Common Law* usaron el *writ* para imponerse sobre cortes rivales y para liberar prisioneros de esas cortes que se habían excedido en sus jurisdicciones (competencias). En el siglo XVII, parlamentarios usaron el *writ* para revisar arrestos arbitrarios

ordenados por el Rey o el Consejo del Rey. En 1640 se aprobó la ley para que en casos de detención, las Cortes del *Common Law* investigasen la verdadera causa del arresto o privación de libertad.

La esencia del Hábeas Corpus era que una corte pudiera determinar la legalidad de una detención. Con posterioridad a esta ley de 1640, se sancionaron las de 1679, 1816 y 1862; ellas no crearon nada nuevo sino que se limitaron a perfeccionar lo ya existente. Así la de 1679, prohibía la evasión del Hábeas Corpus trasladando prisioneros fuera de la jurisdicción de las cortes inglesas (por ejemplo, a Escocia e Irlanda). La de 1816 dio poderes al Juez en los casos civiles para investigar en relación con el "retorno" del detenido (o sea, el informe solicitado en el *writ* emitido a solicitud del agraviado). La de 1862 estableció que el *writ* no sería empleado fuera de Inglaterra en ningún dominio o colonia en donde existiesen cortes que garantizasen el uso del Hábeas Corpus (hoy todavía se respeta esta norma y por eso las detenciones en Irlanda del Norte y Escocia están reservadas a las cortes de esas localidades). Es importante destacar que el *writ* no se rehusa aún cuando existan otras vías para hacerlo; el Hábeas Corpus es un remedio contra la detención ilegal; así cuando se trata de un tribunal incompetente o lo hace una rama o dependencia del Ejecutivo, etc. Pero ¿y si la orden del tribunal parece o aparente legalidad? Existen dudas al respecto, pero a veces la corte ha entrado al fondo del asunto sobre todo en el caso de inmigrantes ilegales. Normalmente, el denunciante es el detenido, pero cualquier otro puede hacerlo en su nombre. Como norma general, el Hábeas Corpus no puede ser usado como consejo o correctivo del actuar de una corte competente; esto es, de lo que sucede dentro de un proceso ordinario.

De Inglaterra, el Hábeas Corpus pasó a Estados Unidos manteniéndose en sus diversas modalidades, pero en la actualidad lo que más se emplea (en ambos países), es el llamado técnicamente *hábeas corpus ad subjudiciendum*. Su propósito fundamental es obtener la libertad inmediata por una detención ilegal, para liberar a aquellos que son hechos prisioneros sin causa suficiente; en otras palabras, para liberar a las personas detenidas indebidamente o alejados de aquellos que tienen que ver legalmente con su detención.

Aparte de la América Latina, el Hábeas Corpus se ha extendido a otros países, como es el caso de Portugal (desde 1933) y más recientemente a España (en 1978), no obstante que como se sabe, en este país se contaba desde muy antiguo con diversos recursos (*manifestaciones*) que tenían similares propósitos, lo que ha motivado la crítica de muchos juristas españoles (como Víctor Fairén Guillén). Sin embargo, si bien es difícil decir cual de dichos medios procesales es anterior en el tiempo, (las manifestaciones españolas o el Hábeas Corpus Inglés) o cual es más efectivo (de hecho son

más o menos de la misma época, siglos XII y XIII y en cuanto a su cobertura van parejos, si se tiene presente la multiplicidad de *writs* existentes en el derecho inglés medieval) lo concreto del caso es que con la llegada del absolutismo a España, todas esas bondades procesales empiezan un proceso de extinción que durará siglos y por ende serán puestos de lado y olvidados por los pueblos. Por el contrario, el Hábeas Corpus evolucionó en Inglaterra en forma lenta pero segura y jamás dejó de existir ni de aplicarse. Más aún, pasó a sus vastas colonias mientras que en España no sólo se les olvidó, sino que ni siquiera las introdujo en sus colonias (para ellas crearon especialmente la legislación indiana) motivo por el cual un paralelo teórico sobre dichas instituciones no tiene mayor relevancia, si ponemos de manifiesto la gravitación determinante del instituto inglés, frente al eclipse de las manifestaciones forales.

#### IV

En España, como hemos señalado, se incorporó el Hábeas Corpus en la Constitución de 1978 y aquí nos extendemos en ella únicamente porque representa la introducción literal de dicha institución y por la vinculación que tiene este país con la América Latina, sobre todo la de habla hispana.

En España el Hábeas Corpus protege a la persona contra toda detención ilegal, con lo cual sigue la matriz clásica. Por su parte, se considera ilegal la detención cuando ella es realizada sin los requisitos legales mínimos o cuando el internamiento es ilegal. Se considera vulnerada la libertad individual cuando lo fuere por una autoridad o agente de la misma, funcionario público o particular, sin que concurren los supuestos legales o sin haberse cumplido las formalidades previstas y los requisitos exigidos por las leyes; las personas que estén ilícitamente internadas en cualquier establecimiento o lugar; las que lo estuvieran por plazo superior al señalado en las leyes si transcurrido el mismo no fueran puestos en libertad o entregados al Juez más próximo al lugar de detención; las privadas de libertad a quienes no les sean respetados los derechos que la Constitución y las leyes procesales garantizan a toda persona detenida (Cf. Vicente Gimeno Sendra, *El proceso de hábeas corpus*, Edit. Tecnos, Madrid 1985; Ramón Soriano, *El Derecho de Hábeas Corpus*, Congreso de los Diputados, Madrid 1986; Francisco Fernández Segado, *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid 1992).

La introducción del Hábeas Corpus es nueva en España, y ha merecido críticas diversas, pero ello en nuestra opinión no es óbice para que el instituto, como ha sucedido en casi todos los países de América Latina, adquiera contornos más claros y acordes con los tiempos, y proteja derechos colaterales a los que cautela actualmente.

## V

El Hábeas Corpus se incorporó y existe en la actualidad en casi toda la América Latina y se ha desarrollado fundamentalmente al influjo de la experiencia inglesa, si bien es probable que la experiencia norteamericana se haya extendido más durante el presente siglo. En todos ellos el desarrollo de la institución es similar, con algunas variantes. Conviene con todo dejar aclarado que el *nomen juris* es distinto en algunos países, lo que no ha impedido que la doctrina y la jurisprudencia los reconozcan como *Hábeas Corpus* (así en Honduras, El Salvador y Guatemala, recurso de exhibición personal; en Venezuela, Amparo a la libertad y seguridad personales; en Chile, Recurso de Amparo, que protege la libertad personal, mientras que los demás derechos son protegidos por el Recurso de Protección, etc.)

Lo primero que hay que destacar es el caso peculiar de México, porque es en rigor el único país que teniendo un adecuado aparato protector de los derechos de la persona, carece sin embargo del Hábeas Corpus. México, como se indicó, tiene desde 1841 a nivel local y luego desde 1847 y más en concreto desde 1857 a nivel nacional, el Amparo que ha tenido una evolución sumamente compleja y curiosa, y además con velocidad vertiginosa por el enorme desarrollo jurisprudencial y legislativo de los últimos cincuenta años, acompañado de una literatura realmente inmanejable. Clásicamente (y así hasta Burgoa) se ha considerado al Amparo como un instituto unitario, no obstante sus numerosas variantes en cuanto alcances protectores y cauces procesales. Pero la teoría más moderna acepta que dentro del Amparo, como lo ha señalado Fix-Zamudio, existen diversos sectores, uno de ellos dedicado especialmente a proteger la libertad individual que el mismo Fix-Zamudio denomina como "Amparo-libertad" o "Amparo-Hábeas Corpus", que cautela no sólo la libertad corporal sino la integridad, la deportación, la tortura etc. (Cf. Alfonso Noriega, *Lecciones de Amparo*, edit. Porrúa, México 1975; Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, Edit. Porrúa, México 1992; Héctor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, UNAM, México 1993).

El Brasil es el país que introduce por vez primera el Hábeas Corpus en 1830, mucho antes que fuera consagrado en los Códigos de Livingston de 1837 (aplicados en Guatemala) o el Amparo en la Constitución de Yucatán (1841). Ha tenido en ese país una evolución muy curiosa, pues sufrió diversas deformaciones, las que sólo se zanjaron en 1934, cuando fue creado –para la protección de los demás derechos– el famoso mandato de seguridad (*mandado de segurança*). En Brasil procede en lo sustancial para proteger a quien sufre o pueda sufrir violencia o coacción ilegal en su libertad de ir y venir (Cf. Pontes de Miranda, *Historia e prática do Hábeas Corpus*, cit. tomo II; Pinto Ferreira, *Teoria e prática do Hábeas Corpus*, Saraiva, Río de Janeiro

1988; José Cretella Jr. *Os writs na Constituição de 1988*, Forense Universitaria, Río de Janeiro 1989; J.M. Othon Sidou, *Hábeas Data, Mandato de Injunção, Hábeas Corpus, Mandado de Segurança, Ação Popular*, Forense, Río de Janeiro 1989).

En la Argentina el Hábeas Corpus es bastante antiguo, pues se menciona por vez primera –a nivel nacional– en la Ley 48 de 1863 y luego seguirá un camino ascendente y complejo no obstante que la institución no se encuentra en la Constitución vigente de 1853, aún cuando si estuvo expresamente en la Constitución peronista de 1949 derogada a la caída de Perón. Pero ello no ha obstado para su desarrollo legislativo, como tampoco para la creación pretoriana del Amparo en 1957 (cabiendo señalar que la reforma constitucional argentina actualmente en curso, plantea la constitucionalización del Amparo y del Hábeas Corpus). Adicionalmente la proliferación legislativa que existe a su interior, propia de un país federal, nos obliga a centrar nuestra exposición en el plano nacional, dejando para otra oportunidad la situación que presenta su derecho público provincial.

En la Argentina el Hábeas Corpus se da de manera bastante clásica y vinculada con la libertad personal. En síntesis, procede el Hábeas Corpus por arresto sin orden de autoridad, pero también se utiliza en otros supuestos cercanos a él: así en el caso de leva sin servicio militar ordenado u obligatorio; por la internación indebida en un nosocomio; por la hospitalización forzosa, por la expulsión de extranjeros y por la negativa a admitir personas en la Argentina. En los últimos tiempos se ha utilizado en defensa de los presos, esto es, de las personas sentenciadas, pero a las cuales se les ha agravado su condición (Cf. Germán J. Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires 1994, tomo I; Néstor P. Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, Edit. Astrea, Buenos Aires 1993, tomo I; idem *Hábeas Corpus*, Edit. Astrea, Buenos Aires 1988; Miguel Angel Ekmekdjian, *Tratado de Derecho Constitucional*, edic. Depalma, Buenos Aires 1994, Tomo II, pp. 325-333)

En el Perú se sigue también la huella o matriz tradicional y así figura en la primera ley de Hábeas Corpus que data de 1897, luego incorporado a las sub-siguientes constituciones de 1920, 1933 y 1979. Al reglamentarse el Hábeas Corpus y el Amparo por Ley 23506 de 1982, ésta señaló en su artículo 12 que se vulnera o amenaza la libertad individual y en consecuencia procede la acción de Hábeas Corpus, *enunciativamente*, en los siguientes casos: guardar reserva sobre convicciones políticas, religiosas, filosóficas o de cualquier índole; libertad de conciencia y de creencia, el de no ser violentado para obtener declaraciones, el de no ser obligado a prestar juramento ni compelido a declarar o reconocer su culpabilidad en causa penal contra si mismo ni contra su cónyuge ni sus parientes dentro del cuarto grado de

consanguinidad o segundo de afinidad; el de no ser exiliado o desterrado o confinado sino por sentencia firme; el de no ser expatriado ni separado del lugar de su residencia sino por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería; el de no ser secuestrado; el del extranjero a quien se ha concedido asilo político de no ser expulsado al país cuyo Gobierno lo persigue o en ningún caso si peligrase su libertad o seguridad por el hecho de ser expulsado; el de los nacionales o extranjeros residentes de ingresar, transitar o salir del territorio nacional salvo mandato judicial o aplicación de la ley de extranjería o de sanidad; el de no ser detenido sino por mandato escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en el caso de flagrante delito o el de no ser puesto el detenido dentro de las 24 horas o en el término de la distancia a disposición del Juzgado que corresponda; el de no ser detenido por deudas salvo los casos de obligaciones alimentarias; el de no ser privado del pasaporte dentro o fuera de la República; el de no ser incomunicado sino en caso indispensable para el esclarecimiento de un delito; el de ser asistido por un abogado defensor desde que es citado o detenido por la autoridad; el de hacer retirar las guardias puestas a su domicilio o suspender el seguimiento policial cuando ello atente contra la libertad individual; el de excarcelación en el caso de que un detenido o procesado haya sido amnistiado, indultado, sobreseído, absuelto o declarada prescrita la acción penal o la ejecución de la pena; el de que se observe el trámite prescrito para los funcionarios que señala la Constitución (antejuicio). Una ley posterior ha agregado que también procede el Hábeas Corpus cuando se dilata la liberación de un detenido existiendo mandato judicial para ponerlo en libertad.

Como puede verse de esta relación que tiene un mero carácter enunciativo, el instituto es muy amplio y quizá uno de los más comprensivos dentro de las legislaciones latinoamericanas, ya que permitiría apelar a él en caso de torturas, desapariciones o similares. Tal amplitud se explica si se tiene presente que dicha legislación nace luego de que el Perú retorna a la democracia tras doce años de gobierno militar (1968-1980). La reciente Constitución de 1993 en su artículo 200, establece que el Hábeas Corpus protege la libertad personal así como los derechos constitucionales *conexos*, con lo cual ha ratificado constitucionalmente lo que preveía la legislación desde años atrás. (Cf. Domingo García Belaunde, *El Hábeas Corpus en el Perú*, edic. U. de San Marcos, Lima 1979; Alberto Borea O., *Las garantías constitucionales: Hábeas Corpus y Amparo*, edit. Libros Peruanos, Lima 1992; Francisco J. Eguiguren, *Los retos de una democracia insuficiente*, Comisión Andina de Juristas, Lima 1990; AA.VV., *La Constitución de 1993, Lecturas sobre temas constitucionales*, No. 10, Comisión Andina de Juristas, Lima 1994)

Señalemos finalmente el caso de Costa Rica, que es muy interesante. En efecto, si bien existía el Hábeas Corpus desde tiempo atrás, al sancionarse

en 1989 la Ley de jurisdicción constitucional y crearse dentro de la Corte Suprema una Sala Constitucional verdaderamente autónoma, ha creado un órgano especial dentro del Poder Judicial, pero con características afines al denominado "modelo concentrado". La Sala Constitucional interpretando extensivamente la ley de la materia, ha actuado no sólo en la libertad personal y su defensa, sino que ha llegado incluso hasta intervenir en procesos penales en curso para enmendar yerros o marcar pautas de conducta a la magistratura, considerando que el Hábeas Corpus procede en cualquier procedimiento penal cuando no se respeta el debido proceso, entendiéndose por tal al juez regular, el derecho de defensa, el principio de inocencia, el *in dubio pro reo*, la libre actuación de las pruebas, la doble instancia, el derecho a la sentencia justa, la eficacia de la sentencia, etc. (Cf. Daniel González Álvarez, *Justicia constitucional y debido proceso en "Ciencias Penales"*, San José, marzo de 1994 N°8; Gilberth Armijo Sancho, *El control constitucional en el proceso penal*, Editec Editores, San José 1992). Yendo más allá, Rubén Hernández señala dos casos en los cuales la Sala Constitucional ha anulado dos sentencias penales firmes (Cf. R. Hernández Valle, *Derecho procesal constitucional*, Edit. Juricentro, San José 1994, pág. 155). Los defensores de esta irrupción de las acciones de Hábeas Corpus dentro de un proceso penal en curso e incluso para alterar una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, han aducido que no se trataba de una incursión de la Sala Constitucional en las salas, cortes o juzgados penales, sino de una incursión de la Constitución en defensa de los derechos humanos desconocidos por el ordenamiento procesal penal costarricense, del cual dan varios ejemplos. Admitiendo que ese ordenamiento procesal penal fuese represivo y no garantista (no obstante ser un país de gran tradición democrática) y que la jurisprudencia de la Sala Constitucional haya contribuido a enmendar esos extremos, es indudable que como práctica es perniciosa y sólo puede explicarse como un proceder transitorio y no permanente. Pero esto, en detalle, lo examinaremos más adelante.

## VI

La panorámica expuesta en las líneas que anteceden, necesariamente superficiales, nos permiten hacer algunas reflexiones que se centran en los siguientes puntos:

- a) La peculiar evolución del Hábeas Corpus en Latinoamérica en relación con el modelo sajón,
- b) La presencia del Hábeas Corpus al lado de otros instrumentos protectores,
- c) Hábeas Corpus y derechos humanos,

- d) Hábeas Corpus y abusos de los particulares,
- e) Hábeas Corpus y su ubicación procesal,
- f) Hábeas Corpus y juez competente,
- g) Hábeas Corpus y proceso penal, y,
- h) Hábeas Corpus y regímenes de excepción.

## VII

El Hábeas Corpus nació en la Inglaterra medieval como un *writ* (desarrollado bajo siete modalidades) y conjuntamente con otros que han tenido vida y desarrollo autónomos, tanto en la misma Inglaterra como en los Estados Unidos. Luego pasó a otras colonias y a la América Latina, en donde se incorpora en la década de 1830 y luego se extiende paulatinamente (excolonias británicas en África y en Asia, etc). Pero lo concreto del caso es que el Hábeas Corpus se difunde como si fuese una sola modalidad, pero ella va adquiriendo contornos disímiles, si bien todos relacionados con la libertad ambulatoria o libertad personal. Cabe, sin embargo, afirmar como hipótesis de trabajo que en los países de América Latina es donde el Hábeas Corpus se ha desarrollado más y con mayor amplitud que en aquellos lugares de origen, pues mientras que en otros países el desarrollo político e institucional hace del Hábeas Corpus un instrumento respetable pero no de muy frecuente uso, en nuestros países de continuas dictaduras desde el siglo pasado, el Hábeas Corpus se convirtió en instrumento indispensable y con una configuración distinta y defensiva de la persona. Dentro de este cuadro panorámico tenemos desde posiciones muy ceñidas como es el caso de la Argentina, Colombia, Uruguay, Venezuela y algunos países centroamericanos, hasta las muy amplias como el Perú o con acentos característicos, como Guatemala y Nicaragua que habilitan expresamente el Hábeas Corpus para el caso de desaparecidos. Y en cuanto a su relación con los procesos penales, ha sido también peculiar como lo veremos más adelante. Por tanto, la evolución y características del Hábeas Corpus en nuestro continente es muestra saludable de cómo una institución nacida en otro contorno, al ser trasplantada, echa raíces y adquiere fisonomía propia. Cabe no obstante señalar el caso de España que por haberse adherido muy de cerca al modelo sajón ha recibido severas críticas (válidas quizá para España, pero no para la América Latina; cf. Víctor Fairén Guillén, *Examen crítico de la ley de Hábeas Corpus española de 24 de mayo de 1984* en AA.VV. "Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica", UNAM, México 1992).

## VIII

El otro aspecto interesante en la América Latina y que lo diferencia claramente de otros países, es que al lado del Hábeas Corpus existen otro tipo de instrumentos protectores de los derechos fundamentales. Evidentemente no se trata de hacer paralelos con el derecho sajón, que es muy vasto y complejo, sino con otros países de la órbita romanista que no los tienen o los tienen en forma incompleta o que los han incorporado sólo en fecha muy reciente. En este sentido, la situación de los países de la América Latina es sintomática ya que cuenta no sólo con un instrumento protector, sino con varios que han ido creciendo y diversificándose con los años y desde el siglo pasado (aún cuando hay excepciones: Venezuela incorpora el Hábeas Corpus en la Constitución de 1947, lo reitera la vigente de 1961, pero sólo se reglamenta en 1988; cf. Hildegard Rondón de Sansó, *Amparo constitucional*, Caracas 1988; Gustavo J. Linares Benzo, *El proceso de Amparo en Venezuela*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas 1993; Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, *Ley orgánica de amparo sobre derechos y garantías constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991).

