



NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/412 (vol. I)
20 de julio de 1978

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
31º período de sesiones
Tema 13 del programa

ESTUDIO DEL IMPACTO DE LA AYUDA Y ASISTENCIA ECONOMICA EXTRANJERA EN EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE

Informe preparado por el Sr. Antonio Cassese, Relator*

INDICE

	Párrafos
INTRODUCCION	1 - 87
A. Origen del estudio	1 - 5
B. La cuestión de la jurisdicción interna	6 - 42
1. Introducción	6 - 15
2. Los principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la jurisdicción interna	16 - 22
3. La práctica de los órganos de las Naciones Unidas en la esfera de la jurisdicción interna: la competencia de las Naciones Unidas para ocuparse de las violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos	23 - 32
4. La jurisdicción nacional y las políticas sociales y económicas de los Estados Miembros	33 - 41
5. La jurisdicción interna y los motivos que inspiran las resoluciones de las Naciones Unidas	42
C. Alcance del estudio	43 - 54

* Por razones técnicas, el informe se distribuirá en cuatro volúmenes.
El volumen I, contiene el índice y la introducción; el volumen II, el capítulo I;
el volumen III, los capítulos II y III; y el volumen IV, el capítulo IV y los anexos.

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>
D. Metodología	55 - 87
1. Modelos de nexos entre los derechos humanos y la asistencia económica extranjera	56 - 61
2. Categorías de la asistencia económica extranjera	62 - 74
3. El problema de las pruebas	75 - 87
 <u>Capítulo</u>	
I. La política económica del Gobierno de Chile y su impacto sobre los derechos humanos	88 - 249
A. Tendencias generales de la política económica actual de Chile	88 - 112
B. Efectos generales de la política económica del Gobierno sobre la población chilena	113 - 146
C. Efectos concretos sobre determinados derechos humanos	147 - 249
1. Derecho al trabajo	147 - 180
2. Derecho a una alimentación adecuada	181 - 194
3. Derecho a la salud	195 - 213
4. Derecho a la vivienda	214 - 221
5. Derecho a la educación	222 - 249
II. Naturaleza e impacto de la asistencia económica extranjera a Chile	250 - 397
A. Observaciones generales	250 - 258
B. Asistencia económica de los Estados	259 - 299
1. Situación general	259 - 262
2. Programas ordinarios de asistencia	263 - 279
3. Renegociación de la deuda	280 - 285
4. Apoyo de los gobiernos al comercio y la inversión privados	286 - 291
5. Asistencia canalizada por medio de instituciones humanitarias	292 - 299
C. Asistencia económica de organizaciones intergubernamentales	300 - 374
1. Situación general	300 - 307
2. Fondo Monetario Internacional	308 - 326
3. Banco Mundial	327 - 339
4. Otros organismos de las Naciones Unidas	340 - 354
5. Banco Interamericano de Desarrollo	355 - 373
6. Corporación Andina de Fomento	374

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>
III. La relación entre la asistencia económica extranjera y el disfrute de los derechos civiles y políticos	398 - 446
A. Violaciones de los derechos civiles y políticos en Chile y la suspensión de la asistencia económica extranjera ..	404 - 420
B. Represión de los derechos humanos como medio de atraer asistencia económica extranjera	421 - 424
C. Efectos de las restricciones de los derechos civiles y políticos sobre la utilización de la asistencia económica extranjera	425 - 429
D. La asistencia económica extranjera y la situación de los que son víctimas de la actual falta de respeto de los derechos civiles y políticos en Chile	430 - 436
E. Políticas socioeconómicas adoptadas en Chile, represión de los derechos civiles y políticos y asistencia económica y extranjera	437 - 446
IV. Observaciones finales	447 - 541
A. Consecuencias de la política económica aplicada por el Gobierno de Chile para los derechos económicos, sociales y culturales	451 - 465
B. Asistencia económica extranjera a Chile: su magnitud y la desviación de fuentes públicas a fuentes privadas ...	466 - 470
C. Composición de la asistencia económica extranjera y su repercusión en los derechos económicos, sociales y culturales	471 - 488
D. Relación entre la asistencia económica extranjera y el disfrute de los derechos civiles y políticos	489 - 495
E. La dos consecuencias desfavorables interdependientes de la asistencia económica extranjera	496 - 499
F. Algunas consideraciones que podrían ser útiles para cualquier acción que adopten las Naciones Unidas	500 - 541

Anexos

- I. Método de trabajo
- II. Carta de fecha 5 de diciembre de 1977, dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Chile ante las Organizaciones Internacionales en Ginebra

INTRODUCCION

A. Origen del estudio

1. El 31 de agosto de 1976, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías aprobó la resolución 3 (XXIX) que, en el párrafo 6 de la parte B invita a la Comisión de Derechos Humanos "a que estudie las consecuencias adversas que tienen para el disfrute de los derechos humanos las diversas formas de ayuda y asistencia que se dan al régimen chileno".
2. El 16 de diciembre, la Asamblea General, en su resolución 31/124, entre otras consideraciones, invitaba a la Comisión de Derechos Humanos a examinar "las consecuencias de las diversas formas de asistencia prestada a las autoridades chilenas".
3. La Comisión de Derechos Humanos, en el párrafo 6 de su resolución 9 (XXXIII), de 9 de marzo de 1977, solicitaba a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en su 30º período de sesiones "que emprenda un estudio sobre las consecuencias de las diversas formas de asistencia prestada a las autoridades chilenas y que presente un informe provisional al respecto a la Comisión en su 34º período de sesiones".
4. En su 30º período de sesiones, la Subcomisión adoptó la resolución 11 (XXX) de 31 de agosto de 1977, titulada "Estudio de ciertas cuestiones relativas a la situación de los derechos humanos en Chile", en cuya parte I decidía emprender un estudio del "impacto de la ayuda y asistencia económica extranjera sobre el respeto de los derechos humanos en Chile", designaba al Sr. Antonio Cassese como Relator para que preparara el estudio mencionado y le pedía que presentara un informe sobre la marcha de los trabajos a la Comisión de Derechos Humanos en su 34º período de sesiones. En esa misma resolución se pedía al Secretario General que prestara al Relator toda la asistencia que pudiera necesitar en su labor, incluida toda la información pertinente de fuentes fidedignas.
5. En su 34º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, que dispuso de un informe provisional del Relator (E/CN.4/1267), adoptó la resolución 12 (XXXIV), en cuyo párrafo 13 celebraba la decisión adoptada por la Subcomisión en su resolución 11 (XXX), de emprender un estudio sobre las consecuencias de las diversas formas de ayuda prestada a las autoridades chilenas, así como la iniciación posterior del estudio por un Relator especialmente designado; invitaba a este último a que presentara su informe a la Subcomisión en su 31º período de sesiones y encargaba a la Subcomisión que transmitiera ese informe a la Asamblea General en su trigésimo tercer período de sesiones.

B. La cuestión de la jurisdicción interna

1. Introducción

6. En los debates habidos en la Subcomisión con anterioridad a la adopción de la resolución 11 (XXX), el observador de Chile declaró que el proyectado informe acerca del impacto de la ayuda y asistencia económica extranjera sobre el respeto de los derechos humanos en Chile constituía una injerencia injustificable e inaceptable en los asuntos internos de su país 1/. Algunos miembros de la Subcomisión expresaron también una opinión similar 2/.

1/ E/CN.4/Sub.2/SR.797, párr. 32.

2/ E/CN.4/Sub.2/SR.781, párr. 7.

7. El Gobierno de Chile reiteró sus objeciones a la realización del presente informe en la respuesta que envió el 5 de diciembre de 1977 a la solicitud de información del Secretario General respecto de ese informe (véase anexo II). Esa misma postura fue la que adoptó el Observador de Chile en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 3/.
8. El 27 de febrero de 1978, en la Comisión de Derechos Humanos, el representante de Francia se preguntaba si el tema del informe se ajustaba a lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas 4/. Esas mismas dudas habían sido ya expuestas por el Gobierno francés en la respuesta que había enviado el 9 de enero de 1977 a la petición de información del Secretario General respecto de las cuestiones comprendidas en el presente informe.
9. En cuanto al argumento de la jurisdicción interna, el Relator se limita a señalar que tres órganos de las Naciones Unidas, a saber, la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, lo han rechazado implícitamente. El mero hecho de discutir la conveniencia de emprender un informe sobre el tema que se está examinando y de adoptar resoluciones al respecto, demuestra que los citados órganos de las Naciones Unidas consideran que es apropiado para ellos y que se ajusta estrictamente a la Carta de las Naciones Unidas la decisión de elaborar dicho informe.
10. Aunque estas consideraciones deberían bastar para barrer cualquier objeción suscitada por el Gobierno de Chile basada en la jurisdicción interna, el Relator considera conveniente detenerse en este aspecto para explicar claramente por qué el presente informe no está en contradicción con la Carta de las Naciones Unidas. Le parece, no sólo oportuno sino útil, demorarse en este punto, por tres razones al menos.
11. En primer lugar, siempre que un Estado Miembro de las Naciones Unidas se oponga a una medida tomada por algún órgano de éstas, alegando que dicha medida sería contraria a la cláusula de la jurisdicción interna de la Carta, esos órganos no deberían rechazar ese argumento sin más. Sólo pueden descartarlo tras un estudio detallado y, única y exclusivamente, si llegan a la conclusión de que no procede la objeción. Sabido es que el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta tiene la finalidad de establecer un principio básico que proteja la soberanía de los Estados Miembros de injerencias injustificadas por parte de la Organización y no debe tratarse, por tanto, a la ligera.
12. En segundo lugar, los cometidos encomendados por la Subcomisión al Relator son, en cierta medida, nuevos. Sólo hay, de hecho, un precedente en esta materia, a saber el estudio sobre las consecuencias adversas para el disfrute de los derechos humanos de la asistencia política, militar, económica y de otra índole prestada a los regímenes colonialistas y racistas del África meridional, que fue encargado por la Subcomisión al Sr. A. M. Khalifa y llevado a cabo por él en 1977 (E/CN.4/Sub.2/383). Tanto el estudio del Sr. Khalifa como el presente informe reflejan, sin lugar a dudas, un nuevo enfoque de los derechos humanos, enfoque que no se limita a estudiar si se han producido o se están produciendo violaciones de los derechos humanos en un país dado, sino que trata de ampliar las miras de las Naciones Unidas, al ceñirse a la raíz de esas violaciones y a las circunstancias generales que las rodean y

3/ E/CN.4/SR.1454, párrs. 23 a 25 y E/CN.4/SR.1458, párr. 33.

