

# LOS DERECHOS HUMANOS EN LA FORMULACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS EEUU: EL CASO DEL PERU \*

Julissa Mantilla Falcón\*\*

## 1. PRESENTACIÓN

Cuando en su Discurso Inaugural de 1977 en la Universidad de Notre Dame, Jimmy Carter reafirmó el compromiso de su gobierno con el tema de los derechos humanos, considerándolo como un elemento fundamental en la formulación de la política exterior de los EEUU<sup>1</sup>, muchos de los analistas políticos pensaron que una nueva era se iniciaba en las relaciones entre EEUU y el resto del mundo, especialmente en el caso de Latinoamérica, donde se verificaban gran parte de las violaciones de estos derechos. Y es que frente a la casi indiferencia de Nixon y Kissinger hacia el tema, se presentaba ahora una posibilidad diferente, que tenía sus antecedentes en la Alianza para el Progreso iniciada por el Presidente Kennedy hacia 1960<sup>2</sup>.

Pero, ¿fue realmente el inicio de una nueva era? ¿EEUU incorporó el tema de los de-

---

\* Este documento es producto de la investigación que desarrolló la autora durante el primer semestre de 1998 como Becaria del Junior Scholars Training Program del Latin American Program del Woodrow Wilson Center y será publicado como parte del Working Paper que edita dicha institución. La reproducción que se hace en esta oportunidad, cuenta con la autorización correspondiente.

\*\* Abogada. Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La autora desea agradecer al Profesor Thomas Buergenthal, Director del International Rule of Law Institute de The George Washington University, por su asesoría en la elaboración de este trabajo. Demás está decir que cualquier error u omisión debe atribuirse exclusivamente a la autora. Asimismo, un profundo reconocimiento al Woodrow Wilson Center por el apoyo brindado para la realización de esta investigación.

1 CARTER, Jimmy. "Commencement Address at the University of Notre Dame, May 22, 1977", en: KOMMERS, Donald P. and LOESCHER, Gilbert D. **Human Rights and American Foreign Policy**. Indiana, University of Notre Dame Press, 1979, 333 pp.

2 En líneas generales, puede decirse que la Alianza para el Progreso implicaba el compromiso de los EEUU en el apoyo en un programa de asistencia a largo plazo, orientado a facilitar el crecimiento económico, modernización social y democratización de América Latina. DENT, David. **US-Latin American Policymaking: A reference handbook**, Greenwood Press, 1995, p. 258.

rechos humanos como un instrumento primordial y definitivo en el manejo de sus relaciones exteriores? ¿Puede afirmarse que existe efectivamente una “política exterior norteamericana en materia de derechos humanos” o lo que realmente sucede es que el tema se ha manejado de diferente manera en función a factores como las diferentes entidades del gobierno norteamericano, otros intereses en juego y las diferentes administraciones?

El tema no sólo es fascinante y amplio, sino bastante complicado, especialmente si se tiene en cuenta la cantidad de elementos políticos que se conjugan en el sistema de gobierno de los EEUU, a los cuales deben sumarse los elementos legales que dan el marco de acción a las instituciones de gobierno, tanto a nivel internacional como a nivel interno.

Sin embargo, resulta importante profundizar en la materia porque sólo de esta manera se podrá establecer un nivel de negociación adecuado de parte de quienes tienen a su cargo el manejo de las relaciones exteriores de cada nación, especialmente en el caso de un país como el Perú en el cual los problemas en materia de derechos humanos han sido uno de los rasgos saltantes en nuestra imagen internacional por muchos años<sup>3</sup>.

Por todo ello, el presente trabajo pretende dar cuenta de cuáles son los principales elementos que deben tomarse en cuenta al tratar de entender cómo ha sido manejado el tema de los derechos humanos por el Gobierno de los EEUU en sus relaciones internacionales y, para el caso que nos interesa, con respecto del Perú.

En este sentido, iniciaremos nuestro trabajo dando cuenta de cuáles son los actores que tienen un rol predominante en la elaboración y ejecución de la política exterior norteamericana, esto es, la Rama Ejecutiva y Legislativa del Gobierno, así como la Administración de Justicia, explicando cuál es el rol que cumplen en relación al tema de los derechos humanos.

Posteriormente, haremos referencia del marco normativo que rige el tema de los derechos humanos en los EEUU, tanto a nivel internacional como en el ámbito interno.

Con esto claro, entraremos al estudio de las relaciones entre EEUU y el Perú, centrándose nuestro análisis en el Gobierno del Presidente Alberto Fujimori en sus dos períodos (1990-1995 y 1995-2000) y cómo es que todos los elementos anteriormente descritos se conjugan en este caso y cuáles son los temas que resultan prioritarios en las relaciones entre ambos países<sup>4</sup>.

---

3 Por ello, uno de los objetivos de esta investigación es difundir el conocimiento adquirido y plasmado en este trabajo a nivel de las diferentes instancias que tienen que ver con la política exterior y el manejo del tema de los derechos humanos por parte del Gobierno Peruano, las diferentes ONGs, el medio académico, etc.

4 Cabe destacar que adicionalmente al material bibliográfico revisado, para esta investigación se han realizado una serie de entrevistas con personalidades como Cinthia Mc Clintock (George Washington University), Michael Shifter (Inter American Dialogue), Coletta Youngers (Washington Office on Latin America), Francisco Rivarola (Embajada del Perú en los EEUU), Beatriz Ramacciotti (Misión del Perú ante la OEA), José Miguel Vivanco (Human Rights Watch), entre otros.

## 2. PRINCIPALES ACTORES

Para esta investigación, nos centraremos en los actores que tienen el rol primordial en el manejo de las relaciones internacionales de los EEUU en el tema de los derechos humanos.

### 2.1 El Poder Ejecutivo

Según el Art. II de la Constitución de los EEUU, el Poder Ejecutivo está representado por el Presidente de los EEUU, el cual es elegido por un término de 4 años, al igual que el Vice-Presidente. Adicionalmente, existe lo que se denomina la Oficina Ejecutiva del Presidente, cuyas agencias integrantes varían en función a los objetivos de las diferentes administraciones. Entre estas agencias tenemos la Oficina de la Casa Blanca, la Oficina del Vice-Presidente, el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Calidad Ambiental, el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina de Administración, la Oficina encargada de la Política Nacional de Control de Drogas y la Oficina del Representante de Comercio de los EEUU.

Asimismo, tenemos el denominado *Presidential Advisory System*<sup>5</sup>, el cual está integrado por un conjunto de Departamentos Ejecutivos, diseñados con el objetivo de asesorar al Presidente en cualquiera de los temas sobre los que solicite información. Ellos son los Departamentos de Estado, Agricultura, Comercio, Defensa, Educación, Energía, Salud y Servicios Humanos, Vivienda y Desarrollo Urbano, Interior, Trabajo, Transporte, Tesoro, Asuntos relativos a los Veteranos y la Oficina del Fiscal General.<sup>6</sup>

#### 2.1.1 El Presidente de los EEUU

Al Presidente le corresponde la responsabilidad general de la política exterior de los EEUU<sup>7</sup>, lo cual hace que muchos autores lo consideren –junto con el sistema constituido por el Departamento de Estado, de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia– el actor más importante en la formulación de la política exterior de los EEUU<sup>8</sup>.

La Constitución, por su parte, establece en la Sección 2 del Artículo II que el Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Marina y tiene el poder de celebrar tratados, siempre y cuando cuente con la asesoría y consentimiento de al menos dos tercios de los miembros del Senado. Asimismo, puede firmar Acuerdos Ejecutivos, sin necesidad de contar con la aprobación del Senado. De otro lado, el Presidente tiene el po-

---

5 Si bien este documento se elabora en español, en algunas circunstancias se han mantenido ciertas denominaciones en inglés, especialmente cuando se trate de términos técnicos o cuando se corra el riesgo de perder el sentido original de la frase.

6 Officer of the Federal Register. National Archives and Records Administration. **The United States Government Manual 1997-1998**. Washington DC: 1997, p. 89.

7 Officer of the Federal Register. National Archives and Records Administration. **Ob. Cit.**, p. 389.

8 WIARDA, Howard. "Foreign Policy without Illusions: How Foreign Policy-Making Works and Fails to Work in the United States", en: DENT, David. **Ob. Cit.**, p. xxiii.

der de nombrar a los funcionarios relacionados con la política exterior, tales como los Secretarios de Estado y de Defensa, el Director de la CIA y de la Agencia de Información de los EEUU, de los embajadores, etc.<sup>9</sup>

A estas atribuciones que pueden denominarse “formales”, cabe añadir las “informales”, es decir, aquéllas que proceden de las necesidades de cada contexto y que tienen que ver con el manejo de información, uso de los medios de comunicación, administración de fondos públicos, etc.<sup>10</sup> En general, puede decirse que el Ejecutivo tiene muchas herramientas en el manejo de la política exterior de los EEUU<sup>11</sup>: diplomacia, sanciones relativas a la suspensión de la ayuda militar y bilateral, suspensión de créditos provenientes de las financieras internacionales en las cuales los EEUU tienen gran influencia, etc.

### 2.1.2 El Departamento de Estado

Para el tema que nos interesa, debemos detenernos en el Departamento de Estado, que fue creado por el Congreso hacia 1789 con la función primordial de asesorar al Presidente en la formulación y ejecución de la Política Exterior, con el objetivo fundamental de promover la seguridad y bienestar de los EEUU. La labor primordial de los funcionarios del Departamento de Estado es analizar los hechos relacionados con los intereses de los EEUU en el exterior, haciendo recomendaciones para la ejecución de la política existente sobre el tema y para el diseño de políticas futuras.<sup>12</sup>

En el desarrollo de su labor, los funcionarios del Departamento de Estado se relacionan permanentemente con miembros de otros Departamentos y del Congreso; se vinculan con gobiernos extranjeros; representan a los EEUU en la ONU y en más de 50 organizaciones internacionales y participan en más de 800 conferencias internacionales.<sup>13</sup>

Este Departamento se estructura en base a seis Bureaus Regionales, divididos geográficamente en función a los asuntos exteriores de los EEUU en cada área: Africa, Europa y Canadá, Asia Oriental y el Pacífico, Latinoamérica y el Caribe, Cercano Oriente y el Sur de Asia. Cada Bureau está encabezado por los Secretarios Asistentes, quienes reciben asistencia de los Directores de Oficina y los *Country Desks*, funcionarios que son responsables de la coordinación entre Departamentos y que trabajan cercanamente con las Embajadas de los EEUU a lo largo del mundo y con las Embajadas extranjeras en Washington<sup>14</sup>.

9 *Ibid.*, p. 250.

10 HENKIN, Louis. *Foreign Affairs and the United States Constitution*. Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 31.

11 FRASER, Donald. “Congress’s Role in the making of International Human Rights Policy”, en: KOMMERS, Donald P. and LOESCHER, Gilbert D. *Ob. Cit.*, p. 251.

12 En la actualidad la Secretaría del Departamento de Estado la ostenta Madeleine K. Albright Asimismo, se debe mencionar que el Sub-Secretario para los temas de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo es John Shattuck, mientras que el Sub-Secretario para Asuntos Interamericanos es Jeffrey Davidow. Officer of the Federal Register. National Archives and Records Administration, *Ob. Cit.*, p. 389.

13 *Ibid.*, pp. 389-390.

14 *Dispatch*, Noviembre 23, 1992, p. 848.

A nuestro juicio, la importancia del Departamento de Estado en materia de derechos humanos, se debe a que esta entidad ha venido estableciendo los lineamientos de gobierno a través de sus *Reportes Anuales* al Congreso con relación a las prácticas sobre derechos humanos en los diferentes países<sup>15</sup>, los cuales son usados como un recurso al momento de la toma de decisiones en la política exterior de los EEUU, especialmente a la hora de distribuir la ayuda humanitaria.

Estos Reportes se elaboran en cumplimiento de la Sección 116 (d) (1) y la Sección 502 (B) de la *Foreign Assistance Act*, y la Sección 505 (c) de la *Trade Act* de 1974.

Para la preparación de estos Reportes<sup>16</sup>, las Embajadas de los EEUU a lo largo del mundo reúnen la información correspondiente al año anterior y para ello utilizan diferentes fuentes: juristas, representantes de las fuerzas armadas, miembros de sindicatos, promotores de derechos humanos, etc. Esta información es enviada a Washington, donde es revisada cuidadosamente por el Bureau correspondiente y complementada por los datos obtenidos por el resto de Oficiales del Departamento de Estado. Básicamente, los Reportes cubren la situación de los derechos civiles y políticos, especialmente en lo que se refiere a los casos de tortura, detención prolongada sin expresión de cargos, desapariciones, etc. Asimismo, se ocupa de los derechos de libre expresión, el derecho de asociación, las condiciones de trabajo, etc.

El primer grupo de Reportes se dio hacia 1977 y provocó las reacciones airadas de los países que fueron criticados en los mismos; incluso, cinco de los países latinoamericanos que fueron cuestionados expresaron su rechazo total a la ayuda militar proveniente de los EEUU. Al interior del Gobierno de los EEUU las reacciones no se hicieron esperar, ya que muchos funcionarios consideraban que estos documentos provocarían fricciones con los países involucrados y generarían inconvenientes para los EEUU<sup>17</sup>.

Resulta interesante referirse al Bureau para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo cuyo antecedente se encuentra en el Coordinador para Asuntos Humanitarios creado por el Congreso hacia 1976 con la responsabilidad de ocuparse de los temas de derechos humanos a nivel del Departamento de Estado. Sin embargo, este funcionario no resultó un elemento importante para la política exterior de los EEUU, debido a que contaba con un staff pequeño, no lideraba un bureau independiente y estaba excluido de las decisiones referidas a la asistencia por razones de seguridad<sup>18</sup>.

---

15 LESLIE, Dwayne O. "The Human Spirit Cannot Be Locked Up Forever: An analysis of the New Agenda on Human Rights from the Bush Administration". en *Florida Journal of International Law* 6, No. 1, 1990, p. 124.

16 Al respecto, se recomienda revisar: Department of State. **Country Reports on Human Rights Practices for 1983**. Washington, DC: U.S. Congress, 1984.

17 MURAVCHIK, Joshua. **The Uncertain Crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy**. Hamilton Press, 1986, p. 231.

18 MERRIT, Jeffrey D. "Unilateral Human Rights Intercession: American Practice under Nixon, Ford and Carter". en: NEWSOM, David D. (ed.). **The Diplomacy of HHRR**. Washington, DC: University Press of America, 1986, p. 45. Ver también: COHEN, Roberta. "Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy". en: KOMMERS, Donald P. and LOESCHER, Gilbert D. **Ob. Cit.**, pp. 219-220.

Hacia 1977, el Congreso dispuso que el Coordinador se constituyese en un Asistente del Secretario de Estado para el tema de Derechos Humanos, con un status comparable al de los Bureaus Regionales y la facultad de participar en las decisiones sobre asistencia por razones de seguridad<sup>19</sup>. Durante la Administración Clinton, se cambió la denominación del Bureau de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios por la de Bureau para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, asignándosele la responsabilidad de la preparación de los Reportes sobre Derechos Humanos en el marco de la Sección 116 y 502 (B)<sup>20</sup>.

### 2.1.3 El discurso sobre los derechos humanos en las diferentes administraciones

Es importante señalar cómo el discurso en relación al papel que le corresponde al tema de los derechos humanos en la política exterior ha variado a través de las diferentes administraciones de gobierno, tomando como punto de partida la prioridad que se le daba a aspectos como la soberanía y la negación del intervencionismo –elementos que priman en el discurso de Nixon y Kissinger<sup>21</sup>– hasta la preocupación y relevancia que se le da a la materia durante el mandato del Presidente Jimmy Carter. A continuación, haremos una breve referencia al manejo del tema en las más recientes administraciones norteamericanas.

#### a. Jimmy Carter (1977-1981)

Uno de los principales rasgos del Gobierno de Carter fue su cercanía a los países latinoamericanos, al punto que uno de sus primeros actos al asumir su mandato fue el reinicio de las negociaciones con Panamá en relación al Canal.<sup>22</sup>

El Presidente Carter ha sido reconocido por la mayoría de los sectores políticos como el principal impulsor del tema de los derechos humanos, siendo su preocupación central lograr que los EEUU ratifiquen los principales tratados internacionales sobre el tema.<sup>23</sup> Asimismo, impulsó muchas de las actividades que la OEA venía desarrollando en este tema y apoyó la labor de investigación de las violaciones de derechos humanos a car-

19 COHEN, Roberta. *Ob. Cit.*, pp. 261-262.

20 BUERGENTHAL, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*. Minnesota, West Publishing Co., 1995, p. 308.

21 Como ejemplo, podemos citar uno de los discursos de Kissinger quien, al explicar su posición ante los gobiernos acusados de violaciones contra los derechos humanos, sostiene: “Doquiera que podamos, estamos tratando de orientar estos regímenes en una dirección que resulte compatible con nuestros valores. Pero pretender que podemos simplemente expresar cuáles son nuestros valores y transformar el mundo tiene un alto riesgo de llevarnos hacia una política de constante intervencionismo en el mundo entero y entonces nos veríamos afectados con las consecuencias” (Traducción propia). MERRIT, Jeffrey D. *Ob. Cit.*, p. 45. Ver también: COHEN, Roberta. *Ob. Cit.*, pp. 216-246.