El caso especial lo constituye el Amparo mexicano que sigue siendo único, pero que a su interior alberga gran cantidad de sectores como ha sido puesto de relieve por la moderna doctrina de ese país, y además ha tenido desde hace unas décadas una evolución sorprendente. Sin embargo, lo paradójico es que el Amparo mexicano no obstante haber desplegado una gran influencia en cuanto tal, como instituto complejo no ha sido imitado ni seguido por nadie,<sup>1</sup> ni siquiera por sus vecinos centroamericanos, tan receptivos por lo demás del derecho mexicano. Por el contrario, las repúblicas centroamericanas desde muy pronto adoptaron el Hábeas Corpus en el siglo XIX y lo hicieron coexistir con el Amparo para cautelar los demás derechos fundamentales y luego han implementado otro tipo de acciones de corte similar e incluso pioneramente crearon la Corte de Constitucionalidad en Guatemala y en 1965 (cf. Alfonso Valle Postora, *Manual práctico del recurso de Amparo*, Managua 1991; CODEHUCA, *El Hábeas Corpus en Centroamérica*, San José 1992.; Jorge Mario García Laguardia, *Política y Constitución en Guatemala*, PDH, Guatemala 1993; Luis López Guerra, *Protección de los derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional en Centroamérica y Panamá* en AA.VV. "Justicia constitucional comparada", UNAM, México 1993). Pero en el resto de la América Latina se han dado

---

1 Como excepción, pero bastante discutible, es el Amparo consagrado en la Constitución española de la Segunda República (1931), que a su débil configuración teórica, añade su escasa vigencia y nula influencia. El actual Amparo español (Constitución de 1978) se mueve dentro de otros supuestos, y además coexiste con el Hábeas Corpus.

otros instrumentos al lado del Amparo (que prácticamente se ha extendido al igual que el Hábeas Corpus) como es el Hábeas Data (Brasil 1988; Colombia 1991; Paraguay 1992; Perú 1993) y otros más como la Acción de Cumplimiento, la Tutela (en Colombia) y el Mandato de Seguridad (en Brasil) estos dos últimos con fines parecidos al Amparo; la Injunción, la Acción Popular (con alcances diversos según los países), etc.

Por cierto, la temprana introducción de estos instrumentos protectores ha tenido un doble origen que en cierto sentido es paradójico, pero explicable. Por un lado, los frecuentes abusos que se han dado en nuestro continente desde que nuestros países adquirieron su independencia política, caracterizados por revueltas, golpes de estado, dictaduras de diverso signo y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Y por otro, el deseo de las clases políticas e intelectuales de proveerse de instrumentos jurídicos que sirvieran al ciudadano de protección frente a tales excesos.

## IX

Lo anterior está relacionado con lo que en las últimas décadas se ha visto con claridad: que los derechos humanos y su protección son el supuesto básico del funcionamiento de todo sistema democrático. A mediados de la década del veinte, el célebre Duguit, anotaba no sin razón, que el respeto a la libertad individual era el supuesto necesario para el ejercicio de los demás derechos. Esa afirmación hecha dentro de un contexto distinto y distante, adquiere actualidad en nuestro continente. Todavía son frecuentes los abusos de los derechos humanos y ellos se dan sobremanera en lo relacionado con la libertad individual en todas sus variantes. Más aun, todo régimen que actúe bajo el respaldo de la fuerza, lo primero que hace es afectar los derechos humanos y de manera especial la libertad individual. En tal sentido, en continentes como los nuestros, inestables y movedizos, la libertad personal es fundamental y se ve de continuo avasallada. Por eso es que en nuestra América el Hábeas Corpus, a diferencia de lo sucedido en otras latitudes, ha adquirido un relieve singular y se le considera como instrumento fundamental para el funcionamiento de todo sistema democrático. Eso puede explicar no sólo su desarrollo y vigencia –por más que se le pueda desconocer en la práctica– sino también sus contornos y su especial desarrollo e incluso lo que podríamos llamar convencionalmente sus deformaciones, que en más de una oportunidad han sido advertidas por el observador extranjero (así por ej. Phanor J. Eder, *Hábeas Corpus disembodied: the Latin American experience* en "XX Century Essays in Honor of Hessel Yntema", Leyden 1961).

## X

Durante mucho tiempo se pensó que los derechos humanos sólo podían ser violados por el Estado o por sus agentes y como lógica consecuencia de ello, se precisó que la utilización del Hábeas Corpus sólo procedía contra abusos provenientes del aparato estatal (y así se considera todavía en algunas legislaciones como es el caso de Brasil, aun cuando discutido, Argentina, Colombia, Chile, Uruguay, Mexico, etc.) Pero en los últimos tiempos la comunidad internacional ha tomado conciencia de que el abuso de los derechos constitucionales también pueden ser realizados por los particulares y en consecuencia procede también la utilización del Hábeas Corpus contra particulares (como lo ha sido en Inglaterra) y así lo han aceptado diversos países de la América Latina, desde la década del cuarenta y aun antes. Como contrapartida es curioso advertir que la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales europeos sólo en fecha reciente han tomado conciencia de la violación de los derechos fundamentales por los particulares y en consecuencia la procedencia en estos casos de determinados instrumentos procesales protectores (Cf. Frank Moderne, *La problemática de la protección constitucional de los derechos fundamentales en la Europa contemporánea* en AA.VV., "Libro Homenaje al profesor Eduardo Ortíz Ortíz", Univ. Autónoma de Centroamérica, San José 1994). No está demás por ello resaltar que lo que en Europa es nuevo, es antiguo en América Latina y en este sentido la aportación de nuestro continente no sólo ha sido pionera sino ampliamente significativa.

## XI

Tradicionalmente y todavía en la mayoría de los países de América Latina, el Hábeas Corpus se considera una acción típicamente procesal penal (con la notable excepción de Bolivia, que lo ha confinado al Código de Procedimientos Civiles). En tal sentido muchos, antes y ahora, incluyeron o mejor reglamentaron el Hábeas Corpus dentro de los códigos procesales penales. Así lo fue en el Código Livingston y en el Código de Procedimientos Penales brasileño de 1832 que fue el primer instrumento jurídico que regló su trámite, y así sucedió durante muchos años en diferentes partes de nuestro continente, como es el caso del Perú (Cf. Luis del Valle Randich, *Derecho Procesal Penal, (procedimientos especiales)*, Edit. Jurídica, Lima 1963); Brasil (Pontes de Miranda, *Comentários á Constituição de 1967*, edit. Revista dos Tribunais, São Paulo 1968, tomo V., pp. 263-315) y la Argentina (Mario A. Oderigo, *Derecho Procesal Penal*, edic. Depalma, Buenos Aires 1978, pp. 653-668 y Jorge A. Clariá Olmedo, *Tratado de Derecho Procesal Penal*, Ediar, Buenos Aires 1968, tomo VII, pp. 242-262) y otros países como Colombia, Panamá, Chile, etc.

En la actualidad el Hábeas Corpus, sea considerado como recurso o como acción, sigue mayormente anclado en los códigos procesales penales, pero se está abriendo paso una tendencia que busca reglar todo lo concerniente el Hábeas Corpus en una ley general de alcance procesal constitucional, como puede verse en la legislación reciente de Argentina (a nivel nacional, pues en las provincias la situación es variada), Perú, Costa Rica, Guatemala, Mexico, Venezuela, etc. Esto no obstante, cabe llamar la atención de que la tentación de ubicarlo en el proceso penal es muy grande (así lo ha hecho Colombia en 1991), a tal extremo que un reciente Código Procesal Penal Modelo para Iberoamerica lo incluye entre sus procedimientos (véase el proyecto en el libro de Julio B.J. Maier, *Derecho Procesal Penal argentino*. edit. Hammurabi, Buenos Aires 1989, tomo I, vol. a, pág. 438). Todo esto nos lleva sin lugar a dudas a plantearnos la conveniencia de mantener el Hábeas Corpus dentro de la ley procesal penal por un lado, y dentro del juez penal por otro. Como quiera que ambos están conectados haremos un desarrollo indistinto de ellos, haciendo notar que la tendencia doctrinaria en la América Latina desde hace algunos años es ubicar al Hábeas Corpus dentro del amplio campo de la jurisdicción constitucional como disciplina autónoma, encargada de todo lo concerniente a la defensa constitucional, o si se quiere, al derecho procesal constitucional (Cf. Domingo García Belaúnde, *Jurisdicción constitucional* en "Enciclopedia Jurídica Omeba", Ed. Dryskill, Buenos Aires 1990, Apéndice, tomo VI; Rodolfo Piza E., *Justicia constitucional y Derecho de la Constitución* en AA.VV. "La Jurisdicción Constitucional", III Aniversario de la creación de la Sala Constitucional, Edit. Juricentro, San José 1993). Evidentemente, si lo que se protege son derechos fundamentales a través de procesos especiales que pretenden cautela para esos derechos en forma inmediata y directa, estamos ante un proceso constitucional y por tanto lo adecuado sería hacer una ley o código procesal constitucional acorde con la existencia de una nueva disciplina denominada "derecho procesal constitucional". Este planteo goza de creciente aceptación en la América Latina, si bien se discute qué ley o qué juez deba encargarse de su defensa. Pero es importante recordar que procesalistas penales como Clariá Olmedo (cit.) vieron en su momento que no obstante aparecer el Hábeas Corpus en los códigos procesales penales en la Argentina (en aquella época) se trataba más bien de un proceso constitucional, lo cual es una tesis que hoy goza de mayor predicamento.

Conviene con todo hacer algunas precisiones sobre este ámbito procesal y en cuanto a la teoría general del proceso. En efecto, durante un buen tiempo se consideró que cada rama del proceso (penal, civil, administrativo) era independiente y única, distinta y quizá opuesta a las demás. Sin embargo, ahora se acepta en forma cada vez más creciente que en realidad el proceso es uno sólo y los diferentes procesos son tan sólo aplicaciones concretas de acuerdo a cada campo con sus especiales características, pero

unidos al tronco común que es la teoría general del proceso (cf. el ensayo de Francesco Carnelutti, *Sobre una teoría general del proceso* en "Cuestiones sobre el proceso penal", Edic. Ejea, Buenos Aires 1961; Enrique Vescovi, *Teoría general del proceso*, Edic. Temis, Bogotá 1984; Víctor Fairén Guillén, *Teoría general del derecho procesal*, UNAM, México 1992 y la numerosa bibliografía que éste último cita). Por cierto, algunos autores clásicos como es el caso de Vincenzo Manzini niegan esta unidad y por el contrario sostienen que el proceso penal es algo independiente y distinto al proceso civil (Cf. *Tratado de derecho procesal penal*, EJEa, Buenos Aires 1951, tomo I pág. 109 y ss.; en el mismo sentido Eugenio Florian, *Elementos de Derecho procesal penal*, edic. Bosch, Barcelona 1934, pag. 20) y algunos autores recientes parecen inclinarse por esta misma tendencia (Cf. Julio B.J. Maier, *Derecho procesal penal argentino*, cit. tomo I, vol. a, pp. 104, 199-210). Pero en general la doctrina, como hemos adelantado, se adscribe en forma dominante por el concepto de una teoría general del proceso de carácter abarcador y que se desarrolla según diversas modalidades en función del campo de acción (en el mismo sentido, cf. Eugenio Raúl Zaffaroni, *Manual de Derecho Penal*, Ediciones Jurídicas, Lima 1994, pág. 98). De esta suerte (así Alcalá-Zamora y Castillo desde la década del 40) se ha hablado de la existencia o de la necesidad de un "derecho procesal constitucional" que en cuanto tal no es más que una rama del derecho procesal general.

Conviene sin embargo detenerse un poco en la parte procesal penal para ver más claramente por qué en realidad no debe considerarse al Hábeas Corpus dentro del proceso penal. El mismo Manzini (cit.) sostiene que lo que busca el proceso penal es el *ius puniendi*, es decir, el castigo del presunto culpable, la prueba de que el imputado ha realizado la violación de alguna norma sustantiva y en consecuencia es pasible de una pena. En forma más explícita leemos en un conocido manual: "El derecho penal material... determina qué acciones u omisiones son punibles (delitos o faltas) y marca las penas. Nace en virtud de él el derecho del Estado a infligir un mal al culpable y el de éste de sufrirlo. Pero para que pueda ser impuesta la pena, se requiere una actividad del propio Estado encaminada a averiguar el delito y el delincuente y a medir su responsabilidad. Tal actividad es el proceso penal" (Emilio Gómez Orbaneja y Vicente Herce Quemada, *Derecho procesal penal*, 9na. edición, Madrid 1981, pág. 1; en el mismo tenor Miguel Fenech, *El proceso penal*, Madrid 1974). Y Carnelutti (Cf. *Lecciones sobre el proceso penal*, EJEa, Buenos Aires 1950, tomo I, pág. 69) dice que "en términos generales el proceso penal consiste en el conjunto de los actos en que se resuelve el castigo del reo". Por su lado Giovanni Leone (Cf. *Manuale di Diritto processuale penale*, Jovene editor, Napoli 1982) sostiene que el proceso significa una serie de actos complejos destinados a la decisión jurisdiccional definitiva sobre la *notitia criminis* buscando, la represión del delito o infracción (*reato*); adicionalmente sostiene que la norma procesal

penal está compuesta de un precepto y de una sanción (pp. 14-17). Y así sucesivamente.

La conclusión es pues clara: el proceso penal busca aplicar la ley penal y ésta como se sabe disciplina todo lo referente a los delitos y las penas. Por tanto, si consideramos que el Hábeas Corpus debe estar regulado en las leyes procesales penales, arribamos a una contradicción, ya que cuando así sucede y aún en los países que lo tratan en leyes especiales (Perú, Argentina, Costa Rica, Guatemala, Venezuela, España), los procesos de Hábeas Corpus buscan la inmediata protección de la persona, pero no contemplan sanción alguna sino que concluido el proceso sumarísimo queda abierta la posibilidad –o la necesidad según los casos– de que se inicie un proceso penal para sancionar por esta vía al presunto responsable o eventual imputado. Por tanto, en esta hipótesis, el Hábeas Corpus sería un proceso penal que luego de terminado, requeriría otro proceso penal para precisar el delito y la correspondiente sanción. El absurdo salta a la vista y sólo puede explicarse por razones históricas, por la natural vinculación de la protección de la libertad personal al ámbito penal y por el insuficiente desarrollo de la doctrina y de la legislación constitucionales en la América Latina.

Esto confirma más aún la necesidad de que el Hábeas Corpus sea regulado por una ley especial de carácter procesal constitucional, en forma independiente como ya sucede en varios países y que no tenga ataduras con los códigos procesales penales. Por lo demás, no es inútil recordar que en Inglaterra el Hábeas Corpus se tramita también ante cortes civiles e igual sucede en Estados Unidos con las excepciones o variantes que nunca faltan. (Cf. Thomas M. Cooley, *A treatise on the constitutional limitations*, Little, Brown and Co, Boston 1868, pp. 295-350; *American Jurisprudence*, 2da edic. vol 39, California 1968, pp 173 y ss; Rollin C. Hurd, *A treatise on the right of personal liberty and on the writ of Hábeas Corpus*, Da Capo Press, New York 1972, pag. 17 y ss.)

## XII

Lo anterior nos conduce al tema del juez competente en materia de Hábeas Corpus. Y aquí tenemos la misma incidencia que en el punto anterior y es que en numerosos países, aún en los que tienen leyes especiales, el Hábeas Corpus se tramita ante jueces en lo penal (así en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, España, etc.) aún cuando en otros (Costa Rica) lo hacen ante la Sala Constitucional, parte integrante de la Corte Suprema de Justicia de ese país. El caso de Costa Rica, en donde el Hábeas Corpus se acciona directamente ante la Sala Constitucional del más alto tribunal, no es de fácil implementación, y es realizable en países pequeños pero no en países de gran extensión geográfica. La solución alternativa se-

ría, a mi criterio, implementar dentro de la rama judicial a jueces especializados en lo constitucional, dedicados a tramitar en forma exclusiva los asuntos de esta naturaleza, de manera tal que no sólo fomentamos la especialización en la magistratura, sino además se agilizarían las causas planteadas. Es de sobra conocido que cuando jueces comunes –civiles, penales, laborales, etc.– tienen a su cargo adicionalmente a las causas generales aquellas de carácter constitucional, no les dan la atención debida, ya que los juzgados se ven sobrecargados por juicios de la más diversa naturaleza que muchas veces no pueden atender debidamente, lo que ocasiona no sólo congestión en los juzgados, sino a la larga la inoperatividad de las medidas solicitadas (como ha sido denunciado en el caso de los amparos mexicanos planteados en defensa de la libertad personal). Ello hace conveniente la necesidad de profundizar la especialización de los jueces, lo que como es sabido, se encuentra recién en sus inicios.

### XIII

Otro problema ya enunciado pero no por ello menos importante, es las relaciones del Hábeas Corpus con el proceso penal. Esto requiere una explicación previa. Dentro de la teoría del Estado democrático de Derecho, los órganos del Estado se distribuyen entre sí las diversas funciones que a aquel competen, reservando la jurisdicción o capacidad de decidir el derecho a la magistratura (Cf. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Notas relativas al concepto de jurisdicción en "Estudios de Teoría general e Historia del proceso"*, UNAM, México 1992, tomo I). Esta magistratura puede tener diversas características y diferentes formas de organización que cambian de sistema a sistema o de país a país. Así en un país federal la justicia tiene una organización dual, mientras que en un país unitario la situación es diferente. Igual podemos decir de las competencias, las instancias, los nombres de los cargos, etc. Pero lo que se acepta como norma general es que la justicia o la impartición de justicia por el Estado, está confiada a un órgano permanente sin importar cual sea su estructura, denominación o competencia. Es decir, está confiada a una judicatura ordinaria, que a su vez actúa y se comporta de acuerdo a las leyes procesales comunes que tienen sus propios cauces y sus medios impugnatorios (Cf. E. Vescovi, *Los recursos judiciales y demás medios impugnatorios en Iberoamérica*, edic. Depalma, Buenos Aires 1988; Jorge A. Mancilla Ovando, *Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal*, Edit. Porrúa, México 1993). Así, la justicia o la heterocomposición está confiada a la legislación común y a los jueces naturales. Que estos sean nombrados o seleccionados dentro de una carrera preestablecida o lo sean mediante elección popular, es algo que no hace al caso. Pero lo concreto es que esa justicia que podemos llamar común, es la encargada de la tutela de los intereses individuales, sociales y colectivos sobre la base de la legislación existente, cabe decir, procesos de orden penal, civil, administra-

tivo, laboral, etc. Pero el proceso constitucional como es sabido, si bien comparte los grandes lineamientos del proceso, tiene sus peculiaridades, sus propios fines, que no son siempre asimilables a los procesos comunes. Quizá lo más significativo dentro de los procesos constitucionales –sobre todo en aquellos destinados a defender los derechos fundamentales– es su inmediatez, la premura que se busca en resolverlo y el carácter fulminante de lo que dicho proceso decida para conjurar la irregularidad denunciada (en especial en el Hábeas Corpus). En esto se diferencia claramente de los otros procesos. Exagerando podríamos decir que mientras un proceso constitucional cautelador de derechos fundamentales debe durar días, los relacionados con los otros derechos deben o pueden durar semanas e incluso meses o años. Se advierte claramente la diferencia entre un proceso de Hábeas Corpus (que es breve) de un proceso penal por delito contra la libertad individual, que es largo.

Si tomamos como hipótesis la tramitación del Hábeas Corpus dentro del ámbito penal –como sucede en la mayoría de los países de la América Latina– la pregunta es qué relación puede haber entre el proceso de Hábeas Corpus y los demás procesos penales en los cuales el bien tutelado y objeto del *ius puniendi* tenga relación con aquel .

A primera vista la respuesta sería la siguiente: siendo el Hábeas Corpus una acción constitucional rápida, expeditiva, extraordinaria, puede ser ejercida antes de recurrir a un proceso penal ordinario, pero no después. Esto es, utilizado o iniciado un proceso penal, ya no cabe interponer el Hábeas Corpus, toda vez que el proceso y sus garantías son suficientes para defender los derechos de los imputados dentro del proceso penal. Por tanto, una primera respuesta sería dejar por sentado esta premisa en la cual ambos son excluyentes. Por cierto, finalizado el Hábeas Corpus nada impide recurrir a la vía penal para obtener la sanción del delito, pero no a la inversa.

Pero lo que aquí se plantea es de otra índole y es que si iniciado un proceso penal y ya dentro de él, cabe utilizar un Hábeas Corpus para alterar alguna de las etapas del proceso. Aquí habría que hacer un *distingo*: por un lado cuando existe ilegalidad manifiesta contra quien no es parte del proceso o cuando el proceso se encuentra en sus inicios; en este supuesto el Hábeas Corpus es procedente y así lo ha sido en Inglaterra. Pero iniciado un proceso penal y sujeto el imputado al *iter* procesal, no debe proceder el Hábeas Corpus (y así lo señalan numerosas legislaciones como Perú, Argentina, etc.). Sin embargo, en los últimos tiempos se han dado algunas excepciones que vienen a perturbar este cuadro general. La pregunta que está detrás de todo esto es si una acción constitucional sumaria puede interferir en una acción procesal ordinaria. En principio es difícil pensar que lo que no se obtiene en una larga vía procesal puede obtenerse en una vía

procesal muy corta; más aún si pensamos que estas acciones constitucionales breves son instrumentos válidos para enmendar entuertos y que a la larga estamos atacando la validez de los códigos procesales y su utilidad. En efecto, si por el Hábeas Corpus obtengo una reparación adecuada y rápida, entonces el Código Procesal Penal no sirve y nadie lo usará; esto ocasionará evidentemente un abuso del instituto y una atrofia del mismo, pues las acciones constitucionales son excepcionales y para casos clamorosos en los cuales generalmente no hay período probatorio; distinto a los casos ordinarios en donde en principio caben todo tipo de defensas.