4/ E/CN.4/SR.1458, párr. 4.

que pueden permitir las o facilitarlas o, en todo caso, que son concomitantes de esas violaciones. Con arreglo a este enfoque, ya no se estudian los derechos humanos propiamente dichos, sino sus múltiples conexiones con las condiciones sociales y económicas. Es conveniente, por tanto, determinar si los estudios e informes emprendidos en virtud de este nuevo planteamiento por los órganos de las Naciones Unidas o por personas nombradas por ellos, se ajustan a los principios pertinentes de la Carta.

13. Hay un tercer motivo para tratar a fondo este problema. Cuando el informe provisional presentado por el Relator fue examinado en la Comisión de Derechos Humanos, el representante de Francia dijo que el Relator "debería enfocar el estudio en el contexto de la Carta y preguntarse qué Principios y Artículos concretos pueden verse afectados. Muchas delegaciones han recordado con frecuencia a la Comisión el carácter preciso del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta... En efecto, es preciso evitar que una investigación de toda la actividad económica de Chile pueda considerarse como una injerencia manifiesta en los asuntos internos del país" 5/. El Relator opina que sería incorrecto no tener en cuenta esa petición.

14. Tras un examen detallado, las objeciones manifestadas por el Gobierno de Chile pueden resumirse del siguiente modo: i) el informe constituye una injerencia injustificable en los asuntos internos de un Estado Miembro soberano de las Naciones Unidas y está, por tanto, en contradicción con los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas; ii) más concretamente, es ilegal porque aborda cuestiones económicas y sociales que, por definición, son de la jurisdicción interna de los Estados Miembros; iii) está destinado a "cumplir el objetivo declarado de los enemigos de Chile, es decir, el derrocamiento del actual Gobierno" y equivale, por tanto, a "una injerencia inaceptable en los asuntos internos" de Chile. El Relator analizará brevemente cada uno de estos tres puntos por separado.

15. En cuanto a la primera objeción, que es de carácter y significado general, el Relator tratará de salirle al paso refiriéndose, en primer lugar a la Carta de las Naciones Unidas y, en segundo lugar a la práctica de los órganos competentes de las Naciones Unidas. En opinión del Relator, tanto el estudio de la Carta, como el de la práctica que se deriva de ella apuntan hacia la misma dirección: que las Naciones Unidas tienen plena competencia para examinar las denuncias de violaciones de los derechos humanos que se produzcan en un determinado país y, por ende, a examinar los problemas de derechos humanos relativos a dicho país, adoptar resoluciones respecto de ellos o emprender estudios o informes, siempre que existan pruebas fehacientes y convincentes de un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos en ese país.

2. Los Principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la jurisdicción interna

16. El párrafo 7 del Artículo 2 ha sido objeto de un análisis exhaustivo. Por ello, no es necesario que el Relator se extienda demasiado al respecto. Se limitará a poner de relieve ciertos aspectos que han sido descuidados y a indicar algunas conclusiones de aceptación general.

17. Es innegable que la protección de la jurisdicción interna de los Estados Miembros contra una injerencia injustificada por parte de la Organización constituye uno de

los principios básicos de la Carta. Pero también la promoción del respeto de los derechos humanos representa uno de los principales objetivos de la Organización, tanto es así -como lo señaló acertadamente el representante del Líbano en 1951- ^{6/} que los cuatro propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 podrían reducirse a dos: fomentar el respeto y la observancia de los derechos humanos y libertades fundamentales y mantener la paz y la seguridad internacionales.

18. Se plantea naturalmente la cuestión de cómo armonizar cada uno de esos objetivos con el principio de la jurisdicción interna. Así como esta armonización es relativamente fácil en cuanto al objetivo de mantener la paz y la seguridad (el propio párrafo 7 del Artículo 2, en su parte final resuelve este problema, otorgando prioridad a la necesidad de mantener o restablecer la paz, en la medida en que se requieran medidas coercitivas), parece bastante difícil, en cambio, armonizar el principio del respeto de los derechos humanos con la cláusula que protege la jurisdicción interna de los Estados Miembros.

19. Aunque la Carta no ofrece una respuesta inequívoca a la pregunta de si los problemas de derechos humanos quedan englobados en la cláusula de la jurisdicción interna y en qué medida, hay elementos que apuntan con claridad hacia una determinada dirección. Parece adecuado recordar en este sentido una importante declaración formulada en la Conferencia de San Francisco por el representante de Uruguay, declaración que ha sido, por lo general, relegada al olvido. El 14 de mayo de 1945, en el Comité I de la Comisión I que se encargaba del Preámbulo y de los Principios de la Carta, dijo:

"Uruguay desea que se garanticen esos derechos humanos... pero, ¿quién será el responsable de esa garantía? Cada país asume la responsabilidad de mantener y garantizar esos derechos del hombre en su territorio. Pero cuando un gobierno carente de cultura jurídica no respeta esos derechos del hombre, ¿quién se erigirá en garante de esos derechos del hombre?... Quienquiera que infrinja esos derechos del hombre en su propia patria estará violando así el respeto internacional por los derechos del hombre y vulnerando el patrimonio universal de todos. Estará afectando a la conciencia universal que nos mueve a garantizar un respeto universal por los derechos del hombre.

Comparemos esto, que es nuestro punto de vista, con la doctrina de la no injerencia. Nos hacemos cargo de lo lamentable que ha sido el interés que ha despertado en algunas circunstancias... Si, en el Uruguay, llegara un gobierno a perder su conciencia democrática y a empezar a violar los derechos del hombre, encarcelando a las personas y asesinando a tiros a los seres humanos, la conciencia del pueblo del Uruguay no se ofendería por una intervención de la comunidad de naciones para restablecer la situación. Hay un tipo de intervención que constituye un agravio, que es la intervención de un Estado en los asuntos de otro Estado. Hay otro tipo de intervención que es una intervención sana de la conciencia de la comunidad de naciones en una situación en que se están violando los derechos del hombre... Si destacamos nada más que la doctrina de la no injerencia, sólo habremos... dado una utilización diplomática al tiempo, pero no habremos avanzado mucho hacia el objetivo de liberar al hombre y afianzar los derechos humanos." ^{7/}

^{6/} Véanse Documentos oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Comisión Política Especial, págs. 93 y 94 (en inglés solamente).

^{7/} Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organizaciones Internacionales, San Francisco, 1945, Actas taquigráficas de las Comisiones Técnicas, UNCIO/Role 1/P, 14 de mayo de 1945, pág. 7 (el subrayado es nuestro).

20. Hay que subrayar que esas opiniones del representante del Uruguay fueron secundadas por otros delegados, entre ellos los de Bélgica 3/ y Egipto 9/.

21. También merece la pena recordar un pasaje del informe elaborado por el Subcomité I/I/A de la Conferencia de San Francisco. Este pasaje, aunque en términos menos vigorosos y elocuentes que la declaración del Uruguay citada anteriormente, refleja con claridad la misma tendencia a considerar los casos de violaciones excepcionalmente graves de los derechos humanos como de incumbencia internacional. Dicho Subcomité sostuvo que, aunque la protección de los derechos humanos corresponde fundamentalmente a cada Estado, si, "tales derechos y libertades fueran gravemente ultrajados de modo que surgieran circunstancias que amenazaran la paz u obstruyeran la aplicación de los principios de la Carta, dejarían de ser entonces de la incumbencia exclusiva de cada Estado" 10/.

22. Pese a la importancia de esta y de otras declaraciones similares, la opinión que se manifestaba en ellas no quedó reflejada ulteriormente en la Carta en términos claros e inequívocos. Sin embargo, parece ser que, sobre la base de un detenido examen de la Carta y de sus trabajos preparatorios y, según la mayor parte de las autoridades, se pueden extraer dos conclusiones:

- 1) Aunque, evidentemente, no cabe pensar que ningún problema que afecte a los derechos humanos está al margen de la esfera de la jurisdicción interna de los Estados Miembros, hay que considerar, sin embargo, que los casos de violaciones flagrantes y a gran escala de los derechos humanos son cuestiones que afectan a la comunidad internacional 11/.

3/ Ibid., págs. 13 y 14.

9/ Ibid., pág. 25. Véase también la declaración del representante de Haití (Ibid., 15 de mayo de 1945).

En la sesión plenaria, el Ministro de Asuntos Exteriores del Uruguay puso de relieve, el 28 de abril de 1945, la importancia que su país atribuía al respeto de los derechos humanos, solicitando que se condicionara la admisión en las Naciones Unidas a dicho respeto. Dijo:

"... Con objeto de llegar a ser miembro de la sociedad internacional, no basta en su opinión, con presentar el título de "nación amante de la paz", sino que hay que ser también una nación amante de la libertad. Por ese motivo, haciendo hincapié en el principio en el que cree, el Uruguay ofrece una fórmula, con arreglo a la cual, se exigiría que los Estados que aspiran a ser admitidos en la comunidad de naciones respeten efectivamente las libertades fundamentales inherentes al ser humano. Sin esa condición se denegará la admisión." (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organizaciones Internacionales, vol. I, pág. 304.)

10/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organizaciones Internacionales, vol. VI, pág. 705.

11/ Varios autores mantienen que una interpretación correcta de la Carta desemboca en la conclusión de que los problemas de derechos humanos no entran dentro del ámbito de la jurisdicción interna de los Estados. Véase, por ejemplo, C. Sperduti, Il dominio riservato (Milán, 1970), págs. 54 y ss. Otros estudiosos del tema subrayan que esta conclusión está confirmada por la práctica de las Naciones Unidas o que sólo puede llegarse a ella a la luz de dicha práctica. Véase, entre otros, a E. Jiménez de Arechaga, Derecho constitucional de las Naciones Unidas (Madrid, 1958), pág. 119; Ch. Tomuschat, "Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen", 1976, pág. 168; A. Ross "The provisions concerning domestic jurisdiction in Article 2 (7) of the Charter of the United Nations", Oesterreichische Zeitschrift des Oeffentlichen Rechts, 1950, págs. 562 a 570.

