

**COMISIÓN INTERNACIONAL  
DE JURISTAS**

**Aspectos Dinámicos  
del Imperio de la Ley  
en la Época Moderna**

INFORME ABREVIADO SOBRE LA CONFERENCIA DE JURISTAS  
DEL SUDESTE DE ASIA Y DE LA REGIÓN  
DEL PACÍFICO

BANGKOK, TAILANDIA

*FEBRERO de 1965*

# ÍNDICE ANALÍTICO

<b>PALABRAS PRELIMINARES</b> . . . . .	5
<b>DECLARACIÓN DE BANGKOK</b> . . . . .	7
<b>DOCUMENTO DE TRABAJO</b> . . . . .	9
<b>Prefacio</b> . . . . .	11
<b>Parte I — Introducción</b>	
Generalidades . . . . .	15
El concepto dinámico del imperio de la ley . . . . .	16
Diversas formas de concebir la democracia . . . . .	20
Estructura del documento de trabajo . . . . .	23
<b>Parte II — Problemas del sudeste de Asia</b>	
Tipos de colectividades existentes en el sudeste de Asia . . . . .	25
Algunos rasgos característicos de las sociedades asiáticas . . . . .	26
Factores adversos al imperio de la ley en el sudeste de Asia . . . . .	30
Notas sobre algunas formas especiales de gobierno en el sudeste de Asia . . . . .	38
Recapitulación . . . . .	41
<b>Parte III — Requisitos fundamentales del gobierno representativo, en armonía con el imperio de la ley</b>	
<b>Primera Comisión</b>	
La protección constitucional . . . . .	43
Tribunales independientes e imparciales . . . . .	47
Elecciones libres . . . . .	49
Libertad de expresión . . . . .	51
La libertad de asociación y la función de la oposición . . . . .	53
Instrucción cívica . . . . .	55
Recapitulación . . . . .	56
<b>Parte IV — El desarrollo económico y el progreso social en armonía con el imperio de la ley</b>	
<b>Segunda Comisión</b>	
Necesidad del desarrollo económico . . . . .	57
La nacionalización . . . . .	64

La reforma agraria . . . . .	65
Las atribuciones de la administración . . . . .	67
Necesidad de disponer de administradores eficientes y dignos de confianza . . . . .	69
Responsabilidad civil del Estado . . . . .	71
La institución del « ombudsman » . . . . .	72
Recapitulación . . . . .	74

**Parte V — La función del jurista en un país en vías de desarrollo**

**Tercera Comisión**

Introducción . . . . .	79
Prestación de asistencia para el desarrollo económico y el progreso social . . . . .	81
Las responsabilidades del jurista en la esfera legislativa . . . . .	83
Las responsabilidades administrativas y cívicas del jurista . . . . .	84
El jurista ante el Estado y el individuo: el espíritu de servicio . . . . .	85
La enseñanza del derecho . . . . .	87
Recapitulación . . . . .	89

**Parte VI — Convenios regionales y tribunales regionales de derechos humanos en Asia y en la región del Pacífico**

**Comité Consultivo**

Oportunidad de examinar este asunto . . . . .	91
Creación de un Comité Consultivo . . . . .	92

**CONCLUSIONES Y RESOLUCIONES**

**Conclusiones de la Primera Comisión**

Requisitos fundamentales del gobierno representativo, en armonía con el imperio de la ley . . . . .	97
--	----

**Conclusiones de la Segunda Comisión**

El desarrollo económico y el progreso social en armonía con el imperio de la ley . . . . .	101
---	-----

**Conclusiones de la Tercera Comisión**

La función del jurista en un país en vías de desarrollo. . . . .	105
--	-----

**Resolución de la Tercera Comisión**

Creación de un Instituto de Estudios Jurídicos para la región del sudeste de Asia y del Pacífico . . . . .	109
---	-----

**Resolución del Comité Consultivo**

Convenios regionales de derechos humanos para la región del sudeste de Asia y del Pacífico . . . . .	111
---	-----

## PALABRAS PRELIMINARES

La Conferencia de Juristas del Sudeste de Asia y de la región del Pacífico sobre « Los aspectos dinámicos del imperio de la ley en la época moderna », realizada en Bangkok, Tailandia, del 15 al 19 de febrero de 1965 es si se quiere en su forma una conferencia regional, pero en su contenido no lo es, pues interesa a todas aquellas regiones del mundo en las cuales los factores políticos, económicos y sociales relacionados con la aplicación efectiva del imperio de la ley son tanto más inestables cuanto los males llamados hambre, pobreza, dictadura, régimen feudal de la propiedad agraria, corrupción o administración ineficiente, una magistratura dependiente y una abogacía inadecuada son factores que se oponen a la aplicación efectiva y al funcionamiento correcto de un régimen de derecho.

La Comisión Internacional de Juristas, satisfecha de que las realizaciones y el interés que la discusión de estos problemas del mundo de hoy hayan incitado a los juristas de Asia a una meditación profunda sobre las necesidades de repensar la problemática del derecho frente a las exigencias de una comunidad insuficientemente desarrollada, cree de gran interés someter a sus lectores y amigos de lengua española el presente trabajo, por la coincidencia existente entre muchos de los problemas y cuestiones evocados a lo largo de los debates y los que cada día surgen en los países latinoamericanos, en pleno proceso de desarrollo y de estabilización de sus instituciones políticas.