Sin embargo, como señalamos, existe una cierta tendencia de permitir la utilización del Hábeas Corpus para frenar o enmendar procesos penales en situaciones especiales; así en el Brasil ha servido para detener procesos ya iniciados ante juez incompetente o por carecer de sustento la acusación o cuando hay motivos para creer en la extinción de la pena (Cf. Ada Pellegrini Grinover, *Os instrumentos brasileiros de defesa das liberdades en AA.VV "Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica" UNAM, México 1992*).

Algo similar encontramos en Estados Unidos, sobre todo durante la época de la Corte Warren (1953-1969) en que se utilizó para atacar sentencias firmes sancionadas por las cortes de los Estados, si bien es cierto que esta tendencia está ahora localizada para situaciones excepcionales; y en Costa Rica, que hasta donde alcanza nuestra información, es un caso límite.

México, por su especial configuración merece una aclaración. En efecto, el Amparo para proteger la libertad está concebido cuando no existe proceso abierto, pero por otro lado es sabido que las sentencias penales pueden ser recurridas mediante el Amparo y ser vistas por el Poder Judicial de la Federación. Pero aquí no se trata en realidad del Amparo-hábeas corpus como lo llama parte de la doctrina, sino del Amparo-casación, con lo cual la situación es otra. La sentencia penal es revisada en casación, lo cual es totalmente diferente a lo planteado: el caso mexicano no cae pues dentro de esta problemática.

Si bien como norma general se trata de procesos independientes y excluyentes, hay situaciones en las cuales se cruzan y se utilizan para enmendar procesos penales. Dentro de esto último hay que distinguir a su vez dos posibilidades: si se utiliza el Hábeas Corpus durante el trámite de un proceso penal o cuando éste ha concluido con sentencia firme. En Costa Rica se han dado las dos situaciones, como ya hemos visto.

Indudablemente que la eficacia del Hábeas Corpus y sobre todo del proceso penal, es tarea harto complicada (este último bastante complejo y

dramático como lo ha pintado con maestría Carnelutti en su hermoso opúsculo *Las miserias del proceso penal*, Edit. Temis, Bogotá 1993). Si bien pueden existir justificaciones en casos especiales, lo cierto es que como norma general los intereses de las personas deben estar protegidas en exclusiva por los jueces y las leyes procesales ordinarias. Los procesos constitucionales (como es el de Hábeas Corpus) tienen otra pretensión y deben servir para otros fines.

#### XIV

La historia política de la América Latina ha sido de inestabilidad y anarquía, sobre todo en el siglo XIX. Ya entrado el presente siglo, la situación ha variado en el sentido de que los períodos de normalidad han comenzado a aparecer y sobre todo a durar, aún cuando no siempre por mucho tiempo. Todos los países se han encontrado en alguna oportunidad envueltos en crisis que aparejaban violaciones de derechos humanos, inestabilidad política, crisis económicas, conmociones, aparte de los ya tradicionales índices de subdesarrollo. Para solo fijarnos en los aspectos políticos, téngase presente que durante mucho tiempo se consideró países paradigmáticos (en cuanto a estabilidad política se refiere y en consecuencia con apreciables logros democráticos) a Chile y a México. Chile dejó de serlo en 1973, cuando empezó la larga dictadura de Pinochet, cuya fuerza increíblemente se mantiene, y en México —que se vanagloriaba de más de cuatro décadas sin recurrir a los regímenes de excepción— el estallido (en enero de este año) de los conflictos de Chiapas, demostró que por debajo de la aparente normalidad institucional, se incubaba o existía una gruesa anormalidad.

Todo lo anterior está vinculado a un hecho claro: la democracia y la estabilidad institucional está unida al respeto a los derechos humanos, en especial de la libertad individual. Y esto casi no ha existido en el siglo pasado y solo esporádicamente en esta centuria. Es decir, los regímenes políticos latinoamericanos no tienen una verdadera vocación de permanencia y de duración, en cuanto a respeto al sistema democrático.

Y precisamente estas situaciones fácticas conllevan al serio problema de cómo justifican estas vacaciones a la legalidad, a las cuales había que dar un membrete jurídico. Desde el siglo pasado se crearon figuras tales como el estado de sitio, suspensión de garantías, estado de conmoción, etc. La más frecuente ha sido la del estado de sitio, de abolengo francés, y la suspensión de garantías, que tiene igual origen, pero con características propias. En gran parte de países y todavía en algunos, se habla de "suspensión de garantías" (México, Argentina) y esto incluso ha alcanzado a ciertos documentos internacionales. Sin embargo, a partir de la segunda posguerra, con la proclamación universal de los derechos fundamentales, ha surgido una

confusión en muchos de ellos, entre garantías y derechos. Así mientras que ella ha sido salvada en algunos (Perú) en otros reina una confusión (Venezuela), avalada en parte por la redacción defectuosa del artículo 27 del Pacto de San José. Lo que cada vez es más claro es que durante los regímenes de excepción (concebidos como instrumentos legales y no como situación fáctica) el Estado aumenta sus poderes, los derechos de los ciudadanos sufren cierta afectación y en consecuencia los instrumentos protectores pueden o no suspenderse. Esto es, si los instrumentos protectores son garantías procesales, lo que se suspende en rigor son los derechos y no necesariamente las "garantías". Sin embargo la práctica latinoamericana ha sido variada; ha optado por suspender ambos (derechos y sus garantías procesales) o simplemente las garantías procesales (el hábeas corpus). Este es el cuadro general, no obstante que hay excepciones, y esto ha suscitado serios problemas teóricos (Cf; Domingo García Belaúnde, *Regímenes de excepción en las Constituciones latinoamericanas* en "Teoría y práctica de la Constitución peruana", Lima 1989, tomo I; AA.VV., *Estados de emergencia en la región andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima 1987; Daniel Zovatto, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, IIDH - Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1990). El problema de fondo (ininteligible para el constitucionalismo europeo) es el siguiente: ¿se suspenden los derechos o las garantías procesales? Felizmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus opiniones consultivas OC-8/87 y OC-9/87 ha dejado establecido, entre otras cosas, que lo que se suspenden son los derechos (o el ejercicio de los mismos); que además existen derechos no suspendibles y adicionalmente que determinadas garantías judiciales como el hábeas corpus no se suspenden bajo ninguna circunstancia. Esta clara interpretación no ha logrado, lamentablemente, una aceptación general. No obstante, queremos mencionar dos países en donde no sólo se ha hecho esa distinción entre derechos y garantías (los primeros sustantivos y los segundos adjetivos o instrumentales), sino que adicionalmente han consagrado el control judicial de los regímenes de excepción, en especial en lo relacionado con el hábeas corpus, tema en el cual ha incidido las opiniones de la Corte Interamericana antes citadas.

El primer país es la Argentina, que incorpora el control judicial en forma vacilante desde la década del 60, sobre la base de que el juez debe tener presente la *causalidad* y la *razonabilidad* al analizar los hábeas corpus interpuestos durante el estado de sitio; todo esto ha sido finalmente consagrado en la Ley de Hábeas Corpus de 1984.

El segundo país relevante es el Perú. Se plantea esta tesis en un anteproyecto reglamentario de 1985 (Cf. Alberto Borea, *op. cit.*; pp. 499-509); se consagra en la ley 25398 de 1992 y finalmente lo recoge la Constitución vigente de 1993 (art. 200, *in fine*).

**XV**

Como puede apreciarse de este rápido recorrido, los problemas que afronta el Hábeas Corpus en la actualidad no son de poca monta y no se resolverán de un momento a otro. Pero es indudable que algo se ha avanzado en los últimos lustros y esa ruta ascendente que ha tenido el Hábeas Corpus en nuestra América, debe continuar en el futuro.

*Lima, junio de 1994*

**INDICE**

# EL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO CHILENO: 1964-1992

## Análisis de su estructura y organización

*María Lourdes González*

*Funcionaria del IIDH. Politóloga costarricense.*

La mayoría de los estudios académicos sobre la democracia se han basado en el modelo formal de ella, el cual se define como aquel sistema político que garantiza un amplio grado de competencia entre grupos organizados, un alto nivel de participación de la sociedad civil por medio de elecciones periódicas y libres y un extenso grado de goce de los derechos civiles y políticos. (Dahl, 1971; O'Donnell & Schmitter, 1989)

Más aún, la literatura reciente –al evaluar el desarrollo del sistema democrático de los países de la región– sobre la democracia en América Latina ha identificado factores en común. Entre otros están las características de la cultura política, el liderazgo político, el desarrollo institucional, el desempeño económico, el nivel de organización y la legitimidad de las organizaciones partidarias. (Diamond, Linz & Lipset, 1989) En fin, la lista de condicionantes para evaluar la fortaleza o la debilidad de los sistemas políticos de la región es extensa y debe entenderse dentro del contexto histórico de cada país.

Centramos nuestro análisis en uno de esos factores, las organizaciones partidarias. Lo hacemos desde un punto de vista interno, dado que la investigación de un partido político sería incompleta si no se examinan las subunidades que lo componen (Sartori, 1976). Específicamente, tratamos sobre la estructura interna y organización del Partido Demócrata Cristiano chileno (PDC) durante los períodos en que estuvo en el poder: 1964-1970 y 1989-1992.<sup>1</sup> La exploración de este tema en Chile es atrayente, especialmen-

---

1 Este artículo es una versión modificada de la tesis de grado que realizó la autora en el *St. Antony's College*, Universidad de Oxford, Inglaterra, en 1993, para obtener el *M. Phil. in Latin American Studies*. Debido a la ausencia de fuentes primarias sobre el tema, el trabajo está basado en largas entrevistas con los miembros del partido y, por tal razón, se hace uso extensivo de referencias a las mismas. Las personas entrevistadas comprenden tanto a líderes falangistas de la vieja guardia, como a miembros de la nueva generación a cargo de la modernización del partido.

te porque su sistema político es uno de los más estables y desarrollados de la región. En este sentido, ese país reúne la mayoría de los elementos antes mencionados, que fueron claves en facilitarle al sistema el suave retorno a la democracia: un alto desarrollo institucional, una larga trayectoria de cultura política democrática, una economía fuerte y un alto grado de organización política y de la sociedad civil.

El estudio del PDC es relevante dado que, a pesar de su corta edad en relación con las otras organizaciones partidarias chilenas, se ha convertido en el aparato político más importante del sistema de partidos chileno. Pretendemos abordar tres preguntas básicas sobre la evolución y relevancia del PDC en el sistema político y en la transición al régimen democrático: ¿por qué es el PDC el partido político más importante de Chile?, ¿qué tipo de partido político es? y ¿qué factores explican su éxito partidista en medio de divisiones internas de carácter político e ideológico?

Hemos hecho énfasis en la investigación comparativa del funcionamiento interno del partido durante los períodos 1964-1973, 1973-1988 y 1988-1992. Este es el primer esfuerzo académico que se orienta a analizar el tipo de organización política que es el PDC. El análisis del partido durante la dictadura de Pinochet permitirá evaluar la influencia que el régimen militar ejerció sobre la organización, las ideas y la estructura del partido, así como el papel que el PDC desempeñó durante esa época.

De esta manera, el interés y la importancia de profundizar sobre el PDC está en su evolución y en el aprendizaje de su experiencia política que, consecuentemente, ha influido en su reestructuración interna, especialmente tras eliminar en 1969 y 1971 a las facciones radicales de izquierda. El análisis comparativo entre los diferentes períodos y las distintas realidades políticas ayudará a explicar el viraje que ha dado el PDC, desde gobernar aislado de otras fuerzas políticas (1964-1970), hasta el presente modelo de gobierno en concertación, que implica un mayor compromiso político.

## **ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PDC HASTA 1973**

El análisis de la estructura y organización del PDC nos ayuda a entender su evolución en términos de su capacidad de adaptación a diferentes contextos económicos, sociales y políticos, así como en su aptitud para lidiar y solventar sus conflictos internos.

En el período 1958-1964, el PDC se convirtió en un partido de masas por el abrupto crecimiento de simpatizantes (Cuadro 1). Aún así, su estructura interna mantenía las características elitistas y sectarias de su partido de origen, la Falange Nacional. El elitismo se reflejaba en los roles que desarrollaban el Consejo y la Junta Nacional, manejada por un reducido círculo de

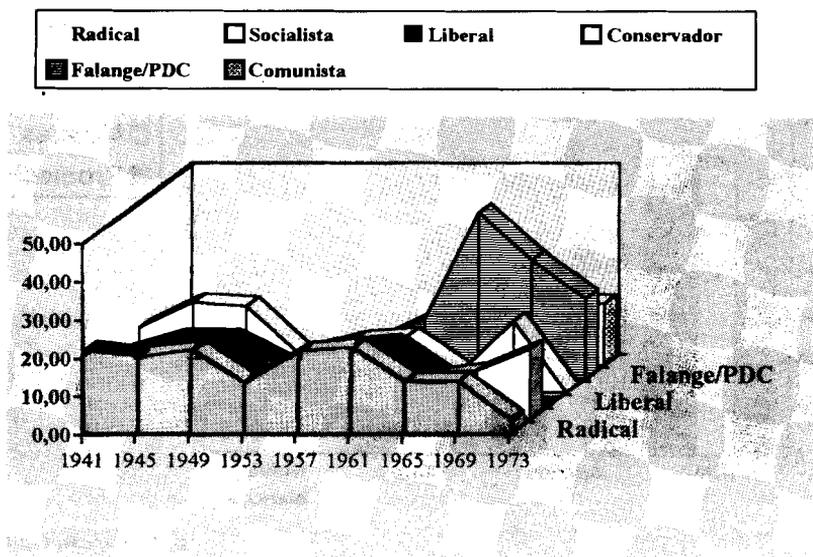
compañeros falangistas. De esta manera, las reuniones de la Junta eran como celebraciones entre amigos que podían durar toda la noche. La figura del Presidente Eduardo Frei Montalva era clave en estos encuentros. Aún cuando ejercía la presidencia de la República, el Presidente Frei se mantenía involucrado en los asuntos internos del partido, a tal grado, que impulsó la resignación de un grupo de diputados demócrata cristianos, los cuales formaron en 1969 el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU). A raíz del elitismo que caracterizaba a la estructura partidaria, el proceso de membresía era largo y riguroso. A la vez, el partido era como una secta religiosa, aplicando los principios e ideales partidarios en su compromiso de transformar a la sociedad chilena. Los líderes falangistas, más que militantes de un partido político, se veían como integrantes de un movimiento a cargo de una cruzada nacional.

### ¿El PDC como partido de masas?

En 1958 el PDC experimentó un fuerte incremento en su base electoral. Esto fue favorecido por la reciente integración del electorado femenino cuyo apoyo al partido superó al de los hombres. (Cuadro 2).

**Cuadro 1**

### Evolución Electoral de los Partidos Más Importantes de Chile 1941-1973 (En %)



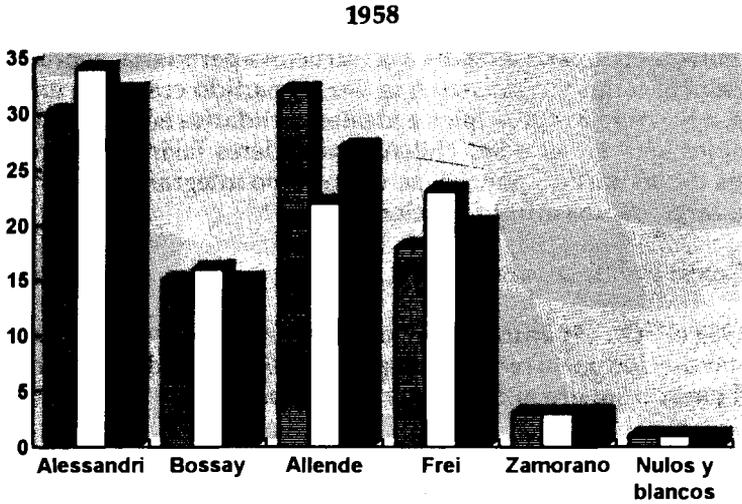
© María Lourdes González.

Nota: El Partido Conservador se fusionó en 1969 con el Partido Nacional.

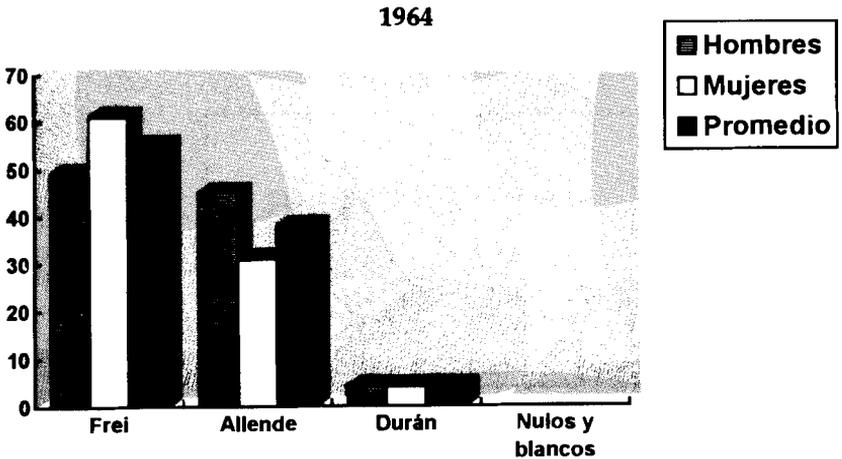
Fuente: Alaminos, Antonio, *Percepción de los Partidos Políticos al Comenzar la Transición*. Documento de Trabajo, FLACSO, Número 422, Agosto 1989.

Cuadro 2

Resultados de las Elecciones Presidenciales en Chile de 1958 y 1964  
Por género (en %)



© María Lourdes González.



© María Lourdes González.

Fuente: Cruz-Coke, Ricardo, *Historia Electoral de Chile 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1984.

No obstante, el cambio fue tan repentino, que impidió la simultánea transformación de la estructura y la organización partidaria que permaneció centralizada y jerárquica. Es así como, de acuerdo a la tipología de partidos desarrollada por Duverger, el PDC se ajusta más al modelo de partidos de cuadros que al de masas. La estructura partidaria en un partido de cuadros está controlada por un grupo de notables, es decir, personas influyentes y de prestigio que garantizan tanto triunfos políticos como profesionalismo en el manejo de las campañas electorales (Duverger, 1965). En este sentido, el PDC se cataloga como un partido de cuadros por su carácter elitista y por su estilo de relaciones propio de una "familia de clase alta", que incluso residía en los mismos barrios residenciales y frecuentaba los mismos lugares de vacaciones.<sup>2</sup> Un miembro del partido que prefirió permanecer en el anonimato ilustra este punto al decir:

"No, lamentablemente no es un partido de masas. Yo diría que, al contrario, es un partido que por su naturaleza ha sido un partido tremendamente elitista. Este es un partido elitista desde el punto de vista fundamentalmente de su sectarismo partidario. Aquí hasta hace poco tiempo, el que no había sido falangista no era bien mirado. Porque había que haber hecho toda una carrera dentro de la secuencia partidista nuestra que partía en haber sido miembro de la Falange Nacional. . . Es un partido de gran atracción, de capacidad centrípeta. Nosotros atraemos votación, pero no nos bifurcamos tratando de meter gente. Por ejemplo, es un partido en que el ingreso no es una cosa fácil. Es un poco cerrado. Tenemos cierta tendencia incluso a mantenernos en ciertos ghettos; somos amigos entre sólo demócrata cristianos (DC); un partido de familias: nuestros hijos se casan con DC; o sea vivimos una cosa muy cerrada. Y esto no es bueno desde el punto de vista proselitista."

La estructura orgánica del partido en el período 1964-1970 estaba compuesta en orden jerárquico por una Junta Nacional, un Consejo Nacional, un Consejo Provincial, un Presidente Provincial, una Junta Provincial, un Presidente Comunal y un Consejo Comunal.

Las decisiones políticas claves las desarrollaba el Directorio Nacional del partido en la Junta Nacional y en el Consejo Nacional. La Junta Nacional estaba compuesta por 504 miembros, casi todos integrantes del Consejo Nacional, así como por miembros del Tribunal de Disciplina, ex diputados, ex senadores y ex presidentes nacionales. Los militantes menos relevantes de la Junta eran los directores nacionales departamentales de diferentes sectores como las mujeres, la juventud y los campesinos. La Junta Nacional aprobaba las políticas del partido, modificaba sus estatutos y elegía el candidato para la presidencia de la República. En este período, la Junta

---

2 Conversación informal sostenida con María Teresa Covarrubias, historiadora y autora del libro *Rebelión de los Jóvenes*, 21 de agosto, 1992.