- 2) La competencia de determinar si una cuestión cae dentro del ámbito de los asuntos internos de un país, corresponde a los órganos de las Naciones Unidas 12/.
3. La práctica de los órganos de las Naciones Unidas en la esfera de la jurisdicción interna: la competencia de las Naciones Unidas para ocuparse de las violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos

23. La práctica posterior de los órganos de las Naciones Unidas confirma plenamente esta interpretación de la Carta. Un estudio detenido de esta práctica pone de relieve que, siempre que las Naciones Unidas han tenido que afrontar violaciones flagrantes y a gran escala de los derechos humanos, se han considerado investidas de autoridad para "intervenir", es decir, para examinar el problema, adoptar resoluciones

12/ Como declaró una gran autoridad en la materia que emprendió un análisis detallado de la labor preparatoria: "Los debates del Comité I/1 muestran claramente que los partidarios de la enmienda de los gobiernos patrocinadores no pretendían que la omisión de una referencia específica a un órgano autorizado para determinar la aplicabilidad de la cláusula de la jurisdicción interna tuviera por consecuencia que se atribuyera a dicho Estado el poder de determinar sin apelación si una cuestión era o no del ámbito de su jurisdicción interna. Asumieron desde el principio hasta el fin que los diversos órganos de las Naciones Unidas serían competentes para determinar hasta qué punto se aplicaba el párrafo 7 del Artículo 2 para examinar cualquier cuestión que estuvieran examinando. El problema se consideró como una aplicación particular de la cuestión general de la interpretación de la Carta, que se rige por los principios establecidos en el informe del Comité IV/2, en donde se afirma que: "En el curso de las actividades cotidianas de los diferentes órganos de las Naciones Unidas, es inevitable que cada órgano interprete las partes de la Carta que sean de aplicación a sus funciones concretas. Este proceso forma parte integrante del funcionamiento de cualquier órgano cuyas actividades se rijan por un instrumento que establezca sus funciones y atribuciones. Se observará en el funcionamiento de órganos tales como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o la Corte Internacional de Justicia. Por ello, no es necesario incluir en la Carta una disposición que autorice o apruebe la aplicación normal de este principio". (L. Preuss, Article 2, párr. 7 of the Charter of the UN and matters of domestic jurisdiction", Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye, 1949-I, págs. 596 y 597).

Esta misma postura es la adoptada, entre otros, por A. Ross, "The proviso concerning domestic jurisdiction in Article 2 (7) of the Charter of the United Nations", Oesterreichische Zeitschrift des Oeffentlichen Rechts, 1950, págs. 562 a 570; M. S. Rajan, United Nations and Domestic Jurisdiction (Londres, 1962), págs. 83 a 89; R. Higgins, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations (Londres, 1963), pág. 67; A. A. Cançado Trindade, "The domestic jurisdiction of States in the practice of the United Nations and regional organizations", International and Comparative Law Quarterly, 1976, págs. 719 y 720.

Una opinión contraria es la adoptada por J. S. Watson, "Autointerpretation, competence and the continuing validity of Article 2 (7) the UN Charter", American Journal of International Law, 1977, págs. 60 y ss.

al respecto o examinar la situación (sin tener, sin embargo, poder para realizar investigaciones sobre el terreno si el Estado de que se trate no ha otorgado su asentimiento).

24. Para ser más concretos, cabe dividir la práctica de las Naciones Unidas en dos etapas. En la primera etapa (1946-1966), los órganos de las Naciones Unidas han tendido a justificar su autoridad para abordar dichas situaciones, poniendo de relieve que las violaciones flagrantes de los derechos humanos pueden tener consecuencias adversas para la paz internacional, porque causan fricciones, tensiones o conflictos que pueden ser perjudiciales para la paz. Como declaró autorizadamente un erudito norteamericano,

"En todos los casos, la competencia de las Naciones Unidas, en situaciones que entrañan una denuncia de violaciones de los derechos humanos, se ha basado, no en la premisa de que el respeto de esos derechos se ha convertido en una obligación jurídica, sino en el hecho de que cualquier violación flagrante, generalizada y sistemática de los derechos humanos tiende a deteriorar las relaciones amistosas entre las naciones y a poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales." 13/

25. Desde 1967 se ha desarrollado una práctica general en las Naciones Unidas, en el sentido de que la Organización se considera competente para ocuparse de las situaciones que revelen un "cuadro persistente de violaciones flagrantes de los derechos humanos" (frase utilizada por primera vez en 1967 en la resolución 8 (XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos). Una prueba indiscutible de que las Naciones Unidas tienen autoridad para actuar en este terreno puede encontrarse en la aprobación por órganos como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos de resoluciones que prevén expresamente la posibilidad de que las Naciones Unidas tomen medidas respecto de las violaciones a gran escala. Cabe referirse a resoluciones como la 8 (XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos de 1967 y las resoluciones 1235 (XLII) de 1967 y 1503 (XLVIII) de 1970 del Consejo Económico y Social; en virtud de esta última resolución se autoriza a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión a examinar cualquier "cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales" y tomar medidas al respecto, es decir, o bien llevar a cabo un estudio a fondo, o bien emprender una investigación con el asentimiento del Estado interesado. En virtud de esas resoluciones los órganos competentes de las Naciones Unidas han examinado hasta la fecha la situación de los derechos humanos en algunos Estados Miembros sin que se hayan puesto objeciones a su competencia en esta materia.

26. En este sentido, hay que señalar a la atención el hecho de que antes de que se adoptara la resolución 1503 (XLVIII), algunos Estados se opusieron a ella, alegando que el procedimiento que establecía para abordar las violaciones manifiestas era contrario a la cláusula de jurisdicción interna de la Carta. Ni que decir tiene que la objeción de algunos gobiernos a dicho procedimiento se basaba fundamentalmente en el hecho de que podía ser iniciado por denuncias de particulares. Algunos Estados alegaban que la concesión de ese derecho a los particulares estaba en contradicción con el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta y además, era contraria al principio general de que sólo los Estados son sujetos de derecho internacional. No obstante, parece ser que, en algunos casos, el argumento de la jurisdicción interna se fundaba también en el hecho de que el procedimiento previsto podía dar lugar a debates y a que se emprendiera, por lo menos, un "estudio a fondo" de las violaciones manifiestas y a gran escala de los derechos humanos.

13/ L. Preuss, *op. cit.*, págs. 641 y 642.

27. De este modo, el representante de la República Unida de Tanzania puso de relieve en el Consejo Económico y Social que:

"Las investigaciones de situaciones que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos que se han emprendido sin el asentimiento previo de los gobiernos interesados, se referían a Sudáfrica y a Rhodesia del Sur, casos que constituyen excepciones al principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados." 14/

Hay que subrayar que las investigaciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Sudáfrica no incluían un estudio sobre el terreno, porque esos países no autorizaban a los órganos competentes de las Naciones Unidas a entrar en su territorio. En opinión del representante de Tanzania, salvo en el caso de Sudáfrica y Rhodesia del Sur, se necesitaba el asentimiento previo de un gobierno sólo para estudiar las violaciones flagrantes de los derechos humanos supuestamente perpetradas por un determinado Estado. En otras palabras, opinaba que el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta impedía a las Naciones Unidas examinar y estudiar las violaciones manifiestas de los derechos humanos supuestamente cometidas por un Estado Miembro concreto; había que considerar que los casos de Sudáfrica y de Rhodesia del Sur constituían excepciones a ese principio.

28. La República Socialista Soviética de Ucrania, al formular un comentario sobre el proyecto de resolución preparado por la Comisión de Derechos Humanos para el Consejo Económico y Social y titulado "Procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales" declaró que ese proyecto "era contrario a lo dispuesto en el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se prevé que éstas no tienen derecho a intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados Miembros" 15/. Esa misma opinión fue expresada por la Unión Soviética 16/ y por otros varios Estados 17/.

14/ E/AC.7/SR.622, págs. 189 y 190.

15/ E/CN.4/1014, pág. 17.

16/ Ese Estado formuló además una serie de objeciones relacionadas más concretamente con el hecho de que el procedimiento previsto, al otorgar a los particulares el derecho a recurrir a los órganos de las Naciones Unidas, "repercutiría en realidad en la creación de un mecanismo permanente con el fin de suplantar a los órganos nacionales que tienen competencia para examinar" las denuncias de los particulares (*ibid.*, pág. 18).

17/ El representante de Bulgaria señaló en el Consejo Económico y Social que se planteaba una cuestión de principio: las Naciones Unidas, por ser una organización internacional, no tenían derecho a injerirse en los asuntos internos de los Estados y mucho menos en cuestiones privadas que fueran de su jurisdicción nacional (E/AC.7/SR.621, pág. 167). Rumania declaró: "La República Socialista de Rumania no está de acuerdo con el principio en que se basa el procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales que figura en el proyecto de resolución IX presentado por la Comisión de Derechos Humanos en su 25º período de sesiones, porque no se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas en el que se afirma que ninguna disposición de dicha Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. En determinadas situaciones, la aplicación de este procedimiento

29. Pero, una vez que se adoptó la resolución 1503 (XLVIII), esos Estados dejaron de insistir en su objeción y colaboraron de hecho en la aplicación de la resolución. En opinión del Relator, ello demuestra de un modo concluyente, entre otras cosas, que incluso aquellos Estados que en 1969 consideraban que la intervención de las Naciones Unidas respecto de violaciones manifiestas era contraria al párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, han llegado posteriormente a aceptar y admitir la competencia de las Naciones Unidas para examinar y emitir un juicio sobre dichas violaciones flagrantes.

30. Esa opinión se ve también confirmada por autoridades eminentes en la esfera de los derechos humanos. Así, por ejemplo, el Profesor Ermacora ha señalado que "si es posible establecer violaciones manifiestas o un cuadro persistente de violaciones, las Naciones Unidas asumen la responsabilidad de actuar" 18/. La misma opinión ha sido adoptada por un experto de talla excepcional, el Profesor L. Henkin 19/.

31. En el caso de Chile, diversos órganos de las Naciones Unidas y por encima de todos la Asamblea General, han mantenido en repetidas ocasiones que en ese país se producen violaciones a gran escala de los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos creó en 1975 un Grupo de Trabajo Ad hoc para investigar esas violaciones; hasta la fecha ha presentado una serie de informes en los que confirma las denuncias sobre la existencia de violaciones manifiestas de los derechos humanos. Parece, por tanto, que se dan todos los requisitos para que resulte procedente la acción de las Naciones Unidas en lo tocante a cuestiones relacionadas con el respeto de los derechos humanos en Chile.

podría desembocar en violaciones de los principios de soberanía y no intervención en los asuntos internos de los Estados, con arreglo a los cuales sólo los Estados están autorizados a decidir en todas las cuestiones de derechos humanos respecto de sus propios ciudadanos" (E/CN.4/1014/Add.1, pág. 5). Polonia sostuvo que el procedimiento previsto en el proyecto de resolución contradecía "el principio reconocido de derecho internacional y escapaba evidentemente a la competencia, tanto de la Subcomisión como de la Comisión. La adopción de ese procedimiento puede suscitar un conflicto con el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe cualquier intervención injustificada de las Naciones Unidas en cuestiones que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados" (E/CN.4/1014/Add.2, pág. 4). La misma postura fue adoptada por la República Socialista Soviética de Bielorrusia (E/CN.4/1014/Add.3, pág. 4) y por Checoslovaquia (E/CN.4/1014/Add.4, págs. 1 y 2).