22 DENT, David. *Ob. Cit.*, p. 264.

23 Nos estamos refiriendo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos. Véase al respecto: NASH, Marian. “Contemporary Practice of the United States relating to International Law”, en *American Journal of International Law* 89, No. 1, 1995, p. 109; YOUNG, Amy. “Human Rights Policies of The Carter and Reagan Administrations: An Overview”, en: *Whittier Law Review* 7, No. 3, 1985, p. 690.

go de la ONU<sup>24</sup>. Asimismo, se le reconoce el mérito de haber rechazado el argumento sostenido por Kissinger, según el cual se decía que la promoción de los derechos humanos ponía en peligro otros objetivos de la política exterior norteamericana<sup>25</sup>.

Sin embargo, una de las principales críticas que la Administración Carter ha recibido se centra en la medida que tuvo dicho gobierno para denunciar a ciertos regímenes como violadores de derechos humanos, crítica que ha sido una constante en la mayor parte de los estudios revisados, señalándose que allí donde existían otros intereses en juego –como por ejemplo la Seguridad Nacional– el tema de los derechos humanos pasaba a segundo plano, originando una suerte de “doble standard” ampliamente cuestionado por la mayor parte de analistas y defensores de dichos derechos<sup>26</sup>. Esto se comprueba, por ejemplo, en el hecho que el Gobierno de Carter nunca calificó formalmente a ningún gobierno como violador de derechos humanos en el marco de la Sección 502 (B) –de la que nos ocuparemos más adelante– y, en aquéllos casos en que se cortaba o disminuía la ayuda de los EEUU por haber encontrado responsables a los gobiernos de abusos contra los derechos humanos, no se ponía el énfasis adecuado ni se denunciaban estos hechos abiertamente<sup>27</sup>.

En este sentido, podemos señalar que en muchas circunstancias, el Gobierno de Carter tuvo que retractarse de sus críticas y acciones en contra de ciertos regímenes violadores de derechos humanos, especialmente si consideraba que otros objetivos de su política exterior se ponían en riesgo<sup>28</sup>.

Sin embargo, esta situación correspondía en gran medida a los problemas que el Presidente tuvo que enfrentar a nivel interno en relación a la inclusión de los derechos humanos en el diseño de la política exterior de los EEUU. Pensemos, por ejemplo, que Carter

---

24 SALZBERG, John. “The Carter Administration and Human Rights”, en: NEWSOM, David D. **Ob. Cit.**, p. 62. En este sentido, cabe referir que hacia 1970, durante el Gobierno ya había apoyado a la ONU, al haberse respaldado la Resolución 1503 del ECOSOC. HANNUM, Hurst y FISCHER, Dana D. **U.S. Ratification of the International Covenants on Human Rights**. Washington DC. American Society of International Law, 1983, p. 14. Ver también: VOGELGESANG, Sandra. “What price principle? US Policy on Human Rights”, en: BAUMANN, Fred E. (ed.). **Human Rights and American Foreign Policy**. Ohio, Public Affairs Conference Center, 1982, p. 17.

25 COHEN, Roberta. **Ob. Cit.**, pp. 222-223.

26 Ver al respecto: LESLIE, Dwayne O. **Ob. Cit.**, p. 126; SALZBERG, John P. **Ob. Cit.**, 1986, p. 64; COHEN, Roberta. **Ob. Cit.**, pp. 224-225; GREENBERG, Edward S. “In order to save it, we had to destroy it: Reflections on the United States and International Human Rights”, en: BAUMANN, Fred E. (ed.). **Ob. Cit.**, pp. 62-63).

27 Durante la Administración Carter, sólo ocho países sufrieron el corte de la ayuda financiera de los EEUU, en virtud de la aplicación de la legislación sobre derechos humanos: Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

28 En el caso concreto de América Latina, se puede referir el caso de El Salvador, nación hacia la cual la Administración Carter suspendió la ayuda económica de su Gobierno en vista de la crítica situación de los derechos humanos, ayuda que tuvo que restablecer dos semanas después, debido a una inminente ofensiva marxista. ORENTLICHER, Diane F. “The Power of an Idea: The Impact of U.S. Human Rights Policy”, en: **Transnational Law and Contemporary Problems** No. 1, 1991, pp. 50-51. Ver también: BILDER, Richard B. “The Status of International Human Rights Law: An Overview”, en: TUTTLE, James (ed.). **International Human Rights Law and Practice**. Philadelphia, 1978, pp. 1-13.

tuvo que enfrentarse a los funcionarios del Servicio Exterior que tenían a su cargo el manejo de los Bureaus correspondientes a Africa, Asia Oriental, Europa, Latinoamérica y el Cercano Oriente. Estos funcionarios consideraban que para el desarrollo efectivo de las relaciones de los EEUU con las regiones que tenían a su cargo, la ayuda militar y venta de armas tenían un rol fundamental, por lo cual se oponían a la aplicación efectiva de la Sección 502 (B)<sup>29</sup>.

Al respecto, resulta útil citar a Orrego Vicuña, para quien el tema de los derechos humanos fue visto como una cuestión estratégica, es decir, que respondía a los intereses políticos, económicos y militares de los EEUU, más que a motivos humanitarios, todo lo cual hizo que las sanciones que se aplicaron por dicho concepto pudieran ser vistas como una suerte de imperialismo norteamericano sobre la región<sup>30</sup>.

#### b. Ronald Reagan (1981-1989)

La Administración Reagan se separa radicalmente de la posición de Carter. Así, el punto de partida en las relaciones exteriores de los EEUU durante este gobierno se encuentra en la distinción que se plantea entre gobiernos "totalitarios" y "autoritarios", como lo señala Jeane Kirkpatrick, quien ocupara el cargo de Embajadora de los Estados Unidos ante la ONU durante esta administración.<sup>31</sup>

Para esta autora, mientras un gobierno totalitario era aquél que desconocía radicalmente todas las normas internacionales en materia de derechos humanos, un gobierno autoritario podría derivar en una democracia en la cual los derechos de los individuos serían finalmente respetados y, por lo tanto, eran países que merecían el respaldo de los EEUU. Este es el argumento que fue utilizado para justificar el apoyo de los EEUU hacia ciertos gobiernos que eran acusados de graves violaciones de derechos humanos.

En esta línea de pensamiento debe entenderse las críticas de la autora hacia la Administración Carter, la cual – a juicio de Kirkpatrick- dirigió su política exterior en la materia contra los países "no democráticos pero aliados" de los EEUU, con lo cual habría disminuido la influencia de los EEUU en el mundo<sup>32</sup>.

Como era de esperarse, la tesis de Kirkpatrick ha recibido severas críticas. Entre los

29 COHEN, Roberta. *Ob. Cit.*, p. 257; FORSYTHE, David P. **Human Rights and US Foreign Policy: Congress Reconsidered**. Florida, University of Florida Press, 1988, p. 53.

30 ORREGO VICUÑA, Francisco. "Domestic Policies and external influences on the Human Rights debate in Latin America", en: VINCENT, R.J. (ed.). **Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses**. Cambridge University Press, p. 109.

31 KIRKPATRICK, Jeane J., "Dictatorships and Double Standards", en: WIARDA, Howard J. **Human Rights and US Human Rights Policy. Theoretical approaches and some perspectives on Latin America**. American Enterprise Institute Studies in Foreign Policy, 1982, pp. 5-29.

32 Un ejemplo de ello se encuentra en las críticas que recibió Carter por parte de la Administración Reagan en el caso de Nicaragua, cuando se dijo que el ex Presidente había puesto en juego los intereses de Seguridad Nacional de los EEUU al haber quitado su apoyo a Somoza, a quien se calificaba como un "autócrata moderado". KIRKPATRICK, Jeane J. "Human Rights and Foreign Policy" en: BAUMANN, Fred E. *Ob. Cit.*, p. 5.



autores que se le oponen, podemos mencionar a Shestack<sup>33</sup> quien sostiene que el mantener la asistencia hacia un gobierno autoritario, conlleva mantener ese autoritarismo y de ningún modo favorecer la vuelta hacia una democracia.

En líneas generales, podemos resumir los principios<sup>34</sup> que guiaron la Administración Reagan en materia de política exterior:

- a) La primacía de la Seguridad Nacional sobre los derechos humanos<sup>35</sup>.
- b) La preferencia por la diplomacia moderada frente a la abierta confrontación.
- c) La efectividad como objetivo primordial.
- d) La ausencia de una real preocupación por las normas internacionales<sup>36</sup>.
- e) La prevalencia de los derechos civiles y políticos sobre los económicos y sociales<sup>37</sup>.
- f) La promoción de los derechos humanos como una “guerra” al comunismo<sup>38</sup>.

Cabe en este punto hacer una breve comparación entre ambas administraciones, ya que en los dos casos se presenta una dicotomía entre el discurso y la práctica, no obstante la actitud de Carter de anunciar un mayor compromiso con el tema.

La mayor diferencia se presenta en el concepto de derechos humanos que se maneja en cada gobierno. Así, la Administración Carter incluye en su definición no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos y sociales. Por otro lado, se sostiene que mientras en la Administración Carter se condenaba los “síntomas” de las manifestaciones de las violaciones de los derechos humanos (tortura, desapariciones, etc.), el propósito de Reagan era combatir lo que ellos consideraban sus causas, esto es, el comunismo<sup>39</sup>.

---

33 SHESTACK, Jerome J. “An Unsteady Focus: The Vulnerabilities for the Reagan Administration’s Human Rights Policy” en: **Harvard Human Rights Yearbook** 25, 1989, p. 29.

34 YOUNG, Amy. **Ob. Cit.**, pp. 695-696.

35 En este sentido se expresa Forsythe en relación a la actitud del Gobierno de Reagan frente a los regímenes de Filipinas, Chile y Haití. Para este autor, la actitud de Reagan obedecía más a la protección de la Seguridad Nacional de los EEUU que a la preocupación por los récords sobre derechos humanos de estos gobiernos. DENT, David. **Ob. Cit.**, p. 443.

36 Forsythe, por ejemplo, sostiene que la Administración Reagan consideraba el Derecho Internacional como un “self-serving afterthought to policy decisions”. FORSYTHE, David. **The Politics of International Law. US Foreign Policy Reconsidered**. Lynne Rienner Publishers, 1990, pp. 2-3.

37 Al respecto, es famoso el Memorándum Haig en el cual Richard Kennedy sugiere que se mantenga el tema de los derechos humanos en la agenda política de los EEUU pero definiéndolos de manera tal que sólo abarquen el ámbito de las libertades individuales. DENT, David. **Ob. Cit.**, p. 442.

38 Esa política anti-comunista se vio reflejada claramente en la actitud de la Administración Reagan hacia América Central, donde —entre 1981 y 1989— se emplearon 5 billones de dólares en ayuda militar y económica en El Salvador, con el objetivo de prevenir una victoria de las guerrillas de izquierda. Asimismo, el Gobierno de los EEUU organizó y financió el ejército de los “contras” que desarrollaron la guerra contra los sandinistas desde Honduras, actividad para la cual recurrió al apoyo de otros gobiernos y a la venta sobrevalorada de armas a Irán, con cuyos excedentes pudo financiar esta campaña. **Ibid.**, p. 266.

39 ORENTLICHER, Diane F. **Ob. Cit.**, p. 53.

Para ello, basta comparar los Reportes Anuales de 1979 y 1982, producidos por el Departamento de Estado<sup>40</sup>. En el primero de ellos, se incluyen tres categorías de derechos:

- a) El derecho a estar libre de cualquier abuso de los gobiernos que atenten contra la integridad de la persona (tortura, trato cruel, inhumano o degradante, arresto o prisión arbitraria, negación de un juicio público, etc.)
- b) El derecho a la satisfacción de las necesidades vitales como comida, vivienda, salud y educación.
- c) El derecho a disfrutar de las libertades civiles y políticas (libertad de expresión, prensa, religión, etc.); a participar en el gobierno; a viajar libremente dentro y fuera del país; a estar libre de la discriminación por raza o sexo.

En el segundo Reporte, por su parte, se hace referencia a la dificultad de interpretar la información relativa a las condiciones económicas y sociales y, además, se dice que esta información desviaba la atención del núcleo de los derechos humanos, el cual estaba constituido por los derechos civiles y políticos.

### c. **George Bush (1989-1993)**

Con la llegada de George Bush al poder, el énfasis en el tema de los derechos humanos estuvo dado hacia países como El Salvador y Guatemala, los cuales prosiguieron recibiendo ayuda de la administración norteamericana, aunque en un nivel más reducido, debido a su récord de abusos en materia de derechos humanos.

En esta época, uno de los hechos más resaltantes fue el Informe Publicado por la llamada Comisión de la Verdad, auspiciada por la ONU, la cual denunció que un 90% de los abusos contra los derechos humanos cometidos en El Salvador hacia 1980 eran de responsabilidad de las fuerzas armadas y de los llamados "escuadrones de la muerte", los cuales estaban vinculados con las fuerzas de seguridad que las Administraciones Reagan y Bush habían respaldado<sup>41</sup>. Otro de los hechos que destacan es el respaldo que la Administración Bush otorgó al Plan de Paz en Centroamérica, diseñado por el Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, hacia 1987, así como la suspensión de la ayuda económica hacia "los contras", hasta que se verificaran las elecciones en Nicaragua, las cuales se llevaron a cabo en 1990<sup>42</sup>.

Sin embargo, uno de los puntos críticos en relación a esta Administración se encuentra en el recuento de serios hechos concretos que demuestran que su compromiso con el tema de los derechos humanos no era tan serio como se pretendía. Tomemos como ejemplo la actitud complaciente que asume ante las Filipinas, cuyo gobierno fue acusado reiteradamente de serias violaciones de derechos humanos, la obstrucción de la investigación

---

40 VANCE, Cyrus. "Law Day Address on Human Rights Policy" en: KOMMERS, Donald P. and LOESCHER, Gilbert D. *Ob. Cit.*, pp. 309-315.

41 DENT, David. *Ob. Cit.*, p. 445.

42 *Ibid.*, p. 267.

de ciertas muertes en El Salvador y su oposición hacia el endurecimiento de las sanciones contra China por los hechos en la Plaza Tiananmen<sup>43</sup>.

Conviene mencionar el Reporte Anual de 1990 del Departamento de Estado, en el cual se expresa que el concepto de derechos económicos, sociales y culturales resulta sumamente confuso. Asimismo, dicho Reporte señala que –con la excusa de satisfacer estos derechos– los gobiernos represivos acostumbran denegar el derecho a la integridad de sus ciudadanos, así como los derechos civiles y políticos. Por esta razón, la Administración reafirmó en este Reporte su voluntad de centralizar su atención en las violaciones de estos derechos ya que “si estos derechos no resultan protegidos, según demuestra la experiencia, el desarrollo económico tampoco será posible”. Asimismo, se considera como de interés nacional la promoción de los procesos democráticos con el objetivo de favorecer el respeto de los derechos humanos<sup>44</sup>.

Complementariamente a lo anterior, podemos señalar que hacia 1992 se distinguen cinco prioridades básicas de la Administración Bush en relación a América Latina y El Caribe<sup>45</sup>: la consolidación de la democracia y el progreso de los derechos humanos; el impulso de las reformas económicas y de desarrollo con las cuales se beneficie a la población pobre; la promoción de la paz en la región; la liberación del hemisferio del flagelo de las drogas; y la colaboración con las naciones del hemisferio para proteger el medio ambiente y detener el desarrollo de los misiles y de las armas nucleares alrededor del mundo.

#### d. William Clinton (1993-1998)

Desde el inicio de su gestión, el Presidente Clinton resaltó la interrelación existente entre los asuntos internos de los EEUU y los temas internacionales, y reafirmó el rol de liderazgo que su país mantiene<sup>46</sup>. Por su parte, el Secretario de Estado Christopher al momento de presentarse ante el Congreso y repasar los cambios que caracterizan la nueva era, reconoce los nuevos retos en materia de derechos humanos, relacionados con la protección hacia las minorías étnicas y los disidentes políticos. Asimismo, da cuenta de los principales pilares sobre los que descansaría la política exterior a cargo de su gobierno: la seguridad económica de los EEUU, la preservación del poderío militar de los EEUU y la promoción de la democracia a lo largo del mundo<sup>47</sup>.