Nacional ejercía casi todo el poder, aún cuando la distribución de facultades dentro de la estructura orgánica estaba bien definida. Además, dado el fuerte peso intelectual de los miembros falangistas, la autoridad de la Junta estaba dominada por ellos. Los candidatos presidenciales Eduardo Frei y Radomiro Tomic fueron nombrados por unanimidad, ya que eran considerados líderes naturales del partido. La siguiente cita de Arriagada ejemplifica el alto grado de influencia que tenían los líderes falangistas sobre la estructura partidaria:

“Pero a mi juicio es un partido que tiene una contradicción. Es un partido de una gran base electoral, pero su procedimiento sigue siendo un grupo oligárquico que lo controla. Cuando no es presidente Frei, Frei fue pocas veces, al inicio fue muchas veces- es Aylwin. Cuando no es Aylwin es Fuentealba, cuando no es Fuentealba es Castillo, cuando no es Castillo. . . Entonces hay un círculo de hierro que va a controlar el partido. Te diría todo el partido hasta el año 1973. De 1973 en adelante el único nuevo es Andrés Zaldívar que surge cuando Aylwin renuncia y entonces ahí hay un grupo de gente que estábamos, imponemos a Andrés Zaldívar. Después va a venir Gabriel Valdés y Aylwin que también son muy cercanos al grupo fundador. El primer cambio generacional real en el partido ocurre con la elección directa el año pasado cuando elegimos a Eduardo Frei. Y entonces ahí por primera vez tú tienes una mesa directiva donde no hay ningún falangista. Y ahí claramente estamos en presencia de un macro cambio dentro del partido.”<sup>3</sup>

El Consejo Nacional del partido también era controlado por el círculo falangista. Ese grado de elitismo se sintetiza en la siguiente narración de Jaime Castillo, que se refiere a la crítica que recibió el partido frecuentemente de pretender convertirse en una organización hegemónica y reacia a negociar con Allende:

“Le voy a contar una anécdota: Yo era miembro del Consejo y las reuniones se hacían en institutos de estudios políticos que yo dirigía. Y Patricio Aylwin era presidente del partido. En una ocasión Salvador Allende lo llama por teléfono y le dice que quiere hablar con él a pedirle la renuncia de sus ministros ya que quiere formar un nuevo ministerio. Para eso quiere que vayan tres militantes DC al gabinete, uno de los cuales era hermano mío (Fernando Castillo). Entonces se provoca la discusión en el Consejo y la resolución es: que bueno, aceptamos con la sola condición de que nos envíe una carta. En votación del consejo Bernardo Leighton vota que no y Radomiro Tomic que no, que de todas maneras se le admita la petición. Incluso sin que él mande una carta. Los demás votamos que sí pero que él mande una carta. Se le comunicó eso y él consultó con Altamirano. Carlos Altamirano dice que el Partido Socialista se opone; nada con la DC. Y por eso fracasó. Para nosotros era un riesgo tremendo porque usted comprende, si le damos el sí, entran los ministros. A los tres días hay un problema y salen los ministros; no hay seguridad de nada. Habríamos

dado un paso en falso y habríamos quedado pésimo ante la opinión pública, como idiotas."<sup>4</sup>

La estructura partidaria fue modificada entre 1970 y 1973 con el fin de actualizarla frente a los cambios surgidos durante el gobierno de la Unidad Popular. Campaña lo describe así: "Salvador Allende está trayendo el tema político y social a la calle. Así es que nosotros tenemos que ir a la calle."<sup>5</sup> Una comisión se encargó durante dos años de modificar las estructuras, que fueron divididas en una territorial y una funcional. La estructura territorial, basada en la residencia de la persona, se alteró al separar la comuna vieja junto con su presidente y consejo en cuerpos de base locales, por ejemplo bases vecinales. Como lo ilustra Campaña, "atomizamos más la estructura partidaria para poder llegar a la cuadra."<sup>6</sup> Las bases vecinales, compuestas por un grupo de vecinos, elegían un líder y un secretario. Por otro lado, la estructura funcional correspondía al lugar donde la persona trabajaba. Esta estructura facilitaba la organización de miembros del partido en los 'frentes sectoriales' como el Frente de Trabajadores. No obstante, este nuevo orden no logró consolidarse debido al golpe militar de 1973.

#### *Organización del PDC: condiciones, requisitos y preparación para la membresía<sup>7</sup>*

En relación al proceso de membresía al partido, el PDC se adapta nuevamente al modelo de partido de cuadros ya que exige una rígida y exclusiva selección de sus miembros. (Duverger, 1965) Aunque el partido ha experimentado un sistema de reclutamiento similar al de los partidos de masas, Duverger argumentaría que los partidos de cuadros simplemente imitan a los de masas pero que no se les debería tomar en serio.

Durante este período el sistema de membresía consistía en un largo y riguroso proceso de preparación. El militante en prospecto debía ser introducido por otro miembro que tuviera un mínimo de tres años de militar en el partido. La incorporación se hacía a través de las comunas o los 'frentes sectoriales'. De acuerdo con Grayson, la edad mínima era 18 años, pero

---

4 Entrevista con Jaime Castillo, 17 de agosto, 1992.

5 Entrevista con Eric Campaña, 14 de agosto, 1992.

6 Ibid.

7 El término miembro del partido utilizado se debe entender como todo aquel militante que permanece dentro de la organización del partido. Según Duverger, el término excluye a los simpatizantes que se mantienen fuera de la organización y vida partidaria. Ver Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 92.

Irureta ha afirmado que él y otros compañeros, fueron admitidos al partido a la edad de 14 años. El nuevo militante debía entregar personalmente la petición de membresía al Consejo Comunal. El militante en prospecto debía cumplir un año de premilitancia para familiarizarse con las doctrinas y obligaciones de los estatutos del partido.

Ese estricto proceso estaba ligado a la naturaleza elitista del partido, heredada de la Falange Nacional. Valdés describe las dificultades propias de dicho procedimiento al comentar:

"Cuesta mucho llegar a ser un militante del partido. Es más fácil ser jesuita que ser militante del partido. Porque hay una antigua tradición. Para ser militante del partido se requerían de seis a ocho meses de estudios y exámenes; es una tradición. Nació así un poco el partido: pocos y muy buenos. ¿Un poco elitista? (pregunta la autora) Sí, en ese sentido un poco elitista. Ahora un poco elitista no en el sentido social (porque en los dirigentes sindicales es lo mismo). Yo he luchado mucho contra eso, de abrir los registros. Porque hoy día los partidos tienen que ser de masas."<sup>8</sup>

Otra caracterización que describe la complejidad de este proceso la hace Arriagada al decir:

"Sí, es que los otros partidos son menos formales que este. Este es un partido muy fregado. Por ejemplo este partido no te admitiría un líder como Ricardo Lagos, un líder de ese grado de personalismo. El partido no te lo recibe, el partido te lo hace pedazos. Si, no existe la posibilidad aquí de que alguien, de que su relación con el partido sea de ese tipo. Este es un partido muy fregado. Es un partido muy iconoclasta con sus dirigentes. Yo no sé de donde viene. Tal vez, no sé de su cultura católica, clase media. La clase media chilena es muy fregada. La clase media no acepta liderazgos. La derecha es idólatra, la izquierda también. Pero el tipo de liderazgo de Frei es un liderazgo típico, es la mejor tradición DC. Es un liderazgo de cooptación, suave, respetuoso. Pero esos grados de personalismo no se dan aquí. Nunca los tuvo Frei."<sup>9</sup>

El hecho de que el PDC surgiera de la Falange Nacional, ha sido determinante en influenciar el método de membresía. Por ejemplo, la tradición partidaria de proclamar lealtad a la organización es una práctica disciplinaria que data de esa época. Es así como el partido se caracteriza por ser como una especie de secta religiosa a cargo de una "cruzada nacional mesiánica", cuyo propósito era "cruzar el desierto."<sup>10</sup> El juramento incluido en los estatutos del partido de 1990 enuncia lo siguiente:

---

8 Entrevista con Gabriel Valdés, 12 de agosto, 1992.

9 Arriagada, Op. Cit.

10 Entrevista con Ignacio Walker, 4 de agosto, 1992.

Proclamo pública y solemnemente mi decisión de pertenecer al PDC, mi aceptación de sus principios, su programa y estatutos; mi voluntad de colaborar en su acción política, que guarda y honra las tradiciones libertarias de la Patria y lo pone al servicio de un nuevo destino; que lucha por la verdad, la libertad y la justicia; por la liberación del hombre y por lograr en suma, el bien común, la dignificación de la persona humana y la construcción de una sociedad democrática, justa y solidaria.”<sup>11</sup>

Asimismo, el PDC se consideraba más un movimiento que un partido político. Tal y como lo indica Campaña al referirse a la influencia del ex Presidente Frei en formar ese movimiento de cruzada nacional: “Frei convirtió al PDC en más que un partido, en un movimiento. El dijo en su último discurso como presidente, ‘las ideas de la Revolución en Libertad son ya una forma de vida en Chile.’”<sup>12</sup>

En relación a la movilidad interna de los militantes del partido, ésta estaba ligada a la trayectoria de los mismos. El militante del partido debía esperar un año antes de aspirar a ser dirigente comunal o provincial; dos años antes de ejercer una posición nacional y tres años antes de convertirse en miembro del Tribunal de Disciplina o candidato al Senado.

En síntesis, el PDC aunque numéricamente más fuerte en 1958, permaneció sectario y elitista en términos de su estructura de toma de decisiones que permanecía claramente falangista. El partido mantuvo importantes ideas y características de la Falange Nacional, tales como una organización interna jerarquizada y disciplinada, un ligamen de índole religioso, un complejo y arduo proceso de membresía, que procuraba mantener un pequeño pero bien preparado grupo de militantes, aún cuando el partido había crecido en adeptos. El hecho de que el liderazgo del partido fuera eminentemente falangista se justifica por la ausencia de una brecha generacional que produjera una nueva gama de líderes. De esa forma, la naturaleza elitista de la Falange Nacional marcaría la evolución y—por qué no—sobrevivencia del partido en los años venideros.

## **EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA PARTIDARIA BAJO EL REGIMEN DE PINOCHET**

La evolución de la posición del PDC y su estrategia durante el régimen militar se desarrolló en varias etapas. La primera fase, comprendida entre 1973 y 1977, se caracterizó por un apoyo inicial al régimen del partido, encabezado por su Presidente, Patricio Aylwin, bajo el supuesto de que los

---

11 *Estatutos del Partido de 1990.*

12 *Campaña, Op. Cit.*

militares entregarían el poder a los civiles una vez que el sistema político fuera restaurado. La posición oficial del PDC fue debatida internamente por una minoría, liderada por Leighton, Tomic y Fuentealba, que protestó abiertamente contra el régimen desde su instauración. Renán Fuentealba ejerció la presidencia del partido hasta 1971, contendiéndola nuevamente en 1973 contra Aylwin. El siguiente comentario de Fuentealba refleja las distintas tendencias dentro del PDC sobre la estrategia a seguir respecto al gobierno de la Unidad Popular:

“Nosotros fuimos partidarios de convencer a Allende a hacer una rectificación democrática, caminar por la vía de la Constitución. Cuando Aylwin y yo nos enfrentamos para las elecciones de presidente del partido en 1973, nosotros los de la rectificación democrática (Leighton, Tomic) perdimos y fue elegido Aylwin y eso a mi juicio significó en el fondo decirle a los militares que tienen el paso libre.”<sup>13</sup>

Las relaciones entre el régimen y la élite del partido se deterioraron paulatinamente, a tal punto que en 1977 se prohibió legalmente su actividad.

La segunda fase (1977-1982), se distinguió por un gradual *rapprochement* entre el PDC y la izquierda no comunista. Incluso cuando todos los partidos estaban proscritos y actuando en clandestinidad, el PDC fue el más privilegiado por el hecho de disfrutar de mayores vínculos internacionales, así como de tener un menor grado de represión de parte de los militares.<sup>14</sup> El proceso de negociaciones con los grupos de oposición iniciado en esta época, se complicó por la falta de consenso sobre una estrategia de enfrentamiento en común. También se dificultó por la legitimidad que estaba adquiriendo el régimen a raíz de los resultados obtenidos en el campo económico y político, principalmente, por la Constitución Política de 1980, aceptada en un plebiscito celebrado bajo un clima de receso partidario.

---

13 Entrevista con Renán Fuentealba, Intendente de la IV Región, La Serena, 27 de agosto de 1992. Debemos destacar que Bernardo Leighton fue miembro fundador y presidente del PDC así como ministro del Interior de la Administración Frei. Por otro lado, Radomiro Tomic fue senador y candidato presidencial en 1970.

14 La Democracia Cristiana tuvo una posición privilegiada respecto a los otros partidos dado que su relación con el régimen nunca amenazó con eliminar la organización. Como lo ilustra Arriagada, “Porque en el fondo nosotros vamos a tener un período en el cual prácticamente los únicos que vamos a poder hacer política somos nosotros. Porque los DC a diferencia de la Izquierda –el precio de hacer política para un comunista o socialista es la vida–. Para nosotros es una situación en el peor de los casos, el exilio.” Entrevista con Genaro Arriagada, Op. Cit. Además, nótese que nos referimos a los partidos de izquierda, ya que el Partido Nacional se había disuelto tras el golpe militar.

El período 1982-1988 se caracterizó por el esfuerzo de la oposición al régimen, con la excepción del Partido Comunista, de lograr establecer una estrategia de ataque colectiva. Dicho empeño se facilitó por una política de apertura que inició el régimen, producto de una crisis económica que desató una serie de protestas de las organizaciones sociales. Además, el PDC había elegido a Gabriel Valdés como presidente. Esto ocurre en 1982 tras la muerte del ex Presidente Frei que dejó al partido en un notable vacío de liderazgo ético y moral. Para esa época, se habían constituido dos claras tendencias dentro del partido que diferían en la estrategia de oposición al régimen. Los llamados "chascones" representaban a la tendencia progresiva de Valdés y los "guatones" seguían una línea más conservadora que era más afín a la posición de Aylwin. Saintard explica las diferencias de la siguiente manera:

"Tiene que ver fundamentalmente con percepciones distintas sobre cómo volver a la democracia. Los chascones buscaban la movilización social; reorganización de los estudiantes, colegios profesionales, sindicatos: presión social, salir a la calle, protesta. Los guatones se perfilaron desde el interior del sistema y bajo las condiciones de Pinochet, buscar fórmulas que te permitieran con sus medios ganarle, en su propio terreno y con sus propias reglas del juego."<sup>15</sup>

Bajo esas circunstancias, la oposición, liderada por el PDC, lanza la estrategia Alianza Democrática, planeada por Valdés, que consistía en movilizar organizaciones sociales a protestar contra los militares.<sup>16</sup> Esta fórmula sobrevivió poco tiempo debido a que los partidos de izquierda formaron un nuevo esquema denominado Movimiento Democrático Popular. No obstante, la falta de consenso de la oposición condujo a una situación en donde las organizaciones sociales protestaban de forma independiente, sin un plan compartido.

Por otro lado, a finales de 1980, el régimen reforzó su aparato represivo tras suscitarse un intento de asesinato contra Pinochet y luego de descubrirse un cuantioso arsenal de armas en el Norte del país. Es así como el contexto político estaba marcado por un Estado de Sitio, en donde la oposición quedaba restringida a actuar dentro de los parámetros del régimen.

Sin embargo, en 1988 el PDC cambió su estrategia ofensiva. Esa modificación fue influenciada por una elección interna realizada en 1987 que reeligió a Patricio Aylwin como presidente del partido, quien defendía una tesis de oposición más conservadora. La unión de la oposición en el

---

15 Entrevista con Jacqueline Saintard, 21 agosto, 1992

16 La oposición estaba compuesta por el PDC, el Partido Radical, el Partido Liberal, el Partido Social Demócrata y por una facción del Partido Socialista.

Comando por el No se logró debido a que la única alternativa verdaderamente viable era apoyar la estrategia elaborada por el régimen.

### *La estructura partidaria 1973-1988*

La estructura del PDC durante este período fue necesariamente elitista. El contexto político, caracterizado por un inicial receso político y luego por un *status* de ilegalidad, indujo el fortalecimiento de una estructura altamente vertical y centralizada. El partido aplicó un estatuto de emergencia, en donde un grupo de "hombres notables", la mayoría de ellos Falangistas, controlaron el directorio y su política. Lo anterior justifica el fracaso en intentar democratizar internamente la estructura del PDC.

El receso político declarado el 17 de octubre de 1973 por el Decreto-Ley No. 78, obligó al partido a trabajar con una estructura mínima. El partido se rigió por un estatuto de emergencia *ad hoc* que reducía su espacio de acción a un grupo bastant selecto. Tal y como lo describe Irureta, "En esa etapa, el partido recurrió a la gente de más confianza; dirigentes muy antiguos. Eso configuró una estructura muy reducida que permitió mantener los contactos en todo el país."<sup>17</sup>

Es así como la dirección del partido se eligió por ese reducido círculo de hombres de confianza. La maquinaria partidista estaba desactivada. Solamente operaban los contactos que cada líder tuviera a título personal. Saintard describe los problemas generados por una estructura tan vertical al comentar:

"Pero volviendo a la dictadura, dominaba la dedocracia. Se asumía sin problema en los líderes que les tenía la confianza. Pero surgieron nuevas personas en las que no existía esa misma percepción. Y esas personas sí fueron nombrando a dedo una buena parte de lo que hoy día tú ves en la dirección del partido como Gutenberg Martínez (fue presidente de la juventud por mucho tiempo y él designa dirigencias en las universidades, la Juventud DC, sucesores en ésta. Y esto genera problemas al interior: descontento, posiciones antagónicas a ese sistema) Pero eso era respaldado por los dirigentes nacionales. Contaba con la venia de la dirigencia del partido. Entonces empezó a haber una presión a la democratización. Ya en 1978, cuando es la consulta, se perfila una generación más espontánea de gente que se siente llamada al control de la consulta, a generar una vida interna partidaria más activa. Lo que no quiere decir que haya estado muerto el partido antes de 1978. Pero efectivamente eran muy pocos los núcleos de acción. El partido no tenía una base sino nexos, contactos. No había una acción coordinada excepto en lo que era la preocupa-

ción de los dirigentes de hacer ver una postura frente a la dictadura y de ir planteando posiciones de centro.”<sup>18</sup>

En 1975, Andrés Zaldívar es elegido presidente del partido en sustitución de Patricio Aylwin. Zaldívar hizo esfuerzos para democratizar la estructura interna y el proceso de membresía del partido pero sin éxito. La elección de Gabriel Valdés en 1982, nombrado por 164 miembros ilustra ese fracaso.<sup>19</sup> Valdés asume la presidencia de la organización tras nueve años de distanciamiento de las bases del partido.

La política de reinscripción de los militantes del partido emprendida por Valdés busca suplir ese debilitamiento de la estructura con sus bases. Esta nueva política también fue influenciada por la muerte del ex Presidente Frei en 1982. Campaña, quien estuvo a cargo de ese proceso de reinscripción, narra el resultado de la siguiente manera: “En esa operación Gedeón, en clandestinidad, –oyeron el llamado– 19,800 de los 125,000 de los cuales 11,000 eran jóvenes”.<sup>20</sup>

En 1973, el número de militantes se estimaba entre 125,000 y 160,000 miembros. La ambivalencia en los números obedece a que dichos registros nunca se guardaron. El estimado usado en el proceso de reinscripción fue de 125 mil. En esta actividad, el militante no debía incurrir en el tradicional y riguroso proceso, aunque sí necesitaba el visto bueno del Tribunal de Disciplina del partido.

El proceso de reinscripción fue exitoso y logró reelegir a Gabriel Valdés en 1984 con la participación de 19,800 militantes por comuna, que eligieron a los delegados a la Junta Nacional. Se retornó al sistema en donde la directiva se elegía por los miembros de la Junta Nacional. De Gregorio describe el sistema de elección de Valdés al decir:

“Los dirigentes de provincia elegían con el estatuto de emergencia al presidente del partido. Así eligieron a don Patricio Aylwin, Andrés Zaldívar y a Gabriel Valdés. ¿A don Gabriel lo eligieron alrededor de 160 militantes? (pregunta la autora) Sí pero después lo eligió una Junta presidida por el que le habla. Fue una Junta Nacional democrática ya que sus componentes fueron electos por votación directa en 1984.”<sup>21</sup>

---

18 Saintard, Op. Cit.

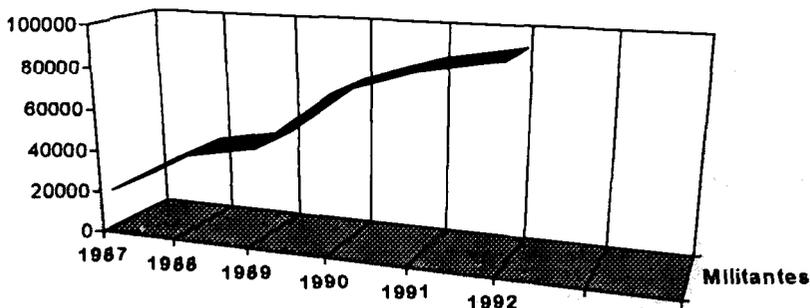
19 Irureta analiza los cambios del régimen diciendo: “Para que note el cambio, en 1982 cuando se eligió por primera vez al presidente del partido con alguna participación de los dirigentes de base, participaron en la elección 164 militantes. Mientras que en las elecciones del año 1991 para elegir a Frei, votaron 60 mil militantes.” Irureta, Op. Cit.