18/ F. Ermacora, "Human rights and domestic jurisdiction", Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1968, II, págs. 436 y 437. Véase también F. Ermacora, en: International Law Association, Report of the Fifty-fifth Conference, held at New York, August 21st to August 26th, 1972 (Londres, 1974), pág. 609; y "Procedure to deal with human rights violations: a hopeful start in the United Nations?", Human Rights Journal, 1974, pág. 670 y ss.

19/ El Profesor ha declarado recientemente:

"La mayoría de los Estados han apoyado la opinión de que "un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos" constituye en la actualidad una violación del derecho y los compromisos internacionales si es cometida por un Estado parte en la Carta de las Naciones Unidas e incluso, quizá, por Estados que no sean miembros. Es evidente que esas violaciones no incumben a la jurisdicción interna. El que una supuesta infracción constituya una violación es una cuestión de derecho internacional y no una cuestión que un Estado acusado puede determinar sin apelación." (L. Henkin, "Human rights and "domestic jurisdiction" en T. Buergenthal, ed., Human Rights International Law and the Helsinki Accord (Montclair, N. J., Allenheld, Osmun, 1977), págs. 27 y 28.

32. Como se indicó anteriormente (véase párrafo 9) tres órganos de las Naciones Unidas, a saber, la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión, han rechazado ya implícitamente la objeción de que el presente informe está en contradicción con el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Es lógico que el mero hecho de examinar la conveniencia de emprender ese informe, y de adoptar resoluciones al respecto, demuestre que dichos órganos de las Naciones Unidas consideren que es adecuada, y que se atiende plenamente a lo dispuesto en la Carta, la decisión de preparar un informe acerca del impacto de la asistencia económica extranjera sobre el respeto de los derechos humanos en Chile.

4. La jurisdicción nacional y las políticas sociales y económicas de los Estados Miembros

33. Hay que examinar ahora el argumento más concreto utilizado en segundo lugar por las autoridades de Chile al objetar a que se preparase el presente informe. Al explicar por qué a su juicio la redacción del informe equivale a una injerencia injustificada en los asuntos internos de Chile, el Gobierno chileno señala que el informe se ocupa de los asuntos económicos de Chile y que, por lo tanto, no es de la competencia de los órganos de las Naciones Unidas encargados de los derechos humanos. En su carta del 5 de diciembre de 1977 (véase anexo II) el Gobierno de Chile decía:

"El Presupuesto Nacional de Chile, su deuda externa, tanto pública como privada, los montos, fuentes y objetivos del mismo como también la cuantía de la inversión de la asistencia extranjera, son asuntos que competen exclusivamente a su soberanía interna y nadie debe pretender que ellos puedan ser objeto de un examen internacional por órganos políticos carentes de competencia, cualesquiera que sean las intenciones o propósitos que se persigan."

El observador de Chile utilizó el mismo argumento en la declaración que hizo ante la Comisión de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1978. Refiriéndose al informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el actual Relator, dijo, entre otras cosas, que era "peligroso, no sólo para Chile sino para toda la comunidad internacional, que algunos estimen poder someter a una investigación sectores que dependen exclusivamente de la competencia de los Estados, tales como la elaboración del presupuesto o la utilización de las inversiones extranjeras en el país" 20/.

34. Ciertamente, este criterio no parece exacto. En realidad, el objetivo del informe no es examinar la situación económica de Chile, propiamente dicha, ni tampoco está destinado simplemente a centrarse en la actitud adoptada por la comunidad internacional respecto de Chile en la esfera de las relaciones económicas. El objetivo del estudio no es examinar desde un punto de vista meramente económico la política económica adoptada por las autoridades chilenas. En vez de ello, el estudio se centra en los derechos humanos. Su objetivo esencial es considerar si en Chile se protegen o violan los derechos humanos y la forma en que ello sucede. Su característica distintiva es que trata de establecer una correlación entre la asistencia económica extranjera y el respeto de los derechos humanos en Chile, así como la importancia que atribuye al vínculo que existe, por una parte, entre los derechos económicos, sociales y culturales y, por otra, entre los derechos civiles y políticos y la manera en que éstos reaccionan entre sí. Así pues, en el estudio no se considera la asistencia económica extranjera como tal o en su simple dimensión económica sino, solamente, en cuanto afecta los derechos humanos o fomenta su respeto. En otras palabras, el análisis de la situación económica de Chile es parte esencial de la investigación de la situación de los derechos humanos en Chile. Es una forma de determinar mejor si en Chile se violan los derechos humanos y en qué

medida. Por lo tanto, las Naciones Unidas tienen plena competencia para emprender este análisis o autorizar al Relator a que lo haga.

35. Sería incorrecto pretender que las Naciones Unidas no tienen derecho a examinar la situación económica de un país, ni siquiera desde el punto de vista de la relación entre esa situación y la situación de los derechos humanos en ese país, o desde el punto de vista de la medida en que esa situación tiene una repercusión positiva o perjudicial respecto de los derechos humanos. De hecho, como por los motivos antes enunciados, las Naciones Unidas tienen competencia para ocuparse de las violaciones graves y masivas de los derechos humanos en países concretos, y tienen también autoridad para considerar tanto las violaciones propiamente dichas como su contexto general, es decir, las circunstancias económicas y sociales generales que pueden ser la base de esas violaciones o su consecuencia.

36. Sería infundado pretender que este aspecto del mandato de las Naciones Unidas pueda conducir a injerencias injustificadas por parte de la Organización en la esfera nacional de los Estados Miembros, por el hecho de que, so pretexto de querer averiguar si en un determinado país se violan los derechos humanos, la Organización pudiera entrometerse en cuestiones delicadas y típicamente exclusivas, tales como la adopción de políticas económicas nacionales, la distribución de los ingresos, etc. Esta pretensión es injustificada y los Estados Miembros de las Naciones Unidas no debieran temer que la Organización invada ilegítimamente sus asuntos internos. En realidad, las Naciones Unidas solamente pueden examinar el contexto social y económico de las violaciones de los derechos humanos en un determinado país con dos condiciones: i) que este examen esté relacionado directamente con la situación de los derechos humanos en ese país y que se demuestre que es necesario para aclarar el origen, los motivos históricos y sociales o las consecuencias sociales y económicas de esas violaciones; ii) que un órgano de las Naciones Unidas, tal como la Asamblea General, haya decretado previamente, en una resolución aprobada por la mayoría prescrita, que un determinado Estado esté cometiendo violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. A juicio del Relator, los órganos de las Naciones Unidas no están autorizados a investigar la situación económica o social de un Estado Miembro o, en realidad, de ningún Estado, a menos que se den las dos condiciones antes mencionadas.

37. La existencia de dichas condiciones constituye una salvaguardia suficiente para los Estados, en el sentido de que la Organización no se excederá de los poderes y atribuciones que le otorga la Carta, tal como ha sido interpretada y aclarada en la práctica subsiguiente.

38. El Relator desea subrayar un punto que considera muy importante. El informe sobre Chile es una parte esencial de la nueva estrategia de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, de la necesidad, tan justamente subrayada por la Asamblea General en su resolución 32/130, de que se examinen los derechos humanos "en forma global". A decir verdad, las resoluciones en que se dispone la preparación del presente informe parten de la hipótesis de que las Naciones Unidas no se deben limitar a señalar ejemplos de violaciones graves de los derechos humanos y que deben ocuparse asimismo del contexto general, nacional e internacional, de esas violaciones, para tratar de identificar las raíces sociales, económicas y políticas, tanto nacionales como internacionales, de esas violaciones 21/. Otro de los motivos que inspiró el informe sobre Chile fue explicado en términos generales por la

21/ En el apartado d) del párrafo 1 de la resolución 32/130, la Asamblea General declaró que "las cuestiones de derechos humanos deberán examinarse en forma global, teniendo en cuenta el contexto general de las diversas sociedades en que se insertan y la necesidad de promover la dignidad plena de la persona humana y el desarrollo y el bienestar de la sociedad" (se ha añadido el subrayado).

Asamblea General en dicha resolución 32/130, en la que la Asamblea declaró que "la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social, como se reconoce en la proclamación de Teherán". La Asamblea General subrayó acertadamente la estrecha vinculación entre la promoción de los derechos humanos y el contexto económico nacional e internacional.

39. En este sentido vale la pena recordar que antes de que la Asamblea General aprobase la resolución 32/130, varios Estados habían subrayado la necesidad de que se investigaran, entre otras cosas, las causas de las violaciones graves de los derechos humanos, así como su marco internacional. Así, el representante de Cuba dijo que "en la nueva etapa que va a abordar la [Tercera] Comisión [de la Asamblea General], los órganos competentes de las Naciones Unidas encargados de las cuestiones humanitarias deberían dedicar atención preferente a las causas que impiden la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente las cuestiones relacionadas con la pronta instrumentación del nuevo orden económico internacional" 22/.

40. Es de especial importancia la declaración hecha por la representante del Irán, tanto por abordar la cuestión completa de los derechos humanos como por haber sido una de las principales patrocinadoras del proyecto de resolución aprobado posteriormente como resolución 32/130. Afirmó que:

"Es conveniente definir de antemano los conceptos de que se trata, ampliándolos de manera tal que se creen las condiciones de confianza y de cooperación necesarias para lograr una acción eficaz que promueva verdaderamente todos los derechos humanos en el mundo entero. Para ello es necesario primero evitar de tratar aparte las cuestiones que se refieren a los derechos humanos separándolas del resto de los problemas humanos y en particular de los problemas económicos. La internacionalización de esas cuestiones marcha pareja con la interdependencia cada vez más estrecha de las naciones. No podría existir una cooperación real en la esfera de la realización de los derechos individuales o de los derechos civiles y políticos si se niega esta cooperación cuando se trata de la realización del derecho de los pueblos y de los derechos económicos, sociales y culturales. Segundo, si bien es verdad que es necesario actuar con urgencia en casos de violaciones notorias y en masa, la promoción de los derechos humanos no puede hacerse efectiva mientras se ataquen únicamente sus efectos sin examinar las causas profundas de los problemas, que deben ser analizadas en su justa perspectiva, que es tanto nacional como internacional" 23/.