Las labores de la Conferencia fueron distribuidas entre tres comisiones y un comité consultivo a los que correspondió estudiar, en el contexto de las condiciones reinantes actualmente, los aspectos del régimen de derecho que lo definen como concepto dinámico del progreso. Sus conclusiones, examinadas y aprobadas por la Conferencia en sesión plenaria, fueron recogidas sintéticamente en la « Declaración de Bangkok ». El presente informe contiene pues dicha declaración y las resoluciones y conclusiones alcanzadas, así como el documento de trabajo que sirvió de base e inspiró todas las discusiones que giraron en torno al verdadero concepto dinámico del imperio de la ley, demostrando cómo su contenido puede y debe ser utilizado para propulsar el desarrollo económico y social, a la necesidad de ampliar la concepción clásica de la profesión jurídica y los límites de la función asignada al jurista, si quiere desempeñar plenamente su vocación en el seno del mundo moderno, a la urgencia

de fijar a nuestro ideal objetivos y un radio de acción más vastos, afirmando mejor de lo que jamás se había hecho hasta ahora las exigencias imperiosas de la justicia social, en su calidad de parte integrante de los grandes principios de justicia que defendemos.

Las eminentes personalidades que en ella participaron y que representaban verdaderamente el pensamiento jurídico de esa parte del mundo pueden enorgullecerse con razón de la obra efectuada, pues de esta vasta confrontación quedó probado que no hay ningún factor intrínseco en los países en vías de desarrollo que se oponga a la instauración y al perfeccionamiento de un régimen de derecho. Hay razones suficientes para esperar que lo expresado en la Conferencia de Bangkok tendrá profundas repercusiones en la evolución y el porvenir de los países que confrontan similares problemas. Así será, por supuesto, siempre que los juristas acepten plenamente en sus respectivas comunidades nacionales las pesadas responsabilidades que la Conferencia les ha confiado y dediquen todo su talento y toda su fe a la realización efectiva de las conclusiones alcanzadas. La Comisión Internacional de Juristas invita pues a los juristas de América Latina a meditar sobre tan perentoria y trascendente tarea, ya que, por su parte, está firmemente decidida a proseguir en esta vía.

## DECLARACIÓN DE BANGKOK

La Conferencia reunida en Bangkok del 15 al 19 de febrero de 1965 bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Juristas, con la participación de 105 juristas de 16 países de la región del sudeste de Asia y del Pacífico, ha llegado a las conclusiones siguientes:

*Considera* que, si reinan la paz y la estabilidad, ningún factor de carácter intrínseco hace en definitiva imposibles la instauración, el mantenimiento y el progreso del imperio de la ley en la región; que el imperio de la ley sólo puede tener su expresión más eminente y su aplicación más cabal en el régimen de gobierno representativo, elegido libremente por sufragio universal; y que este régimen de derecho requiere la existencia de órganos eficaces para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales.

*Reconoce* que el hambre, la pobreza y la falta de empleo ponen en peligro el régimen de derecho y el gobierno representativo; que es indispensable trazar planes económicos bien concebidos para llevar a cabo el desarrollo social, económico y cultural; sobre todo, que pueden ser necesarias medidas de reforma agraria para garantizar una distribución más equitativa de la tierra y un empleo económicamente más eficaz de los recursos agrícolas; que el éxito de los planes depende del grado de eficiencia administrativa y de la eliminación de la corrupción en las esferas política y administrativa; que deben darse los medios apropiados para recurrir contra los actos ilegales de la administración; y que, habida cuenta de los resultados obtenidos en Escandinavia y en Nueva Zelandia, conviene tener presente la institución del *ombudsman* como órgano de recurso individual y para perfeccionar el funcionamiento de la administración.

*Afirma* que el jurista ha de ser un elemento vital y dinámico de las sociedades en vías de desarrollo y que ha de tener siempre conciencia de las aspiraciones sociales, económicas y culturales del pueblo, cuya satisfacción ha de procurar mediante su pericia y métodos de trabajo.

*Está persuadida* de que la conclusión de un convenio de derechos humanos entre los Estados de la región aportaría una contribución importante tanto para la protección de los derechos individuales como para la solución de los problemas de minorías nacionales, raciales, religiosas o de otra índole, y de que el nombramiento de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sería un acto de inmediata utilidad para garantizar efectivamente los derechos del hombre en armonía con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

*Aprueba* solemnemente las Conclusiones y Resoluciones adjuntas a la presente Declaración y *reafirma* el *Acta de Atenas*, la *Declaración de Delhi*, la *Ley de Lagos* y la *Resolución de Río*.

La presente Declaración llevará el nombre de Declaración de Bangkok.

Hecho en Bangkok, a los diecinueve días del mes de febrero de mil novecientos sesenta y cinco.

**DOCUMENTO DE TRABAJO  
DE LA  
CONFERENCIA DE JURISTAS  
DEL SUDESTE DE ASIA  
Y DE LA REGIÓN DEL PACÍFICO  
(15 a 19 de febrero de 1965)**

**sobre**

**LOS ASPECTOS DINÁMICOS DEL IMPERIO  
DE LA LEY EN LA ÉPOCA MODERNA**

*Tema de la Conferencia:* Determinar en qué medida las condiciones reinantes en las regiones objeto de estudio contribuyen al mantenimiento y al progreso del régimen de derecho, y de qué modo pueden introducirse mejoramientos para intensificar la observancia del imperio de la ley teniendo en cuenta dichas condiciones.

## PREFACIO

La finalidad de un documento de trabajo es facilitar los datos básicos que necesitan los participantes en una conferencia y exponer las principales cuestiones que más han de atraer la atención de los reunidos. A éstos corresponde hallar las soluciones de los problemas planteados. La lectura del presente documento quizá haga pensar que proponemos soluciones a algunos de los problemas estudiados, cuando en realidad procuramos que se examinen estas ideas sin imponer soluciones a la Conferencia. Análogamente, las recapitulaciones que figuran al final de las partes III, IV y V tienen meramente como objetivo ayudar a las tres comisiones principales en sus deliberaciones.