20 Campaña, Op. Cit.

21 Entrevista con José de Gregorio, Op. Cit.

En el Cuadro 3 se ilustra el aumento de militantes del PDC a partir de 1987.

**Cuadro 3**  
**Evolución del Registro Nacional de Militantes del PDC 1987-1991**



© María Lourdes González

Fuente: Documento del partido entregado por Narciso Irureta (Senador, 1992)

Más aún, el partido se encontraba preparado para elegir, tras 11 años de operar en clandestinidad, a sus autoridades nacionales, provinciales y comunales. Campaña describe este proceso al detallar lo siguiente:

"Bajo el amparo de la Iglesia nos pudimos reunir en 1984 y elegir entonces, cosa que no hacíamos desde 1973, en una lucha interna con 19,800 militantes se presentó Gabriel Valdés y Juan Hamilton donde ganó Valdés. En 1984 el partido volvió a elegir a sus autoridades nacionales, provinciales y comunales, basado ahora en un padrón de demócrata cristianos que eran realmente demócrata cristianos a toda prueba."<sup>22</sup>

Además de esos cambios producidos en un espacio político limitado, se logró modificar el procedimiento de elección en la Junta Nacional. La manera tradicional de elección era mediante una lista presentada por cada tendencia del partido. El militante tenía derecho a votar una sola vez. En 1987, el sistema se modificó por uno de representación proporcional a nivel provincial con voto múltiple basado en una sola lista. La idea tras ese cambio era concederle mayor importancia a los líderes individuales que a las tendencias.

Sin embargo, en la práctica, las diferentes tendencias han descubierto las maneras de manipular este sistema a través de las llamadas plantillas. Micco explica cómo se ha alterado ese mecanismo al afirmar:

"Es decir, si en una provincia cada militante tiene 4 votos, se supone que debiera llegar libremente a la urna, ver una lista de 50 candidatos y elegir a los que él considera los 4 mejores. Pero lo que ocurre es que las fracciones le entregan a cada militante en la provincia una lista, una plantilla, en donde le dicen: 'estos son los 4 candidatos por los cuales tú tienes que votar'".<sup>23</sup>

En síntesis, el partido mantuvo una estructura vertical durante este período. Aunque varias reformas se intentaron, el contexto político autoritario fue una limitante. La única reforma exitosa fue el proceso de reinscripción cuyo favorable resultado obedeció al cuidadoso trabajo realizado por los líderes del partido en clandestinidad, particularmente por Gabriel Valdés. En general, aún cuando la situación política de receso e ilegalidad fue un agravante para la Democracia Cristiana chilena, el partido tuvo más éxito que otros en mantener una estructura partidaria –si bien reducida e irregular– relativamente fuerte.

### *Cooperación Internacional*

La oposición al régimen de Pinochet, cuya mayoría operaba en clandestinidad, debió recibir algún tipo de contribución externa para poder ejercer presión en el proceso de transición a la democracia. Tal y como admite Valdés, "Todos los partidos democráticos que luchamos contra Pinochet no hubiéramos podido hacer nada sin el apoyo de fundaciones y de gobiernos."<sup>24</sup> Es necesario resaltar que el apoyo internacional que recibieron los chilenos durante este período no fue sólo financiero sino moral.

El PDC recibió ayuda financiera, organizacional e intelectual de organizaciones apolíticas y políticas. La mayor parte de esa ayuda provino de Alemania Occidental. Por ejemplo, la Fundación Adenauer apoyó indirectamente al partido financiando institutos de investigación ligados al PDC tales como el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y la Fundación Eduardo Frei (FEF). La mayor parte de esos institutos, aunque formalmente independientes de las organizaciones partidarias, estaban conectados a los partidos políticos y a los grupos de presión. (Pinto-Duschinsky, 1991) Incluso algunos autores afirman que los partidos políticos crearon esas instituciones y fundaciones con el fin de recibir cooperación alemana.<sup>25</sup>

---

23 Micco, Op. Cit.

24 Entrevista con Gabriel Valdés, Op. Cit.

25 Ver Michael Pinto-Duschinsky, 'Foreign Political Aid; the German Political Foundations and their US counterparts', *International Affairs*, vol 67 No 1, 1991, pp. 34-35.

El monto de la ayuda financiera recibida por el PDC de la Fundación Konrad Adenauer es incierta, debido a la renuencia de los líderes de los partidos y de las fundaciones en revelar tan delicada información. Aún así, el hecho que el PDC haya mantenido su estructura y organización trabajando a un nivel mínimo durante la dictadura, reflejó que debió haber recibido algún tipo de colaboración económica. Para determinar cuán político fue el apoyo que recibió el partido de la Fundación Adenauer, Pinto-Duschinsky comenta lo siguiente:

*"The political coordination of apparently non-political projects is evident from internal reports about the Adenauer operation in Chile 1984-6. In 1985, it was a monthly meeting of a committee of the Christian Democratic Party which coordinated eight projects ranging from an agrarian institute (Instituto de Promoción Agraria) and a self-help project for slum-dwellers (Acción Vecinal y Comunitaria) to three academic institutes (ICHEH, CPU, and FEF). Bodies designated as research institutes or cooperatives are frequently permitted to work in situations where open party activity is restricted."*<sup>26</sup>

De hecho, en medio del clima de clandestinidad que inhabilitó a las organizaciones partidarias a trabajar adecuadamente, esos institutos asumieron un rol de partidos políticos paralelos que por lo menos proveían un lugar de reunión a sus miembros.

El PDC recibió contribuciones de la Democracia Cristiana Internacional y de partidos políticos europeos. Angell describe la importancia que ha tenido la colaboración alemana al decir: *"Two-thirds of the German total (\$26 million) was sent by the Adenauer Foundation, and it is safe to assume that much of it directly or indirectly benefitted the Chilean PDC."*<sup>27</sup> Pinto-Duschinsky explica la relevancia del rol financiero de la Fundación Adenauer a lo largo de la dictadura de la siguiente manera:

*"The re-emergence of the Christian Democrats in the December 1989 Chilean Presidential election followed 16 years of work with the Adenauer Foundation. During the years of military rule when open political activity was banned, foreign contributions sustained a series of research institutes which provide a base for party and union activists. Adenauer alone was spending some 5 million DM (\$3.5 million at Dec. 1990 rate) a year in the mid 1980s on its field of representatives and activities in Chile."*<sup>28</sup>

De esta manera, podemos inferir que, dados los vínculos entre la fundación y el partido, el aporte financiero fue considerable.

26 Ibid, p. 41.

27 Angell, Alan. *International Support for the Chilean Opposition 1973-1989: Political Parties and the Role of Exiles*, unpublished document, p. 27. St. Antony's College, University of Oxford.

28 Pinto-Duschinsky, Op. Cit.

Asimismo, el partido se benefició de la creación de organizaciones de investigación especiales o *think tanks*, como el Centro de Estudios del Desarrollo (CED), formado en 1982 y manejado por prominentes miembros del PDC que jugaron un papel crucial en la transición a la democracia. El CED, junto a otros *think tanks* como la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), tuvo un rol protagónico en el diseño del proyecto alternativo al régimen militar en el campo político, económico y social.

El PDC también se favoreció de la colaboración recibida por los medios de comunicación vinculados con el partido, como la Radio Cooperativa. La conexión entre el partido y esa radioemisora, se refleja en el hecho de que Genaro Arriagada fue su presidente en 1979 y Eduardo Frei Montalva fue miembro de su directorio en 1982. El mismo Arriagada ha afirmado que esa radio fue "el alma de la oposición".

En breve, la colaboración financiera y técnica de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organismos internacionales se convirtió en un fuerte apoyo de oposición al gobierno autoritario. El papel que prominentes demócrata cristianos ejercieron durante los años de exilio también fue positivo. No obstante, el ahondar en los vínculos e influencia que tuvieron los exiliados en combatir el régimen de Pinochet, requeriría de una investigación más puntual.

#### *Organización del PDC: Condiciones, requisitos y preparación para la membresía*

La organización del partido durante la época de Pinochet fue afectada en términos del proceso de reinscripción partidaria. Aún cuando ese procedimiento iniciado por Valdés tuvo éxito, éste experimentó una serie de irregularidades. Estas se hicieron visibles en las elecciones internas del 27 de noviembre de 1988, donde se eligió al candidato presidencial del partido para las elecciones de 1989.

Durante ese período, el estatuto de emergencia vigente establecía que los militantes del partido debían ser admitidos solamente a través de la estructura territorial, en oposición a la funcional, como medida de protección ante la persecución política que emprendió el régimen. Sin embargo, en algunos casos, la incorporación de militantes al PDC se hizo por medio de su estructura funcional, particularmente por medio de las universidades.<sup>29</sup>

---

29 Saffirio describe esta situación basado en su propia experiencia: "Yo empecé a militar en la DC en la escuela de derecho en mi primer año de derecho (1977). Y, de hecho, los 20 miembros de la estructura política DC de mi curso (éramos 200 alumnos) éramos 90% gente que se incorporaba a los 17-18 años en esas circunstancias al partido. La organización territorial del partido prácticamente era inexistente. Lo que había eran contactos sueltos." Entrevista con Saffirio, 10 agosto, 1992.

A finales de 1980, cuando el partido se debatía sobre la inscripción legal para participar en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, el registro partidario presentaba una serie de anomalías. En general, existían dos tipos de clasificación de militantes: aquellos que pertenecían al partido "real" y los que se registraban en el partido "legal".<sup>30</sup> La alteración surgía porque los militantes registrados en el partido "real" no siempre habían sido inscritos en las actas legales de la organización.

La inscripción legal de los miembros era fundamental, especialmente tras aprobarse en 1987 la "Ley de Partidos" dado que los militantes del PDC debían registrarse en las listas del Servicio Nacional Electoral. Esto implicaba que el registro dual que mantenía el partido, entre militantes "reales" y "legales" debía eliminarse. El control de los electores a través del Servicio Nacional Electoral se constituyó en una innovación en la ley, dado que con anterioridad, la inscripción se hacía informalmente en cada sede partidaria.

Las anomalías que se produjeron como resultado de esta dualidad de registros, se reflejaron en la crisis partidaria suscitada en la elección interna del 27 de noviembre de 1988. En esa contienda, el Presidente del PDC, Patricio Aylwin y Gabriel Valdés, disputaban la candidatura del partido para las elecciones presidenciales de 1989. El conflicto se originó a raíz de una manipulación política que ocurrió al faltar un control central y fidedigno de los distintos registros del partido.<sup>31</sup>

Más aún, las tensiones entre los seguidores de Aylwin y Valdés se acentuaron por el hecho de que Aylwin había prometido en 1987, cuando fue electo presidente del partido por la Junta Nacional, que no contendría la candidatura para la presidencia de la República.

El conflicto de noviembre fue serio pero logró resolverse mediante negociaciones de alto nivel entre las distintas facciones. Valdés lo describe de la siguiente manera:

---

30 Por partido legal me refiero a aquellos miembros del partido inscritos formalmente en el registro de militantes. El término partido real se aplica a aquellos miembros que son miembros del partido pero que no están legalmente inscritos en el registro de militantes.

31 Como explica Saintard: "La crisis de 1988 tiene que ver con este manejo del ingreso de militantes al partido, del listado... Entonces 48 horas antes de la elección te llegaba un listado adicional de gente que nadie sabía quién era y que tenía derecho a voto. Todo esto ha generado una muy mala visión de los dirigentes que salen electos."

“Se terminó cuando todos estuvimos de acuerdo que fuera presidente Patricio Aylwin. Yo, el primero. Yo le di mi apoyo después de una lucha que fue bastante fuerte. Eso no ha dejado ninguna herida en el partido.”<sup>32</sup>

La resolución del conflicto fue facilitada por el hecho de que el consenso al interior del partido de mantener la oposición al régimen de Pinochet fue lo suficientemente sólido para establecer como prioridad el retorno a la democracia. Más aún, el hecho de que el Comando por el No ganara el plebiscito del 5 de octubre de 1988 implicaba que el PDC, siendo el partido más grande de la coalición, debía estar unido para ejercer el rol de líder en el futuro gobierno.

El Directorio encargó, en 1988, al Secretario General, Carlos Eduardo Mena, a implementar una reforma partidaria que eliminara el doble registro de militantes. Saintard describe la eficiencia del nuevo sistema al afirmar:

“En lo que es el registro de militantes logramos limpiar eso. Entonces a noventa días de la elección todos teníamos transparencia de quiénes tenían derecho a voto y no había vuelta de apelaciones como pasaba antes donde los tribunales electorales tenían autorización para conocer militancia.”<sup>33</sup>

En breve, el contexto político autoritario afectó tanto la organización como el proceso de inscripción de militantes. Aún cuando la organización del partido antes de 1973 era claramente elitista, el golpe militar bloqueó el proceso de modernización y democratización que estaba comenzando al interior de éste. A lo largo del régimen, el poder del partido fue ejercido por un grupo de notables que impulsó la democratización interna de la organización. La siguiente sección examinará cuánto se ha logrado en este sentido dentro del nuevo contexto político.

## **EL PDC COMO PARTIDO DOMINANTE DE LA COALICION 1988-1992**

Dentro de la nueva realidad política y económica, el Presidente Aylwin y el PDC, representando la fuerza política mayoritaria dentro de la coalición de diecisiete partidos, tuvieron éxito en gobernar el país dentro del ámbito de la Concertación. En términos generales, la economía se mantuvo estable y los niveles de gasto social fueron satisfactorios. Todavía cuando el

---

32 Valdés. En relación a esta crisis un miembro, que prefirió mantener el anonimato, reveló el rasgo de “partido de familia” de esta organización al comentar: “Pero yo no quisiera vivir esos momentos de nuevo porque es como cuando hay dificultades en la familia por todas estas situaciones que yo mencionaba antes; el estilo nuestro de convivencia. Entonces es muy doloroso verse en esta clase de tensiones.”

33 Saintard, op. cit.

gobierno tuvo limitaciones legales reglamentadas en la Constitución Política de 1980, algunas reformas como las de materia electoral, se aprobaron gradualmente. Más aún, contrario al período 1964-1970 en que el partido tuvo serios enfrentamientos con el Presidente Frei, el Presidente Aylwin disfrutó de un amplio consenso partidario y un fuerte apoyo a su programa de gobierno.

Asimismo, dentro de ese contexto, los partidos de la Concertación han superado las prácticas de sectarismo y confrontación ideológica. El PDC ha mostrado gran disponibilidad para gobernar en alianza, incluso sacrificando candidatos de su partido a favor de otras organizaciones políticas de la Concertación. Esto ocurrió con la designación de candidatos a diputados. Campaña lo explica al decir: "a mí me correspondió realizar los pactos parlamentarios que sustentaron la candidatura de Patricio Aylwin. Nosotros de 60 distritos, nos abstuvimos de llevar candidatos en 15. Entregamos un 25% de los distritos del país en perjuicio nuestro para que los partidos aliados pudieran llevar representación."<sup>34</sup>

El carácter elitista de estas negociaciones ha creado tensiones con la base, que fue excluida del proceso. La dirigencia de los partidos había acordado una serie de reglas denominadas el Protocolo, que reglamentaría distintos asuntos como la elección de alcaldes y diputados. El mecanismo era complejo especialmente por los pactos y subpactos dentro de la Concertación. Sobre todo, el PDC mantenía a su vez negociaciones individuales con esos partidos. Los dirigentes partidarios tuvieron dificultad en explicarle a los mandos medios la necesidad de adherirse al pacto o Protocolo establecido con las demás organizaciones de la Concertación.<sup>35</sup>

### *Desarrollo interno del partido: estructura y candidaturas*

Dentro de la nueva realidad política, el partido modificó su estructura interna. Ese proceso también estuvo estrechamente relacionado con la crisis

---

34 Campaña, op. cit.

35 Moreno explica el conflicto con las bases sobre ese 'protocolo' comentando: "En la elección parlamentaria hubo que hacer una distribución y la DC cedió muchas partes para que los únicos candidatos parlamentarios fueran del PS — PPD. En otras partes eran DC. Entonces ocurrió que en muchas comunas en que nosotros los DC habíamos cedido al PPD, hoy día se hizo un gran esfuerzo para que el alcalde pudiera ser nuestro y de hecho en algunas comunas se ganó con la primera mayoría. Pero de acuerdo al protocolo no alcanzábamos a reunir todos los requisitos para que sea DC. Entonces hay todavía un conflicto ahí latente, de una especie de rebeldía de las bases a aceptar el protocolo. En el fondo hay una diferencia clara entre lo que es la mayor facilidad de llegar a acuerdos entre las dirigencias de los partidos de la Concertación que entre las bases." Entrevista con Ernesto Moreno, 5 agosto, 1992.

que el partido sufrió tras efectuar las elecciones internas del 27 de noviembre de 1988. En esas elecciones, donde se escogía al candidato del PDC para la presidencia de la República, surgieron una serie de anomalías. A raíz de esto, se intentó implementar una serie de reformas para democratizar su estructura y organización. No obstante, en la práctica, las decisiones relevantes seguían siendo controladas por un pequeño círculo.

La reestructuración del partido se hizo a un alto nivel, excluyendo a las bases de participar en la misma. Saintard describe ese procedimiento diciendo:

"Después de la crisis de 1988 tanto ellos (guatones) como nosotros (chascones) hemos vivido un proceso en que no somos tan puristas ni ellos tan pragmáticos. Producto de esa crisis nos sentamos en la mesa para ver qué queremos hacer de este partido. Y se conforma una mesa en que quisimos lograr que las bases vieran en esa mesa estábamos todos ahí. Estas divisiones entre **chascones** y **guatones** se reflejaban en todo nivel tanto territorial como funcional. La mesa última después de Patricio Aylwin tiene como instancia hacer equipos de trabajo teniendo todos claro que empezábamos un gobierno encabezado por la DC en que la primera prioridad era estar toda la DC unida tras el gobierno. Esa mesa- muy criticada por las bases de los mismos grupos- conformamos una mesa que presidía Andrés (Aylwin) en que Genaro Arriagada representaba al mundo Frei; yo y Carlos Eduardo Mena al grupo Valdés; y dijimos que cada una de las vicepresidencias que represente este arco. Los guatones dijeron nosotros somos más entonces tenemos dos en la mesa, ok; nosotros sólo uno. Y el secretario general- el que manejaba el registro de militantes- es una persona en la que todos hagamos fe. Y se propuso el nombre de Carlos Eduardo Mena."<sup>36</sup>

Es así como en este período, las divisiones dentro del PDC representaron más una disputa de carácter político o estratégico, como el enfrentamiento durante el régimen militar entre "chascones" y "guatones", que ideológico, como ocurría en la época de los sesentas y principios de los setentas. El proceso de democratización realizado por la élite del partido afectó el sistema de elección del presidente, vicepresidente y secretario general. Los estatutos de 1990 describen ese nuevo procedimiento de elecciones universales y secretas para elegir las autoridades partidarias.

Sin embargo, en áreas claves como las de designación de diputados, las decisiones permanecían en manos de un pequeño grupo. Hasta 1973, los candidatos a diputados eran elegidos por una comisión de notables. Aún cuando el Consejo Nacional de la época podía modificar esa decisión por el consenso de las dos terceras partes, esto sólo ocurrió una vez. Durante las

---

36 Entrevista con Saintard, op. cit.

elecciones internas de 1987, el Consejo Nacional designó de manera arbitraria a los candidatos a diputados y concejales. Saintard explica las anomalías que también se presentaron en la designación de 1989 señalando:

“Por ejemplo en la definición de quiénes eran los candidatos a parlamentarios en la primera elección parlamentaria del país fue cortada por el Consejo Nacional (CN)- no en una elección de base -y todos “casualmente” los consejeros nacionales que quisieron ser candidatos a parlamentarios lo fueron. Esto fue en la elección de 1990 (sic). El CN decidió que no votaban las bases, que se hacían juntas provinciales- y ahí surge la contradicción entre la provincia y el distrito- porque Pinochet conformó el distrito a su tamaño. . . Se armó tal sofococa que se tuvieron que desconocer las elecciones en algunas partes, que producto de la crisis de 1988, habían Juntas Provinciales (JP) que no estaban constituidas. Entonces ahí decidía el CN directamente. Y finalmente todas estas decisiones provinciales eran sometidas a revisión del CN, donde éste hizo cambios de lo que se había elegido y se produjo otra vez tal sofococa que cuando llegamos a la Junta Nacional, ésta delegó en el candidato presidencial de la Concertación, Patricio Aylwin, que él decidiera quienes eran los candidatos a parlamentarios. Borrón y cuenta nueva. En general ratificó la decisión de las JP pero también acogió cambios que el CN hizo y además hizo cambios lo cual estamos recogiendo hoy día como descontento de las bases. Entonces como “casualmente” todos los que estaban en el CN lo fueron, la gente no tiene confianza en estos organismos de conducción.”<sup>37</sup>

Del mismo modo, el carácter elitista se reflejó en el proceso de elección de presidente del partido en 1991. Aún cuando la militancia votó directamente por la opción de su preferencia, los dos precandidatos, Frei e Irureta, y otras tendencias, habían establecido un acuerdo previo.<sup>38</sup>

Otra de las actividades que permaneció bajo el control de un grupo de notables fue la elección del candidato del partido a la presidencia de la República. El primer esfuerzo de la Junta Nacional para definir el procedimiento de elección se hizo en 1991 en una convención *ad hoc*. El acuerdo se estableció entre Gabriel Valdés, Andrés Zaldívar, Eduardo Frei, y Gutenberg Martínez. Este grupo le propuso a la Junta Nacional realizar una convención *ad hoc*, lo que se aprobó por unanimidad.