41. El Relator cree que el informe sobre Chile se debe considerar en esta perspectiva. El informe antes mencionado que presentó el Sr. Khalifa en 1977 sobre las "consecuencias adversas que tiene para el disfrute de los derechos humanos la asistencia política, militar, económica y de otra índole que se presta a los regímenes colonialistas y racistas del África meridional" 24/, está basado en el mismo enfoque. Cabe señalar que nadie ha hecho ninguna objeción a este informe diciendo que infringía la jurisdicción nacional de un Estado Miembro de las Naciones Unidas. No se trata de decir aquí que la situación de los derechos humanos

22/ A/C.3/32/SR.43, párr. 10.

23/ A/C.3/32/SR.43, párr. 27.

24/ E/CN.4/Sub.2/383.

en Chile sea análoga a la que impera en Sudáfrica. El Relator solamente desea señalar que, en 1974, las Naciones Unidas decidieron hacer un estudio de la asistencia económica extranjera a un Estado Miembro y que no se planteó ninguna objeción de principio, ni cuando se preparó dicho estudio ni más tarde. Así pues, este precedente debería constituir otro motivo más para rechazar las objeciones de Chile.

5. La jurisdicción nacional y los motivos que inspiran las resoluciones de las Naciones Unidas

42. Al objetar la competencia de las Naciones Unidas para preparar el presente informe, el observador de Chile adujo en 1977 un argumento concreto. Señaló que "en el proyecto de resolución [que posteriormente se aprobó como resolución 11 (XXX)] se prevén medidas encaminadas, adrede o no, a que se cumpla el objetivo declarado de los enemigos de Chile, es decir, el derrocamiento del actual Gobierno. Por consiguiente, constituye una injerencia inaceptable en los asuntos internos de su país" 25/. El Relator considera que la atribución de este objetivo, bien sea a los patrocinadores de la resolución 11 (XXX) o a la mayoría de la Subcomisión que la aprobó, o incluso al propio Relator, no está confirmada por prueba alguna. En particular, no encuentra nada que la apoye en las declaraciones que se hicieron en la Subcomisión. Así pues, no se puede considerar más que como una simple especulación. Por supuesto, los representantes de los Estados Miembros son libres de hacer conjeturas acerca de lo que, a su juicio, son las intenciones auténticas o los propósitos principales que inspiran las resoluciones aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas, o de dar su propia interpretación acerca de lo que crean que van a hacer las Naciones Unidas. Sin embargo, en ese caso, sus declaraciones tendrán necesariamente un significado simplemente político, sin que influyan en modo alguno sobre la cuestión jurídica de saber si se está recurriendo acertadamente a la defensa de la jurisdicción nacional.

C. Alcance del estudio

43. El mandato para la preparación de este estudio se establece en la resolución 11 (XXX) de la Subcomisión, en la que se pedía al Relator que "analice el volumen, origen, desarrollo e importancia de la asistencia prestada al régimen actual en Chile y que estudie si un cambio cualitativo o cuantitativo en la ayuda que actualmente se presta podría contribuir a restablecer el respeto de los derechos humanos en Chile".

44. A fin de determinar exactamente cuál era su mandato, el Relator consideró necesario examinar los debates que se habían celebrado antes de aprobar la resolución 9 (XXXIII) de la Comisión de Derechos Humanos, de la que proceden las atribuciones que corresponden a la Subcomisión en esta esfera concreta, los debates que se celebraron en 1977 en la Subcomisión en relación con la aprobación de la mencionada resolución 11 (XXX), y las observaciones y sugerencias hechas en el 34º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos durante el examen del informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Relator (E/CN.4/1267). Basándose en esos debates y en el texto de la resolución 11 (XXX) de la Subcomisión, el Relator llegó a la conclusión de que el informe que se le había confiado debería tener el alcance y la finalidad que se describen en los párrafos siguientes.

45. En primer lugar, el estudio se ocupa de la repercusión que puede tener la asistencia económica extranjera sobre todos los derechos humanos, bien sean civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales. Naturalmente, en el estudio se

debería atribuir una importancia primordial a los derechos económicos, sociales y culturales, porque es precisamente a esos derechos a los que puede afectar más directamente la asistencia económica extranjera. Este aspecto fue subrayado por la propia Subcomisión. Cuando expuso los motivos que inspiraban la preparación del presente estudio, la Subcomisión afirmó, en el cuarto párrafo del preámbulo de la resolución 11 (XXX), que estaba "profundamente preocupada por las indicaciones contenidas en el informe [del Grupo de Trabajo ad hoc sobre Chile] de que siguen registrándose en Chile violaciones constantes y notorias de los derechos humanos y, en particular, de que se ignoran abiertamente los derechos económicos, sociales y culturales de la gran mayoría de la población chilena". Así pues, el informe se concentrará en saber si la asistencia económica concedida por Estados e instituciones extranjeras va a parar al pueblo necesitado. En otras palabras, una de las finalidades principales del estudio es averiguar si esa asistencia se utiliza para fomentar el empleo, facilitar mejores viviendas y nutrición y poner la enseñanza al alcance de grandes sectores de la población.

46. Pese a que se destaque especialmente este aspecto, el Relator considera, sin embargo, que el examen de la repercusión que pueda tener la ayuda económica extranjera sobre los derechos civiles y políticos también forma parte de su mandato. El Relator cree firmemente que la Subcomisión le pidió que investigara también este aspecto de los derechos humanos. El vínculo que existe entre la asistencia económica extranjera y el fomento, o desprecio, de los derechos civiles y políticos no es directo y manifiesto, sino complejo y polifacético. Además, por los motivos que se exponen más adelante (véanse párrs. 75 y ss.), el Relator no dispone de pruebas directas ni ha tenido la oportunidad de verificar sobre el terreno la forma que adopta este vínculo en Chile. Por ello, el análisis de este tema ha sido especialmente difícil.

47. En segundo lugar, como se dice en el anterior párrafo 35, el objeto del estudio no es considerar la situación económica en Chile propiamente dicha, ni juzgar si la asistencia que prestan los Estados o instituciones internacionales a Chile es viable económicamente o eficaz. En vez de ello, el estudio se centra en los derechos humanos. Está destinado a establecer correlaciones entre la asistencia económica exterior y el respeto de los derechos humanos en Chile. Solamente se considerará la asistencia económica por cuanto que afecte a los derechos humanos o fomente el respeto de los mismos.

48. En tercer lugar, el informe se centra en la asistencia que se está prestando al actual Gobierno de Chile y no trata de hacer una comparación sistemática con ningún período anterior. Sin embargo, se ha considerado que se justificaba hacer referencia a las condiciones anteriores a 1973 en la medida en que ello ha sido útil para aclarar la situación actual o para explicar alguna de sus características concretas.

49. En cuarto lugar, en el estudio se examina la corriente de capital extranjero hacia Chile, incluso los préstamos comerciales, préstamos privados, préstamos de Estados, préstamos de organizaciones internacionales e inversiones extranjeras. Al plantearse la cuestión de saber si el informe se debería ocupar también de las inversiones extranjeras en Chile, el Relator respondió afirmativamente por las razones siguientes. La resolución 11 (XXX) de la Subcomisión, en la que se establece el mandato del Relator, utiliza una terminología amplia y flexible para indicar el alcance y la finalidad del estudio. En el quinto párrafo del preámbulo se hace referencia a la "ayuda, asistencia e inversiones extranjeras en Chile, procedentes

de fuentes gubernamentales, intergubernamentales y privadas". En el párrafo del preámbulo de la sección I se menciona la "ayuda y asistencia económicas", mientras que en el párrafo 1 de la sección I se hace referencia a "las distintas formas de asistencia prestadas a las autoridades chilenas" y en el párrafo 3 de la misma sección se menciona en primer lugar la "asistencia" y después la "ayuda" sin calificarlas con adjetivo alguno. A juicio del Relator, esta utilización de una variedad de términos indica la intención de no limitar el alcance del estudio a una categoría concreta de ayuda extranjera; de no haber sido así, los patrocinadores de la resolución hubieran utilizado siempre una sola palabra con un solo significado. Por lo tanto, el propio texto de la resolución pone en evidencia que la Subcomisión quería dar al estudio el alcance más amplio posible. Además, los debates que precedieron la adopción de la resolución dejaron en claro que la Subcomisión esperaba que el Relator examinara todas las aportaciones del exterior a la economía chilena. La idea de la resolución es que se prepare un estudio que indique si la situación actual de los derechos humanos en Chile mejora o empeora con la concesión de préstamos o capital extranjeros. En otras palabras, el estudio está destinado a averiguar si la corriente de capital extranjero hacia Chile ayuda a mejorar la situación de los derechos humanos en ese país o si, en vez de ello, contribuye materialmente a empeorar esa situación. A la luz de esta meta general, el Relator considera que debe entrar forzosamente en el estudio un examen de las inversiones extranjeras en Chile.

50. En quinto lugar, parece que las disposiciones de la resolución 11 (XXX) de la Subcomisión excluyen del ámbito del estudio toda relación económica o comercial con Chile que no sea la asistencia o ayuda. A juicio del Relator, el comercio bilateral normal no se debe considerar como una forma de asistencia a un gobierno. Así pues, no tiene en cuenta en el presente informe los intercambios comerciales normales. El Relator desea señalar que ya había establecido esta delimitación del alcance del informe en la Comisión de Derechos Humanos 26/ al responder a una solicitud de aclaraciones hecha por un miembro de la Comisión 27/. Ningún miembro de la Comisión expresó dudas o reservas acerca de la delimitación mencionada y, por lo tanto, el Relator considera que la Comisión estaba de acuerdo.

51. En sexto lugar, en el párrafo 1 de la sección I de la resolución 11 (XXX) de la Subcomisión se pide al Relator que estudie las consecuencias de las distintas formas de asistencia prestada "a las autoridades chilenas"; y en el párrafo 3 se dispone que analice la asistencia económica prestada al "actual régimen en Chile". De ello se desprende que, en principio, el informe debería centrarse únicamente en la asistencia prestada a las autoridades del actual Gobierno, dejando por lo tanto a un lado la ayuda prestada por gobiernos, organismos o instituciones a los organismos privados que funcionan en Chile sin el apoyo o protección del Gobierno.

52. Sin embargo, el Relator estima que esta limitación del alcance del estudio no incluiría en la descripción general de la ayuda externa prestada a Chile una forma importante de asistencia exterior, a saber, la que se presta por conducto de las instituciones humanitarias privadas que funcionan en Chile para ayudar a las personas necesitadas. Esta categoría de asistencia económica extranjera es pertinente para

26/ E/CN.4/SR.1458, párr. 25.