En el documento de trabajo hacemos frecuente referencia a los conceptos relacionados con el imperio de la ley que han precisado las conferencias y congresos organizados precedentemente por la Comisión Internacional de Juristas, pero sólo lo hacemos a fin de señalar el punto de partida para las labores de la presente Conferencia. Estos conceptos han sido aceptados con carácter definitivo por la Comisión, y la Conferencia no tiene por objetivo afirmarlos nuevamente o revisarlos. Entendemos, al contrario, que la Conferencia debiera considerarlos como *res judicatae* y como base para el examen de los factores que se oponen a la plena aplicación y al progreso de estas normas en algunas partes del sudeste de Asia y de la región del Pacífico. La búsqueda de soluciones a las cuestiones planteadas por el tema pone de manifiesto que los factores políticos, económicos y sociales están íntimamente relacionados con la aplicación efectiva del imperio de la ley. En otras palabras, los males que llamamos hambre, pobreza, dictadura, régimen feudal de la propiedad agraria, corrupción o administración ineficiente, así como una magistratura y una abogacía inadecuadas, son los factores que se oponen a la aplicación efectiva del imperio de la ley. Entendemos con todo ello que la eliminación de estos males es una parte importantísima de la misión de los juristas y es también uno de los « aspectos dinámicos del imperio de la ley en la época moderna ».

En el sudeste de Asia y en la región del Pacífico viven unos 1.700 millones de personas, es decir, el 57 por ciento de la población mundial aproximadamente. En zonas extensas de la región los niveles de subsistencia son peligrosamente bajos. En algunos países de la región el concepto de democracia ajustada al imperio de la ley es virtualmente desconocido. Estos hechos plantean al mundo un problema de importancia capital.

Desde este punto de vista, el tema de la presente Conferencia merece la más viva atención de los gobiernos, los legisladores, los jueces y los abogados. Para la inmensa mayoría de los que viven en gran parte de la región, la solución de los problemas planteados en el documento de trabajo equivale a suprimir la esclavitud y a obtener la libertad; el individuo pierde inevitablemente su dignidad, su personalidad y su libertad cuando las condiciones de vida no le permiten el acceso a la justicia política, económica y social o le mantienen al margen del progreso moral y material de su época. Para nosotros, juristas defensores del modo de vida democrático basado en el imperio de la ley, la solución de estos problemas es indispensable para el mantenimiento y progreso de nuestros ideales.

Sería hueru optimismo creer que la Conferencia resolverá los problemas planteados en el presente documento de trabajo. Ahora bien, participan en ella juristas representativos del pensamiento jurídico en esta parte del mundo y, por este motivo, la Conferencia puede aportar una valiosa contribución para el hallazgo de soluciones y servir igualmente para que gobernantes y gobernados tengan una idea más cabal de lo que supone el régimen de derecho en la época moderna. Pondrá también de manifiesto la misión que incumbe al jurista para el desarrollo económico de su país, el progreso social de su pueblo y la estabilidad de sus instituciones jurídicas.

Fundamentalmente, las labores de la Conferencia correrán a cargo de las tres comisiones principales que presentarán sus conclusiones a la Conferencia en pleno. Ésta tendrá así la oportunidad de evaluar las conclusiones de las tres comisiones y de completarlas en la medida necesaria. Hemos considerado que el Comité Consultivo sobre los Convenios Regionales de Derechos Humanos debería tener más bien el carácter de grupo de expertos encargado de dictaminar acerca de la posible aprobación de convenios aplicables a la totalidad o a parte de la región. El informe del Comité Consultivo se presentará también a la Conferencia en la sesión plenaria de clausura, pero no es probable, en vista de su naturaleza, que dé lugar a un extenso debate.

El presente documento sólo tiene por objeto facilitar las deliberaciones de la Conferencia, que serán, sin duda, del más vivo interés y de gran trascendencia. Habremos conseguido nuestro propósito si así ocurre. Corresponde a la Conferencia, con el discernimiento y el idealismo que van a caracterizar su labor, dar el impulso y la inspiración que marcarán tal vez un momento decisivo en la historia de esta parte del mundo.

Todos los letrados de la Secretaría de la Comisión han colaborado en la redacción del documento de trabajo, pero faltaría a mi deber si no manifestase especial gratitud al Sr. Lucian G. Weeramantry, que se hizo cargo de la preparación de la primera versión cuando el Dr. Donald Thompson cayó enfermo a principios del año en curso. Desde entonces se ha dedicado incesante y abnegadamente a esta labor. Expreso también mi profundo reconocimiento a los juristas

expertos en las cuestiones examinadas que nos han comunicado valiosas críticas y sugerencias. Sus opiniones han sido utilísimas y han dado lugar, en muchos casos, a la introducción de extensas modificaciones.

Por último, me permito expresar la esperanza de que cada participante estudie el documento en su integridad, pero la experiencia me hace pensar que quizá espere demasiado. Si no pueden estudiar detenidamente todo el documento, conviene que los participantes estudien las partes I y II, además de la parte correspondiente a la comisión en cuyas deliberaciones piensan participar. Espero, con todo, que cada participante lea por lo menos todo el documento y contribuya así de modo sustancial al éxito de la Conferencia. Hemos hecho todo lo posible para establecer una distinción bien marcada entre los temas asignados a las comisiones primera, segunda y tercera en las partes III, IV y V, respectivamente, pero es imposible conocer bien el tema objeto de examen por la Conferencia si no se lee todo el documento de trabajo.

La Secretaría, que tendrá sumo gusto en distribuir los comentarios por escrito que los participantes deseen exponer sobre los problemas relacionados con el tema de la Conferencia, agradecerá sobremanera que los textos se remitan a Ginebra antes del 15 de enero de 1965.