---

37 Saintard, Op. Cit.

38 Saintard describe la negociación que se hizo a nivel de la élite así: “Frei e Irureta. Y Gutenberg y Mariano Aylwin por distintas vertientes y con distinto estilo llegaron a un acuerdo con Frei. Para mí Gutenberg hizo un acuerdo-negocio con Frei. Nosotros simplemente retiramos nuestra candidatura y dijimos le vamos a dar el respaldo a Frei sin ninguna condición. Gutenberg sí le puso una condición que es la sucesión en la interna cuando Frei asuma la candidatura presidencial y que él asumiría por subrogancia siendo primer vicepresidente. Nosotros -los que estábamos con Mariano- no estamos en ese acuerdo.” Saintard, op. cit.

No obstante, en diciembre de 1991, el recién electo Directorio, bajo la presidencia de Frei, contemplaba la posibilidad de realizar la convención *ad hoc*. Esa discusión se aplazó hasta la Junta Nacional de septiembre de 1992. Dicha Junta aprobó la fórmula de Frei, que proponía realizar una convención con delegados electos *ad hoc*, quienes decidirían la fórmula de elección del candidato presidencial. Dentro del mecanismo respaldado por Frei, los delegados a la convención demostrarían su preferencia por el respectivo precandidato antes de la elección. La decisión hecha por la Junta Nacional se constituyó así en el resultado de negociaciones entre los mismos precandidatos.<sup>39</sup>

A mediados de 1992, el partido se encontraba discutiendo la posibilidad de que las bases eligieran directamente a los candidatos a concejos municipales para las próximas elecciones con el fin de dirimir conflictos a ese nivel. En ese sentido, la última Junta Nacional, celebrada el 21 de enero de 1995, creó una instancia llamada Comité de Búsqueda. Aunque su composición es aún tema de debate, ese comité se encargaría de buscar los miembros más aptos en cada comuna para elegir entre ellos a los candidatos para las elecciones municipales de 1996. Dicha lista de postulantes debería ser aprobada por el Consejo Nacional antes de ser sometida a votación de las bases. El Consejo, a la vez, sería la última instancia que ratificaría a los elegidos por las bases. Ese mecanismo sería probado y si fuera exitoso, se aplicaría en la elección de candidatos al parlamento y a la presidencia.<sup>40</sup>

### *Función y organización de la Junta Nacional, el Directorio y el Consejo Nacional*

Dentro del período 1989-1992, las decisiones políticas claves permanecían en poder del Directorio Político, la Junta Nacional y el Consejo Nacional. El Directorio estaba compuesto por siete miembros, electos por la Junta Nacional, desagregados así: el presidente del partido, el secretario general y cinco vicepresidentes. La Junta Nacional continúa siendo la más alta instancia dentro del partido a cargo del diseño de sus principales políticas.<sup>41</sup> Dentro de los temas tratados por la Junta, se encuentran los relacionados a las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales, las relaciones con otras organizaciones partidarias y la posición del PDC

---

39 Angell comenta lo elitista de este mecanismo al decir: "It is a comment on the extent to which politics in Chile is still elitist that the most important choice open to the party, that of candidate for the presidency, has in effect been made without consulting, at least formally, the rank and file."

Angell, "What remains of Pinochet's Chile", Institute of Latin American Studies, London, p. 18.

40 Ver diario La Epoca, 22 de enero de 1994 p. 12.

41 No obstante, algunos miembros sostienen que está perdiendo poder gradualmente.

ante el gobierno. La Junta está compuesta por 450 miembros que se reúnen dos veces al año. En este sentido la composición es similar a la del período previo al régimen militar.

La función básica del Consejo Nacional es reconfirmar la política de la Junta Nacional. El Consejo está compuesto por 44 miembros que se reúnen dos veces al mes. El Consejo está comprendido por los consejeros nacionales, los siete miembros de la directiva nacional y los diferentes sectores del partido tales como los pobladores, las mujeres, la juventud, los profesionales, los líderes sindicales y los campesinos. El estatuto de 1990 reforzó la estructura territorial sobre la funcional. En los grupos corporativos, los únicos sectores que no sufrieron modificaciones fueron las mujeres, la juventud y los sindicatos. La decisión de concentrar esfuerzos organizacionales en la estructura territorial del partido obedeció tanto al carácter de la transición, como a la necesidad de adaptar su capacidad institucional para absorber las crecientes demandas sociales.

#### *Organización del PDC: condiciones, requisitos y preparación para la membresía*

Si bien hasta 1992 los estatutos del partido no habían cambiado sustancialmente las obligaciones y requisitos de membresía, tras 17 años de dictadura, los chilenos son más apolíticos que en el pasado. Esto se ha reflejado en el bajo nivel de participación de la ciudadanía dentro del partido.

Por otro lado, los principales lineamientos de los estatutos del partido no se han aplicado en la práctica. Por ejemplo, los estatutos de 1990 establecen que cada militante en prospecto debe contribuir con una financiación al partido como requisito para convertirse en militante permanente y ejercer sus derechos. En la práctica, esto no se ha exigido.

El proceso de reestructuración del partido no hubiera sido posible sin una fuente importante de financiamiento. En ese sentido la asistencia financiera internacional fue crucial para emprender el proceso de reinscripción a mediados de 1980, utilizando un sistema computarizado de registro con un padrón actualizado de militantes así como máquinas de fax en distintas regiones del país.

No obstante, la mayoría de los miembros del PDC entrevistados sobre el tema del registro partidario han coincidido en su ineficiencia. Los miembros se debaten en torno a abrir totalmente la membresía o mantenerla cerrada. Micco menciona algunos de los problemas del sistema y la posibilidad de abrir el proceso comentando:

"Más allá de los problemas técnicos computacionales, yo creo que el problema más grueso es el proceso de reclutamiento- e insisto hoy día lo que se plantea es que el que quiera ingresar a la DC ingresa sin mayores problemas. . . Yo creo que es imposible limitar la cantidad de militantes. La evolución de los partidos políticos modernos tiende a indicar en la masificación. Porque la Falange Nacional parte haciendo política en un momento en que la cantidad de votos en Chile era muy poco. No podés pretender mantener un grupo selecto de jóvenes; es un sueño. De ahí a pasar al otro extremo de la masificación del partido de la opinión pública; el partido al margen del político yo creo que es un salto acrobático y peligroso. Creo que hay que lograr una síntesis entre cantidad y calidad. Y eso se puede resolver en la medida en que el partido reconozca el derecho a votar en todas las decisiones a decenas de personas adherentes a la DC pero que el partido las sepa capacitar."<sup>42</sup>

El partido aún experimenta problemas de comunicación principalmente en el área nacional-provincial y nacional-comunal. Esta ha sido fluida solamente en el nivel intercomunal.

El grado de comunicación a nivel nacional-provincial y nacional-comunal ha sido afectado por varios factores. Primero, el partido experimentó un rápido proceso de 'masificación' en términos de militancia que no coincidió con una modernización en su estructura. Segundo, el largo período de la dictadura destruyó la comunicación interna. Además, el partido carecía de recursos materiales y humanos para mantener contactos en las distintas regiones. La instalación de máquinas de fax es muy reciente. Aún así, en algunas partes, los militantes carecían de teléfonos y cuando las computadoras fueron instaladas, el problema radicaba en encontrar personas capacitadas para manejarlas.

Aparte del problema de comunicación dentro del PDC, el partido ha tenido dificultades en sus relaciones con organizaciones sociales. Saffirio, por ejemplo, aduce que la falta de comunicación recae en la concentración de atención en los asuntos internos del partido. Otros miembros culpan al régimen de Pinochet por bloquear el vínculo entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Valdés expone su punto de vista comentando:

"Pero Pinochet nos dejó además una herencia de un gobierno central y fuerte. La presidencia tiene un poder brutal en Chile. El parlamento está muy sometido. Y los partidos políticos se expresan más en el parlamento que en la presidencia. Y, entonces el gobierno es muy fuerte y se entiende con los sindicatos, profesores, jóvenes, mujeres. Y los partidos quedan un poco al

margen. Entonces el gran trabajo de los partidos es volver a replantearse su función, que no es solamente ser legislador y hacer leyes."<sup>43</sup>

Algunos miembros como Moreno afirman sin embargo que las relaciones entre los alcaldes y la gente era más cercana, por lo menos que la de los congresistas, que estaban físicamente más separados al ubicarse el Congreso en Valparaíso.

En síntesis, el partido ha intentado democratizar su estructura y organización. Actualmente, la elección del presidente, vicepresidente y secretario general es universal para todos los militantes. Un debate similar se ha hecho sobre la posibilidad de elegir de esa forma al candidato a presidente de la República. Más aún, en el área de membresía al partido, se discute la posibilidad de abrirla masivamente con la adecuada preparación. Es así como los líderes del PDC se encuentran haciendo un esfuerzo serio para transformar la organización en un moderno partido de masas. Las ochenta y seis modificaciones a los estatutos del partido hechas en la Junta Nacional del 21 de enero de 1995 reflejan ese esfuerzo. La reforma hecha en el área de la membresía del partido es una de las más sobresalientes. Se aprobó la creación de un padrón de simpatizantes del partido, que garantiza su incorporación en el mecanismo de selección interna de candidatos. Ese es un paso importante que da el PDC en abrir la participación a la ciudadanía. No obstante, por la connotación que tendría esa participación en las elecciones internas, se hicieron dos salvedades: una determina que el voto de los simpatizantes se valore como un tercio del de los militantes y la otra excluye su participación en la elección nacional de la mesa.<sup>44</sup>

Dentro de un panorama más amplio, el partido todavía mantiene características elitistas y verticales en su proceso de toma de decisiones y prácticas internas. Los ejemplos más claros fueron la manera de resolver el conflicto del 27 de noviembre de 1988 y el sacrificio de candidatos demócrata cristianos para las elecciones parlamentarias. El hecho que esa disputa fuera resuelta por un pequeño grupo, provocó un fuerte descontento a nivel de las bases. Sin embargo, en términos de su estructura, el PDC continúa siendo el partido mejor organizado y estructurado del sistema político chileno, quizás porque sigue siendo una institución altamente elitista.

---

43 Valdés. op. cit.

44 Ver Diario La Epoca, 22 de enero de 1995, p. 12. Se explica también que el propósito de crear este padrón de simpatizantes es depurar el padrón de militancia dado que de los 120 mil inscritos sólo participan un promedio de 40 mil. Asimismo, se decidió que se congelará la militancia de aquellos miembros que no hayan participado en tres elecciones de directiva.

## CONCLUSIONES

Las siguientes conclusiones tienen como objetivo el explicar por qué se considera al PDC la organización más importante del sistema político chileno. En general, este partido ha continuado teniendo gran peso a pesar de los problemas experimentados durante los años 1973-1990. Más aún, el PDC, contrariamente a la izquierda chilena, ha permanecido unido tras haber lidiado con conflictos internos de índole político y estratégico en el período de la dictadura. Para entender las razones detrás de la fortaleza de esta organización, resaltamos aspectos relevantes de su origen. Señalamos a continuación una serie de elementos destacados por la mayoría de los miembros entrevistados.

La Falange Nacional nació como un movimiento defensor de la justicia e igualdad social. De igual manera, la Falange Nacional tenía desacuerdos con la tradicionalmente conservadora Iglesia Católica, a su vez ligada al Partido Conservador. No obstante, el surgimiento del PDC coincidió con los cambios ocurridos dentro de la Iglesia durante 1950 y 1960, cuando esta institución reformuló su política en defensa de los principios de igualdad y justicia social.

Es así como la élite Falangista y Católica se influenció por las ideas progresistas de la Iglesia. En tanto, la promoción que hacía el partido de estas ideas religiosas le ayudó a atraer simpatizantes, particularmente al electorado femenino. La influencia de las ideas católicas dentro del partido, ha contribuido a definirlo como una subcultura de la sociedad chilena.<sup>45</sup> Para algunos demócrata cristianos, la Falange Nacional ha sido el factor que más prestigio le ha dado al partido.<sup>46</sup> Este, a su vez, ha influenciado a la Iglesia Católica, beneficiándose ambas instituciones. Esa reciprocidad también fue crucial durante el gobierno militar en el papel de oposición al régimen.

---

45 Mena lo describe así: "Yo le diría primero que la DC es una subcultura por la actitud de la iglesia católica. Aquí la Iglesia antes del Concilio Vaticano II fue muy progresista y muy comprometida con el cambio social. Eso se reafirma en la dictadura en que la iglesia juega un rol muy importante en la defensa de los derechos humanos. Por lo tanto ahí hay todo un bagaje cultural, cristiano que penetra la sociedad chilena y que hace que el partido sea una subcultura."

No obstante, algunos miembros como Arriagada y Boeninger (ambos agnósticos) claman que a pesar de la influencia Católica, el partido nunca ha sido confesional. Según Boeninger, "Y es que nunca fue un partido confesional. Hoy cada día es cada vez menos ligado a lo católico." Entrevista con Edgardo Boeninger, 21 agosto, 1992.

46 Dooner opina lo siguiente: "La nueva generación sigue sacando dividendos de lo que fue la Falange." Entrevista con Dooner, 4 de agosto, 1992.

Otro elemento que explica la relevancia de este partido está relacionado con la reputación intelectual de la élite Falangista. El liderazgo personal de Eduardo Frei Montalva se constituyó en una pieza esencial del partido. El ex Presidente Frei, como presidente de la Falange Nacional y del PDC tuvo una amplia carrera política y académica. La notable influencia que tuvo Frei en el PDC y en Chile se refleja en la elección de su hijo, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, como presidente del partido en 1991 y como presidente de la República en 1993.

Aún cuando la Falange Nacional nunca obtuvo un apoyo electoral alto, sus miembros tuvieron influencia en los gobiernos radicales e independientes (Leighton y Cruz Coke fueron ministros; Frei fue diputado). Aparte del prestigio de los Falangistas, especialmente en el ámbito universitario, las ideas innovadoras del partido en torno al "comunitarismo"<sup>47</sup> eran sumamente atractivas para el electorado chileno.

El rol de los intelectuales en la política chilena fue bastante fuerte en particular durante los años sesentas. Los radicales y extensivos programas de gobierno de la izquierda y del PDC ejemplifican la influencia que tenían los ideólogos partidarios dentro de cada organización. En el caso del PDC, prominentes líderes Falangistas –abogados y estadistas brillantes como Jaime Castillo, graduados de la Universidad Católica– favorecieron al partido en su prestigio y carácter tecnocrático.

El papel de los intelectuales para desarrollar el programa de gobierno debe ser analizado conjuntamente con el rol que tuvieron los tecnócratas en implementarlo. Así como los tecnócratas de los años sesentas fueron influenciados por la tesis "Cepalista", en la actualidad, la Concertación se ha beneficiado de la incorporación de tecnócratas entrenados en CIE-PLAN.

El fortalecimiento del PDC también fue coadyuvado por el hecho de que su crecimiento coincidió con el gradual deterioro del tradicional partido de centro, el Partido Radical (Ver Cuadro 1). En torno a esta clasificación de "partido de centro", la Democracia Cristiana chilena se benefició por posicionarse ideológicamente entre el capitalismo y el comunismo.

Otro factor de especial importancia está relacionado con la composición "multiclasista" del PDC. Tal y como lo describe Valdés, "Es un partido nacional y popular; es pluriclasista. El PDC es un corte vertical de la

---

47 El comunitarismo planteaba un camino intermedio entre el capitalismo y el marxismo.

sociedad chilena: el sector empresarial, la clase media, y la popular: sindical y campesina."<sup>48</sup>

Aparte de su atractivo hacia el electorado "multiclasista", el simple hecho de ser un partido de centro atrajo a muchos votantes, en particular a las mujeres (Ver Cuadro 2). Su definición como un partido de centro fue importante en un país como Chile, cuya estructura social comprendía una fuerte clase media. El apoyo de esa clase social se manifestaba más fuertemente en lugares con alto índice de empleo como la industria, el comercio y el sector servicios. El PDC tuvo un apoyo significativo de los trabajadores del sector público por ejemplo en el Ministerio de Obras Públicas así como de los empleados postales y los profesores.<sup>49</sup>

El programa de gobierno Revolución en Libertad y Promoción Popular, que integraría los sectores marginales de la sociedad, fue atractivo dentro de la clase baja urbana. El PDC surgió en un momento en que la migración del área rural a la ciudad incrementó, como resultado de los bajos niveles de productividad en el sector agrario y por el incipiente proceso de urbanización. Es así como los desempleados y desorganizados pobladores urbanos se constituyeron en un electorado potencial para el partido.

Señalamos además la amenaza que constituía el marxismo para el PDC. La competencia entre estas organizaciones políticas no era meramente por un control de votantes. El PDC era como un movimiento con una fuerte fe católica. En ese sentido, la lucha contra el marxismo era como una guerra religiosa contra el ateísmo que éste último representaba.

Consideramos de importancia también el hecho de que el PDC estuviera en el poder en el lapso 1964-1970 y que gobernara relativamente bien, al menos en comparación con los gobiernos previos y posteriores. La mayoría de los entrevistados han resaltado el positivo desempeño de la administración Frei sobre todo comparado con la experiencia de la izquierda con la Unidad Popular y de la derecha bajo Pinochet. Tal y como lo describe Saffirio: "Recibimos los beneficios de dos traumas: primero, el gobierno de la Unidad Popular y segundo, la dictadura militar."<sup>50</sup> El Cuadro 4 muestra el alto nivel de apoyo al ex Presidente Frei Montalva en relación con otros gobernantes. Ese cuadro no incluye al ex Presidente Aylwin, quien también

---

48 Valdés, op. cit.

49 Un estudio detallado de este tema lo hacen Kenneth Langton y Ronald Rapoport, *Social Structure, Social Context, and Partisan Mobilization*, en Domínguez, J. *Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*. New York: Garland Publishing, 1994.

50 Saffirio, op. cit.

goza de una alta popularidad y cuyo buen gobierno fue clave para la elección de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

#### Cuadro 4

### OPINIÓN SOBRE LOS PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA DESDE ARTURO ALESSANDRI PALMA HASTA AUGUSTO PINOCHET UGARTE

Con Notas de 1 a 7\* (en %)

	Nota Media	No Conoce**	1	2	3	4	5	6	7	No Responde
Arturo Alessandri	5,4	31,2	2,0	1,5	4,2	4,2	17,8	13,5	18,8	7,0
Pedro Aguirre	5,7	38,6	0,6	0,6	2,4	6,0	12,8	12,1	9,3	7,5
Juan A. Ríos	5,1	47,1	0,7	0,7	2,7	8,1	14,8	9,8	6,6	9,4
Gabriel González	4,7	36,1	4,0	2,7	4,8	10,9	13,9	11,2	9,0	7,2
Carlos Ibañez	4,7	31,6	3,7	2,6	5,5	12,0	17,0	10,3	8,8	8,4
Jorge Alessandri	5,7	11,4	2,2	0,7	2,1	7,6	16,2	22,9	30,7	6,1
Eduardo Frei	5,9	4,6	1,3	1,3	2,8	7,2	15,7	23,7	37,3	5,9
Salvador Allende	4,0	3,5	16,5	8,2	10,3	11,2	12,7	9,7	15,0	12,8
Augusto Pinochet	3,8	2,0	22,3	6,5	7,8	10,8	14,5	10,3	10,8	15,0

\* 1 es muy malo y 7 muy bueno.

\*\* "No Conoce" se refiere a las personas que no conocen al ex Presidente. Estas cifras obviamente decrecen bajo los dos últimos presidentes civiles y el gobernante militar.

Fuente: Huneus, Carlos *Los Chilenos y la Política*. Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea e Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1987, p. 96.

Además, hoy en día el partido sigue siendo la organización política más destacada dado que su rol ha sido percibido como central en su oposición

al régimen militar y en su defensa de los derechos humanos. El PDC también se benefició de permanecer unificado, contrario a los Socialistas, a lo largo del régimen militar. En otras palabras, el hecho de que el partido sufriera dos divisiones y deserciones antes del golpe de 1973 lo ayudó a mantenerse unido durante ese período. Sobre todo, la fortaleza y unidad del partido estaba estrechamente vinculada a su estructura organizacional que, lejos de ser perfecta y eficiente, lo proveyó de los adecuados mecanismos internos para regular y canalizar conflictos. De esta manera el PDC por medio de su Junta Nacional y su Consejo Nacional pudo discutir y controlar diferentes problemas y asuntos de interés.