27/ E/CN.4/SR.1454, párr. 10.

el informe actual bajo dos aspectos. Primero, es concedida por gobiernos que han decidido suspender la asistencia económica a las autoridades chilenas a causa de las graves violaciones de derechos humanos cometidas por esas autoridades. Esta actitud indica la reacción de los gobiernos y las instituciones extranjeras ante el grave desprecio de los derechos humanos en Chile. Así pues, el examen de dicha forma de asistencia económica permite al Relator mostrar la medida en que los gobiernos y las instituciones extranjeras han adoptado esta actitud en relación con Chile. En segundo lugar, este tipo de asistencia es sin duda alguna una de las formas de ayuda económica extranjera que está destinada a contribuir a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en Chile. Así pues, su examen y evaluación podrían facilitar ideas útiles acerca de las medidas que ha de adoptar la comunidad internacional en relación con Chile.

53. El Relator cree que si bien una interpretación literal de los párrafos 1 y 3 de la sección I de la resolución 11 (XXX) de la Subcomisión parece excluir el examen de esta forma de asistencia, el espíritu general de la resolución parece justificarlo. Además, el párrafo del preámbulo de la sección I de la resolución utiliza una terminología muy amplia ("considerando que es importante estudiar el impacto de la ayuda y asistencia económica extranjera sobre el respeto de los derechos humanos en Chile") que se puede interpretar sin duda alguna que abarca también esa forma de asistencia.

54. No obstante, el Relator se da cuenta de que su estudio se debe centrar principalmente en la asistencia prestada a las autoridades chilenas. Por lo tanto, se ocupará solamente de una manera breve de la asistencia prestada por conducto de las instituciones humanitarias privadas.

D. Metodología

55. Antes de comenzar a investigar la repercusión de la asistencia económica extranjera sobre el respeto de los derechos humanos en Chile conviene ocuparse de tres cuestiones generales de metodología.

1. Modelos de nexos entre los derechos humanos y la asistencia económica extranjera

56. En primer lugar, parece conveniente establecer a los fines de investigación un tipo de modelo general y abstracto de las correlaciones que puedan existir entre la asistencia económica extranjera y el respeto de los derechos humanos en países donde indiscutiblemente se violan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El establecer esquemas generales, no relacionados con la situación concreta del país que se está considerando (Chile), puede facilitar algunos puntos de referencia generales y preliminares para la investigación concreta de la forma en que aparece esa correlación en el país particular que tenemos que considerar. Si se supone: 1) que, innegablemente, un país viola en gran escala los derechos humanos y 2) que otros Estados y organizaciones internacionales le conceden asistencia económica exterior, se pueden imaginar las situaciones abstractas siguientes.

57. En primer lugar, se puede dar una situación caracterizada por la falta de todo tipo de relación directa o indirecta entre la asistencia económica extranjera y el respeto o desprecio de los derechos humanos. Pudiera ser que la asistencia económica extranjera no tuviera relación alguna con la situación de los derechos humanos en

un determinado país, en el sentido de que no favoreciera el respeto de los derechos humanos ni fuera perjudicial para su realización. Está claro que no es fácil establecer en concreto esta supuesta falta de relaciones entre la asistencia económica extranjera y los derechos humanos. Se puede decir que esta situación se da siempre que se pueda probar que la interrupción de la corriente de ayuda económica desde el exterior no tiene o no tendría efecto alguno sobre el respeto de los derechos humanos.

58. En segundo lugar, si por el contrario se puede establecer una correlación entre la asistencia económica extranjera y los derechos humanos, se podrían producir hipotéticamente dos situaciones generales:

- a) La asistencia económica extranjera no beneficia a las personas necesitadas. No contribuye a reducir el desempleo, no ayuda a mejorar los servicios sanitarios ni fomenta una enseñanza mejor o más difundida. Es utilizada únicamente por las autoridades gubernamentales para reforzar el mecanismo estatal, para comprar armas y equipo militar para utilizarlos a los fines de seguridad interna o externa, y para mejorar las condiciones de una minoría selecta (que apoya al grupo dirigente). En este caso la asistencia económica extranjera es directamente perjudicial para los derechos humanos en ese país porque: i) no tiene efectos beneficiosos para las condiciones de vida de la población; ii) al contrario, refuerza el gobierno opresor al prestarle apoyo económico. Así pues, la asistencia económica extranjera ayuda a perpetuar el desprecio de los derechos humanos en ese país.
- b) La asistencia económica extranjera ayuda a restaurar el respeto de los derechos humanos en ese país. Sirve para los fines siguientes: i) refuerza la labor de las autoridades gubernamentales para elevar el nivel de vida de toda la población y es un complemento de los esfuerzos realizados por las autoridades estatales para aplicar los derechos sociales, económicos y culturales; ii) mejora directamente en algunas esferas la suerte de las personas desamparadas, por ejemplo, ayudando a proporcionar vivienda, educación, empleo, cuidados sanitarios, etc., a grupos de personas que de otra forma, sin esa asistencia económica, no podrían mejorar sus condiciones de vida; iii) crea directamente condiciones favorables para la restauración del respeto de los derechos civiles y políticos. Gracias, entre otras cosas, a la asistencia económica extranjera, las autoridades eliminan restricciones anteriores de los derechos civiles y políticos y vuelven a colocar al país bajo el imperio de la ley y el respeto de los principios fundamentales de la dignidad humana aceptados por la comunidad internacional.

59. Las categorías generales y abstractas antes descritas tienen únicamente una finalidad ilustrativa. Son instrumentos conceptuales que pueden ser útiles con fines analíticos. Son "tipos ideales" (Idealtypen), para utilizar la terminología de Max Weber ^{28/}, a saber, construcciones lógicas que no reflejan la realidad en todas

^{28/} Véase M. Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, segunda edición (Tübingen, 1951), págs. 191 y ss., 396 y 397. Véase también A. Schweitzer, "Vom Idealtypus zum Prototyp", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1964, págs. 13 y ss. Hacen un análisis conciso del concepto de "tipos ideales", entre otros, P. Rossi, Lo storicismo tedesco contemporaneo (Turín, 1956), págs. 328 a 330, y K. Jaspers, Max Weber - Politiker, Forscher, Philosoph (Munich, 1958), pág. 53. W. G. Runciman, adopta una opinión crítica en A Critique of Max Weber's Philosophy of Social Science (Cambridge, 1972), págs. 33 a 37.

sus múltiples formas y actitudes pero que sirven para orientar la investigación de los fenómenos históricos concretos. Por supuesto, estos fenómenos no corresponden totalmente a una de las dos categorías anteriores. "La multiplicidad infinita de la realidad" exhibe un amplio espectro de situaciones individuales, una gama completa de condiciones singulares y prismáticas que no encajan en los modelos abstractos ^{29/}. En la realidad material podemos encontrar series completas de situaciones diversas, cada una de las cuales tiene características distintivas y singulares, pero que comparte en una medida mayor o menor las características de cualquiera de los modelos abstractos.

60. Así pues, por ejemplo, entre los dos extremos mencionados cabe imaginar una situación que puede describirse así: la aportación de algunas formas de asistencia económica extranjera es beneficiosa para algunos sectores de la población de un determinado país (por ejemplo, categorías de personas con ingresos muy bajos, desempleados, determinadas categorías de personas que de otra forma no podrían costearse la asistencia médica, etc.). En tal caso, la asistencia económica extranjera favorece la aplicación de algunos derechos humanos de ciertas categorías de personas (por ejemplo, el derecho a la salud física y mental, el derecho a trabajar, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la enseñanza, etc.). Sin embargo, existen al mismo tiempo formas de asistencia económica extranjera que tienen efectos negativos. Así pues, en ciertos sentidos, la corriente de bienes de capital puede ayudar a apuntalar el sistema represivo al hacerlo económicamente viable; de esta forma la asistencia económica se convierte en un instrumento eficaz para mantener el desprecio por las libertades civiles y políticas y prolongar su duración. Además, puede suceder que algunas categorías de asistencia económica extranjera sean utilizadas por las autoridades que las reciben para consolidar una política económica y social destinada a favorecer algunas categorías sociales mientras que ignora los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales de la gran mayoría de la población. En este caso, la asistencia extranjera tiene efectos perjudiciales para las condiciones de la mayor parte de la población del Estado que la recibe.

61. Aunque la fenomenología múltiple nunca coincide exactamente con la tipología abstracta, ésta puede ser una gran ayuda para determinar las características singulares de una situación determinada: ello puede lograrse comparando idealmente esa situación con los diversos "tipos ideales" y viendo a cuál de ellos se asemeja más (los "tipos ideales" han sido llamados acertadamente "conceptos de comparación") ^{30/}. Con referencia especial a las cuestiones que han de examinarse en este informe, se admite que a partir de la categorización doble antes mencionada se pueden identificar mejor las diversas relaciones que se dan entre dos fenómenos básicos (asistencia económica extranjera y derechos humanos) en el contexto de Chile. Esa clasificación debería permitirnos indicar mejor a cuál de las dos categorías abstractas antes mencionadas se acerca más la situación concreta de Chile.

^{29/} Como señalaron H. H. Gerth y C. Wright Mills (Introducción a From M. Weber: Essays in Sociology (Londres, 1970, pág. 60), "la verdadera sustancia de la historia encajará generalmente entre esos tipos extremos [es decir, los "casos puros" y extremos que "se han convertido en ejemplos cruciales y controlaron el nivel de abstracción utilizado por él en relación con cualquier problema particular"]; de ahí que Weber abordara la multiplicidad de situaciones históricas concretas aplicando diversos conceptos típicos al caso concreto sobre el que se centraba".

^{30/} R. Bendix, "M. Weber", International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 15, Nueva York-Londres, 1972, pág. 499.

2. Categorías de la asistencia económica extranjera

62. Para los fines de este informe, puede ser útil identificar, en términos generales, las principales categorías de asistencia económica extranjera. Existen, por supuesto, algunas clasificaciones evidentes, como por ejemplo la basada en las formas y modalidades de la asistencia (préstamos, créditos, inversiones, reajuste del servicio de la deuda, etc.), o la que se funda en la fuente de la asistencia (Estados, organizaciones intergubernamentales, empresas privadas, etc.). Aunque estas clasificaciones también pueden ser útiles para los fines del presente estudio, el Relator cree que, para saber si la asistencia económica extranjera favorece los derechos humanos, y hasta qué punto, es especialmente interesante establecer una clasificación basada en el posible alcance de las consecuencias de esa asistencia para los derechos humanos. El Relator considera que, desde ese punto de vista, pueden identificarse tres categorías que resultarán útiles para este estudio.