SEÁN MACBRIDE  
*Secretario general*

Tal vez no es un mero accidente de la historia que los países ricos del mundo ... hayan llegado a creer en la democracia y a ponerla en práctica. Nosotros ... que pertenecemos al otro grupo, al de los países insuficientemente desarrollados, creemos también en ella, no porque lo haga el mundo occidental, sino porque hemos comprendido que la dignidad del hombre, por no decir la supervivencia misma del espíritu, sólo puede hacerse efectiva donde el gobierno es elegido por el pueblo del país.

Ahora, es útil recordar que conceptos tales como la libertad y la misma dignidad del hombre sólo tienen un interés teórico para las muchedumbres hormigueantes que pueblan Asia y Africa... Para estas muchedumbres, que constituyen la abrumadora mayoría del género humano, el problema crucial ... es el de saber si saciarán su hambre ... Conseguir que estos ... seres quedaran simplemente más allá del alcance del hambre sería ya un resultado considerable en un porvenir previsible. Para ellos, si los regímenes totalitarios son capaces de realizar su misión, que es la de ponerles más allá del hambre, nada tiene en realidad importancia, ni siquiera la pérdida de las libertades políticas y civiles que, de todos modos, jamás han conocido... Lo que importa por encima de todo es comer lo necesario.

(Conceptos expresados por el ministro de  
Hacienda de Malasia, Sr. ENCHE TAN SIEW SIN,  
en una declaración hecha en febrero de 1964.)

## PARTE I — INTRODUCCIÓN

### Generalidades

1. Presentes siempre en el fondo de las cuestiones cuyo examen se propone a la Conferencia hay dos ideas en las que la Comisión Internacional de Juristas cree fervientemente: el imperio de la ley, concepto dinámico, ha de tener para las regiones objeto de estudio el mismo valor esencial que le reconocen otras partes del mundo; y el gobierno representativo, que el imperio de la ley procura impulsar y proteger, no puede perder importancia ante los problemas urgentes y fundamentales que se plantean en dichas regiones, sino que, al contrario, ha de ser considerado, a la larga, como la única base segura para hallar una solución duradera.
2. La Conferencia se ha organizado con la esperanza de que permita aprestar los medios prácticos destinados a hacer efectivas estas ideas.
3. La presente introducción tiene por objeto pasar rápidamente revista a las ideas generales a que responde la celebración de la Conferencia y definir sus fines a grandes rasgos y, en particular, el concepto dinámico del imperio de la ley, así como el significado de la idea de democracia.
4. En los primeros años del siglo actual, el imperio de la ley era un principio aceptado en algunas regiones del mundo, pero no era considerado como un concepto susceptible de aplicación general. Después

de dos guerras mundiales se difundió el convencimiento de que esta aplicación era en realidad posible. Los progresos de la ciencia, la difusión de la enseñanza obligatoria, la transmisión rápida de las ideas por los medios de comunicación social y la mayor celeridad de los transportes aceleraron la aplicación generalizada y la definición de los principios de la democracia y del imperio de la ley. Estos factores aceleraron también el fin de la época colonial.

5. En estas circunstancias, las naciones del mundo formularon, con mucho cuidado y tras madura reflexión, una declaración que enuncia las normas que se deberían aplicar a la sociedad humana, sin distinción de raza, de color o de religión. En efecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 expone, en relación con los derechos del individuo, las características de un régimen democrático. En cuanto a la función correspondiente al imperio de la ley, se estipula en ella lo siguiente:

La Asamblea General considera esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

6. No es sorprendente que las regiones del mundo que habían vivido bajo la dominación colonial hayan procurado primero, desde el fin de la segunda guerra mundial, derrocar las estructuras del colonialismo. Para la mayoría de los territorios no autónomos, el nacionalismo y la soberanía nacional se habían convertido en ideales en sí mismos y, en algunos casos, las reivindicaciones nacionalistas se habían convertido en el objetivo supremo de la lucha contra el colonialismo. Se comprende fácilmente que así haya ocurrido, pero una tendencia de esta índole tenía por resultado que se perdieran de vista los motivos esenciales de la lucha: en efecto, lo que se pretendía no era desencadenar las pasiones nacionalistas, sino instaurar la autonomía política y lograr la independencia para crear así una sociedad libre fundada en la justicia y en la paz.

7. En la actualidad el régimen colonial ha desaparecido casi completamente de vastas regiones del mundo. La labor esencial que han de desarrollar los países recientemente emancipados es una labor de construcción, para la cual se habrán de utilizar no sólo los elementos políticos del gobierno democrático, sino también sus elementos económicos y sociales sin los cuales no se pueden ejercitar efectivamente los derechos del individuo. Se deduce de ello que conviene reforzar el imperio de la ley en sus aspectos más dinámicos.

### **El concepto dinámico del imperio de la ley**

8. La Comisión Internacional de Juristas se ha dedicado desde su fundación a defender y a hacer progresar en el mundo entero los principios de justicia que constituyen la base del imperio de la ley. La expresión « imperio de la ley », según ha sido definida e interpretada

por los diversos congresos patrocinados por la Comisión Internacional de Juristas, tiende a poner de relieve que la mera legalidad no basta y que el imperio de la ley abarca las concepciones más amplias de la justicia, en contraposición a las reglas del derecho positivo, y que estas concepciones son su aspecto más importante.

9. El derecho, al igual que las demás instituciones humanas, jamás es estático. En el proceso evolutivo de las relaciones humanas que deriva de un avance social gradual, el imperio de la ley se transforma y su ámbito se extiende bajo la influencia de las nuevas circunstancias que le asignan nuevos objetivos. A todo esto corresponde nuestra expresión « los aspectos dinámicos del imperio de la ley ». Desde la época inicial de su existencia, la Comisión Internacional de Juristas ha reconocido además que las posibilidades de aplicación de los más elevados principios jurídicos no se circunscriben a un sistema jurídico, a una forma de gobierno, a un orden económico o a una tradición cultural determinados. Este factor intensifica todavía más el dinamismo inherente al concepto del imperio de la ley.