---

43 Nos referimos al caso de los seis sacerdotes jesuitas asesinados en El Salvador en 1989, sucesos sobre los cuales se acusó a los oficiales norteamericanos de estar previamente informados. ORENTLICHER, Diane F. *Ob. Cit.*, p. 61. En el caso de China, sirva como ejemplo el discurso del Sub-Secretario para Asuntos Políticos, Arnold Kanter por el Día de los Derechos Humanos en 1992, cuando tras declarar que su gobierno había adoptado una férrea posición de condena contras los abusos del Gobierno Chino en materia de derechos humanos, sostiene que una política de aislamiento o confrontación con esta nación sería contraproducente. Por ello, sostuvo Kanter en esa oportunidad, EEUU prefería continuar involucrando al Gobierno de China en el tema de los derechos humanos, para lograr un cambio de actitud en ese tema mediante el apoyo a la liberalización de la economía china. KANTER, Arnold. “America’s Commitment to Human Rights” en *Dispatch*, Diciembre 21, 1992, p. 904.

44 Traducción propia. *Dispatch*, Febrero 11, 1991, p. 104.

45 ARONSON, Bernard. “U.S. Policy and Funding Priorities in Latin America and The Caribbean for FY 1992” en: *Dispatch*, Marzo 18, 1991, p. 187.

46 *Dispatch*, Enero 25, 1993, p. 45.

47 *Dispatch*, Enero 25, 1993, p. 46.

Estos ideales fueron reafirmados en el discurso de Alexander Watson al momento de presentarse ante el Congreso como el nuevo Secretario Asistente para Asuntos Interamericanos. En dicha oportunidad, al momento de referirse a la democracia a nivel de los países latinoamericanos<sup>48</sup>, Watson hizo mención del problema del narcotráfico como una de las mayores amenazas a las democracias latinoamericanas. Posteriormente, se añadirá como cuarto principio de la política exterior de los EEUU la intención de desarrollar sólidas relaciones con el resto de potencias, tanto con los aliados en Europa Occidental y Japón, como con los adversarios que se tenía en Rusia y China<sup>49</sup>.

Poco a poco, el discurso relativo a la política exterior y a los derechos humanos va centrándose en los esfuerzos por combatir el crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional, manteniéndose la prioridad de la promoción de la democracia e incluyéndose las medidas destinadas a preservar el medio ambiente<sup>50</sup>.

Al respecto, resulta interesante revisar los *Dispatchs* del Departamento de Estado correspondientes a 1997 y 1998<sup>51</sup>, en los cuales se aprecia claramente cómo en las prioridades de los EEUU, Latinoamérica (y lógicamente el Perú) ha dejado de tener importancia en todo aquello que no tenga que ver con la lucha antidrogas. En el tema de los derechos humanos, por ejemplo, China mantiene relevancia, lo cual se demostró con la reciente visita del Presidente Clinton a ese país. Asimismo, en lo que tiene que ver con la lucha contra el crimen internacional, los EEUU han impulsado la creación del Tribunal Penal Internacional destinado a juzgar a los responsables de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, etc.<sup>52</sup>. En cuanto a democracia se refiere, la situación en Arzerbaijan, Burma, Belarus, Turkmenistán, Armenia y Ucrania, recibe la mayor atención por parte de los EEUU.

En el caso concreto de Latinoamérica, las prioridades en las relaciones con EEUU son la promoción del libre comercio y de la integración económica; la consolidación de la democracia; el combate al tráfico de drogas y el desarrollo de programas de desarrollo sostenible y disminución de la pobreza con el objetivo de mejorar los estándares de vida de los pobladores de la región<sup>53</sup>.

## 2.2 El Congreso de los EEUU

El segundo actor que interviene en el tema, es el Congreso de los EEUU, el cual está constituido por el Senado y la Cámara de Representantes, tal como lo establece el Artículo

---

48 **Dispatch**, Mayo 24, 1993, p. 384.

49 STEINBERG, James B. "Policy and Principles: The Clinton Administration's Approach" en: **Dispatch**, Febrero 5, 1996, p. 6.

50 ALBRIGHT, Madeleine. "Building a framework for American Leadership in the 21st Century" en: **Dispatch**, Febrero 1997, pp. 8-9.

51 Para ello, recomendamos revisar: <http://www.usa.gov>, página que contiene los **Dispatch** correspondientes a 1997 y 1998.

52 SCHEFFER, David J. "Responding to Genocide and Crimes against Humanity" en: **Dispatch**, Mayo, 1998, p. 23.

53 DAVIDOW, Jeffrey, "US Foreign Policy Objectives in Latin America and the Caribbean" en: **Dispatch**, marzo/abril 1997, 29.

I de la Constitución norteamericana. En líneas generales, podemos indicar que el Senado está compuesto por 100 miembros, los cuales son elegidos por un término de 6 años, mientras que los miembros de la Cámara de Representantes son 435 y son elegidos por un período de 2 años.<sup>54</sup>

Al interior del Congreso existe una serie de Comités Permanentes y Especiales, pertenecientes tanto al Senado como a la Cámara de Representantes, los cuales pueden estar compuestos por miembros de ambos.

Ahora bien, en lo que se refiere a las atribuciones del Congreso sobre política exterior, podemos mencionar la Sección 8 del Artículo I de la Constitución, la cual señala que las facultades del Congreso en esta materia están relacionadas básicamente con el comercio con otras naciones y la declaración de guerra.

En relación al tema de los derechos humanos, el Congreso ha jugado un rol determinante a través de las Audiencias de discusión -las cuales permitieron atraer la atención de la opinión pública sobre el tema- y el dictado de legislación interna estableciendo los estándares legales sobre derechos humanos que el Ejecutivo usará al momento de elaborar los programas de asistencia económica al resto de países<sup>55</sup>.

Debe resaltarse que entre 1973 y 1978 se celebraron más de 150 audiencias destinadas a evaluar las relaciones de los EEUU con el resto de gobiernos<sup>56</sup>, las cuales constituyeron el punto de partida de la llamada "diplomacia de los derechos humanos" a nivel del Departamento de Estado<sup>57</sup>.

De esta manera, el Congreso se aseguraba que -no obstante la no ratificación de los tratados sobre derechos humanos- los EEUU se vieran obligados a exigir la observancia de los estándares internacionales sobre derechos humanos en sus relaciones bilaterales<sup>58</sup>.

Es importante notar que la influencia del Congreso en política exterior tiene que ver también con el control que tiene esta institución sobre el Presupuesto Federal, específicamente en el presupuesto de las Agencias que ejecutan la Política Exterior y los fondos que financian los programas de asistencia desarrollados por los EEUU. Asimismo, el Congreso legisla en temas de inmigración, comercio exterior y acuerdos monetarios internacionales<sup>59</sup>.

Cabe mencionar, de otro lado, que la legislación relativa a la política exterior es elaborada con la participación de los miembros de los respectivos Comités, entre los cuales, los más importantes son la Cámara de Asuntos Exteriores y el Comité de Relaciones Exteriores del Senado.

---

54 Officer of the Federal Register. National Archives and Records Administration, **Ob. Cit.**, p. 28.

55 FRASER, Donald, **Ob. Cit.**, p. 247.

56 Entre ellos tenemos: Chile, Nicaragua, El Salvador, Argentina, Cuba, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Sudáfrica, Israel y URSS.

57 NEWSOM, David D., **Ob. Cit.**

58 ORENTLICHER, Diane F., **Ob. Cit.**, pp. 47-48.

59 **Dispatch**, Noviembre 23, 1992, p. 848 .

Al respecto, algunos autores como Henkin<sup>60</sup>, le atribuyen al Congreso un rol más importante que el que tiene el Presidente en la política exterior e, incluso, este autor llega a sostener que el Presidente conduce la política exterior en base a lo diseñado por el Congreso.

Fraser, por su parte, resume el rol del Congreso en relación a los derechos humanos, en los siguientes hechos<sup>61</sup>:

- a) La atribución de mayor importancia a la actuación en derechos humanos de los gobiernos receptores de ayuda militar y económica.
- b) La creación del Coordinador para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios en el Departamento de Estado.
- c) El establecimiento de los Reportes en derechos humanos como una función regular de las embajadas norteamericanas a lo largo del mundo.
- d) La presión ejercida sobre el Departamento de Estado para tomar posiciones en las Audiencias relativas a la situación de derechos humanos en los diferentes países.

De otro lado, corresponde hacer una breve referencia la actuación de algunos legisladores que tuvieron un rol primordial en el manejo del tema de los derechos humanos en la agenda política norteamericana.

En este sentido, podemos mencionar al Senador Bricker, líder de un movimiento que hacia los años 50 buscaba modificar la Constitución norteamericana de manera que los EEUU no pudieran adherirse a nuevos tratados sobre derechos humanos. El fundamento de este movimiento era que los derechos humanos correspondían a la jurisdicción interna de cada nación y, por lo tanto, la participación de los EEUU en este tema implicaba el desarrollo de una clara política intervencionista.<sup>62</sup>

Como consecuencia de este movimiento, se formuló la conocida “Enmienda Bricker” la cual restringía las facultades del gobierno para suscribir tratados que pudieran infringir los poderes de los diferentes Estados o pudieran ser aplicables a nivel de las cortes nacionales sin la debida legislación que las implementara. Si bien dicha Enmienda no fue aprobada –por solo un voto- las consecuencias de la misma fueron muy graves, ya que trajo consigo la decisión de la Administración Eisenhower –en palabras de su Secretario de Estado John F. Dulles- de no adherirse en lo sucesivo a ningún tratado sobre derechos humanos<sup>63</sup>.

60 HENKIN, Louis. *Ob. Cit.*, p. 79.

61 FRASER, Donald. *Ob. Cit.*, pp. 252-253.

62 Bricker explicó su propuesta de la siguiente manera: “My purpose in offering this resolution is to bury the so-called Covenant on Human Rights so deep than no one holding his public office will ever dare to attempt its resurrection”. HENKIN, Louis. *Ob. Cit.*, pp. 348-349.

63 ORENTLICHER, Diane F. *Ob. Cit.*, p. 47. Ver también: EGELAND, Jan. **Important Superpowers – Potent Small State: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway**. England, Norwegian University Press, 1988, p. 151.

Otra figura que merece mención especial es la de Donald Fraser –representante de Minnesota- quien dirigió el Sub-Comité sobre Organizaciones Internacionales y Movimientos (luego llamado Sub-Comité sobre Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales de la *House Committee on Foreign Affairs*)<sup>64</sup>. Dicho Comité adoptó hacia 1974 un Reporte titulado “Derechos Humanos en la comunidad mundial: Una llamada para el liderazgo de los EEUU”<sup>65</sup>, el cual contenía 29 Recomendaciones considerando el tema de los derechos humanos como un factor importante en la elaboración de la política exterior de los EEUU. Asimismo, hablaba de la responsabilidad de los EEUU en la protección internacional de los derechos humanos. Dicho documento formulaba una crítica importante al Departamento de Estado, cuya política hasta ese momento había sido considerar el tema sólo como materia interna y no como un factor determinante en las relaciones bilaterales<sup>66</sup>. Asimismo, el Congresista Fraser fue el responsable de la Sección 502 (B) sobre la que nos ocuparemos posteriormente. Tom Harkin, por otro lado, fue el responsable de formular la Enmienda 116, a la cual también nos referiremos más adelante.

## 2.2 La Administración de Justicia

La Sección 1 del Artículo III de la Constitución establece que el Poder Judicial de los EEUU estará representado por una Corte Suprema y tantas cortes inferiores como el Congreso lo determine.

El Poder Judicial tiene jurisdicción para contemplar todos los casos que se enmarquen en el contexto de la Constitución, las leyes internas, los tratados suscritos o por suscribir por los EEUU. Asimismo, abarca las diferentes controversias que puedan surgir entre dos o más Estados de los EEUU, entre un Estado y ciudadanos de otro Estado, entre ciudadanos de diferentes Estados, etc.

Un aspecto muy interesante a considerar es la facultad que el Congreso periódicamente confiere a la Corte Suprema de prescribir reglas de procedimiento que deben ser seguidas por las *lower courts* de los EEUU<sup>67</sup>. De allí la importancia de los fallos de la Corte, dado que marcan precedente.

En líneas generales, puede decirse que los EEUU están divididos geográficamente en 12 circuitos judiciales, incluyendo el Distrito de Columbia, cada uno de los cuales tiene una Corte de Apelaciones.

Asimismo, se debe tener en cuenta que cada uno de los Estados está asignado a uno de los circuitos, mientras que los Territorios están asignados al Primero, Tercero y Noveno

---

64 FORSYTHE, David P. *Ob. Cit.*, pp. 1-2.

65 SALZBERG, John P. “A View from the Hill: US Legislation and Human Rights” en: NEWSON, David D. *Ob. Cit.* Ver también: National Policy Panel of the United Nations Association of the United States. **United States Foreign Policy and Human Rights: Principles, Priorities, Practice.** Washington, 1979, p. 21.

66 COHEN, Stephen. “Conditioning US Security Assistance on Human Rights practices” en *American Journal of International Law* 76, No. 1, 1982, pp. 246-263.

67 Officer of the Federal Register. National Archives and Records Administration Manual, *Ob. Cit.*, p. 68.

Circuito. Existe también una Corte de Apelaciones para el Circuito Federal, la cual tiene jurisdicción nacional según la materia de que se trate (casos relativos a patentes, contratos u otras acciones civiles, así como apelaciones sobre las decisiones finales de la Corte de los EEUU de *International Trade*, de *Federal Claims* y de *Veterans Appeals*).

Las Cortes Distritales tienen jurisdicción Federal. Cada Estado tiene al menos una Corte Distrital y los Estados más grandes pueden tener cuatro, cuyos fallos pueden ser revisados por las correspondientes Cortes de Apelaciones. Por otro lado, se debe mencionar que el Congreso ha establecido las Cortes Distritales en los Territorios de Guam, las Islas Vírgenes y las Islas Marianas del Norte. El caso de Puerto Rico se maneja —en contraste bajo el Artículo III de la Constitución, esto es, como otra Corte Distrital<sup>68</sup>.

A nuestro juicio, la importancia de las Cortes en relación al tema de los derechos humanos, se encuentra en el papel que han cumplido al momento de aplicar a nivel interno los tratados sobre esta materia, ya que de esta manera han sentado importantes precedentes sobre el concepto de derechos humanos y la amplitud de las obligaciones que los EEUU tienen en el tema.

Para Hannum, considerando la controversia que existe en relación a la declaración de non-self-executing que llevan los tratados de derechos humanos —como veremos posteriormente— lo más lógico resulta que las cortes sean las que finalmente decidan en este tema<sup>69</sup>.

#### 2.4 Las Organizaciones de Derechos Humanos

Shoultz<sup>70</sup> destaca el trabajo que las organizaciones sobre derechos humanos en general, y las ONG en particular, desarrollaron en la década de los 70, con el objetivo de disminuir el apoyo hacia los gobiernos dictatoriales del Tercer Mundo. Para este autor, una de las razones para el incremento de la labor de estos grupos se encuentra en el fin de la participación norteamericana en la guerra de Vietnam, así como la idea que la actividad a favor de los derechos humanos era una prolongación activa del movimiento a favor de los derechos civiles. Aproximadamente al inicio de esta década las ONGs que se ocupan del tema de los derechos humanos empiezan a jugar un rol predominante en la atención que el Congreso le dispensaba a la materia<sup>71</sup>.

Alexander Watson, por su parte, reconoce el rol de las ONG en el proceso político entre EEUU y Latinoamérica. Sostiene que es una garantía para las democracias latinoamericanas el desarrollo de una red articulada y bien organizada de grupos de ciudadanos en cada país, que puedan expresarse y dar una respuesta ante las actitudes de los gobiernos<sup>72</sup>.

68 *Ibid.*, pp. 68-69.

69 HANNUM, Hurst y FISCHER, Dana D. *Ob. Cit.*, p. 49. Sobre los casos en los cuales las cortes norteamericanas han invocado los diferentes documentos internacionales, recomendamos revisar : LILLICH, Richard. "The United States and International Human Rights Law" en: **Harvard Human Rights Journal** 3. 1990, pp. 77 -78.

70 SHOULTZ, Lars. **Human Rights and United States Policy toward Latin America**. Princeton, Princeton University Press, 1981, pp. 74-75.