63. La primera categoría (que abarca la ayuda directamente relacionada con el disfrute de los derechos humanos) incluye las formas de asistencia económica destinadas a proporcionar beneficios directos e inmediatos a ciertos grupos sociales. Puede mencionarse, por ejemplo, el suministro de alimentos a las capas pobres de la población, los préstamos para la mejora de las condiciones de vivienda de las comunidades urbanas marginales, los créditos concedidos a los pequeños agricultores, los proyectos para la construcción de hospitales en zonas desfavorecidas, la asignación de fondos para la educación médica de estudiantes procedentes de las capas pobres de la población, etc.

64. Debe insistirse en que esta forma de asistencia no sólo puede favorecer los derechos económicos, sociales o culturales sino también los derechos civiles y políticos. Pueden mencionarse ciertos casos en los que los gobiernos extranjeros, en lugar de conceder ayuda económica al Gobierno o a las empresas, proporcionan asistencia a cooperativas rurales (en forma de préstamos, donaciones de material, semillas, etc.) o suministran asistencia para la urbanización (electricidad, carreteras, etc.) de las zonas rurales en las que viven las comunidades. Esta asistencia está destinada, entre otras cosas, a ayudar a las pequeñas comunidades a desarrollar sus propios valores e incluso a promover el desarrollo político mediante la participación democrática, a nivel de la comunidad, en el proceso de adopción de decisiones. En estos casos, la asistencia económica extranjera puede tener consecuencias para los derechos civiles y políticos en cuanto que promueve el disfrute de algunos de esos derechos, por ejemplo, la elección de representantes de la comunidad. En términos más generales, fomenta la participación de toda la comunidad, por conducto de sus representantes, en las decisiones que afectan a la vida económica, social y cultural de la propia comunidad. Como ejemplos de esta forma de asistencia económica, orientada al mejoramiento de la vida socioeconómica de las zonas rurales y de su desarrollo democrático, pueden mencionarse las conocidas experiencias del Perú, Bolivia y el Ecuador 31/.

31/ En términos generales, la relación existente entre el progreso socioeconómico y los derechos civiles y políticos se ha definido en los siguientes términos: "Una política orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas supone la participación de la población en la adopción de las decisiones que la afectan. Hay una interacción entre la participación y los dos elementos principales de una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas. Por ejemplo, la educación y el buen estado de salud facilitarán la participación, y ésta, a su vez, hará que se reclame más decididamente que se satisfagan las necesidades materiales básicas." (Empleo, Crecimiento y Necesidades Esenciales: Problema Mundial (Ginebra, OIT, 1976), pág. 34.)

65. La asistencia económica incluida en esta primera categoría está, a primera vista, exclusiva e inmediatamente orientada a la realización de algunos derechos humanos fundamentales (el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, etc.). Aunque, en abstracto, favorece el respeto de los derechos humanos, no puede realizarse una evaluación correcta de sus consecuencias reales para éstos a menos que se tengan en cuenta dos factores: i) la magnitud de esta forma de ayuda en relación con otras categorías de asistencia económica extranjera; ii) la política socioeconómica general adoptada por el Estado receptor (este Estado podría utilizar la asistencia extranjera para reforzar y ampliar los planes sociales que desarrolla en la misma esfera o, por el contrario, podría utilizarla únicamente para reducir sus propios gastos, reemplazando así los recursos nacionales y aprovechando las divisas extranjeras).

66. La segunda categoría es la asistencia orientada al desarrollo. Abarca formas de ayuda como los proyectos de asistencia técnica en el sentido más amplio (esquemas de planificación, programas de capacitación técnica, suministro de administradores, maestros, técnicos, proyectos para la mejora y modernización de las técnicas y la productividad agrícolas, etc.), los préstamos o donaciones que contribuyen a la financiación de proyectos de infraestructura, las inversiones productivas en esferas importantes desde el punto de vista social, etc.^{32/}. Esta forma de asistencia puede favorecer indirectamente los derechos económicos, sociales y culturales, en la medida en que la situación de éstos puede mejorar gracias a un desarrollo económico inducido. A fin de evaluar las eventuales consecuencias positivas de esta asistencia para la realización de los derechos humanos es, sin embargo, necesario, como en el caso de la categoría anterior, tener en cuenta la asignación de los recursos nacionales hecha por el Estado receptor, la política que desarrolla en la esfera social, etc.

67. La tercera categoría es la asistencia no directamente relacionada con los derechos humanos ni con el desarrollo. Este tipo de asistencia puede revestir la forma de créditos o préstamos no destinados a esferas desde el punto de vista social, de inversiones orientadas a criterios puramente comerciales, de reajustes del servicio de la deuda, etc. Se orienta principalmente al fomento del desarrollo económico del país receptor, además naturalmente de servir los intereses comerciales o financieros del Estado, la institución o la entidad privada donante. Este tipo de asistencia puede favorecer los derechos humanos (por ejemplo, promoviendo el empleo, o gracias a los efectos secundarios de las actividades productivas que puede permitir, fomentar o estimular). Puede, en cambio, ser indiferente, o incluso perjudicial, para la promoción de los derechos humanos si las autoridades del Estado receptor la utilizan para aplicar una política económica que no beneficie (o beneficie relativamente poco) a la amplia mayoría de la población. Así por ejemplo, el Estado receptor puede utilizarla en sustitución de los recursos monetarios reservados en el presupuesto nacional para gastos de carácter social, utilizando de este modo esos recursos para otros fines (defensa nacional y otros gastos militares, construcción de infraestructura o viviendas para las capas privilegiadas de la población, etc.).

^{32/} El Relator es consciente de que el concepto de "desarrollo" es muy complejo y discutible, y de que existen numerosas definiciones del "desarrollo" (véase, por ejemplo, F. Perroux, *L'économie du XX^e siècle* (París, 1961), págs. 155 y ss.; G. Caire, *Liberté syndicale et développement économique* (Ginebra, OIT, 1976), págs. 27 a 32; D. Morawetz, *Twenty-five years of economic development 1950-1975* (Washington, El Banco Mundial, 1977), capítulo I. No obstante, a efectos del presente estudio, ha elegido un concepto del desarrollo no dependiente del crecimiento económico sino orientado hacia la satisfacción de las necesidades básicas (véase *infra*, párrs. 69 a 71 y notas 34 y 35).

68. El Relator es consciente de que algunas autoridades han estimado que este tipo de asistencia siempre beneficia, a largo plazo, a toda la población del Estado receptor, puesto que promueve el crecimiento económico que a su vez produce ventajas sociales de las que disfruta toda la población. Entre los especialistas y en los órganos oficiales se ha discutido mucho la cuestión. Por supuesto, el Relator no se propone realizar un análisis a fondo de este complicado tema. Se limitará a citar algunas autoridades que han puesto en duda la validez de la opinión mencionada.

69. El Sr. McNamara, Presidente del Banco Mundial, dijo en su último discurso ante la Junta de Gobernadores del Banco:

"Retrospectivamente, es evidente que se confió demasiado en la creencia de que el crecimiento económico rápido tendría automáticamente como resultado la disminución de la pobreza, la llamada "teoría de la filtración del desarrollo..."

El crecimiento económico es condición necesaria del desarrollo en todas las sociedades pero, por sí solo, no es siempre una condición suficiente. Y la razón es evidente. El crecimiento económico no puede ayudar a los pobres si no llega a los pobres...

Todo se reduce siempre a una cuestión de prioridades: más divisas extranjeras para la importación de automóviles privados o ampliación de la flota de autobuses. Oficinas gubernamentales cuidadas o mejora de las condiciones de vivienda de los ocupantes de tierras. Una nueva generación de aviones de caza a reacción para la fuerza aérea o una nueva generación de niños que superen su quinto aniversario." 33/

70. El hecho de que las tasas de crecimiento económico sin precedentes alcanzadas por muchos países en desarrollo durante los años 60 hayan sido de poca o ninguna utilidad para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de las poblaciones, que siguieron viviendo en una pobreza desesperada, ha provocado lo que el difunto senador Hubert Humphrey describió como "una verdadera rebelión intelectual entre los especialistas del desarrollo, que están rechazando la opinión tradicional de que el crecimiento por sí solo es la respuesta que hará que las ventajas se filtren hasta la mayoría más pobre" 34/.

33/ R. S. McNamara, Address to the Board of Governors (Washington, D.C., 26 de septiembre de 1977), págs. 9, 11 y 27.

34/ Citado por J. P. Grant, "Development: the end of trickle down?, Foreign Policy, Nº 12, 1973, pág. 43

C. Adelman y C. Taft Morris, en Economic Growth and Social Equity in Developing Countries (Stanford, California, 1973), pág. 189, afirman lo siguiente:

"Una consecuencia aún más perturbadora de nuestras conclusiones es que el desarrollo va acompañado por una disminución tanto absoluta como relativa del ingreso medio de los más pobres. Un impulso inicial de crecimiento dualista puede incluso dar lugar a una disminución de este tipo que llegue a afectar al 60% de la población. Aparentemente la situación, en términos absolutos, del 40% más pobre sigue empeorando cuando los países pasan a unas pautas de crecimiento menos dualistas, a menos que se hagan grandes esfuerzos para mejorar y ampliar los recursos humanos.

Así pues, estas conclusiones parecen indicar que no hay una filtración automática, ni siquiera probable, de los beneficios del crecimiento económico

71. Aún más importante que estas opiniones expresadas por personalidades destacadas de los Estados Unidos, o que las opiniones análogas de los especialistas ^{35/}, es el hecho de que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la misma postura. En su resolución 2626 (XXV) titulada "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", y aprobada el 24 de octubre de 1970, la Asamblea declaró que:

"El objetivo último del desarrollo debe ser la consecución de mejoras constantes del bienestar individual y la aportación de ventajas para todos. Si persisten los privilegios inmerecidos, las diferencias extremas de riqueza y las injusticias sociales, el desarrollo no logrará su propósito esencial." ^{36/}

72. Aunque el Relator comparte esta última opinión, es consciente de que la cuestión es muy compleja. En este estudio no desea ni puede iniciar una discusión de estos problemas. Considera que, para los fines del presente estudio, basta con decir lo siguiente: las formas de asistencia económica extranjera incluidas en las diversas categorías que se discuten deben ser siempre objeto de un detenido escrutinio, para comprobar, en cada caso concreto, si son beneficiosas o perjudiciales para los derechos humanos de la población.