10. Ya en el primer Congreso Internacional (Atenas, 1955) celebrado bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Juristas, en el que participaron juristas procedentes de 48 países, el nuevo concepto dinámico del imperio de la ley comenzó a cobrar forma. Según el Acta de Atenas, síntesis de los debates de dicho Congreso, el imperio de la ley « dimana de los derechos del individuo conquistados a lo largo de la historia mediante el incesante combate del hombre por la libertad, [entre ellos] figuran las libertades de palabra, prensa, culto, reunión y asociación y el derecho a celebrar elecciones libres con la finalidad de que las leyes sean hechas por representantes del pueblo debidamente elegidos y protejan a todos por igual ».

11. La primera etapa importante en la formación de este concepto dinámico que es el imperio de la ley se marcó en enero de 1959, en cuya fecha se reunió el Congreso de Delhi bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Juristas con la asistencia de 185 jueces, abogados en ejercicio y profesores de derecho procedentes de 53 países. Este Congreso, después de haber reafirmado los principios enunciados en Atenas, publicó una Declaración según la cual:

El imperio de la ley es un concepto dinámico [e] incumbe ante todo a los juristas extender su alcance e impulsar su aplicación, no sólo para salvaguardar y promover los derechos civiles y políticos del individuo en una sociedad libre, sino también para crear condiciones sociales, económicas, culturales y de educación bajo las cuales puedan cumplirse plenamente las aspiraciones legítimas del hombre y quede garantizada su dignidad.

12. No nos proponemos referirnos aquí expresamente a los muchos principios de importancia capital enunciados en la Declaración de Delhi, ni a las conclusiones de las cuatro comisiones de este Congreso que estudiaron diversos aspectos del imperio de la ley, pero no dejaremos de hacerlo en lo sucesivo cada vez que sea necesario.

13. La Conferencia Africana sobre el Imperio de la Ley, celebrada en Lagos, Nigeria, en 1961, reafirmó los principios fundamentales en que se basa el imperio de la ley, enunciados en Nueva Delhi. Uno de los resultados más importantes de la Conferencia de Lagos fue la afirmación de que estos principios son de aplicación universal, y de que los principios que rigen para otras partes del mundo tienen también vigencia en Africa. La Conferencia de Lagos declaró que el imperio de la ley sólo puede prevalecer en un régimen político establecido por la voluntad del pueblo.

14. Luego, correspondió al Congreso Internacional de Juristas celebrado en Río de Janeiro (Petrópolis) en diciembre de 1962 marcar la etapa más importante en los esfuerzos que sin cesar se despliegan para definir el concepto de imperio de la ley y garantizar su aplicación. Este Congreso estudió en particular las cuestiones siguientes: cómo establecer el equilibrio entre la libertad de acción de la administración y la protección de los derechos individuales, qué medidas de protección conviene instituir contra los abusos de poder de la administración, y cómo conviene orientar la enseñanza del derecho para garantizar la existencia de una profesión jurídica capaz de ejercer satisfactoriamente su función social.

15. Además, durante toda su existencia, la Comisión jamás ha cesado de poner de relieve la importancia capital que atribuye a la independencia del poder judicial para el respeto del imperio de la ley. Ha subrayado igualmente la función esencial que los juristas tienen que desempeñar en todo sistema ajustado a los principios del régimen de derecho. La cita siguiente procede de las conclusiones del Congreso Internacional de Juristas celebrado en Río de Janeiro en diciembre de 1962:

En un mundo en vías de evolución e interdependiente, corresponde a los abogados orientar y dirigir la creación de nuevos conceptos, instituciones y técnicas jurídicas para que el hombre pueda sobreponerse a los riesgos y peligros de la época presente y realizar las aspiraciones de todos los pueblos.

La parte V del presente documento versa sobre la función del abogado en un país en vías de desarrollo.

16. En cuanto se refiere a las constituciones escritas, las filosofías orientales tradicionales han de tener una influencia profunda sobre las concepciones iniciales de muchos países de Oriente. En los países occidentales, el jurista suele evaluar los criterios del imperio de la ley teniendo en cuenta múltiples medidas de garantía, cuidadosamente elaboradas e incorporadas a las constituciones y a la legislación. Estas medidas enuncian los derechos de los ciudadanos en términos positivos o ponen a su disposición reglas y procedimientos que les permiten oponerse a los atentados que el Estado haga tal vez a sus derechos. El occidental piensa inmediatamente en un sistema completo de instituciones formales y en un conjunto complejo de normas. En cambio, el pensamiento oriental ha estado tradicionalmente dominado por la

imagen del soberano justo y bueno, y por este motivo muchos de los mayores pensadores de Asia no consideran necesaria esta reglamentación complicada y, en realidad, quizá la consideren entorpecedora.

17. Importa tener presente este factor cuando se procura evaluar teóricamente los peligros que podrían surgir en ausencia de medidas detalladas de protección. Es posible citar muchísimos ejemplos de constituciones admirables en su redacción, pero sin valor práctico. Además, en muchas partes del mundo se sabe muy bien lo que sucede cuando se confía en la mayoría y se espera que ésta se abstenga de utilizar sus poderes teóricos que le permiten eliminar definitivamente a la minoría del momento.

18. Los países del sudeste de Asia se sirven de procedimientos diversos para prevenir los abusos del poder político. A veces han previsto algunas restricciones en la constitución; en otros casos se aplica al problema una solución pragmática y se prescriben las medidas necesarias para que las elecciones que el equipo gobernante habrá de afrontar al cabo de algunos años queden a salvo de toda irregularidad, que tendría por efecto impedir o hacer más difícil el éxito de un equipo gubernamental nuevo. Al igual que en los países del mundo occidental, se procura por encima de todo apreciar exactamente la manera en que el poder se ejerce de hecho, establezca o no la ley medidas formales de protección.