71 ORENTLICHER, Diane F. *Ob. Cit.*, p. 50.

72 WATSON, Alexander. "Key Issues in Inter-American Relations" en: **Dispatch**, Enero 17, 1994, p. 23.



Si bien existen muchas entidades que participan en el proceso de formulación de la política exterior de EEUU, nosotros nos detendremos en aquéllas que han tenido estrecha relación con el Perú.

Así, debemos referirnos a WOLA (Washington Office on Latin America) que si bien no corresponde a la definición general de una ONG, es uno de los grupos que mayor importancia tiene al momento de hablar de las organizaciones dedicadas al tema de los derechos humanos.

WOLA inicia su labor hacia 1974, gracias al apoyo de aproximadamente 25 grupos religiosos. Poco a poco va delineando sus actividades,<sup>73</sup> actuando como un enlace entre los ciudadanos latinoamericanos y la burocracia de la política exterior en Washington; brindando testimonio ante los Comités del Congreso; publicando su análisis de las actividades gubernamentales que afectaban a Latinoamérica y colaborando con otras organizaciones sobre derechos humanos que tenían poca experiencia en la Región.

Cabe decir que WOLA es una de las organizaciones con mayor prestigio en la materia y a ella han recurrido siempre quienes desean tener una idea exacta de lo que acontece en la política exterior norteamericana en relación a Latinoamérica, ya que provee información confiable en cuanto a la represión de los derechos humanos en esta Región<sup>74</sup>.

Otra de las organizaciones a las que nos referiremos es Human Rights Watch, entidad mundialmente conocida por el papel preponderante que tiene en relación al tema de las violaciones de derechos humanos, habiendo emitido una serie de Informes y Pronunciamientos en relación a las actitudes de los diferentes gobiernos norteamericanos en el tema. Al igual que Amnistía Internacional, esta ONG ha desarrollado un labor en la vigilancia y denuncia de las violaciones de los derechos humanos a lo largo del mundo y sus Reportes e Informes han servido de referencia al momento de calificar la situación de los derechos humanos en el mundo. Debe destacarse la labor de lobby desarrollada por estas entidades a nivel del Gobierno de los EEUU, especialmente en lo que se refiere a la determinación de la ayuda humanitaria.

### 3. EL MARCO NORMATIVO APLICABLE

Como es sabido, el Derecho Norteamericano se enmarca en el Common Law o Derecho Común, esto es, aquel Derecho basado en los precedentes judiciales<sup>75</sup>, a diferencia del Sistema Civil o Romano-Germánico que es el vigente en la mayor parte de los países latinoamericanos. A esto debe sumarse que, en el caso concreto de los EEUU, el sistema de gobierno es de tipo Federal, es decir, con un gobierno y sistema legal en el cual el Gobierno central comparte el poder con los diferentes Estados, cada uno de los cuales tiene cierto grado de soberanía<sup>76</sup>.

---

73 SHOULTZ, Lars. *Ob. Cit.*, pp. 77-78.

74 *Ibid.*, p. 78

75 BLACK, Henry. *Black's Law Dictionary*. Minnesota. St. Paul, 1991, p. 189.

76 FRIEDMAN, Lawrence M. *American Law: An Introduction*. New York, Stanford University, 1984, p. 123.

Ahora bien, en el caso específico de los derechos humanos, debemos decir que el marco jurídico que rige el tema de los derechos humanos en los EEUU tiene dos fuentes: la internacional y la interna, aspectos sobre los que abundaremos a continuación.

### 3.1 El Ambito Internacional

En el ámbito internacional existen dos elementos básicos que deben considerarse para el análisis: los tratados sobre derechos humanos vigentes en los EEUU y la costumbre internacional.

#### 3.1.1 Los Tratados

En líneas generales, puede decirse que el procedimiento a seguir en los EEUU para la aprobación de un tratado involucra dos etapas: una a nivel interno a cargo del Senado<sup>77</sup> y otra a nivel internacional, mediante el correspondiente intercambio o depósito del instrumento de ratificación<sup>78</sup>. Cabe mencionar que la denominación “tratado” sólo se aplica a aquellos acuerdos internacionales concluidos por el Gobierno Federal, los cuales han sido ratificados por el Presidente y han recibido la aprobación del Senado. Cualquier otro acuerdo recibe la denominación de “acuerdo ejecutivo”<sup>79</sup>.

Una vez que el Presidente firma el tratado, lo envía al Senado acompañado de un Reporte explicativo de las disposiciones del pacto y de las circunstancias que hacen deseable su ratificación. Luego de recibir el tratado, el Senado lo remite al Comité de Relaciones Exteriores, el cual decidirá si deriva o no el tratado al pleno del Senado. A veces, el Ejecutivo puede solicitar al Comité que retenga o suspenda las acciones en relación al tratado. Una vez en el pleno, se necesita la aprobación de al menos dos tercios de los senadores presentes, luego de lo cual el tratado retornará al Presidente para su ratificación. En esta etapa, el Presidente puede ratificar el tratado tal como le fue remitido por el Senado o puede regresarlo para que el Senado lo siga estudiando. Incluso, podría decidir no ratificar el documento<sup>80</sup>.

Por otro lado, debe decirse que la Constitución de los EEUU establece que el Presidente de los EEUU tiene el poder de suscribir tratados, con la aprobación de al menos dos tercios de los miembros del Senado (Art. II, Sección 2).

En lo que se refiere a los límites dentro de los cuales se puede celebrar un tratado, si bien la Constitución no lo dice expresamente, se entiende que dichos pactos no pueden contravenir ninguna disposición constitucional, especialmente las Enmiendas número trece, catorce y quince<sup>81</sup>. Asimismo, la Constitución le da a los tratados el rango de *Law of the Land*, esto es, la máxima jerarquía luego de la Carta Magna (Artículo VI). En líneas gene-

77 Sobre este tema, revisar: GLENNON, Michael J. “The Senate Role in Treaty Ratification” en *American Journal of International Law*, 1983, pp. 257-280).

78 HANNUM, Hurst y FISCHER, Dana D. *Ob. Cit.*, pp. 28-29.

79 *Ibid.*, p. 36.

80 *Ibid.*, pp. 40-44.

81 La Enmienda XIII está referida a la prohibición de la esclavitud; la Enmienda XIV se refiere a la ciudadanía norteamericana y la Enmienda XV se refiere al derecho al voto. *Ibid.*, p. 36.

rales, entonces, puede decirse que el derecho constitucional norteamericano le asigna a los tratados el mismo rango normativo que a los Federal Statutes<sup>82</sup>.

En este tema, es necesario resaltar que los EEUU jugaron un rol importante en el diseño de estos pactos internacionales en materia de derechos humanos, no obstante lo cual ha ratificado realmente pocos. Al respecto, Buerghenthal<sup>83</sup> resalta el efecto negativo que se deriva de la actitud de las diferentes administraciones de no ratificar más que un número mínimo de documentos internacionales. Básicamente, este autor se refiere al hecho que los EEUU están cayendo en clara contradicción (nuevamente el tema del doble estándar) al no ratificar los documentos internacionales que definen los derechos humanos y, sin embargo, dictar legislación interna que le permita exigir que el resto de países respeten dichos derechos<sup>84</sup>. Todo ello lleva a pensar que los EEUU no han considerado seriamente los estándares sobre derechos humanos en la formulación de sus políticas de gobierno<sup>85</sup>.

Según Egeland<sup>86</sup>, el hecho que los EEUU hayan ratificado sólo un número mínimo de documentos internacionales se debe a lo que el denomina “un miedo irracional de cualquier limitación internacional que pueda atentar contra el sentido de libertad en los EEUU”.

#### a. Los tratados ratificados por EEUU

En esta parte, debemos hacer referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer y a la Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos de la Mujer (ratificados en 1976)<sup>87</sup>. Asimismo, tenemos la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (ratificada por los EEUU en 1989), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado en 1992), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el Convenio

---

82 BUERGENTHAL, Thomas. «Modern Constitution and Human Rights Treaties» en: **Columbia Journal of Transnational Law** 36, 1997, p. 211.

83 BUERGENTHAL, Thomas. “U.S. Human Rights Policy: A Modest Agenda for the Future” en: **Virginia Journal of International Law** 28, No. 2, 1988, pp. 846-849.

84 Sin embargo, existen autores con posiciones extremas como la de Muravchik quien sostiene que los tratados de derechos humanos no deberían ser un punto de mayor atención dentro de la Política Exterior de los EEUU en materia de derechos humanos. los cuales califica como “elaborados monumentos a la hipocresía”. El punto de partida de este autor se encuentra en su crítica hacia las Naciones Unidas, organización que para Muravchik sólo representa “los intereses de los gobiernos y no de la gente”. MURAVCHIK, Joshua. **Ob. Cit.**, pp. 228-229.

85 HOFFMAN Paul L. y STROSSEN, Nadine. “Enforcing International Human Rights Law in the United States” en: HENKIN, Louis y HARGROVE, John Lawrence (ed.). **Human Rights: An Agenda for the Next Century**. Washington DC, American Society of International Law, p. 480.

86 EGELAND, Jan, **Ob. Cit.**, p. 151.

87 De otro lado, debemos decir que hacia octubre de 1994 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer recibió en el seno del Comité de Relaciones Exteriores una votación favorable de 14 contra 13 para enviar el texto al pleno del Senado. NEWMAN, Frank y WEISSBRODT, David. **International Human Rights: Law, Policy, and Process**. Ohio, Anderson Publishing Co., 1996, pp. 35- 43.

Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial (ratificados ambos en 1994).<sup>88</sup>

Finalmente, se debe mencionar que la Convención Americana de Derechos Humanos, el más importante de los documentos interamericanos en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, no ha sido ratificado por los EEUU, no obstante haber sido remitida al Senado por el Presidente Carter en 1977. Cabe decir que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993, el entonces Secretario de Estado Christopher declaró que su gobierno respaldaba los objetivos generales del documento y que la Administración Clinton impulsaría su ratificación a la brevedad posible, lo cual no se ha dado hasta el momento.<sup>89</sup>

#### b. El sistema de “RUDs”: *Reservations, Understandings y Declarations*

Para Buergenthal<sup>90</sup>, el objetivo de una *Reservation* es modificar los términos del tratado entre el Estado que la elabora y los Estados que la aceptan, con lo cual se alteran las obligaciones internacionales de estos Estados entre sí. Los *Understandings y Declarations*, por su parte, deben entenderse como enunciados unilaterales emitidos por un Estado en lo que se refiere a su interpretación o posición con respecto a una disposición específica del tratado en cuestión. Para Hannum y Fisher, los *Understandings* no cambian la substancia de las disposiciones de los tratados, sino que tratan de explicar o clarificar el significado de los tratados, especialmente en lo que se refiere a su significado a nivel del derecho interno<sup>91</sup>.

Sin embargo, Buergenthal nos dice también que en el plano internacional un *Understanding* debe ser entendido como una *Reservation* si se puede deducir que el propósito de aquél es el de modificar las obligaciones asumidos por el Estado en cuestión. Ya que puede darse el caso de confusiones en cuanto al uso de cada una de las RUDs, el efecto de cada una depende más de su sustancia que de la denominación que se emplee<sup>92</sup>.

Por su parte, Henkin sostiene que las RUDs se producen como una manera de salvaguardar la primacía de la Constitución de los EEUU, de manera que el Gobierno no asuma ninguna obligación internacional que sea inconsistente con la Carta Magna. Sin embargo, como dice el mismo autor, muchas veces estas RUDs aseguran que la adherencia de los EEUU a los pactos internacionales no impliquen un cambio en las leyes y políticas norteamericanas, no obstante éstas no vayan de acuerdo a los estándares internacionales. Todo ello puede hacer dudar sobre si realmente se están asumiendo o no las obligaciones internacionales en su totalidad y sobre si se está atentando contra los objetivos finales de los documentos internacionales que se ratifican.<sup>93</sup>

88 HENKIN, Louis. “US Ratifications of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker,” en: *American Journal of International Law* 89 No. 2, 1995, p. 341. Ver también: NASH, Marian, *Ob. Cit.*, pp. 96-130. Asimismo, se recomienda la revisión de: U.S. CONGRESS, *International Human Rights Treaties*. Washington DC, 1979.

89 NEWMAN, Frank y WEISSBRODT, David. *Ob. Cit.*, p. 45.

90 BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, 1995, pp. 291-292.

91 HANNUM, Hurst y FISCHER, Dana D. *Ob. Cit.*, p. 41.

92 *Ibid.*, p. 42.

93 HENKIN, Louis. *Ob. Cit.*, 1995, pp. 342-344.

En líneas generales, puede diferenciarse cuatro categorías de RUDs<sup>94</sup> que son adheridas a todos los pactos de derechos humanos que los EEUU ha ratificado:

1. Aquellas **Reservations** que tienen por objetivo evitar cualquier tipo de conflicto con la Constitución.
2. Aquellas **Reservations** o **Declarations** que tienen por objeto evitar cualquier tipo de conflicto con el derecho interno de los EEUU o que requerirían que los EEUU adecuaran sus leyes internas a los estándares establecidos por el tratado en cuestión.
3. La llamada **Federalism Clause**, la cual se añade a todo tratado relativo a derechos humanos que los EEUU ratifiquen. El objetivo de la misma es asegurar que la ratificación que los EEUU realicen sobre el pacto en cuestión, no tenga el efecto de dar alcance Federal a aquellas materias reguladas por el tratado y que previamente hayan tenido un alcance Estatal y/o Local.
4. La declaración mediante la cual los EEUU consideran que los tratados de derechos humanos son **non-self-executing**, con lo cual se asegura que los tratados en cuestión no creen derechos directamente exigibles en las cortes norteamericanas. Asimismo, esta declaración garantiza que los cambios en la legislación norteamericana se den mediante otra ley y no por medio de un tratado. Como se ve, esto va en contra del Artículo VI de la Constitución de los EEUU<sup>95</sup>. Por otro lado, cabe decir que el **Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Revised)** no menciona la intención de las partes, pero dice que la intención de USA determina si el tratado es o no **self-executing**<sup>96</sup>.

Ahora bien, en el caso que un tratado necesite de legislación que lo implemente a nivel interno, es deber del Presidente el solicitar al Congreso que dichas normas se produzcan. Si el tratado es **self-executing**, también corresponde al Presidente la obligación de vigilar que el tratado sea correctamente implementado<sup>97</sup>.

5. Por otro lado, se debe hacer mención de la llamada **Proviso** que el Senado añade a la resolución que emite en relación a los tratados de derechos humanos, la cual señala que estos tratados no autorizan legislación u otras acciones prohibidas por la Constitución de los EEUU<sup>98</sup>. Si bien esta declaración no afectaría las obligaciones interna-

---

94 BUERGENTHAL, Thomas. **Ob. Cit.**, 1995, pp. 292-298.

95 HENKIN, Louis. **Ob. Cit.**, 1995, p. 346. En este tema se recomienda revisar también: BUERGENTHAL, Thomas. "Self-Executing and Non-Self-Executing treaties in national and international law" en *Academy of International Law. Recueil des Cours*. Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pp. 313-392.

96 LILLICH, Richard. **Invoking International Human Rights Law in Domestic Courts**. Washington DC. American Bar Association, 1985, pp. 2-4.

97 Revisar al respecto el Art. II, Sección 3 de la Constitución de los EEUU y HENKIN, Louis. **Ob. Cit.**, 1996, p. 39.

98 Textualmente, dice: "Nothing in this Convention requires or authorizes legislation, or other action, by the United States of America prohibited by the Constitution of the United States as interpreted by the United States". BUERGENTHAL, Thomas. **Ob. Cit.**, 1995, p. 296.

cionales, sí impide que los ciudadanos norteamericanos puedan hacer exigibles ante el sistema judicial de los EEUU los derechos garantizados por estos pactos<sup>99</sup>.

Por todo ello, el sistema de RUD's ha recibido severas críticas de importantes juristas quien ven en su empleo una decisión más política que jurídica<sup>100</sup>.

En esta parte es muy importante dar cuenta del tema de los conflictos entre normas, esto es, qué sucedería si el tratado que se pretende ratificar va en contra de la Constitución de los EEUU. En estos casos, se justificaría ampliamente el uso de las RUD's. Ahora bien, si el conflicto se presenta entre el referido tratado y las normas internas, el asunto varía, ya que si en este caso nos encontráramos frente a un tratado *self-executing*, éste derogaría la norma interna<sup>101</sup>.

### 3.1.2 La Costumbre Internacional

Buergenthal sostiene que la costumbre internacional tiene el mismo rango que la *Federal Common Law*, lo cual implica que –no obstante no tener un rango mayor al de los *Federal Statute*- si deroga toda *State Law* en conflicto con ella<sup>102</sup>.