La fortaleza del PDC también radica en el prestigio internacional y conexiones que tuvo durante el régimen militar. El partido forma parte de una organización mundial, la Democracia Cristiana Internacional, cuya presidencia ha sido ejercida por miembros importantes del mismo como Andrés Zaldívar. Asimismo, el PDC se ha beneficiado no sólo por el aporte financiero recibido de Alemania, Italia y otros países y ONGs europeas, sino también por formar parte de una comunidad internacional con partidos políticos y amigos ideológicamente afines como el Canciller Federal alemán Helmut Kohl.

Finalmente, el hecho de que la Concertación, liderada primero por el ex Presidente Aylwin y ahora por el Presidente Frei, haya logrado mantener la estabilidad económica y política del país, ha incrementado el prestigio del partido. Boeninger ha destacado la autoridad del PDC al señalar:

“Ahora aparece además como un partido muy de centro, equilibrado, moderno. A diferencia de lo que era 20 años atrás, ya no es un partido mesiánico. Es un partido que tiene disposición a aliarse con otros. En el ambiente de hoy corresponde a lo que la gente quiere: posiciones razonables, no extremas. Y al mismo tiempo la tradición por la justicia se mantiene; además de defender la libertad.”<sup>51</sup>

Estas apreciaciones de Boeninger no podrían explicar el éxito de esta organización en el período de polarización ideológica característica de los años sesentas y setentas. Sin embargo, se adaptan perfectamente al espíritu de los noventas donde el péndulo de la política en muchos países se ha inclinado hacia el centro y cuando existe un consenso general en Chile sobre los principales temas políticos y económicos.

---

51 Boeninger, op. cit.

## BIBLIOGRAFIA

### Fuentes Primarias

#### Entrevistas:

- Genaro Arriagada**, ex Secretario General del PDC, Secretario General del Comando por el No. Santiago, actual Secretario General de la Presidencia, 18 agosto, 1992.
- Edgardo Boeninger**, ex Ministro de la Presidencia, Vicepresidente del partido 1987-1989. Santiago, 21 agosto, 1992
- Eric Campaña**, Coordinador en 1971 del sector electoral del PDC y jefe de campaña de la candidatura de Eduardo Frei Ruiz-Tagle para la presidencia del partido. Santiago, 14 agosto, 1992.
- Jaime Castillo**, Ideólogo del partido, director de la Comisión Chilena de Derechos Humanos. Santiago, 17 agosto, 1992.
- José Cisternas y Miguel Candia**, miembros del partido a cargo de la parte técnica del registro electoral. Santiago, 19 agosto, 1992.
- Patricio Dooner**, miembro del partido y autor de *Crónica de Una Democracia Cansada*. Santiago, 4 agosto, 1992.
- Renán Fuentealba**, Intendente de la IV Región, presidente del partido 1971-1973. La Serena, 27 agosto, 1992.
- José de Gregorio**, militante del partido por 40 años, secretario general partido 1961, Presidente Provincial. Santiago, 6 agosto, 1992.
- Narciso Irureta**, presidente del PDC 1960, candidato a la presidencia del partido 1989. Santiago, 17 agosto, 1992.
- Enrique Krauss**, ex Ministro del Interior. Santiago, 7 agosto, 1992.
- Carlos Eduardo Mena**, Director del ICHEH y ex-secretario general. Santiago, 20 agosto, 1992.
- Sergio Micco**, candidato a la secretaría general del PDC en 1989. Santiago, 24 agosto, 1992.

**Ernesto Moreno**, Alcalde de Recoleta en junio 1992. Santiago, 5 agosto, 1992.

**Tomás Moulián**, ex miembro del PDC que se unió al MAPU. En la actualidad es miembro del Partido Socialista e investigador de FLACSO. Santiago, 25 agosto, 1992.

**Eduardo Palma**, miembro del directorio del CED. Santiago, 31 agosto, 1992.

**Eduardo Saffirio**, miembro del Consejo Nacional del PDC. Santiago, 10 agosto, 1992.

**Jacqueline Saintard**, miembro del Consejo Nacional del PDC, ex-líder de los chascones. Santiago, 21 agosto, 1992.

**Patricio Santamaría**, miembro del Consejo Nacional del PDC, 1 septiembre, 1992.

**Gabriel Valdés**, Presidente del Senado. Presidente del partido 1982-1985; 1985-1987. Valparaíso, 12 agosto, 1992.

**Ignacio Walker**, ex asesor de la Secretaría de la Presidencia. Santiago, 4 agosto, 1992.

## **Fuentes Secundarias**

### **Libros**

Angell, Alan, *Politics and the Labour Movement in Chile*. London: Oxford University Press, 1972.

Arriagada, Genaro, *La Política Militar de Pinochet*. Bulnes: Fernando Silva, 1985.

Aylwin et al. *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Editorial Siglo XXI, 1988.

Bühme, Alvaro and Carmen Barrera, *Estructuras y Militancias del PDC y el PPD. Un Estudio Comparado*. Santiago. Ediciones Sur, 1991.

Cash Molina, Jorge, *Falange Nacional 1935-1957*. 1986.

Cruz-Coke, Ricardo, *Historia Electoral de Chile 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1984.

- Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Diamond, Larry, Juan Linz, Seymour Martin Lipset, eds, *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989.
- Domínguez, Jorge, *Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*. New York: Garland Publishing Inc., 1994.
- Duverger, Maurice, *Political Parties*. London: Methuenn & Co. Ltd, 1965.
- Frei, Eduardo, Radomiro Tomić et al, *Democracia Cristiana y Partido Comunista*. Santiago: Editorial Aconcagua, 1986.
- Garretón, Manuel Antonio, *The Chilean Political Process*. Boston: Unwin Hyman Inc, 1989.
- Grayson, George, *El Partido Demócrata Cristiano Chileno*. Buenos Aires: Editorial Francisco de Aguirre, 1968.
- Huneus, Carlos, *Los Chilenos y la Política*. Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1987.
- Kingham, N, *Falange Nacional de Chile*, M. Phil. Latin American Studies, Oxford University, 1975.
- Linz, Juan, Alfred Stepan eds, *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.
- Remmer, Karen, *Military Rule in Latin America*. Boston: Unwin Hyman Inc., 1989.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial., 1976.
- Scully, Timothy, *Rethinking the Center*. Stanford: Stanford University Press, 1992.

Urzúa Valenzuela, Germán, *Historia Política Electoral de Chile 1931-1973*. Santiago: Colección Documentos de Chile, 1986.

Valenzuela, Arturo, J. Samuel Valenzuela eds, *Military Rule in Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

### Revistas y Periódicos

Angell, Alan, "International Support for the Chilean Opposition 1973-1989: Political Parties and the Role of Exiles", Unpublished Document.

\_\_\_\_\_. "Some Problems in the Interpretation of Recent Chilean History." *Bulletin of Latin American Research* 7 (1, 1988)

\_\_\_\_\_. "What remains of Pinochet's Chile?", Institute of Latin American Studies, London.

### Revista Chile-América

\_\_\_\_\_. No. 4, 12 septiembre 1973

\_\_\_\_\_. No. 5. 21 enero 1974

\_\_\_\_\_. Nos. 14-15, 1975

\_\_\_\_\_. Nos. 25-26-27 nov-dic. 1976; Ene 1977

\_\_\_\_\_. Nos. 28-29-30 feb-marzo-abril 1977

### Revista Hoy

Los siguientes números se editan semanalmente:

No. 622, mayo 1989, incluyendo 623, 626, 648, 651, 655, 676, 707, 730, 742, 750, 754, 756, 763, hasta No. 764, marzo 1992; Nos. 890, 908, 910, 1994-1995.

**Diario La Epoca**, Año 8, No. 2,852, Domingo 22 de enero de 1995, pp. 12-13.

Moulián, Tomás, "La Democracia Cristiana en su Fase Ascendente 1957-1964." FLACSO Documento de Trabajo 288 (Abril 1986).

Micco, Sergio, Eduardo Saffirio y Patricio Santamaría, "La Evolución del Partido Demócrata Cristiano Chileno entre 1957 y 1992." Documento sin publicar. Centro de Estudios del Desarrollo, Chile.

Pinto-Duschinsky, Michael, "Foreign Political Aid: the German Political Foundations and their US counterparts", *International Affairs*, Vol. 67 No. 1, 1991.

**Revista Política y Espíritu**

Los siguientes números circulan mensualmente a partir del No. 365, junio 1987, incluyendo 366, 357, 368, 380, 382, 384, 384, 385, 388, 390, hasta el No. 391, agosto 1992.

Portales, Ana María, "Los Conflictos Internos en el Partido Demócrata Cristiano durante la primera Etapa del Gobierno de Eduardo Frei (1964-1968)." Programa FLACSO-Santiago de Chile 51 (Diciembre 1987).

Yoclevzky, Ricardo, "La Democracia Cristiana Chilena", FLACSO, 1983.

INDICE
--------

# REPRODUCTIVE RIGHTS AS HUMAN RIGHTS: THE COLOMBIAN CASE

*María Isabel Plata*

*Profamilia Director, Bogotá, Colombia*

## Introduction

Over the past 15–20 years, women in different parts of the world have taken up issues of reproductive health. Their concern has been to empower women to control their own fertility and sexuality with maximum choice and minimum health problems by providing information and alternative services, and by campaigning for women's right to make informed choices about their fertility, for improved services and for more appropriate technologies.<sup>1</sup>

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (the Women's Convention)<sup>2</sup> is the major international treaty that protects the right of women to make their own decisions about their fertility and sexuality. Under the Women's Convention, states are obliged to take all appropriate measures to eliminate all forms of discrimination against women, including those forms that result from the lack of reproductive health services and education. Under this Convention, policy-makers, governments, and service providers have to see fertility regulation and reproductive health services as a way to empower women, and not as a means to limit population growth, save the environment, and speed economic development.

---

1 WHO and International Women's Health Coalition, *Creating Common Ground*, Report of a meeting between women's health advocates and scientists, WHO/HRP/ITT/91 (Geneva, 1991), 6.

2 G.A. Res. 34/180, U.N. GAOR, 34th Sess., Supp. No. 46 at 193, U.N. Doc. A/34/46 (1979).

Women's enjoyment and exercise of reproductive rights and fundamental freedoms will become a universal fact when women everywhere are allowed to make their own decisions about their fertility and sexuality. Women need appropriate information and services, but new reproductive health policies are also required. New policies should require family planning services to address other aspects of women's reproductive health, like pregnancy care, sexuality, and reproductive tract infections. These services will not succeed if they do not acknowledge that "choice" in the life of a woman is affected by many considerations. The choice of contraception is affected by personal circumstances such as her health, her sexual relationships, the stage she has reached in her reproductive life, her status in society, her risk of suffering violence, her possible exposure to infected partners, her prior experience with other contraceptive methods, and her access to education and information. For new policies to succeed, it is crucial to accept the fact that it will be some time before all women's and men's contraception needs are met and that all contraceptives have failure rates.<sup>3</sup> As a result, some women will always need safe abortions. It is also crucial to recognize that the need for education and information cannot be used as a smoke screen to shield the lack of or inadequate delivery of reproductive health and family planning services. Education and information, without services, and services without education and information, infringe on women's rights to the liberty and security of their person and to be free from all forms of discrimination due to their status as women. Until recently in Colombia, government institutions would proudly say that they were educating families about reproductive welfare, but they left the provision of reproductive health services, especially those dealing with contraception, in the hands of private non-governmental organizations (NGOs). Thus the government did not have to confront society, politicians, or the Catholic Church, to which about 95 percent of the national population nominally belongs.

Profamilia is the leading private, nonprofit family planning association, affiliated since 1965 with the International Planned Parenthood Federation. The Colombian Ministry of Public Health has offered family planning services since 1969 as part of its health program, but because of severe constraints on the health care budget, family planning services are not emphasized. Profamilia helps to fill the gap and currently provides more than 60 percent of all family planning services delivered in the country.<sup>4</sup> It runs 48 clinics located in all regions of Colombia, and directly

---

3 Elise F. Jones and Jacqueline D. Forrest, "Contraceptive Failure Rates Based on the 1988 NSFG," *Family Planning Perspectives* 24 (1992): 12-19.

4 Digest, "Colombian Fertility Rates," *International Family Planning Perspectives* 18 (1992): 38, 39.

markets contraceptives in pharmacies and small shops throughout the country. The role of the association continues to be "To promote and defend the basic human right of family planning in Colombia and work toward achieving better sexual and reproductive health by offering information and other services."

This chapter addresses the recent developments of reproductive rights in Colombia and the new programmatic initiatives taken by Profamilia to empower women to assert their rights.

## The Development of Reproductive Rights in Colombia

### *The Importance of the Women's Convention*

The Convention provides that states parties shall take all appropriate measures to ensure for women "The same rights to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to the information, education and means to enable them to exercise these rights" in all matters relating to marriage and family relations (Article 16). Therefore, the state must eliminate discrimination against women in the field of health care in order to ensure, "access to health care services, including those related to family planning" (Article 12). All states that are party of this Convention are obligated "to prevent discrimination against women on the grounds of marriage or maternity and... ensure their effective right to work" (Article 11(2)), and must prohibit dismissal on grounds of pregnancy or of maternity leave, introduce maternity leave with pay, and encourage the provision of the necessary supporting social services to enable parents to combine family obligations with work responsibilities and participation in public life. Consequently, the state must adopt measures to ensure that women have "[a]ccess to specific educational information to help to ensure the health and well-being of families, including information and advice on family planning" (Article 10), and that "family education includes a proper understanding of maternity as a social function" (Article 5).<sup>5</sup>

The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, established under the Women's Convention to monitor the progress made in its implementation, issued General Recommendation No. 19 on Violence

---

5 See generally Rebecca J. Cook, "International Protection of Women's Reproductive Rights," N.Y.U.J. Int'l L. & Pol. 24 (1992): 645; Rebecca J. Cook "International Human Rights and Women's Reproductive Health," *Studies in Family Planning* 24 (1993): 73; Lynn P. Freedman and Stephen L. Isaacs, "Human Rights and Reproductive Choice," *Studies in Family Planning* 24 (1993): 18.

Against Women.<sup>6</sup> This Recommendation explains that gender-based violence is "violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately"<sup>7</sup> and it "impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms," including the right to be free from all forms of discrimination on account of their status as women.<sup>8</sup> The Committee found that violence against women in the form of coercion regarding fertility and reproduction places their health and lives at risk. It specifically explains that "compulsory sterilization or abortion adversely affects women's physical and mental health, and infringes the rights of women to choose the number and spacing of their children."<sup>9</sup>

The Committee specifically recommends that

States' parties should ensure that measures are taken to prevent coercion in regard to fertility and reproduction, and to ensure that women are not forced to seek unsafe medical procedures such as illegal abortion because of lack of appropriate services in regard to fertility control.<sup>10</sup>

### The 1991 Colombian Constitution

It has been observed about Colombia's recent history that:

After the Supreme Court cleared the way for the constitutional process to begin, women joined with other groups and sectors in heeding President Gaviria's invitation (which explicitly included "feminist and women's organizations") to present their proposals for constitutional reform....[Their] fundamental proposal was that the principles of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women be elevated to constitutional rank.<sup>11</sup>

Women wanted the new Constitution not only to incorporate the Convention's prohibitions on all forms of discrimination against women

6 General Recommendation No. 19, U.N. Doc. CEDAW/C/1992/L.1/Add. 15 (1992); Arvonne Fraser and Miranda Kazantsis, CEDAW #11 (Minneapolis, MN: International Women's Rights Action Watch, 1992), 28-32.

7 CEDAW #11, note 6 at para. 6.

8 CEDAW #11, note 6 at para. 7.

9 CEDAW #11, note 6 at para. 22.

10 CEDAW #11, note 6 at para. 24(m).

11 Martha J. Morgan and Monica M. Alzate Buitrago, "Constitution Making in a Time of Cholera: Women and the 1991 Colombian Constitution," *Yale J. L. and Fem.* 4 (1992): 353-413, 375.

but also to adopt concepts like that found in Article 4(1) of the Women's Convention requiring states to take "temporary special measures aimed at accelerating *de facto* equality between men and women," and other mechanisms that would ensure equal opportunities and not just formal equality for women.<sup>12</sup>

Although not all of our concerns were addressed, the new Constitution has incorporated many principles and rights that will help women in the country and reinforce, nationally and beyond, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Article 13 of the Constitution, for instance, establishes that all persons are born free and equal before the law, will receive the same protection and treatment from governmental authorities and will enjoy the same rights, liberties and opportunities without any discrimination due to sex, race, national origin, family origin, language, religion, or political or philosophical opinions. The state will promote the conditions necessary for equality to be real and effective, and will adopt measures in favor of previously disadvantaged groups to remedy residual discrimination.

The new Constitution specifically addresses in article 40 the concerns of women by establishing that public authorities will guarantee the adequate and effective participation of women at the decision-making levels of government and in its administration. Article 43 adds that women and men are to have equal rights and opportunities, and that women cannot be subjected to any form of discrimination.

Article 42 of the new Constitution defines the family as the fundamental unit of society, which can be constituted by natural or legal bonds, meaning by the free decision of a man and a woman to marry or by their responsible mutual will to constitute a family. This article also stipulates that family relations are based on both partners' equality of rights and duties, mutual respect among all its members, and rejection of any form of domestic violence. It includes the right of the couple freely and responsibly to decide the number of their children and the right to a civil divorce for religiously celebrated marriages.

### **The Constitutional Right of Petition**

*Article 86 of the new national Constitution provides that:*

Every individual may claim legal protection to claim before the judges, at any time or place, through a preferential and summary proceeding, for himself/

---

12 For a comprehensive study of Colombian women's efforts to make a better constitution, see generally Morgan and Buitrago, "Time of Cholera," note 11 at 353.

herself or by whoever acts in his/her name, the immediate protection of his/her fundamental constitutional rights when the individual fears the latter may be jeopardized or threatened by the action or omission of any public authority.

The protection will consist of an order so that whoever solicits such protection may receive it by a judge enjoining others to act or refrain from acting.

The order, which will have to be implemented immediately, may be challenged before the competent judge, and in any case the latter may send it to the Constitutional Court for possible revision.

This action will be followed only when the affected party does not dispose of other means of judicial defense, except when the former is used as a temporary device to avoid irreversible harm. In no case can more than 10 days elapse between the request for protection and its resolution.

The law will establish the cases in which the order of protection should apply to individuals entrusted with providing a public service or whose conduct may affect seriously and directly the collective interest or in respect of whom the applicant may find himself/herself in a state of subordination or vulnerability.

Under the new Constitution, women have the following fundamental rights that will protect their decisions about fertility and sexuality: the rights to life, liberty, equality and security of the person; to the unrestricted development of identity; to found a family; to decide freely and responsibly the number of children; of access to education and information; to the enjoyment of a healthy environment; and to health care.<sup>13</sup> Sex-related discrimination in any field, such as the political, economic, social, educational, cultural, or civil, constitutes an impediment to the recognition, enjoyment, and exercise by women of human rights and fundamental freedoms. An important goal is the interconnection of individual, specific rights with the overall right to health and to reproductive health. This will eventually be achieved through the jurisprudence the Constitutional Court will develop once women start using their right to petition.

Crucial to the enforcement of women's rights is the "order of protection" available when a woman applicant "may find herself in a state of subordination or vulnerability."<sup>14</sup> A very important petition has been won by a woman victim of domestic violence. The Constitutional Court decided,

---

13 Profamilia Servicios Legales Para Mujeres, *Amparo de mis derechos fundamentales. La acción de tutela* (Safeguard My Fundamental Rights: The Right to Petition) (Bogotá: Profamilia, 1993), 3.

14 See generally Decreto 2591 of 1991 and Decreto 306 of 1992.

when her case was appealed, that the right to petition could be accepted because the national Penal Code did not consider the inhumane and degrading treatment to which her husband had subjected her to be an offense.<sup>15</sup> In order to protect the petitioner's constitutional rights to life and personal integrity, the police and the Institute of Family Welfare were required to take immediate measures to protect the woman.<sup>16</sup>

### **New Laws and Policies on Women's Health**

The new political will, the incorporation of new groups in the government,<sup>17</sup> and the networking of feminist groups that started during the constitutional process and fortunately continues today, can all account for the recent public health policy issued by the Ministry of Public Health.

Evidence of this new political will is found in the *Guidelines for an Integrated Policy for Colombian Women* presented by the government on 8 March 1992. These identified the following issues that need special attention:

- *Health:* Basic problems relate to early pregnancies, child survival, and safe motherhood. Other concerns are health and safety in the workplace, mental health, and reproductive health.
- *The generation and improvement of income and employment:* The major problems are persistent manifestations of labor discrimination based on sex, sub-contracting of female labor, low standards of female training, high numbers of women working in the informal economic sector, low wages, women's low coverage by social security provisions, unlawful treatment of domestic servants, and the concentration of poverty in female-headed households.
- *The rural sector:* Basic problems refer to the almost nonexistent female ownership of land, the lack of infrastructure relevant to women's need, difficulties that hamper women's access to agricultural credit and loans, destruction of the environment, illegal crops, and rural violence.