19. Para terminar, importa recordar que, salvo en los regímenes políticos y jurídicos fundados en la supremacía total del Estado, los principios en que se basa el imperio de la ley han hallado siempre expresión y aplicación en sociedades y civilizaciones extremadamente distintas. Según la definición adoptada con un criterio práctico por la Comisión en el Congreso de Nueva Delhi de 1959, se entiende por imperio de la ley un principio dinámico cuya definición abarca los elementos siguientes:

Los principios, instituciones y procedimientos, no siempre idénticos, pero sí análogos, cuya importancia para proteger al individuo frente a las arbitrariedades del poder y permitirle gozar de la dignidad de ser humano ha quedado probada por la experiencia y las tradiciones de los juristas de países diversos, dotados a menudo de diferentes estructuras políticas y económicas.

20. La Comisión espera que en las deliberaciones del Congreso se demuestre la posibilidad de hallar en la afirmación y el respeto del imperio de la ley soluciones eficaces a los problemas concretos del sudeste de Asia y la región del Pacífico, no obstante el hecho de que estos problemas difieran a menudo de los que se plantean en otras partes del mundo.

21. Claro está, la Comisión ha concentrado sobre todo sus esfuerzos en la evolución del derecho interno. Considera, sin embargo, que, al afirmar una tras otra su respeto por el imperio de la ley, las naciones que convienen en « los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas » contribuyen al desarrollo de estos principios y

garantizan su permanencia en el seno del derecho internacional. Proponemos con este fin que la Conferencia examine, dentro de la parte VI del presente documento, cierto número de propuestas relativas a los convenios regionales y a los tribunales regionales de derechos humanos.

### **Diversas formas de concebir la democracia**

22. Teniendo en cuenta que términos tan corrientes como el de « democracia » se utilizan a menudo en un sentido falseado, hemos considerado importante precisar la interpretación que de ellos hacemos en el presente documento.

23. Examinemos primero la palabra « democracia ». Muy pocos serían los dirigentes políticos que manifestarían sin ambages hostilidad al régimen democrático. Casi todos los países, cualquiera que sea su régimen político, se afirman democráticos, pero en algunos lugares la palabra « democracia » va acompañada por expresiones o calificativos diversos, entre ellos « básica », « orientada », « paternal », « orgánica » o « popular ». En un principio se entendía por democracia « una forma de gobierno en la que el derecho de adoptar decisiones políticas es ejercido directamente por el conjunto de los ciudadanos según el principio de aprobación por la mayoría ». Éste es el sistema denominado de la « democracia directa ». Otra definición, más corriente, es la que considera como democracia « una forma de gobierno en la que los ciudadanos ejercen este mismo derecho por intermedio de representantes elegidos por ellos y responsables ante ellos según el procedimiento de las elecciones libres ». Éste es el sistema denominado de la « democracia representativa ».

24. En tercer lugar, la « democracia representativa », en la que el poder está en manos de la mayoría simple, ha dado origen a otra forma de democracia en la que se enuncian derechos fundamentales garantizados. En este caso los poderes que están en manos de la mayoría se ejercen dentro de un marco jurídico de limitaciones constitucionales cuyo objeto es obtener que algunos principios y derechos fundamentales no queden al arbitrio de una mayoría simple que podría ser pasajera o caprichosa.

25. En cuarto lugar, se utiliza a menudo el adjetivo « democrático » para calificar a un régimen que procura o pretende procurar que se reduzcan las disparidades sociales y económicas, en particular las que derivan de una distribución desigual de la propiedad. Esta variante se denomina democracia « social » o « económica » y en este sentido entienden este concepto los socialistas demócratas que aceptan el marco institucional que brinda la democracia representativa.

26. Ahora bien, la palabra « democracia » se utiliza igualmente en la filosofía marxista, que afirma como evidencia previa y fundamental el carácter democrático del régimen marxista y pretende que la mayoría tiene libertad para escoger en un sentido o en otro. Esta concepción

se basa en la idea de que el individuo considerado en sí mismo no tiene ningún derecho y de que sus intereses han de estar subordinados siempre a las opiniones políticas de lo que, en definitiva, sólo es una jerarquía poco numerosa. Esta jerarquía ha sido instaurada, no por libre decisión del pueblo, sino por el partido gubernamental, que, a su vez, no ha sido escogido por el pueblo. En casos de esta índole el pueblo no tiene libertad para escoger ni el partido ni la política. Salvo si, en un régimen concreto, las medidas de orden social y económico están condicionadas por estas instituciones y procedimientos « democráticos » a fin de garantizar el respeto de los derechos individuales, no se puede considerar que este sistema sea democrático.

27. Los principios fundamentales de la democracia, en el sentido que damos a este término en el presente documento de trabajo, son los principios inspiradores de la Revolución francesa y de la emancipación nacional de los Estados Unidos de América; como ya hemos dicho, su expresión en nuestra época se halla en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los requisitos básicos del gobierno representativo se exponen con bastante extensión en la parte III del presente documento. Con todo, tal vez no sea inútil enumerar ahora cierto número de estos requisitos:

- a) libertad para celebrar elecciones,
- b) libertad general de expresión,
- c) existencia de partidos políticos independientes y
- d) constitución escrita.

28. Las elecciones libres son un elemento imprescindible de la democracia, sin el cual ésta es inconcebible. La noción de elecciones libres significa que, con periodicidad, el pueblo tiene derecho a expresar su voluntad acerca de la política general que ha de seguir la nación y acerca de las personas que aplicarán esta política. Tiene derecho a hacerlo sin tener en cuenta ninguna consideración extrínseca, salvo las relativas a la edad mínima y a las normas jurídicas que regulan el ejercicio de los derechos cívicos.