Para Lillich<sup>103</sup>, la costumbre internacional deroga toda *State y Local Law* que se le oponga y probablemente podría derogar también las *Federal Statutes* y los pactos internacionales que vayan en contra.

Si bien no está mencionado en la Constitución, la Suprema Corte ha dispuesto que la costumbre internacional es parte del derecho de los EEUU y que debe ser aplicado por las cortes de justicia cuando sea necesario.

Lillich resalta las diferencias que existen con el caso de la costumbre internacional, la cual se convierte ipso facto en *Supreme Federal Law* y, por lo tanto, puede regular las actividades, relaciones o intereses dentro de los EEUU<sup>104</sup>.

Resulta importante recoger qué elementos consuetudinarios relacionados con el tema de los derechos humanos han sido recogidos por el derecho norteamericano. En este sentido, debemos referirnos al Numeral 702 del *Restatement (Third)*, el cual establece que un estado violará el derecho internacional si –dentro de su política- practica, propicia o perdona cualquiera de los siguientes actos<sup>105</sup>:

- a) Genocidio.
- b) Esclavitud o comercio de esclavos.

99 BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, 1997, p. 220.

100 BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, 1995, p. 297.

101 BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, 1995, p. 297; p. 310.

102 BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, 1995, p. 310; p. 317. Ver también: LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1985, p. 1.

103 : LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1990, p. 70.

104 *Ibid.*, p. 69.

105 American Law Institute. *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*. 1987.

- c) Muerte o desaparición de individuos.
- d) Tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.
- e) Detención prolongada y arbitraria.
- f) Discriminación racial de manera sistemática.
- g) Un modelo permanente de graves violaciones en contra de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Y aquí vuelve a cobrar importancia el tema de la ratificación por parte de los EEUU de los tratados sobre derechos humanos ya que, como señala Buergenthal, aún en el caso que el tratado sea *non-self-executing*, las cortes podrán analizar si alguna de las provisiones de los tratados forman parte de la costumbre internacional y, en este sentido aplicarlas tal cual.

### 3.2 El Ambito Interno

Un primer elemento en esta parte es el denominado *Bill Of Rights*, el cual se anexa a la Constitución de los EEUU. Cada una de las Enmiendas descritas en esta parte, reconoce a los ciudadanos norteamericanos el ejercicio de la libertad de religión, de expresión, de prensa, el derecho a reunión, de petición, a la intimidad, al debido proceso, a la propiedad, al voto, a no ser discriminado por razones de sexo, etc.

Ahora bien, en lo que se refiere a las relaciones de los EEUU con otros países en materia de derechos humanos, existen una serie de normas que se vinculan especialmente con el tema de la asistencia humanitaria y militar. La mayor parte de esta legislación fue elaborada durante la década del 70, con dos objetivos fundamentales: contribuir a la disminución y eliminación de las violaciones de derechos humanos existentes en ciertos países y marcar una separación entre los EEUU y los gobiernos represivos<sup>106</sup>.

Resulta pertinente mencionar la Sección 32 de la *Foreign Assistance Act* de 1973, promulgada el 13 de diciembre de ese año, la cual señalaba que el Gobierno de los EEUU debería negar toda ayuda económica y militar a cualquier gobierno que resultara responsable de la detención de sus ciudadanos por razones políticas<sup>107</sup>. Dicho documento, sin embargo, fue presentado sólo como recomendación y finalmente vetado por el Presidente Ford<sup>108</sup>.

Por otro lado, cabe mencionar la *International Development and Food Assistance Act* de 1975, que constituye la primera norma relativa a los derechos humanos que prohíbe la ayuda a los gobiernos violadores de los derechos humanos, aunque permite alguna excepción si la ayuda beneficiaba directamente a la gente necesitada de cada país. En 1976, la *International Security Assistance and Arms Export Control Act* instruye al Presidente para que formule y conduzca los programas de asistencia por razones de seguridad de tal manera que promueva el tema de los derechos humanos.<sup>109</sup>

---

106 YOUNGERS, Coletta. *Circumventing the Law: U.S. Human Rights Policy toward Latin America*. Georgia, WOLA, 1984.

107 National Policy Panel of the United Nations Association of the United States. *Ob. Cit.*, p. 22.

108 YOUNGERS, Coletta. *Ob. Cit.*, 1984, p. 3.

109 HANNUM, Hurst y FISCHER, Dana D. *Ob. Cit.*, p. 16-17.

Por otro lado, debe decirse que hacia finales de los 70, la *Foreign Assistance Act* de 1961 recibió dos importantes modificaciones: la Sección 502 (B) y la Sección 116 (E)<sup>110</sup>. La primera modificación fue introducida por Fraser y estaba orientada a la reducción o terminación de la *asistencia militar* hacia los gobiernos que encajen en “un modelo consistente de graves violaciones”<sup>111</sup> de los derechos humanos internacionalmente reconocidos”. Sin embargo, se establecía como excepción aquellos casos en los cuales existieran “circunstancias extraordinarias que necesiten la continuación de la ayuda militar y la venta de armas y -dado los hechos- resulte de interés para los EEUU el seguir con dicha ayuda”<sup>112</sup>.

Ahora bien, para determinar si un gobierno encajaba o no en el modelo descrito por esta Sección, era necesario contemplar la existencia de cuatro elementos básicos<sup>113</sup>:

- a) Debía tratarse de violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos.
- b) El impacto debía ser significativo.
- c) Los abusos debían ser numerosos y recurrentes y no debían haberse tomado medidas para corregirlos.
- d) El gobierno debía ser el responsable.

Asimismo, dicha Sección solicita a la Administración la elaboración de un Informe Anual en relación a la situación de los derechos humanos en aquellos países que reciban asistencia por parte de los EEUU<sup>114</sup>.

Las reacciones ante esta disposición no se hicieron esperar y es así como en 1975 el Sub-Secretario de Estado, Carlyle E. Maw, declaró su oposición a la denegación de ayuda militar en función a los récords de derechos humanos de los diferentes países. Asimismo, el Presidente Ford se opuso a que la Sección 502 (B) se volviera obligatoria<sup>115</sup>, no obstante lo cual, esto se llegó a concretar hacia 1978 como reacción directa del Congreso ante la actitud moderada del Presidente Carter<sup>116</sup>.

Por su parte, la importancia de la Sección 116 o Enmienda Harkin, referida a la *asis-*

110 NEWMAN, Frank y WEISSBRODT, David. **International Human Rights: Law, Policy, and Process. Selected International Human Rights Instruments and Bibliography for Research on International Human Rights Law.** Ohio, Anderson Publishing Co., 1996. pp. 191-196. Ver también: FORSYTHE, David P. **Ob. Cit.**, 1988, pp. 52-69.

111 Como “graves violaciones” se incluían la tortura; la detención o castigo cruel, inhumano o degradante; la detención prolongada sin cargos o cualquiera otra negación flagrante de la vida o seguridad de una persona. WEISS FAGEN, Patricia. “US Foreign Policy and Human Rights: The Role of Congress” en CASSESE, Antonio (ed.). **Parliamentary control over Foreign Policy.** 1980, p. 117.

112 COHEN, Stephen. **Ob. Cit.**, pp. 250-251.

113 **Ibid.**, pp. 266-268.

114 **Ibid.**, pp. 247-248.

115 **Ibid.**, pp. 252-253. FORSYTHE, David P. **Ob. Cit.**, 1988, p. 52.

116 SALZBERG, John. **Ob. Cit.**, 1986, p. 65



*tencia económica*<sup>117</sup>, radica en que mediante ella se disponía la suspensión de la ayuda económica por parte de los EEUU hacia los países que encajaran en el marco de violaciones establecido por la modificación anterior.<sup>118</sup> Asimismo, la subsección (e) de dicha Sección pretendía promover el desarrollo de una serie de programas y actividades orientados a promover la adherencia a los derechos civiles y políticos por parte de los países que resultaran elegidos para esta asistencia.<sup>119</sup>

De otro lado, es importante referirse a la Sección 701, 703 y 705 de la *International Financial Institutions Act* de 1977<sup>120</sup>, mediante las cuales se establecen los estándares sobre derechos humanos que deben ser promovidos por los EEUU a través de su participación en las cuatro principales instituciones multilaterales de desarrollo: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Africano de Desarrollo. El objetivo de esta modificación era canalizar la asistencia hacia los países que no violaban los derechos humanos y oponerse a la asistencia que pudiera darse mediante estas instituciones multilaterales a los países que encajaran en un modelo de violaciones de derechos humanos, a menos que dicha asistencia estuviera dirigida específicamente hacia los programas que servían a las necesidades básicas de los ciudadanos del país en cuestión<sup>121</sup>.

Asimismo, cabe mencionar el rol del Congreso en la elaboración de la Legislación Específica por países (*Country Specific Legislation*), cuyo objetivo es forzar al Ejecutivo para que suspenda la asistencia de los EEUU hacia los países que no cumplen con las leyes vigentes y/o se hallan inmersos en situaciones de violación de los derechos humanos. Para ello, en muchos casos se han establecido ciertas condiciones que los diferentes países deben cumplir para recibir la ayuda financiera<sup>122</sup>. Por lo general, la duración de estas disposiciones es de un año, término que puede ser renovado o extendido, según la actitud que asuma el gobierno en cuestión.<sup>123</sup>

Finalmente, debemos referirnos a los fallos judiciales que han producido las cortes de los EEUU en relación al tema de los derechos humanos, especialmente en los lineamientos que han dado sobre la manera en que deben interpretarse los tratados de derechos humanos a nivel interno<sup>124</sup>.

117 La importancia en este tema va mas allá de los aspectos meramente económicos, ya que esta asistencia es vista como un símbolo del apoyo y aprobación americanos. National Policy Panel of the United Nations Association of the United States, *Ob. Cit.*, p. 58. Ver también: FARER, Tom. "On a Collision Course: The American Campaign for Human Rights and the Antiradical Bias in the Third World" en: KOMMERS, Donald P. and LOESCHER, Gilbert D. *Ob. Cit.*, pp. 263-277).

118 SALZBERG, John. *Ob. Cit.*, 1986, p. 18.

119 American Association of the International Commission of Jurists. *Human Rights and US Foreign Policy. The First Decade 1973-1983*. New York, 1984, p.12.

120 NEWMAN, Frank y WEISSBRODT, David. *Ob. Cit.*, p. 196-198.

121 SALZBERG, John. *Ob. Cit.*, p. 18.

122 NEWMAN, Frank y WEISSBRODT, David. *Ob. Cit.*, p. 395.

123 Entre los países que han sido objeto de esta tipo de legislación, tenemos: Argentina, Chile, Haití, El Salvador, etc. Thomas Buergenthal, *Ob. Cit.*, p. 306. Ver también: FORSYTHE, David P. *Ob. Cit.*, 1988, pp. 101-118.

124 Sobre esta parte, recomendamos revisar: HENKIN, Louis. "International Human Rights standards in national law: The jurisprudence of the United States" en CONFORTI, Benedetto y

En este sentido, cabe referirse a cierto aspecto que implica una limitación en cuanto al accionar de las Cortes en esta materia y que tiene que ver con la declaración de *non-self-executing*, que se le añade a los tratados de derechos humanos y mediante la cual se asegura que los tratados en cuestión no produzcan derechos individuales directamente exigibles en las cortes norteamericanas, como ya vimos<sup>125</sup>.

En primer lugar, debemos mencionar aquéllos casos en los cuáles se ha invocado las provisiones de la Carta de las Naciones Unidas. Así, tenemos el caso *Sei Fujii vs. California (38 Cal. 2d 718 P. 2d 617, Cal. 1950)*<sup>126</sup> en el cual una *lower corte* de California invalidó las provisiones discriminatorias de la *California Alien Land Law*, con base en los Arts. 55 y 56 de la Carta de la ONU sobre discriminación racial. Dicha norma prohibía a los ciudadanos extranjeros que no calificaran para la adquisición de la nacionalidad norteamericana el adquirir propiedad en dicho Estado. En este caso, la Suprema Corte de California dejó sin efecto dicha ley pero lo hizo por diferentes fundamentos, esto es, por ir contra la 14 enmienda, y dejó en claro que las provisiones de la carta de la ONU eran *non-self-executing* y, por lo tanto, carecían de la necesaria fuerza legal interna para invalidar la ley de California.

Contra lo establecido en este caso, se citan frecuentemente otros fallos como el principio enunciado en *Asakura v. Seattle (265 US 332 1924)*, el cual sostiene que «los tratados se deben interpretar en un espíritu amplio y libre y que cuando dos interpretaciones son posibles, prima aquella que favorece los derechos, no la que los restringe»<sup>127</sup>. Para Lillich, en la actualidad no se puede sostener que las cláusulas de la Carta sean tan vagas e indefinidas como para establecer obligaciones que no puedan exigirse en las cortes de los EEUU, no sólo porque resulta aplicable la costumbre internacional, sino también porque la ONU ha adoptado una serie de instrumentos que le dan contenido a esos artículos.

En este orden de ideas, y en contra de lo sentado por Sei, tenemos también el caso *People of Siapan ex rel. Guerrero v. Departamento del Interior de los EEUU (502 F. 2d 90 - 9th Cir. 1974)*<sup>128</sup>, en el cual se sostiene que el acuerdo de los EEUU con la ONU creando el *Trust Territory* de las Islas del Pacífico eran *self-executing*. Se dijo que la calidad del tratado se debía determinar en cada caso en virtud de diferentes factores como los propósitos y objetivos de los creadores, la existencia de los procedimientos internos y las instituciones apropiadas para la implementación directa, la posibilidad de métodos alternativos de implementación y las consecuencias sociales inmediatas y a largo plazo del *self* y *non-self-execution*.

Otro tema en el cual las cortes de los EEUU han tenido un papel relevante, es el del conflicto entre un tratado y una ley dada con posterioridad. En este punto, debemos citar *Diggs v. Schultz (470 F. 2d. 461 DC Cir 1972)*<sup>129</sup>, caso en el cual la Corte declara válido

---

FRANCIONI, Francesco (ed.). *Enforcing International Human Rights in Domestic Courts*. Martinus Nijhoff Publishers, 1997, pp. 189-205.

125 BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, 1995, p. 295-296.

126 *Ibid.*, p. 312. LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1985, p. 2-4.

127 LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1985, p. 4-7.

128 *Ibidem*.

129 HANNUM, Hurst y FISCHER, Dana D. *Ob. Cit.*, p. 44.

un estatuto que permite la importación de cromo de Rhodesia y por lo tanto pasa por encima de la Resolución 232 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Relacionado con este tema, tenemos el caso *Diggs v. Dent: (1975)*<sup>130</sup>, en el cual una Corte Federal de Distrito establece que mientras la Carta impone precisas obligaciones internacionales para los EEUU, los tratados no confieren a los ciudadanos derechos exigibles ante las Cortes, a menos que el tratado sea *self-executing*.

Merece la pena citar aquí el caso *Oyama v. California*<sup>131</sup>, en el cual dos jueces de la Corte, al dejar de lado una parte de la California Alien Land Law por ir contra la 14 Enmienda, remarcan que la inconsistencia de este estatuto con la Carta de la ONU es una razón adicional para condenar el Estatuto. Si bien ninguno de los 4 jueces sostuvo que las provisiones de la Carta invalidaban automáticamente las contradictorias State Law, todos estaban de acuerdo en decir que “el hecho que un artículo de la Carta de la ONU sea incongruente con una *State Law* es un argumento contra la validez de dicha ley”.

Otro tema que ha jugado un rol esencial en las cortes norteamericanas es el de la costumbre internacional. Así, en el caso *Filartiga v. Peña-Irala (630 F. 2d 87, 2<sup>nd</sup> Cir. 1980)*<sup>132</sup>, dos ciudadanos paraguayos inician una acción contra otro paraguayo por la tortura y muerte de su hijo y hermano, y basan su acción en el *Alien Tort Claims Act* de 1789. Dado que los EEUU no habían ratificado un tratado prohibiendo la tortura que sirviera de fundamento para los demandantes, el asunto se centraba en si la tortura violaba la costumbre internacional. La Corte Distrital de los EEUU sostuvo que la tortura de un paraguayo en su país y a cargo de paraguayos, no violaba la costumbre internacional. La Corte de Apelaciones para el Segundo Circuito sostuvo que “un acto de tortura cometido por un oficial estatal contra alguien detenido viola las normas establecidas del derecho internacional de los derechos humanos y, por lo tanto, la ley de las naciones”. El Juez Kaufman llegó a la conclusión que la tortura por parte de oficiales estaba prohibida por el derecho de las naciones, no admitiendo distinción en el tratamiento a extranjeros y a ciudadanos.