73. Habría que señalar que las tres categorías mencionadas deben naturalmente utilizarse con precaución. Al igual que la tipología de las relaciones entre los derechos humanos y la asistencia económica extranjera expuesta en la sección I, estas categorías son únicamente instrumentos cognoscitivos. La realidad es más compleja y variada que las clasificaciones lógicas. Puede ocurrir por lo tanto que, en un caso determinado, una cierta forma de asistencia económica muestre características que impidan incluirla exactamente en una de las categorías.

hasta las capas más pobres de la población de los países de ingreso bajo. Por el contrario, la posición, en términos absolutos, de los pobres tiende a deteriorarse como consecuencia del crecimiento económico. Hemos visto en el capítulo 4 que este desgraciado fenómeno se debe probablemente al conjunto de cambios estructurales que tradicionalmente acompañan a las etapas iniciales y medias del desarrollo económico."

^{35/} Además de los especialistas citados en la nota anterior, pueden mencionarse los siguientes: K. M'Baye, "Le droit au développement comme un droit de l'homme", Human Rights Journal, 1972, pág. 512; J. P. Grant, op. cit., págs. 43 y ss.; G. Caire, op. cit., págs. 27 a 34. Véase también J. N. Nyerere, Freedom and Development: A Selection from Writings and Speeches 1968-1973 (Londres, 1973), pág. 58; y Empleo, Crecimiento y Necesidades Esenciales: Problema Mundial (Ginebra, OIT, 1976), págs. 15 y ss.

^{36/} Párrafo 7) de la Estrategia Internacional del Desarrollo. Debe destacarse que, según un informe de las Naciones Unidas que evaluaba las perspectivas de progreso durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "uno de los mayores peligros de la política de desarrollo consiste en la tendencia a conceder excesiva y desproporcionada importancia a los aspectos más materiales del desarrollo. Preocupados por los medios, se corre el peligro de olvidar los fines. Puede ocurrir que los derechos humanos queden, por así decirlo, sumergidos, y que se considere a los seres humanos más como instrumentos de producción que como entes libres para cuyo bienestar y progreso cultural se proyecta elevar la producción" (E/3347/Rev.1, párr. 90).

74. Pese a esta posible deficiencia, el Relator cree que la clasificación propuesta puede tener cierta utilidad e intentará por lo tanto emplearla en el curso de este estudio.

3. El problema de las pruebas

75. Es necesaria una segunda observación general de carácter metodológico antes de pasar a referirnos a los aspectos sustantivos de la cuestión que ha de examinarse en este informe.

76. Nadie discutirá que la cuestión de las consecuencias de la asistencia económica extranjera para los derechos humanos en Chile es compleja y delicada. En primer lugar, todo este tipo de problemas (es decir, las múltiples relaciones entre los derechos humanos y la ayuda económica exterior) han sido poco estudiados hasta el momento: la novedad de este tipo de examen obliga a avanzar con grandes precauciones y a concebir instrumentos de investigación nuevos e imaginativos. Por otra parte, la relación entre las dos clases de fenómenos que deben examinarse es muy sutil y presenta numerosas facetas. Además, es difícil establecer sobre una base real toda la serie de cuestiones que deben examinarse.

77. De ello se deduce evidentemente que, para realizar una investigación exhaustiva y plenamente satisfactoria de las consecuencias de la asistencia económica extranjera para los derechos humanos en Chile, sería necesario basarse en pruebas sólidas e indiscutibles. Sólo es posible reunir estas pruebas si se puede comprobar sobre el terreno cómo se utiliza en ese país la asistencia económica extranjera. Es indudable que uno de los mejores medios de averiguar si la corriente de dinero extranjero destinado a Chile es beneficiosa o perjudicial para los derechos humanos consistiría en entrevistar a los beneficiarios o receptores de la asistencia económica extranjera sobre el uso real dado a esa asistencia. Además de interrogar a las personas interesadas, se podría establecer contacto con los funcionarios chilenos responsables de solicitar, recibir y administrar la ayuda extranjera, para obtener estadísticas, información oficial y todos los demás datos pertinentes.

78. Desgraciadamente, como se dice en otro lugar de este estudio (véanse los párrafos 6 y ss. y el anexo II), el Gobierno de Chile se ha negado a cooperar en la elaboración del presente informe. Ha declarado de modo explícito que no proporcionaría ninguna asistencia que pudiera ser útil para la realización de las tareas asignadas al Relator por la Subcomisión. Esta negativa lleva implícita la decisión de no proporcionar información oficial estadística y de otro tipo y aún menos autorizar al Relator a trasladarse a Chile para realizar una investigación sobre el terreno. Como consecuencia de la negativa del Gobierno chileno a cooperar, el Relator no ha podido utilizar los dos tipos de pruebas que resultarían preferibles: la investigación directa de la situación en Chile y las entrevistas con los chilenos interesados.

79. Ante esta dificultad, el Relator se ha visto obligado a utilizar otros tipos de pruebas: las publicaciones oficiales de las autoridades chilenas que pueden conseguirse en el extranjero, los informes de prensa chilenos, las declaraciones hechas por los representantes de Chile ante las Naciones Unidas, las declaraciones de otros Estados Miembros de las Naciones Unidas y los documentos elaborados por ellos y los documentos de las organizaciones no gubernamentales. En un número reducido de casos, ha podido obtener testimonios escritos de personas que viven en Chile o que han residido en este país durante largo tiempo y que, según la opinión meditada del Relator, pueden ser consideradas testigos serios y fidedignos. Por otra parte, el Relator se ha visto obligado a recurrir frecuentemente a la prensa chilena, de la que ha extraído información oficial (estadísticas, informes sobre hechos concretos y datos análogos) y comentarios sobre la situación chilena.

80. En muchos casos, el Relator se ha encontrado ante información contradictoria sobre los hechos, procedente de las autoridades gubernamentales por una parte y de otras fuentes oficiales (como los órganos estatales chilenos distintos del poder ejecutivo) o de la prensa chilena, por la otra. Por supuesto, en estos casos, el Relator no ha podido comprobar directamente cuál era la información correcta, ni ha estado en situación de determinar la veracidad de la información mediante conversaciones con las personas interesadas (por ejemplo, investigando cómo se obtuvo la información, cómo se elaboraron las estadísticas, por qué métodos se calcularon las cifras, etc.).

81. En esos casos, el Relator ha procedido del modo siguiente: ha intentado confirmar indirectamente los datos presentados por el Gobierno o por otras fuentes mediante otros informes que hicieran referencia a algún aspecto de la cuestión. A veces se han utilizado comentarios aparecidos en la prensa chilena, como prueba indirecta pero digna de confianza de la precisión de las cifras dadas por alguna de las partes.

82. La actitud de no cooperación del Gobierno chileno, con todas sus consecuencias para la acumulación de pruebas sólidas, ha hecho necesario que el Relator diera los dos pasos siguientes:

83. En primer lugar, en algunos casos en los que no pudo conseguir pruebas sobre los hechos que demostraran o refutaran las afirmaciones del Gobierno chileno, se ha sentido obligado a utilizar los comentarios aparecidos en la prensa chilena (por ejemplo el diario El Mercurio, partidario del Gobierno, la revista Mensaje, publicada por los jesuitas, el boletín de la Vicaría de la Solidaridad, titulado Solidaridad, el semanario Hoy, publicado por los cristiano demócratas, o la revista Ercilla, publicada por grupos financieros cercanos al Gobierno). El Relator ha intentado, en la medida de lo posible, verificar la precisión y validez de estos comentarios. Pero naturalmente, en algunos casos, ha tenido que confiar en la autoridad de la fuente y partir del supuesto de que la información o los comentarios que contenía eran dignos de confianza. El Relator ha considerado también conveniente tener en cuenta las declaraciones de los dirigentes sindicales residentes en Chile, del episcopado católico y de otras fuentes análogas.

84. En general, puede decirse que, en numerosas ocasiones, debido a la negativa del Gobierno chileno a cooperar, el Relator ha tenido que utilizar deducciones lógicas, presunciones lógicas o pruebas circunstanciales en lugar de basarse en pruebas directas o testificales.

85. En segundo lugar, como el Relator no disponía de medios para averiguar concretamente si los casos específicos de asistencia económica extranjera favorecían los derechos humanos en Chile y la medida en que lo hacían, se ha visto obligado a adoptar un enfoque distinto del que hubiera elegido si hubiera podido utilizar otros medios de investigación, así como pruebas directas. El enfoque adoptado es global. Es, de hecho, más amplio que el consistente en verificar directamente, sobre el terreno, las ventajas o las consecuencias desfavorables para los derechos humanos de una forma de asistencia económica extranjera determinada. Con arreglo al enfoque finalmente adoptado, ha intentado examinar el conjunto de la situación económica y social existente en la actualidad en Chile. En particular, ha intentado averiguar si la política económica que actualmente desarrollan las autoridades chilenas respeta realmente los derechos económicos, sociales y culturales y en qué medida lo hace.

La finalidad de esta investigación es intentar hallar una correlación entre la mejora o el empeoramiento de la situación de los derechos humanos en Chile, por una parte, y la asistencia económica extranjera, por la otra.

86. Debe destacarse, no obstante, que este enfoque está de acuerdo con la opinión anteriormente expresada (párrs. 65 y ss.) de que las consecuencias reales de la asistencia económica extranjera pueden valorarse eficazmente considerando sobre todo el contexto socioeconómico general del Estado receptor, tanto como el modo en que se utiliza realmente esta asistencia. Se supone pues que este enfoque posee una validez autónoma y debería también aplicarse, en principio, en los casos en que esté dispuesto a cooperar el Estado objeto del estudio. En esos casos, este enfoque podría utilizarse como complemento útil del método que consiste en realizar investigaciones concretas y directas de las consecuencias para los derechos humanos de formas determinadas de asistencia económica.

87. El Relator ha intentado, en la medida de lo posible, corregir las mencionadas deficiencias. Espera que, en el futuro, el Gobierno de Chile esté dispuesto a adoptar una actitud de cooperación que permita realizar investigaciones sobre el terreno. Espera también que todos los que tienen acceso directo a información adicional precisa y digna de confianza se pongan en contacto con él cuando pueda distribuirse ampliamente el informe. Esto podría permitirle rellenar las lagunas, que son inevitables dadas las dificultades con que se ha enfrentado debido a la actitud no cooperativa de las autoridades chilenas, o corregir cualquier parte del análisis o cualquier evaluación que pueda resultar errónea.