29. La libertad de expresión, entorpecida a veces por un coeficiente alarmante de analfabetismo, está estrechamente vinculada con la celebración de elecciones libres. Es poco probable que la democracia pueda funcionar normalmente en una sociedad analfabeta, pero no nos atrevemos a afirmar que no pueda funcionar en ningún caso de esta índole.

30. Una de las principales dificultades con las que tropieza toda sociedad, sea cual fuere el nivel cultural de sus ciudadanos o el estado de su desarrollo económico y social, es que, en su conjunto, el electorado no está en condiciones de apreciar los aspectos técnicos de las diversas soluciones que se ofrecen a su elección, incluso en el caso de que concurren todos los elementos constitutivos de la democracia enumerados antes. Las necesidades de la planificación económica y de

la industrialización, la necesidad de adoptar medidas para proteger la moneda o para garantizar la defensa nacional, son cuestiones sobre las que el elector medio de cualquier país no posee los conocimientos necesarios para formarse una opinión sólidamente fundada o para escoger objetivamente.

31. Los partidos políticos que presentan sus respectivos programas y que tienen plena libertad para exponer sus ideas a los ciudadanos y para defender o criticar a los que ocupan el poder son un elemento esencial de la democracia occidental.

32. Ahora bien, no hay que pensar que en todos los países los partidos políticos deberían estar organizados del mismo modo que en la Europa occidental o en los Estados Unidos de América. No es así necesariamente, y esto se debe a múltiples motivos. En muchos países del sudeste de Asia subsisten diferencias de raza o de casta que suscitan en diversos lugares la tendencia a marcar con mayor intensidad todavía las divisiones existentes mediante la creación de partidos que reflejen estas diferencias. Muchos países del sudeste de Asia han vivido bajo el régimen colonial y en la lucha de todo el país por la independencia el pueblo ha procurado tal vez eliminar temporalmente las divergencias internas. En casos de esta índole se ha visto aparecer a un partido político que representaba o pretendía representar a la totalidad del pueblo reivindicador de su independencia. En estos casos era difícil que se manifestase un verdadero partido de oposición y surgía además otra complicación, a saber, que el partido que había conducido a la nación hasta la independencia derivaba inevitablemente de ésta un prestigio único, el de partido que representa realmente a toda la nación. No es sorprendente que en casos de esta índole estos partidos se hayan aprovechado rápidamente de la situación en el diálogo que se entablaba entre el gobierno y la oposición. Hay otro factor no despreciable: los partidos no reflejan siempre una línea política distinta, pero se limitan a veces a ofrecer una tribuna a los que procuran obtener el poder.

33. Habida cuenta de que la democracia directa no se aplica en medida apreciable en ningún país del sudeste de Asia, los elementos que dan a los partidos políticos un carácter distinto del de los partidos occidentales, así en su concepción como en sus fines, tienen una gran importancia. Es difícil concebir una democracia representativa sin partidos políticos y cuanto menos reflejen los partidos una diferencia verdadera entre los programas, tanto menos tendrá la democracia la garantía de un porvenir brillante y menos tendrá el imperio de la ley la posibilidad de ser respetado. Otro factor que debilita la vida democrática es la ausencia de democracia dentro de los partidos, lo que tiene a menudo por resultado hacer de ellos simples instrumentos de dirigentes ambiciosos, en vez de situarles en su función de medio de expresión para un sector importante de la población que comparte las mismas opiniones políticas.

34. Según parece, circunstancias como las descritas pueden explicar en parte la tendencia que manifiestan a apoderarse del gobierno en el sudeste de Asia los regímenes autoritarios « apolíticos » (a menudo militares), muy frecuentemente movidos por el deseo sincero de salvar al país, con el pretexto de que las vanas luchas en que están empeñados los políticos egoístas llevaban el país al desastre.

### **Estructura del documento de trabajo**

35. La parte II del documento de trabajo trata de los problemas peculiares del sudeste de Asia. Con los estudios por países que acompañan como anexo al documento de trabajo, esta parte tiende a exponer los antecedentes del problema que examinará la Conferencia. Será útil que los participantes en la Conferencia se familiaricen con estos problemas antes de dirigir su atención hacia los puntos concretos que se examinarán en comisión, así como en el curso de las sesiones plenarias.

36. La parte III, titulada « Requisitos fundamentales del gobierno representativo, en armonía con el imperio de la ley », servirá de base a las deliberaciones de la Primera Comisión. Tiene también interés general para el conjunto de los participantes, en vista de los vínculos recíprocos que unen a las diversas comisiones.

37. La parte IV, titulada « El desarrollo económico y el progreso social en armonía con el imperio de la ley », servirá de base a las deliberaciones de la Segunda Comisión. Reviste una importancia particular para los países en vías de desarrollo del sudeste de Asia.

38. La parte V del documento de trabajo, titulada « La función del jurista en un país en vías de desarrollo », está especialmente relacionada con las deliberaciones de la Tercera Comisión. Corresponderá a ésta establecer un vínculo entre el contenido de las partes precedentes del documento y las atribuciones prácticas y cotidianas del jurista, así como determinar sus responsabilidades más amplias en el seno de la sociedad.

39. En la parte V, titulada « Convenios regionales y tribunales regionales de derechos humanos en Asia y en la región del Pacífico », hemos procurado exponer en términos generales el interés que atribuimos a los convenios regionales para la protección de los derechos del hombre. Habida cuenta de que casi todo el mundo reconoce la necesidad de concertar convenios de este género, no hemos considerado necesario que la Conferencia examine esta cuestión detalladamente. Bastará proponer los medios prácticos que se requieren para concertar uno o más convenios regionales en Asia y en la región del Pacífico. Por consiguiente, proponemos que, en la sesión plenaria de apertura, la Conferencia nombre a un comité consultivo para que estudie esta cuestión y presente su dictamen en la sesión de clausura.