Para Lillich, la importancia de *Filartiga* está en establecer que la tortura viola la costumbre internacional pero también en demostrar a los abogados cómo otras violaciones contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos podían ser remediadas en las cortes de los EEUU, aún cuando las víctimas fueran extranjeros.

Otro caso que se debe citar en este tema es *Fernández v. Wilkinson (505 F. Supp. 787)*<sup>133</sup>. Aquí, se trata del caso de un refugiado cubano que llegó a Cuba en 1980 como parte de la flotilla de la libertad y posteriormente fue detenido. La Corte Distrital sostuvo que era un acto ilegal y que si bien la detención no viola la Constitución de los EEUU ni su derecho interno, sí va contra el Derecho Internacional, específicamente contra la costumbre internacional. La importancia de este caso se encuentra en que por primera vez una corte de los EEUU emplea la costumbre para dar una protección más amplia que la de la Constitución o de los *Federal Statutes*.

---

130 LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1985, p. 4-7

131 LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1990, p. 76.

132 *Ibid.*, p. 71. Asimismo, revisar: BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, 1985, p. 315.

133 LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1985, pp. 14-15. LILLICH, Richard. *Ob. Cit.*, 1990, p. 73.

Otro punto en el cual las cortes han tenido un rol decisivo es el referido a las condiciones de los tratados como *self* o *non-self executing*. En este punto, debemos citar el caso *Foster vs. Nielson* (27 US 253, 2 Pet. 253, 7 L. Ed.415 1829)<sup>134</sup>, en el cual el Juez John Marshall se negó a dar efecto a una disposición de un tratado de 1819 entre España y los EEUU, en base al cual el demandante reclamaba su derecho a dividir la tierra en parcelas.

El referido Juez sostuvo que: “Un tratado es, en su naturaleza, un contrato entre dos naciones, no un acto legislativo. Este no afecta generalmente, en sí mismo, el objeto del tratado, especialmente en la medida que su operación es infra-territorial, pero es llevado a ejecución por el poder soberano de las cada una de las partes. En los EEUU, se ha establecido un principio diferente. Nuestra Constitución declara que un tratado es *Law of the Land*. Por lo tanto, debe ser considerado por las cortes de justicia como el equivalente de un acto del legislativo, siempre que opere por sí mismo sin la ayuda de ninguna provisión legislativa. Pero cuando los términos de la estipulación implican un contrato, cuando cualquiera de las partes se compromete a desarrollar una ley particular, el tratado está dirigido al aparato político, no al judicial, y el legislativo debe ejecutar el contrato antes que éste pueda convertirse en una regla para la Corte”.

#### 4. EL CASO PERUANO

En esta parte, analizaremos cuál ha sido la actitud de los EEUU frente al Gobierno del Presidente Fujimori en el manejo del tema de los derechos humanos, para lo cual conjugaremos todos los elementos descritos hasta el momento, dando cuenta de cuál ha sido su aplicación práctica.

Al respecto, podemos decir que las relaciones entre el Perú y los EEUU sufrieron un giro vertiginoso con la llegada de Alberto Fujimori al gobierno peruano. Frente a la tensión existente a consecuencia de las medidas económicas dispuestas por el ex-Presidente Alan García<sup>135</sup>, el nuevo Gobierno ofrece una voluntad de mayor entendimiento que hace que la Administración Bush alabe en el nuevo Gobierno “su compromiso con la lucha antinarcóticos y antisubversiva, así como su voluntad de adherirse a los estándares internacionales de derechos humanos”<sup>136</sup>.

---

134 HANNUM, Hurst y FISCHER, Dana D. *Ob. Cit.*, pp. 46-47. Traducción propia.

135 Como antecedente, recomendamos revisar: Committee On Foreign Affairs House Of Representatives. *Human Rights in Peru*. Washington DC. 1985. Resulta interesante, por ejemplo, revisar el discurso inaugural de Gus Yatron, entonces Director del Sub-Comité en Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales, quien expresa la necesidad que la Administración Reagan se comprometa en el apoyo al entonces recién electo Presidente García, cuyos logros en materia de lucha contra la corrupción policial se destacan en ese momento. Por su parte, Elliot Abrams, entonces Encargado de los Asuntos Interamericanos a nivel del Departamento de Estado, expresó su preocupación en las acusaciones de García contra el Gobierno de los EEUU, a quien culpaba por los problemas en el Perú.

136 *Dispatch*, Octubre 29, 1990, p. 221. Asimismo, cabe destacar que la Administración Bush resalta un discurso del Presidente Fujimori en el cual el mandatario sostiene que “no se puede pensar en salir de la crisis nacional y lograr nuestro desarrollo económico y social, sin la desaparición de la producción ilegal de las hojas de coca” (Traducción propia). En: *Dispatch*, Setiembre 23, 1991, p. 709.

Básicamente, nosotros distinguimos algunos elementos fundamentales que nos dan una idea de la relación entre Perú y Estados Unidos durante la última década en el tema de los derechos humanos. Sobre ellos abundaremos a continuación.

#### 4.1 El Fujishock

Entre los hechos que marcan la relación entre ambos países debemos hacer mención del llamado “Fujishock”, esto es, el conjunto de medidas económicas dispuestas por el Gobierno de Fujimori a los pocos días de asumir el gobierno, el cual estableció nuevas reglas de juego. La intención del gobierno era reinsertarse en la comunidad financiera internacional, a través de un programa económico sugerido por los expertos del FMI y del Banco Mundial<sup>137</sup>, que demostrara la intención del Perú de vencer la gravísima inflación interna y de cumplir sus obligaciones internacionales. Lógicamente, muchos de los actores económicos internacionales vieron con agrado ésta serie de medidas y los préstamos e incentivos fueron produciéndose. Como es lógico, en este tema el respaldo de los EEUU era fundamental, con lo cual las exigencias que el gobierno norteamericano planteaba en materia de derechos humanos cobraron mayor relevancia<sup>138</sup> dado el vínculo que a nivel de la Administración de Gobierno existe entre ambos temas, como ya hemos visto.

#### 4.2 El Autogolpe

Otro hecho crucial fue el Autogolpe decretado por el Presidente Fujimori el 5 de abril de 1992, luego del cual la Casa Blanca se pronunció condenando la medida y calificándola como “un lamentable retroceso en la causa de la democracia en el hemisferio”<sup>139</sup>.

Al respecto, resulta interesante referirse al discurso pronunciado por el Secretario de Estado Baker ante la OEA, apenas una semana después de las drásticas medidas anunciadas por el Presidente Fujimori<sup>140</sup>.

En dicha oportunidad, Baker insistió en resaltar la crisis que venía sufriendo el pueblo peruano al momento que Alberto Fujimori asumió el poder. Sin embargo, deja en claro que las medidas tomadas por el Gobierno del Perú eran injustificadas y que el Gobierno de los EEUU suspendería toda nueva ayuda hasta que la democracia fuera restaurada en el Perú. No obstante, Baker deja ver la intención del Gobierno de los EEUU de colaborar en

---

137 COCHRANE, Nicholas. **Perú-US Relations under the Fujimori Government**. Washington DC. CRS Report for Congress, 1991. Al respecto, ver también: HARTFIELD, Laura Z. “Revolutionary changes are occurring in Perú, and the Future for US Business Brightens” en: **Business America**, Setiembre 3, 1992, pp. 23-25

138 WOLA. **Ob. Cit.**, 1984, p. 41.

139 DOHERTY, Carrol J. “Lawmakers support decision to halt funding for Peru” en: **Congressional Quarterly Weekly Report**, Abril 11, 1992, p. 961.

140 En el momento del Autogolpe, Bernard Aronson se encontraba en el Perú para discutir con el Presidente. Fujimori nuevas iniciativas para el desarrollo económico y para el combate contra el narcotráfico. Con las medidas adoptadas por el Gobierno Peruano, las conversaciones no se realizaron. . BAKER, James A. “The need to restore the Democracy in Perú” en: **Dispatch**, Mayo 18, 1992, p. 393.

este proceso y, por tal motivo, presenta la iniciativa de formar una Misión<sup>141</sup> a nivel de la OEA que visite el país y participe en la restauración de la democracia.

En el mes de mayo de ese año, el Presidente Fujimori hizo una aparición sorpresiva en Bahamas, donde se encontraban reunidos los representantes de la OEA y prometió la celebración de elecciones para los próximos meses<sup>142</sup>.

A nivel del Congreso, hubo reacciones airadas como la del Senador Edward Kennedy, quien propuso que el Presidente Bush certificara que el Presidente Fujimori había retrocedido en sus medidas antidemocráticas, antes de que se le restaurara la ayuda económica. En este sentido, la *House of Foreign Affairs Committee* aprobó una Resolución (*H Con Res 306*) mediante la cual se urgía al Presidente Bush a continuar con la suspensión de la ayuda<sup>143</sup> y la aprobación de créditos internacionales, hasta que la democracia fuera restaurada en el Perú<sup>144</sup>.

En este sentido, el rol que el Congreso jugó vigilando el cumplimiento de los estándares internacionales en derechos humanos motivó algunas reacciones del gobierno peruano, tales como el anuncio del Presidente peruano sobre la creación del Registro de Detenidos hacia agosto de 1992 y la autorización a los representantes de la Cruz Roja para visitar las cárceles peruanas<sup>145</sup>.

#### 4.3 La Lucha Antiterrorista

Calificados como rebeldes, insurgentes, revolucionarios y demás, las acciones de "Sendero Luminoso" (en adelante, SL) han sido consideradas como las más sanguinarias de la historia mundial. Originario de Ayacucho, SL hace su aparición a la vida pública hacia 1980, con la quema de ánforas electorales en la región de Chucchi. En aquel momento, nadie imaginaba que lo que fue calificado como "actos de abigeos" sería el inicio de una secuela de crímenes y destrucción que castigaría al Perú por más de una década.

Los diferentes regímenes que asumieron el Gobierno del Perú desarrollaron esfuerzos infructuosos en la lucha contra SL. Con un Poder Judicial atemorizado ante las amenazas de los terroristas y la falta de seguridad reinante, era prácticamente imposible pensar en el fin de las acciones de violencia<sup>146</sup>. En este sentido, la Administración Bush se pronunció

141 Como es sabido, con los resultados de la visita de esta Misión al Perú, se emite la Resolución 2/92 sobre la Restauración de la Democracia en el Perú, la cual reconoce el compromiso del Gobierno Peruano de convocar a las elecciones del Congreso Constituyente, para las cuales se nombraría una misión de observadores. *Dispatch*, Junio 29, 1992, p. 526.

142 MCCLINTOCK, Cynthia. "Peru's Fujimori: A Caudillo derails democracy" en: *Current History* 92, No. 572. 1993, p. 116.

143 WOLA. *After the Autogolpe: Human Rights and the U.S. Response*. Washington DC, 1994, p. 42.

144 DOHERTY, Carrol J. *Ob. Cit.*, p. 961.

145 OLUFUNMILAYO B., Arewa. y O'ROURKE, Susan. "Country-Specific Legislation and Human Rights: The Case of Peru" en: *Harvard Human Rights Journal*, No. 5, 1992, pp. 183-192.

146 Asimismo, se debe mencionar que durante el Gobierno de Alan García apareció otro grupo que desarrollaba acciones de violencia, denominado "Comando Rodrigo Franco". Si bien nunca se

calificando a SL como “el más brutal y despiadado grupo guerrillero de América Latina”<sup>147</sup>.

En este tema, la Administración norteamericana fue clara al decir que SL sólo podría ser vencido por los peruanos y que no existía una solución directa por parte del gobierno de los EEUU. Sin embargo, el Departamento de Estado da ciertos lineamientos sobre la manera en que debía enfrentarse la lucha contra SL<sup>148</sup>.

En primer lugar, se instaba a la comunidad internacional a centrarse en las atrocidades cometidas por este grupo terrorista. Asimismo, se sostenía algo interesante en relación a las razones del surgimiento y desarrollo de SL. Así, se dijo que las bases para su desarrollo eran los dos tercios de peruanos que vivían en situación de pobreza y la crisis económica en general, que era aprovechada por SL, todo lo cual hacía necesaria la participación de la comunidad internacional para ayudar al Gobierno Peruano a superar dicha crisis. Este es el fundamento del Gobierno de Bush para hacer énfasis en el apoyo que el gobierno de los EEUU le brinda al Perú: US\$200.7 millones de dólares en asistencia directa (de los cuales, US\$157.2 millones eran sólo de ayuda económica); la preferencia en las relaciones comerciales con los EEUU; US\$ 5 millones de dólares extra en el programa de ayuda en casos de mortalidad infantil; etc.

Finalmente, se dieron las pautas sobre lo que debería ser la estrategia del gobierno peruano para combatir a SL<sup>149</sup>:

- a) Extender la presencia del Gobierno en las áreas rurales y en las nuevas áreas urbanas (“pueblos jóvenes”).
- b) Incrementar las medidas de seguridad.
- c) Reformar y reforzar el sistema de administración de justicia, de modo que el debido proceso se viera garantizado<sup>150</sup>.

Es interesante notar como el tema de la lucha contra el terrorismo resulta vinculado con la lucha antinarcoóticos, no sólo por la relación probada que existía entre SL y el

---

pudo probar claramente el vínculo de este movimiento con el Gobierno, siempre se especuló al respecto. Es interesante notar, además, que dicho Comando desaparece de la escena política del Perú al término del gobierno aprista. Asimismo, debe mencionarse las acciones del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) el cual fue cobrando relevancia en la escena peruana hasta el punto de haber planeado una estrategia de asalto al Congreso Peruano –acción que fue detenida por la policía- y de llevar a cabo la toma de rehenes en la Residencia del Embajador Japonés en Lima, hacia fines de 1996.

147 **Dispatch**, Septiembre 23, 1992, pp. 708-710.

148 ARONSON, Bernard W. “Peru’s Brutal Insurgency: Sendero Luminoso” en: **Dispatch**, Marzo 23, 1992, p. 238.

149 **Dispatch**, Marzo 23, 1992, p. 238.

150 En esta parte, la participación de los EEUU se da en el Programa de Administración de Justicia financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de Entrenamiento en Investigación Criminal del Departamento de Justicia (ICITAP). **Dispatch**, Marzo 23, 1992, p. 239.

MRTA con los grupos que se dedican al narcotráfico en el país, sino también porque –tal como lo reconoce el propio Departamento de Estado- “la prioridad de los EEUU era la cocaína, mientras que la prioridad del Perú era SL”. Por ello, lo primordial era conciliar las prioridades de ambos países<sup>151</sup>.

#### 4.4 La Lucha Antidrogas

Este tema se ha presentado como una constante en las relaciones entre el Perú y los EEUU, lo cual se entiende si se toma en cuenta que el 95% de las narcóticos consumidos ilícitamente en los EEUU provienen de otros países<sup>152</sup>. Por ello, la cooperación internacional orientada a detener la producción y el tráfico de drogas es un elemento central en la política exterior de los EEUU.

Hacia 1990, la estrategia interna de lucha contra las drogas incluía como puntos centrales el desmantelamiento de las organizaciones de narcotraficantes; la reducción del abastecimiento de narcóticos provenientes del exterior por medio del apoyo legal, militar y económico hacia Perú, Bolivia y Colombia<sup>153</sup>; la prioridad a los esfuerzos antidrogas en las relaciones bilaterales de los EEUU, etc.<sup>154</sup>.

Un punto interesante de partida para el análisis es la Cumbre de Cartagena, realizada el 15 de febrero de 1990 y en la cual se reunieron los Presidentes de EEUU, Bolivia, Colombia y Perú. En esta reunión, el Presidente Bush expresó su absoluto compromiso en la guerra contra las drogas, para lo cual no sólo ofrecía disminuir el consumo interno sino también asistir a otros países en el desarrollo de programas alternativos a los de la siembra de coca. Para ello, el monto correspondiente al presupuesto internacional para la lucha contra las drogas en Colombia, Bolivia y Perú se incrementó en siete veces de 1989 a 1991<sup>155</sup>. Como consecuencia de esta reunión los países de la Región Andina se comprometieron a luchar contra el tráfico de drogas y a desincentivar el cultivo ilícito de coca. Asimismo, se dieron una serie de acuerdos bilaterales para tal efecto; en el caso del Perú, ambos países firmaron acuerdos relacionados con el intercambio de información tributaria y financiera y el intercambio de notas en los casos de extradición<sup>156</sup>.

En relación a la ayuda que el gobierno de los EEUU brindó al Perú en este tema, tenemos que hacia marzo de 1990 nuestro país recibió aproximadamente US\$19 millones de dólares en equipo y entrenamiento para la Policía Nacional, específicamente para el desa-

151 **Ibidem.**

152 Cabe decir, asimismo, que el órgano central que se encarga del tema de la lucha antinarcóticos es el Bureau for International Narcotics Matters del Departamento de Estado. **Dispatch**, Setiembre 10, 1990.