---

15 Constitutional Court Decision T-529 Sept. 18/92.

16 María Cristina Calderón, "La tutela, garantía para la mujer maltratada" (The Right to Petition: A Guarantee for the Battered Woman) *Profamilia* 9(21) (1993):6.

17 The former guerrilla group, M-19, accepted peace offers and now forms part of the government. The current (summer, 1993) Minister or Secretary of Public Health is a member of M-19.

- *The family:* The main problems are the double workload faced by women, lack of housing and public services, and lack of title deeds.
- *Legislative and other measures:* These should address violence against women in the family, the lack of mechanisms to protect women, discrimination against women in specified areas, and the failure to implement existing laws. Specific mention is made of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Law 51 of 1981) to stress the political will to enforce and implement the Convention by reform of Decree 1878 of 1990, which gave responsibility to the Ministry of Labor. The Decree emphasizes the need and the government's intention to popularize the Convention.
- *The Media:* The main problems are discriminatory concepts circulated by the mass media, and their sometimes astonishing lack of knowledge of women's legal rights.
- *Organization and participation of women in the public sphere:* Mass media campaigns have to be organized in order to stimulate and strengthen women's organizations in both the urban and rural sectors.
- *Recreation, culture, and sports:* Special efforts must be made to allow for a creative use of women's leisure time.
- *Family planning:* Official programs have to be strengthened in order to improve counseling and coverage of family planning services.
- *Research:* Attention must be given to improving women's issues and remedying the lack of information centers, and the poor indicators of the status of women in the country.

Resolution 1531, issued by the Ministry of Public Health on 6 March 1992 to celebrate the March 8 International Day of Women, warrants special attention. The Resolution is really a Bill of Rights concerning women and health issues, and sets the tone for forthcoming policy. The Resolution begins by empowering women. It enables women actively to participate in decision making on all issues in individual, community, and institutional spheres that affect their health, lives, bodies, and sexuality. The specific rights identified in the Resolution can be summarized as follows:

All women have the right:

- to a joyful maternity, meaning maternity that is desired, freely decided on, and without undue risk;

- to humanized medical treatment, including dignified and respectful care of their bodies, fears, intimacy, and privacy;
- to be treated by the health services as integral persons and not simply as biological reproducers;
- to integrated health services that respond to their specific needs based on age, activities, social class, race, and location;
- to an education that favors self-care and self-knowledge of a woman's body and benefits the self-esteem and empowerment of women;
- to information and counseling that guarantee the exercise of free, gratifying, and responsible sexuality not conditioned to pregnancy;
- to appropriate and sufficient information, counseling, and access concerning modern, safe contraception;
- to labor environments and living conditions that do not affect fertility or injure health;
- to non-rejection in employment settings or educational institutions because of pregnancy, responsibilities for children, or marital status;
- to have menstruation, pregnancy, birth, menopause, and old age treated as natural bodily events and not as illnesses;
- to have women's knowledge and cultural practices related to health that experience has shown to be sound, suitably considered, valued, and respected;
- to active, including protagonistic, participation in the health system at both community and government levels of decision-making;
- to access to public health services that take integral care of battered women and victims of all forms of violence.

Thus Resolution 1531 laid the foundation for the new governmental policy based on previous gender analysis, entitled, "Health for Women, Women for Health":

To consider social discrimination against women as an element explaining the cause of illness is what has been called gender perspective in the creation of

health policy. And in the same terms, a woman does not end with her biological aspects, her reproductive system or with her body regarded only as related systems and functions. Women are bearers of that which is feminine. That is, they conduct roles and functions that make them service providers and functional intermediaries of the health system.<sup>18</sup>

This new women's health policy is an important contribution to the struggle for the advancement of women. If fully implemented, it should reduce the existing disparity of advantage between men and women, improve the quality of life of women and respond integrally to women's health problems. For instance, the maternal mortality rate in Colombia, estimated at one death per thousand live births, can be significantly lowered through a substantial improvement in the quality of health services. Factors associated with maternal mortality are age, short intervals between pregnancies, a high number of children born to a woman, malnutrition, lack of medical care during pregnancy and birth, and above all, unwanted pregnancies ending in unsafe abortions. Maternal mortality due to unsafe abortion accounts for 23 percent of the total of pregnancy-related deaths, and is the second highest cause of death among women between 15 and 44 years of age, second only to deaths related directly to obstetrical causes.<sup>19</sup>

The women's health policy is also a valuable instrument to strengthen women's roles within the health system, since it

proposes to contribute towards the reduction of women's existing disadvantages as against men as a way to improve the quality of life of women and to respond to women in a comprehensive fashion that meets their health concerns. It is an instrument that will strengthen female initiative in the health-care system through the participation of women as subjects of the decisions that affect their lives, bodies, sexuality and health.<sup>20</sup>

The new women's health policy has identified four main groups of women whose economic, psychological, or social living conditions are precarious and demand special attention: (1) women who are the sole heads of families; (2) women between 15 and 49 years of age (reproductive age); (3) working women; and (4) women of an advanced age (over 60 years). It has also established five sub-programs:

- support and self-care in women's health issues;

---

18 *Salud para las mujeres, mujeres para la salud* (Health for Women, Women for Health) (Ministerio de Salud, Bogotá, Colombia, May, 1992),7.

19 *Salud para las mujeres*, *ibid.*, note 18 at 17.

20 *Salud para las mujeres*, *ibid.*, note 18 at 7.

- integrated services in reproductive health and sexuality;
- prevention of ill treatment of women and provision of services to women and minors who are victims of violence;
- mental health; and
- health and safety of working conditions.

The sub-program that focuses on integrated services in reproductive health and sexuality illustrates how the new governmental policy enhances and broadens the traditional concept of family planning as a health-care issue, as treated by the different UN international instruments. These instruments include the 1974 Plan of Action on Population, approved in the UN Bucharest Conference on Population, 1984 Plan for World Action on Population developed at the UN Mexico City Conference on Population, and the 1985 Forward Looking Strategies adopted at the UN Nairobi Conference on Women, which specify that "appropriate health facilities should be planned, designed, constructed and equipped to be readily accessible and acceptable. Services should be in harmony with the timing and patterns of women's work... and family planning services should be within easy reach of all women."

The Nairobi Forward Looking Strategies also stressed that contraceptive methods have to comply with norms of quality, efficacy, and safety, and that family planning programs with incentives can be neither coercive nor discriminatory and must respect human rights and individual and cultural values.<sup>21</sup>

The new reproductive health policy does not make a direct reference to family planning implementing the rights to decide freely and responsibly the number and spacing of children and to have access to the information, education and means that permit the exercise of these rights. Instead, it focuses on fertility control as strengthening the self-esteem of women and guaranteeing their rights over their bodies, sexuality, health, and lives. The Ministry of Public Health considers that all fertility control programs must also help to create a collective conscience that accepts the right to a full and responsible exercise of sexuality, and that demands exercise of the right to a desired and planned pregnancy without undue health risks. The Ministry also acknowledges the necessity to increase coverage of services to the

---

21 See Rebecca J. Cook and Jeanne M. Haws, "The United Nations Convention on the Rights of Women: Opportunities for Family Planning Providers," *International Family Planning Perspectives* 12 (1986): 49-53.

population of reproductive age (men and women), and to work on the prevention of unwanted pregnancies.

In addressing the right of individuals and/or couples to free and responsible reproduction, the policy includes the need for programs and services that deal with infertility as well as with contraception. It then considers the prevention of unwanted pregnancies, mentioning special programs for adolescents and an integrated treatment of incomplete abortions. Prevention is compelled by the estimates that 19 percent of all children born alive between 1985 and 1990 were from unwanted pregnancies, and another 15 percent of mothers would have preferred to have had their child[ren] later in life.<sup>22</sup> Adolescent women between 15 and 19 years of age who are pregnant or are mothers constitute 16 percent in rural areas and 11.8 percent in urban areas.<sup>23</sup>

The program contemplates working with the community as an empowerment strategy for both men and women. It reaffirms the right to free and voluntary choice of contraceptive methods regardless of a person's marital status, and is strongly conscious of the fact that services must cover the population between fourteen and forty-nine, which of course includes adolescents.

### **Profamilia Programs to Empower Women**

Despite wide-scale changes in constitutional and family law and in the status of women, public understanding of the implications and ramifications of these developments has not kept pace with the changing legal situation or the changing social environment. Notwithstanding women's progress regarding equal rights, their work in the home and in society is still undervalued. This has kept women from achieving authority within the family while assuming domestic and job responsibilities. Women in the middle and lower classes work to support the home and are obliged to handle domestic chores with little or no help from their spouses or companions. The woman who manages the home is also expected to fulfill a biological reproductive role (mother), to serve as a source of sexual satisfaction (wife or concubine), and to educate the children on the values, essence, and function of the social group.

Women are increasingly expected to compete with men in the production of goods and services. In recent decades there has been a notable

---

22 *Salud para las mujeres*, note 18 at 13.

23 *Salud para las mujeres*, note 18 at 13.

increase in female participation in the labor market. In Latin America as a whole, the number of women in paid employment has grown 120 percent during the last thirty years. Colombia has one of the highest levels of women in the labor force among the Latin American countries. In 1985 the female labor participation rate reached 47 percent in the seven biggest cities, while the rate of global female participation was 31.6 percent.<sup>24</sup> The general labor situation of women has improved compared to that of men, but women's unemployment is higher than men's, the incorporation of women in the informal sector is still very high, and sexual discrimination remains in terms of salaries and job availability.

Unfortunately, and despite these changes in their participation in the labor force, women are still not expected to act independently of their fathers or husbands. The emphasis on male control and dominance of women creates situations that are sometimes no easier for the man than for the woman. As a result of the long tradition of female dependency and passivity, many Colombian women are ill-equipped psychologically and practically to take advantage of the opportunities and rights becoming available to them. A 1990 national study on violence against women<sup>25</sup> shows that, even though one in three of women has been assaulted, one out of five had been severely battered, and one out of ten had been forced to have sexual relations with her partner, only 11.2 percent of these victims went to the authorities. Of those battered, one-third did not look for any help nor talk to anyone. When asked why they did not go to the authorities, 31.3 percent answered that they thought they could solve the problem alone, 16.8 percent were afraid of retaliation, 14.1 percent thought the authorities would ridicule them, and 6.6 percent thought the battery would not happen again.

Profamilia has developed the following proactive strategies to redress the disadvantages that women suffer to their health, welfare and interests. In developing these strategies, Profamilia is well aware that

The transformation of the life of woman is a complex process where expectations of life that reaffirm female autonomy, independence and initiative are mixed up with persistent traditional forms based on a culture that holds women to discriminatory habits which are harmful to her human condition, her life, her sexuality and her body.<sup>26</sup>

---

24 Miguel Urrutia, *40 años de desarrollo: su impacto social* (40 Years of Development: Its Social Impact) (Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1990), 103.

25 "Encuesta de prevalencia, demografía y salud," *Profamilia and Demographic and Health Surveys* (Bogotá, 1990).

26 *Salud para las mujeres*, note 18 at 6.

The aim of these strategies is to reaffirm female autonomy and to eliminate the discriminatory habits.

### Legal Service for Women

Traditional social norms in the country regard women as different from men, resulting in the subordination of women in issues as delicate and private as rights to decide on contraceptive method. Women's problems are often made obvious to the staff working in Profamilia's clinics, for instance when a doctor or nurse notices bruises on a woman who has come in for contraceptive services. Upon questioning, she describes living in perpetual fear of a violent and abusive husband. Similarly, a patient urged to improve her diet complains that her husband's salary is too low to permit buying nutritional foods and that he has forbidden her to earn money of her own. A woman questioned about her general health may complain of permanent anxiety or fatigue, and reveal that she is fighting with her common-law partner for custody of a child or for child support. These daily dramas moved Profamilia to offer legal service in the family planning clinics to afford women information and services relevant to their reproductive health and rights.

Profamilia started the Legal Service for Women in 1987 and today has legal clinics in six family planning centers.<sup>27</sup> The purpose of the program is to educate women on their rights and offer them support in a society that proclaims legal equality while reinforcing women's inequality through custom, and to provide negotiation and legal services, including litigation.

Most recently, the Service has published a booklet on the constitutional right to petition.<sup>28</sup> If the new Constitutional right to petition is to become a major instrument to improve women's quality of life, women must know about that right and how it can be used to ensure the exercise of their rights. The Service has started to look for cases and to help women use the petition mechanism to seek redress for violations of their rights resulting from violence within the family, unequal sharing of household work, denial of reproductive rights, lack of sex education, and denial of other forms of equal opportunity.

The Legal Service for Women also aims to expand debate and raise consciousness in society about women's issues and reproductive rights. It

---

27 María Isabel Plata, "Family Law and Family Planning in Colombia," *Int'l Family Planning Perspectives* 14 (1988): 109-111.

28 See note 13.

has done this by developing a series of publications<sup>29</sup> and videos<sup>30</sup> to generate discussion about women's human rights.

The Legal Service also provides negotiation and mediating services. In one instance, the Legal Service in Bogotá had to counsel a 34-year-old woman with three children who obtained a tubal ligation but did not request her common-law partner's permission, which by law is not required. When he found out, he locked her in a room and forbade her to leave unless he gave permission "to show her who was the master of the household." He also told her that he would obtain legal custody of the children because "a good mother would never decide not to have more children." The Legal Service sent him a letter listing the internationally and nationally recognized rights he had violated and the criminal charges he might face if the woman decided to go to court. At the legal clinic, the lawyer explained to him in person why his actions were both socially wrong and illegal, and why his threat of taking the children would fail legally. When he learned that the law would not only protect his partner but also punish him, he recognized his ignorance of the law but offered the justification that he was only doing "what other men do." Since no direct physical violence had been used, and the woman strongly felt that she wanted to continue living with him, the lawyer did not press the issue of separation. However, it was stressed that any act of psychological or physical violence on his part would give her all the legal and moral reasons required to end the common law marriage and keep her custody of the children.

### Gender Training Workshops

Profamilia has held a series of workshops with its doctors and other health personnel at which gender issues were explored. These workshops have explained how the new national health policy for women proposes to reduce women's disadvantages in order to improve their quality of life and respond to their health concerns and have explored the implications for the work of Profamilia.<sup>31</sup> The analysis of men's and women's different perspec-

29 See, e.g., notes 13, 16, 27; Profamilia Servicios Legales Para Mujeres, *La violencia y los derechos humanos de la mujer* (Violence and the Human Rights of Women) (Bogotá: Printex Impresores, 1992); María Isabel Plata and María Yanusova, *Los derechos humanos y la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 1979* (Human Rights and the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) (2nd ed., Bogotá: Printex Impresores, 1993), 193.

30 *Erase una vez* (Once Upon a Time) 1988; *Cada día, cada instante* (Every Day, Every Instant) 1989.

31 See María Cristina Calderón, *Talleres de género en 12 clínicas de Profamilia: Informe de actividades* (Gender Workshops in 12 Profamilia Clinics: Summary Report) (Bogotá: Profamilia January 1993).

tives on the services provided, as well as men's and women's differing reproductive health needs, allow the service providers to review these services from the client's point of view, resulting in better service to their clients.

These workshops have also explored how epidemiological, statistical, and fertility surveys and quality-of-care studies can be used to hold governments and institutions accountable for individuals' access to health care and how these surveys can be interpreted and analyzed from a gender perspective. The traditional indicators in the field of family planning (rates of acceptance of services, for example) could be expanded by a gender perspective to measure informed choice and user satisfaction. It has been observed that:

Access [to services] is not only a question of how distant her home is, or how much the transportation costs, or who will take care of the baby if she goes to the clinic. We have to ask what is the attitude of the husband, what is the attitude of the mother-in-law, what is the attitude of the neighbourhood, of the family, of the city, of the society at large with respect to that woman using that method? What are the sources of information?... Much more emphasis should be put on this field.<sup>32</sup>

### Reproductive Health Services

Article 12(1) of the Women's Convention requires states parties to ensure individual's access to health care services, including those related to family planning. Article 12(1) of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights recognizes the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. These rights will remain only theoretical unless epidemiological or statistical studies are used to indicate where and how women suffer limited access to care. In the case of family planning programs, demographic and health surveys of countries or sub-regions, supply data on marriage and fertility, fertility preferences, contraceptive knowledge and use, and maternal and child health. Governments could be held accountable under the Women's Convention and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights for not meeting the so-called "unmet need for family planning." The concept of unmet need is derived from the proportion of women in marriage who use no contraceptive method but want no more children or who wish to space their next pregnancy, or whose most recent birth or pregnancy was mis-timed or unwanted.<sup>33</sup>

32 Aníbal Faúndes, quoted in *Common Ground*, note 1 at 16.

33 *Digest*, note 4 at 39.

These surveys can also be used to indicate where rights to reproductive health might be in jeopardy and where reproductive health services might be provided to remedy or prevent alleged violations of this right. For example, based on the 1986 Demographic and Health Survey, Profamilia decided in 1987 to organize a media campaign on the Atlantic Coast of the country to promote the use of temporary contraceptive methods. The survey showed a high proportion of voluntary surgical sterilization and low usage of temporary family planning methods, giving the region the lowest resort to birth control in the country. Profamilia, with support from the Futures Group/Somarc and Johns Hopkins University, organized a mass media campaign to promote the use of temporary birth control, especially condoms. As a result of that campaign, sales of condoms by Profamilia increased by 60 percent.<sup>34</sup>

In order to guarantee rights to health, to free and informed choice, and to liberty and security to every woman who enters a health or family planning clinic, reproductive health services have to maximize options. Every woman must have the right to control not just her fertility but her sexuality, and for this purpose a variety of birth control methods and services related to her reproductive and sexual health must be provided. It has been observed that

The extent to which clients' needs can be met depends fundamentally on health and family planning infrastructure, including, among others, supply and logistics systems, service delivery points, staff skills, regulations and management capacity ... the need to assess the skills, knowledge, attitudes, and practices of providers, including not simply medical skill and provision of technologies to clients, but also their ability to provide information and counselling.<sup>35</sup>

This requires that health personnel and clinic directors become familiar with gender issues and analysis. It is now known, for instance, that when a woman makes decisions concerning her fertility, all types of personal circumstances like her health, sex life, reproductive cycle, social status, previous experience with other birth control methods, access to information, level of empowerment, fears, contact with sexually transmitted diseases, and, for example, the legal status of abortion can become decisive factors. Health and family planning delivery systems must therefore be organized to support and endorse the right to health.

---

34 Juan Carlos Negrette: *Campaña promocional de métodos temporales en la Costa Atlántica* (Promotional Campaign of Temporary Methods in the Atlantic Coast) *Profamilia* 5(15) (1989): 14.

35 Aníbal Faúndes, quoted in *Common Ground*, note 1 at 35.

## **Conclusion**

Women's rights can now be considered to belong in the category of fundamental legal rights that are based on international law. The conditions that block access to equal rights are in large part due to a lack of sincere political will to improve the social circumstances of women.

The new Colombian health policy "Health for Women, Women for Health" is an interesting official effort to incorporate women as active agents of public health policies and services in the country. The agency of women and women's groups can similarly become a useful instrument for other governments that are making serious efforts to comply with Article 12 of the Women's Convention but have had difficulty identifying the "appropriate measures to eliminate discrimination against women in the field of health care." New policies and strategies are greatly needed, since women in the twenty-first century will demand fertility control programs that strengthen their self-esteem and guarantee their rights over their bodies, sexuality, health, and lives.

The type of official policy that incorporates new interpretations of women's "health" and "family planning programs" and encompasses concepts like reproductive health has started to legitimize the work of women's health advocates.

But unless international legal instruments and women's human rights are applied by women's advocates in practical ways to empower women in every corner of the world, the prevailing imbalance of power between men and women which cuts across social life, the family, the school, the workplace, the church, politics, science, legal rights, and emotional life, will continue to have a harmful impact on the health of women.

INDICE

ISSN 1015-5074

DOCTRINA

EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS  
EN BRASIL

*Antônio Celso ALVES PEREIRA*

APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL  
HUMANITARIO: LA LABOR DEL COMITÉ INTERNACIONAL  
DE LA CRUZ ROJA

*Susana FRAIDENRAIJ*

EL HABEAS CORPUS EN AMÉRICA LATINA

*Domingo GARCÍA BELAÜNDE*

EL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO CHILENO: 1964-1992  
ANÁLISIS DE SU ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

*María Lourdes GONZÁLEZ ARIAS*

REPRODUCTIVE RIGHTS AS HUMAN RIGHTS:  
THE COLOMBIAN CASE

*María Isabel PLATA*

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

NACIONES UNIDAS

DOCUMENTOS