153 En este sentido, cabe mencionar que en 1990 se destinaron US\$ 423 millones de dólares a Colombia, Perú y Bolivia, por concepto de ayuda económica, legal y militar. **Dispatch**, Setiembre 10, 1990, p. 83.

154 **Ibidem.**

155 Con la llegada de Bush al gobierno, el presupuesto interno para la lucha antidrogas se incrementó en un 67% , mientras que el internacional aumentó en un 73%. **Dispatch**, Setiembre 3, 1990, p. 15.

156 **Dispatch**, Setiembre 3, 1990, p. 83-84.



rollo de las operaciones antidrogas en el Valle del Alto Huallaga, siendo Santa Lucía la Base central de operaciones<sup>157</sup>.

En este tema, es importante referirse a la *International Narcotics Control Act* (INCA) de 1990<sup>158</sup>, documento que introduce el tema de los derechos humanos dentro de las condiciones para aprobar los desembolsos por este concepto y al Acuerdo firmado el 15 de mayo de 1991 entre Perú y EEUU, el cual tiene como objetivo fundamental el diseño de una nueva estrategia para combatir dicho problema<sup>159</sup>.

Cabe decir, entonces, que la INCA establecía que el gobierno receptor de la ayuda norteamericana debería “haber experimentado un progreso significativo en la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos”, lo cual implicaba que el gobierno en cuestión pudiera garantizar la inexistencia de casos de tortura, detención, desapariciones u otras situaciones de denegaciones flagrantes del derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona; el libre acceso de los representantes de las diferentes organizaciones internacionales (ONU, OEA, etc.) a los lugares de detención y que las instituciones civiles tuvieran control efectivo sobre las actividades militares y policiales antinarcóticos y antisubversiva.<sup>160</sup>

En este caso, frente a la necesidad de desarrollar una sólida estrategia en la lucha contra las drogas que implicara el desembolso de asistencia económica por parte de los EEUU hacia el Perú, aparece el tema de las violaciones de derechos humanos de las que se considera responsable al Gobierno Peruano y que motivó que el tema de la asistencia económica a nuestro país fuera discutido ampliamente a nivel del Ejecutivo y del Congreso de los EEUU<sup>161</sup>.

Para algunos analistas, la Administración Bush había contribuido a crear una imagen del Presidente Fujimori como un líder de la democracia y de los derechos humanos, con el objetivo de justificar la ayuda que le brindaba el gobierno norteamericano en la lucha antidrogas, lo cual era incoherente si se tenía en cuenta el aumento de poder que recibían las fuerzas armadas durante su mandato, atentando contra el desarrollo del poder civil<sup>162</sup>.

Sin embargo, la Administración Bush determinó en julio de 1991 que el Perú había cumplido satisfactoriamente con los estándares señalados por la INCA, no obstante los informes negativos presentados por distintas organizaciones dedicadas al tema de los derechos humanos. Por ello, la Administración comunica al Congreso su intención de asignar

---

157 En este sentido, el gobierno de los EEUU destacó las acciones de la Policía Nacional Peruana que hacia 1991 había destruido 150 laboratorios clandestinos y había atacado las redes de narcotráfico que se desarrollaban en esta zona. *Dispatch*, Setiembre 23, 1991, p. 709.

158 *International Narcotics Control Act of 1990*, CIS 90-PL101-623, December 1990.

159 COCHRANE, Nicholas. *Ob. Cit.*, p. 1.

160 La traducción ha respetado el uso de términos como “counterinsurgency activities” incluidos en el original. OLUFUNMILAYO B., Arewa. y O’ROURKE, Susan. *Ob. Cit.*, pp. 183-192.

161 WOLA, *Ob. Cit.*, 1994, p. 37.

162 ANDREAS, Peter. “Fujimori’s Coup” en: *The Nation*, Abril 1992, p. 544.

US\$ 94.9 millones al Perú por concepto de asistencia militar, lo cual no fue aceptado por el órgano legislativo<sup>163</sup>.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el gobierno peruano declinó su participación en el programa FMF<sup>164</sup> correspondiente a 1990, el cual proveía de US\$35.9 millones de dólares en asistencia militar en el programa de antinarcóticos. En esta oportunidad, el Presidente Fujimori declaró que sus objetivos eran los de un programa que incluyera más de sus preocupaciones económicas y no centrarse sólo en el tema de la cooperación militar, con lo cual se marca un hito importante con el Presidente peruano como negociador y planteando sus condiciones en la materia. A nuestro juicio, la posición del Gobierno Peruano en este momento tenía su fundamento en los logros que el Perú venía teniendo en el tema. Esto fue reconocido, por ejemplo, hacia 1992 cuando el entonces Secretario de Estado, Bernard Aronson, declaró que durante la etapa previa al advenimiento de Fujimori al poder, el programa antinarcóticos que desarrollaba el Perú había carecido de solidez en su conducción.

En este sentido, resaltó la labor del Presidente en contra del tráfico de drogas y en el desarrollo de alternativas económicas para la supervivencia de los campesinos que dependían del cultivo de coca, por lo cual instó a la comunidad internacional en esa oportunidad, para continuar apoyando al presidente peruano en su camino hacia la reforma económica. Asimismo, Aronson destacó que la prioridad de los EEUU era "combatir el narcotráfico y no la insurgencia, no obstante la evidente colusión entre los narcotraficantes y los grupos guerrilleros en Colombia y Perú"<sup>165</sup>.

Otro hito importante en el análisis lo constituye la Cumbre de San Antonio, realizada en febrero de 1992 y en la cual el Presidente Bush plantea las áreas prioritarias en la lucha antidrogas: la reducción de la demanda por parte de los EEUU, la continuación de la reforma económica y la asistencia hacia los países productores -especialmente Perú y Bolivia- la reforma de los sistemas de administración de justicia, etc.<sup>166</sup>. Como resultado de esta reunión, se da la Declaración de San Antonio del 27 de febrero de 1992.

---

163 Posteriormente, el Congreso acordará destinar US\$60 millones de dólares al Perú, debido a la severa crisis económica que entonces aquejaba al país. Sin embargo, estableció algunas limitaciones en este punto, como por ejemplo el corte de US\$10.05 millones de dólares en ayuda militar para combatir a los grupos armados, mientras que se asignaban US\$ 3.7 millones para programas de acción cívica - armada. Asimismo, se estableció que se asignaría efectivamente el saldo de US\$24.9 millones en ayuda militar, siempre y cuando el Gobierno Peruano cumpliera con las condiciones establecidas en relación a los derechos humanos y la lucha antinarcóticos. OLUFUNMILAYO B., Arewa, y O'ROURKE, Susan, *Ob. Cit.*, pp. 183-192. Ver además: White House. "US Support for Peruvian Reform. Remarks upon President Fujimori's departure" en: *Dispatch*, Septiembre 23, 1991, p. 704.

164 FMF: Foreign Military Financing. *Dispatch*, Octubre 29, 1991, pp. 220-221.

165 Traducción propia. Cabe resaltar que entre los hechos concretos que se destacan tenemos que hacia fines de 1990 y comienzos de 1991 la Fuerza Aérea Peruana interceptó y detuvo dos aeronaves en la Base de Sta. Lucía que transportaban 220 kg. de cocaína. Ver al respecto: *Dispatch*, Marzo 18, 1992, p. 192-194. Además, revisar LEVITSKY, Melvin. "International Narcotics Control: Andean Strategy Update" en: *Dispatch*, Julio 15, 1991, p. 515.

166 BUSH, George. "Two Years after Cartagena: Assessing Accomplishments and Plans" en: *Dispatch*, Marzo 2, 1992, p. 145.

En esta ocasión, los progresos en la lucha antidrogas que se atribuyen al Perú son: la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional, gracias a la participación de los EEUU y del Japón en el Grupo de Apoyo a nuestro país; el desarrollo de programas de asistencia técnica a los campesinos de la zona del Alto Huallaga; la promoción de un favorable marco económico de apoyo al sector privado; etc.<sup>167</sup>

En esta oportunidad, el Presidente peruano rechazó los plazos impuestos por el gobierno de los EEUU para acabar con el flagelo de la droga, a menos que el Perú recibiera un incremento importante en ayuda económica. En dicha ocasión, Fujimori sostuvo que sólo se acabaría con el cultivo de la coca en el Alto Huallaga con el desarrollo económico de la región y no con la intervención militar<sup>168</sup>.

En este punto, muchos analistas resaltan que las opiniones eran ambivalentes en este momento: Por un lado, se quería continuar con el programa antidrogas pero, por otro lado, no se quería intervenir en la represión de SL, temiéndose la repetición de la guerra en Vietnam, teniendo en cuenta que la Administración Bush había reconocido la vinculación entre los grupos terroristas y el cultivo de drogas en el Valle del Huallaga<sup>169</sup>.

Hacia marzo de 1992<sup>170</sup>, el Departamento de Estado sostuvo que el Presidente Fujimori había desarrollado una serie de reformas durante 1991 destinadas a mejorar el récord del Perú en materia de derechos humanos. Entre dichas reformas, menciona el permiso que se le da a la CICR en setiembre de 1991 para visitar los centros militares de detención y la autorización que reciben los representantes del Ministerio Público para acceder a los puestos militares en las zonas de emergencia. Asimismo, se sostiene que la principal causa de violaciones de derechos humanos se encuentra en las actividades terroristas de SL y del MRTA y en la dificultad del gobierno de desarrollar una respuesta disciplinada.

Cabe decir que la ayuda económica en la materia formaba parte de la llamada Estrategia Andina, un programa de cooperación por 5 años destinado a combatir la producción y el tráfico de drogas entre los países andinos, para lo cual también se ponían en práctica programas económicos designados a desarrollar programas alternativos al cultivo de coca.

En este sentido, la Administración sostenía que negándose la asistencia al Perú no sólo se facilitarían el ingreso de cocaína a los EEUU, sino que también se “perdería la oportunidad de colaborar cercanamente con un valiente líder democrático que estaba trabajando por mejorar el respeto de los derechos humanos y por consolidar una democracia que se encontraba bajo el ataque de una brutal guerrilla”<sup>171</sup>.

Es interesante notar, de otro lado, como la asistencia en la lucha antidrogas por parte de los EEUU no fue suspendida al momento de producirse el Autogolpe de abril de 1992.

---

167 **Dispatch**, Marzo 2, 1992, p. 151.

168 RADU, Michael. “Can Fujimori Save the Peru?” en: **Bulletin of the Atomic Scientists**, 1992, p. 19.

169 **Dispatch**, Setiembre 23, 1991, p. 706

170 **Dispatch**, Marzo 2, 1992, p. 178

171 Traducción propia. ARONSON, Bernard. “Proposed US Economic and Military Aid to Peru”, **Dispatch**, Setiembre 23, 1991, pp. 708-711.

A nuestro juicio, entonces, el tema de la lucha antidrogas ha sido el principal en las relaciones de los EEUU con el Perú. Así, mientras en 1991 las violaciones de derechos humanos en nuestro país eran denunciadas continuamente por las ONGs dedicadas al tema, la Administración norteamericana solicitaba ayuda económica para el Perú, básicamente por la importancia que tenía nuestro país en la lucha antidrogas, dado que proveíamos el 60% de la producción mundial de hojas de coca<sup>172</sup>. De allí el interés norteamericano de asistencia al Perú, la cual no sólo debería consistir en el desembolso de fondos, sino también en la ayuda militar que permitiera combatir al terrorismo. Para ello, Aronson hace énfasis en la necesidad de la participación militar, la cual era la única fuente de la seguridad necesaria para combatir a narcotraficantes y terroristas<sup>173</sup>. Adicionalmente, se exige como esencial una mejora en las condiciones de los derechos humanos en el país, considerando que ésta era la única manera en que las fuerzas militares y policiales peruanas ganaran la confianza de la población<sup>174</sup>.

Ahora bien la ayuda militar proveniente de los EEUU hacia el Perú para combatir el tráfico ilícito de drogas, recibió duras críticas por parte de ciertos analistas norteamericanos, durante los años más cruentos de las acciones terroristas, ya que vieron en esto un refuerzo del poder militar en desmedro del poder civil, considerando la responsabilidad que muchas ONGs le atribuyeron a las fuerzas armadas en las violaciones de derechos humanos en el país<sup>175</sup>. Asimismo, pensaban que EEUU presionaba al Perú para iniciar la guerra contra las drogas, dado que nuestro país necesitaba los créditos a nivel internacional y sólo podría acceder a ellos con el respaldo de una potencia como la norteamericana; por ello, teníamos que aceptar la negociación en materia de drogas<sup>176</sup>.

Finalmente, cabe resaltar que el programa de lucha antidrogas que desarrolla la Administración Fujimori ha continuado logrando éxitos, lo cual llevó recientemente al General Barry McCaffrey a felicitar los logros del Perú en la materia y a resaltar especialmente la figura del Presidente Fujimori, durante su visita a Lima en el pasado mes de abril<sup>177</sup>.

#### 4.5 Los Reportes Anuales del Departamento de Estado

Como vimos en su momento, estos Reportes son elementos muy importantes en la apreciación que se tiene sobre el récord de derechos humanos de los diferentes países y su ámbito de difusión no sólo se extiende a los EEUU sino que tienen una amplitud mucho

---

172 **Dispatch**, Setiembre 23, 1991, p. 708.

173 **Ibidem**.

174 **Dispatch**, Setiembre 23 1991, p. 708-710.

175 WILDE, Margaret. "What are we doing in Peru?" en: **Christian Century** 107, 1990, pp. 724-725.

176 KIRK, Robin. "What war on Drugs? Sowing Violence in Perú" en: **Progressive** 55, No. 32, 1991, p. 32.

177 No obstante estos hechos, se debe mencionar el incidente ocurrido en esa época cuando el Gral. McCaffrey expresó su protesta por la emisión de un vídeo en los medios de comunicación peruanos que mostraba al controvertido asesor presidencial Vladimiro Montesinos durante la visita a Lima del funcionario norteamericano. Según McCaffrey, su visita estaba siendo utilizada por el asesor para limpiar su imagen ante la opinión pública peruana y aparecer avalado por el Gobierno de los EEUU.

mayor. A continuación, presentamos una revisión de los principales puntos tratados por estos Reportes Anuales para el caso del Perú.

El Reporte de 1990<sup>178</sup> sostiene que la principal causa de las violaciones de los derechos humanos en el país eran las actividades ilegales de SL, mientras que en segundo lugar se presentaban las acciones del Gobierno, que no lograba desarrollar una respuesta coherente ante la arremetida terrorista. Asimismo, este Reporte resalta el anuncio del entonces recientemente electo Presidente Fujimori de instituir una serie de reformas orientadas a mejorar la grave situación de derechos humanos reinante en el Perú. En la primera sección de dicho documento, se da cuenta de las ejecuciones extrajudiciales, la mayor parte de las cuales se atribuyen a SL.

Por otro lado, al hablar de los casos de desapariciones se reconoce que la mayor parte de los casi 5,000 casos reportados desde 1983 corresponde a las acciones de las fuerzas de seguridad. Igual situación se da con los casos de tortura, aunque en este tema se presenta también las acciones de SL. Asimismo, se resalta las pésimas condiciones del sistema carcelario. Por otro lado, al hablar de los casos de arresto y detención arbitraria, se reporta las amenazas sufridas por los jueces encargados de juzgar los casos de terrorismo. Igualmente, se refiere que en aquellos casos en que los detenidos fueran militares se les remitía a la justicia militar, con lo cual eran favorecidos.

El Reporte de 1991<sup>179</sup>, por su parte, presenta una situación similar y da cuenta de las acciones de SL y del MRTA. Asimismo, resalta la inacción judicial para investigar los casos en que los responsables de los abusos por derechos humanos estaban a cargo de las fuerzas militares. En el caso de las desapariciones, el Reporte destaca cómo el mayor número de casos correspondían a las zonas de emergencia. En lo que se refiere a la tortura, el documento da cuenta de las denuncias efectuadas por los grupos sobre derechos humanos en el Perú, las cuales responsabilizaban a las fuerzas de seguridad. Sobre los casos de arresto y detención arbitraria, el documento destaca las medidas del gobierno de permitir el acceso de los representantes del Ministerio Público en las bases militares e incluso en las zonas de emergencia.

De especial interés resulta el Reporte correspondiente a 1992<sup>180</sup>, el cual destaca desde las primeras líneas el Autogolpe de abril de 1992 y el proceso que siguiera al mismo para el restablecimiento de la democracia. Asimismo, da cuenta del anuncio hecho en la reunión de OEA realizada en Bahamas en mayo de ese año, donde el Presidente promete la realización de elecciones para el establecimiento de un Congreso Constitucional, las cuales se llevan a cabo en noviembre del mismo año, bajo la vigilancia de los observadores designados por la OEA, quienes finalmente dieron su veredicto favorable sobre las mismas. De otro lado, este Reporte hace hincapié en la difícil relación existente entre el Gobierno y los grupos defensores de los derechos humanos en el Perú.

---

178 Department of State. **Country Reports on Human Rights Practices for 1990**. Washington DC, U.S. Congress, 1991, pp. 736-754.

179 Department of State. **Country Reports on Human Rights Practices for 1991**. Washington, DC: U.S. Congress, 1992, pp. 708- 722.

180 Department of State. **Country Reports on Human Rights Practices for 1992**. Washington DC, U.S. Congress, 1993, pp. 471-483.

El Reporte correspondiente a 1993<sup>181</sup> reconoce la disminución de las desapariciones de las personas acusadas de terrorismo, aunque reafirma que las violaciones de derechos humanos se mantienen. Por otro lado, destaca entre los hechos positivos la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Reportero Especial de la ONU para las Ejecuciones Extrajudiciales. Asimismo, se refiere al programa económico del Presidente Fujimori, el cual “responde a la intención del Gobierno de llegar a la estabilización y a revertir el declive económico” y destaca la privatización de las empresas estatales.

Igualmente, resalta que la mayor parte de los abusos contra los derechos humanos corresponden a SL<sup>182</sup> y, en menor medida, a las fuerzas del orden. Finalmente, hace énfasis en las facilidades que el gobierno peruano dio para que los miembros de la Cruz Roja visiten los centros militares de detención. Asimismo, da cuenta de los informes de las ONG sobre derechos humanos en el Perú y de las denuncias que hacen de los abusos cometidos por las fuerzas del orden en materia de desapariciones y tortura.

Por otro lado, reporta la captura de Abimael Guzmán, líder de SL, cuyos abogados califican como “prisionero político”. Sin embargo, el propio documento refiere que el mismo Guzmán se declara como “presidente” de SL y responsable de la “guerra” contra el Estado Peruano.

Otro punto que es incluido en este Reporte es el caso de los “jueces sin rostro” y, en general, de la legislación antiterrorista. El documento sostiene que los procedimientos en los tribunales militares no cumplen con los estándares internacionales sobre el debido proceso. Además, se destaca que en setiembre de ese año el Gobierno Peruano recibió la visita de la denominada Comisión Internacional de Juristas, la cual estudiaría el Sistema Judicial Peruano con miras a determinar si éste se adecuaba al debido proceso, especialmente en los casos de terrorismo. Como conclusión general, dicha Comisión señaló que el Perú estaba incumpliendo con los pactos internacionales sobre derechos humanos.

Asimismo, se destacan las modificaciones hechas por el Congreso Peruano hacia noviembre de ese año -especialmente en la legislación antiterrorista- mediante las cuales se restauraba el Habeas Corpus y se dejaba sin efecto las disposiciones que permitían el juzgamiento en ausencia y prohibían a los abogados la defensa al mismo tiempo de más de una persona acusada de terrorismo.

El Reporte de 1994<sup>183</sup> refiere la disminución de los abusos contra los derechos humanos, especialmente en lo que tiene que ver con las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones, pero reconoce que las violaciones se mantienen y que la fuente principal de los mismos es SL. Destaca que la administración de justicia peruana continúa siendo lenta y corrupta, si bien admite que numerosas reformas estaban en camino. Siguiendo con lo di-

---

181 Department of State. **Country Reports on Human Rights Practices for 1993**. Washington DC, U.S. Congress, 1994, pp. 529-542.

182 Destaca, por ejemplo, la muerte de la María Elena Moyano, líder popular que había instado a la población a la oposición pacífica contra SL, motivo por el cual fue asesinada por SL y sus restos dinamitados en frente de sus hijos en febrero de 1992.

183 Para los Reportes Anuales a partir de 1994, recomendamos revisar:  
gopher://gopher.state.gov:70/00ftp...20America%20and%20Caribbean%3APeru

cho en los informes anteriores, da cuenta de la difícil relación entre el Gobierno y las ONGs dedicadas al tema de los derechos humanos.

Por su parte, el Reporte de 1995 va en esta misma línea de reconocer la disminución de los abusos en materia de derechos humanos, pero da cuenta de la denominada Ley de Amnistía, por medio de la cual resultaron en libertad algunos miembros de las fuerzas de seguridad que cometieron abusos en el combate contra el terrorismo entre 1980 y 1995. Asimismo, se resalta que se continúa con el uso de la Ley de Arrepentimiento en la captura de los sospechosos por actos terroristas. Se da cuenta de los informes de las ONG de derechos humanos que consideran que al menos 700 personas estaban presas injustamente condenadas por el delito de terrorismo y traición a la patria. Asimismo, se destaca el hecho que el Congreso autorizara la extensión por un año adicional de los llamados “jueces sin rostro”.

De otro lado, el Reporte de 1996 destaca el nombramiento del Defensor del Pueblo y la creación de una Comisión Ad-Hoc, destinada a revisar y recomendar el indulto para aquellos ciudadanos injustamente detenidos por el delito de terrorismo o traición a la patria. Por otro lado, se da cuenta de las críticas que recibe el Tribunal Constitucional en relación a su independencia al momento de adoptar sus resoluciones.

Se dice también que el Congreso extendió la vigencia de los jueces sin rostro y del juzgamiento a cargo de tribunales militares de quienes fueran acusados por delitos de terrorismo agravado, procedimientos que no cumplen con los estándares internacionales del debido proceso, lo cual fue criticado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU en julio de ese año.

Asimismo, se da cuenta del caso de Lori Berenson, ciudadana norteamericana condenada a cadena perpetua debido a su participación activa en el MRTA, agrupación responsable de la toma de la Residencia del Embajador Japonés hacia fines de 1996, hecho que tuvo el trabajo de la Comisión Ad-Hoc antes referida. De otro lado, en este Reporte se da cuenta de la llamada Ley de Reección Electoral, que fuera aprobada en agosto de 1996 y que “permitía al Presidente postular por un tercer período presidencial”.

Finalmente, el Reporte de 1997 se inicia con el tema de la reelección presidencial y señala que la mayoría del Congreso “permitió la aprobación de una ley interpretativa que permitiría al Presidente Fujimori candidatear por un tercer período. El intento de la administración de mantenerse en el poder ha creado una crisis constitucional”. Se resalta la destitución de tres miembros del Tribunal Constitucional que votaron en contra de la referida ley, lo cual dejó a dicho organismo fuera de funcionamiento y se da cuenta de la abolición por parte del Gobierno del sistema de “jueces sin rostro”, como respuesta a la disminución de la escalada terrorista. Se apunta, además, la creciente credibilidad que la Defensoría del Pueblo tiene a nivel de la población peruana.

Cabe destacar que aproximadamente desde 1993, los Reportes van incluyendo en su Presentación los avances y comentarios referidos a las medidas económicas adoptadas por el Gobierno, especialmente lo que tenía que ver con los ingresos percibidos en el Perú por concepto de venta de coca.

#### 4.6 Las Organizaciones de Derechos Humanos

Anteriormente nos referimos a la importancia de la labor realizada por las organizaciones de particulares que se dedican al tema de los derechos humanos, sea a nivel internacional como a nivel interno. En el ámbito nacional, destaca de manera especial la labor de la Coordinadora de Derechos Humanos, entidad que agrupa a las principales ONGs que se dedican a la defensa y promoción de estos derechos en el Perú. Anualmente, la Coordinadora publica un Informe en el cual da cuenta de la situación del tema en el país. Asimismo, destacan sus Pronunciamientos y Comunicados emitidos ante los principales acontecimientos que puedan afectar la vigencia de los derechos humanos en el Perú.

Estos Informes han servido de base para la labor de otras ONGs de ámbito internacional, como por ejemplo Human Rights Watch (antes Americas Watch), entidad que desarrolla una labor importante a nivel mundial y, obviamente, también en el medio norteamericano.

En este sentido, podemos mencionar la publicación de Americas Watch, *Peru under fire. Human Rights since the return to Democracy*<sup>184</sup> en la cual, luego de dar cuenta de la situación crítica de los derechos humanos en el Perú, esta organización se detiene en el rol que le corresponde a los EEUU en esta materia y censura, por ejemplo, la ayuda otorgada al Perú para el combate contra las drogas de más de \$65 millones de dólares, la cual fue aprobada a pesar del Reporte Anual de 1989 que demostraba que nuestro país no había cumplido los requerimientos del 502 (B). En este sentido, esta organización sostuvo que la Administración Bush no había hecho de las violaciones de derechos humanos un factor decisivo en la política exterior de EEUU hacia el Perú, habida cuenta de la prioridad que se le dio al programa antidrogas.

Por otro lado, debemos referirnos al caso de WOLA y los numerosos informes y publicaciones<sup>185</sup> que ha producido en relación al caso del Perú. Asimismo, merece especial atención la participación de esta entidad a nivel del Congreso de los EEUU, como por ejemplo en 1993<sup>186</sup>. En dicha ocasión, WOLA criticó al Presidente Bush, señalando que las exigencias que esta Administración hiciera al Perú en materia de derechos humanos fueron inconsistentes. WOLA también resaltó la iniciativa del Gobierno de Clinton de consolidar las condiciones en derechos humanos requeridas para que el Gobierno de los EEUU brinde su apoyo al Perú.

En este sentido, vio con agrado el vínculo hecho entre los derechos humanos y la democracia como condición para que EEUU integrara el grupo de donantes hacia el Perú. Al respecto, afirmó que ninguna de las condiciones establecidas por el Congreso de los EEUU en 1991 habían sido cumplidas por el Gobierno del Presidente Fujimori. Para ello, resaltó tres puntos:

---

184 Americas Watch. **Peru under fire. Human Rights since the return to Democracy**. New York, Yale University Press, 1992.

185 YOUNGERS, Coletta. **Peru under scrutiny: Human Rights and U.S. Drug Policy**. Washington DC, WOLA, 1992. WOLA, **Ob. Cit.**, 1994.

186 Committee On Foreign Affairs House Of Representatives. **Peru: U.S. Priorities and Policy**. Washington DC, 1993.



- a) Cuestionó la independencia del Congreso elegido en 1992.
- b) Afirmó que el Poder Judicial continuaba bajo el control del Ejecutivo y que se había eliminado las condiciones del Debido Proceso.
- c) Sostuvo que desde el Autogolpe se había dado un incremento en la persecución de opositores al régimen.

Asimismo, da algunas Recomendaciones sobre la materia:

1. Toda ayuda no humanitaria al Perú debería ser condicionada a la restauración de un Congreso y un Poder Judicial independientes y una disminución de las violaciones de los derechos humanos a cargo de los agentes estatales.
2. El Congreso de los EEUU debería urgir al Presidente Clinton para que continuara expresando sus preocupaciones sobre la situación de los derechos humanos y la democracia en el Perú.
3. No se debería disponer de ayuda militar para el Perú en el Año Fiscal de 1994.

#### 4.7 El Conflicto Perú-Ecuador

Un tema adicional que debe considerarse en el análisis tiene que ver con el proceso de paz emprendido por el Perú y el Ecuador y en el cual EEUU ha tenido un rol primordial como país garante, calidad que le fue conferida a raíz del Protocolo de Paz, Amistad y Límites firmado en 1942 entre las partes en conflicto<sup>187</sup>. Al respecto se debe tener presente la participación de Melvyn Levitsky en la Declaración de Paz de Itamaraty y de Alexander F. Watson en la Declaración de Montevideo, ambas de 1995.

Recientemente, la Secretaria de Estado Albright<sup>188</sup> ha resaltado los progresos logrados en la negociación entre ambos países, lo cual garantiza la vida en paz y seguridad del continente<sup>189</sup>.

#### 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Luego de la investigación desarrollada, podemos señalar, en primer lugar, que no es posible sostener que el manejo del tema de los derechos humanos a nivel de la política exterior de los EEUU corresponda a un esquema coherente y armónico, sino que las decisiones que el gobierno norteamericano tome en sus relaciones con el resto de los países depende básicamente de la materia en cuestión, de las diferentes entidades gubernamentales

---

187 WATSON, Alexander. "Efforts to Resolve Dispute between Perú and Ecuador" en: **Dispatch**, Febrero 13, 1995, pp. 95-96

188 ALBRIGHT, Madeleine. "Ensuring Foreign Policy tools that sustain American Leadership" en: **Dispatch**, Abril, 1998, p. 18.

189 Al momento de la realización de esta investigación los Gobiernos de Perú y Ecuador aún no habían llegado a ningún acuerdo definitivo para la fijación de la frontera.

que participen en la decisión, así como de las agencias especializadas correspondientes. En el caso concreto del Latinoamérica, habría que considerar además si la situación en cuestión es de normalidad o de crisis, aspecto que influye de manera fundamental en la determinación de las prioridades de los EEUU hacia esta parte del continente.<sup>190</sup> Como dice Orentlicher, el hecho que un país haya sido objeto de medidas políticas por parte de los EEUU se ha debido más al nivel de atención pública que haya generado que al récord de violaciones de los derechos humanos en sí mismo<sup>191</sup>.

Por otro lado, uno de los aspectos recurrentes a lo largo de la investigación es cómo el tema de los derechos humanos ha sido empleado en muchas circunstancias como un medio para el logro de otros objetivos finales. Asimismo, en muchas circunstancias cuando se ha tenido que elegir entre los derechos humanos y otros intereses de los EEUU –la denominada *National Security*– estos últimos han recibido la preferencia. Esto se ha visto claramente en los casos que el Ejecutivo justificaba la ayuda humanitaria hacia ciertos regímenes responsables de violaciones de derechos humanos en contra de sus nacionales, con la excusa de que existían otros intereses nacionales en juego, tales como la lucha contra el comunismo durante la Guerra Fría o la lucha antidrogas<sup>192</sup>.

Esto, que puede afirmarse de manera general, se aplica de manera concreta al caso del Perú. Así, de ocupar uno de los lugares primordiales en la agenda política norteamericana durante la época más cruenta del terrorismo y, paralelamente, con la ruptura del orden democrático hacia 1992, el Perú ha pasado a ocupar un perfil discreto en la atención de la política exterior de los EEUU.

Básicamente, el Gobierno Peruano ha venido desarrollando una serie de acciones exitosas en algunos temas que resultan primordiales para los intereses del Gobierno de los EEUU: la lucha contra el narcotráfico y el combate contra el terrorismo. A ello debe sumarse la disminución de las violaciones de los derechos humanos a cargo de los agentes del Gobierno, especialmente si se las compara con el conjunto de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales que se presentaban anteriormente.

Puede decirse, entonces, que en el balance final el caso peruano casi ha desaparecido de la preocupación de los sectores políticos de los EEUU en relación a América Latina, para dar paso a otras prioridades como, por ejemplo, la situación de Colombia y de México.

Ahora bien, la coyuntura actual en el caso del Perú presenta un punto interesante que puede hacer que nuevamente nuestro país vuelva al centro de la atención de los agentes norteamericanos. Nos estamos refiriendo al respeto de las instituciones democráticas en el

---

190 MAIRA, Luis. "La Formación de la Política Exterior de Estados Unidos hacia América Latina: Algunas Consideraciones Metodológicas" en: CEPEI. **Relaciones del Perú con Estados Unidos**. Lima, 1987, pp. 34-42.

191 ORENTLICHER, Diane F. **Ob. Cit.**, p. 77.

192 Uno de los casos más saltantes fue el de El Salvador, país que continuo recibiendo ayuda de parte de las Administraciones Reagan y Bush, no obstante las denuncias de violaciones expuestas por las diferentes ONGs dedicadas a la protección de los derechos humanos. DENT, David. **Ob. Cit.**, p. 448. Sobre este tema, ver también: FARER, Tom. **Ob. Cit.**, pp. 264-265.

Perú, que se han visto amenazadas por los últimos acontecimientos relacionados con el caso de la reelección presidencial.

Esta situación ha recibido la atención del Reporte Anual del Departamento de Estado correspondiente a 1997 y de las diferentes ONGs, por lo cual es de esperar que el Gobierno del Presidente Clinton se manifieste próximamente, según como se desenvuelvan los acontecimientos.

Si, como hemos visto, el Gobierno de los EEUU actúa en función a las situaciones de crisis que se presentan en los diferentes países del orbe, nuestro pronóstico es que el Perú seguirá en un nivel discreto de atención por parte de la Administración Clinton, a menos que el proceso electoral que se avecina genere algún tipo de reacción descontrolada a nivel de la oposición al Gobierno del Presidente Fujimori y, en general, en la población peruana.