## PARTE II — PROBLEMAS DEL SUDESTE DE ASIA

### Tipos de colectividades existentes en el sudeste de Asia

40. Los países de esta región no forman un conjunto homogéneo. Cabe clasificarlos según distintos criterios: hay sociedades comunistas, por ejemplo, en la Corea del Norte, en China y en el Vietnam del Norte. En otros lugares todos los habitantes hablan el mismo idioma y pertenecen esencialmente a la misma cultura: así ocurre en Australia, que tiene empero una minoría aborígen; en Nueva Zelandia, con una minoría maorí, y en el Japón, con una minoría aino. En otros países, por ejemplo la India, se hablan muchísimos idiomas y sus habitantes se diferencian por características físicas muy marcadas. Hay que mencionar además los países cuya población se divide en dos grandes grupos étnicos, cada uno de los cuales habla un idioma propio: así ocurre en Ceilán. Por último, en otros países, entre ellos Malasia, el sector que se suele considerar representativo de la nación es virtualmente minoritario en comparación con el total de los demás sectores.

41. La unidad de algunos países, disgregados geográficamente, es de orden político. Indonesia, por ejemplo, se compone de un gran número de islas dispersas; la Federación de Malasia y el Pakistán son entidades políticas y no geográficas; Nueva Zelandia, el Japón y las Filipinas están formadas por dos o más islas principales, geográficamente muy homogéneas.

42. Todos estos elementos influyen en el sistema de gobierno y en las instituciones. A veces se reflejan en las graves tensiones que se manifiestan en los distintos países. La discriminación se practica raramente en una población homogénea; en cambio, plantea graves problemas en las sociedades heterogéneas, sobre todo en el orden práctico más bien que en el legislativo. En los países donde la diversidad existente ha creado sentimientos de fidelidad a un sector y no a la colectividad, las divisiones suelen responder a criterios raciales, lingüísticos o religiosos.

43. Cabe además distinguir entre estos países teniendo en cuenta si son antiguos territorios coloniales o han estado sometidos de algún modo a la autoridad de una potencia extranjera, o si su independencia data de varios siglos por lo menos. Las ex colonias han mantenido en gran medida la estructura institucional y técnica de la antigua metrópoli. El caso del Japón es único: en efecto, si bien no ha sido jamás una colonia, las instituciones modernas por las que se rige se basan cierta-

cierto afirmar que en todos estos países han nacido ya una nueva clase intelectual y una nueva clase media. Algunos de sus intelectuales han adquirido su formación universitaria en el extranjero y han absorbido en el curso de sus estudios ideas que han introducido en su país. Otros han seguido los cursos de las universidades y centros de enseñanza de su país y han tenido allí acceso a las ideas políticas tradicionales, así como a las del extranjero. La nueva clase intelectual tiene interés por resolver los problemas existentes, llámense pobreza, desigualdad o injusticia. Las ideologías políticas que sus miembros profesan son naturalmente de origen diverso, según el lugar donde hayan adquirido su formación, las influencias a que hayan estado expuestos durante sus años de estudio y los movimientos a los que hayan pertenecido o de los que hayan derivado su inspiración. De esta nueva clase proceden en su mayoría los dirigentes políticos del sudeste de Asia. El sindicalismo y los movimientos obreros son fuerzas políticas cuya influencia en estos países sería equivocado subestimar; también en este caso sus dirigentes proceden a menudo de la nueva clase media.

49. Durante la época de la dominación colonial, el idioma de la administración era invariablemente el de los colonizadores; por este motivo, el conocimiento de este idioma era una condición indispensable para hacer carrera en la administración e incluso para la vida social, y la lengua materna perdía terreno. Ahora bien, el sudeste de Asia es una región donde se hablan muchos idiomas de gran antigüedad y perfectamente evolucionados, entre ellos el hindi, el urdu, el bengalí, el tamil, el cingalés, el birmano y el malayo. Como hemos dicho, estos idiomas perdieron terreno y su progreso fue interrumpido por la llegada de los colonizadores. La emancipación nacional provocó un fenómeno común a todos los países anteriormente colonizados del sudeste de Asia, a saber, un vivo interés por el renacimiento del idioma nacional. Este sentimiento se manifestó en el aliento prestado al estudio del idioma nacional y en el deseo de que éste se convirtiera lo más rápidamente posible en el vehículo de la enseñanza y de la administración. Es fácil comprender las razones de esta actitud, pero hay que reconocer que la transición de un idioma a otro ha ido acompañado a menudo por una actitud hostil hacia el idioma de la antigua potencia colonial, aunque se tratase de un idioma mundial de gran prestigio. Por otra parte, si cesan de alentar el estudio de los idiomas extranjeros, estos países tal vez obtengan el resultado de entorpecer los intercambios científicos, políticos, sociales y económicos y hagan imposible su acceso a determinadas ramas del saber. En países como el Japón y Tailandia, que han sido siempre independientes, la situación es un tanto distinta; en efecto, si bien asignan prioridad absoluta al idioma nacional, estos países favorecen en todo caso el estudio del inglés y de otros idiomas internacionales.

50. El nuevo auge adquirido por el idioma nacional ha hecho surgir en estos países, sobre todo en el seno de la población rural, un nuevo tipo de dirigente político y social, formado exclusivamente en su

idioma y partícipe de la cultura y de la tradición nacionales. Estos hombres constituyen una fuerza importante y dan una dirección y una orientación nuevas a la sociedad rural de estos países. Se trata casi siempre de los maestros de pueblo, de los médicos indígenas, de los jefes de aldea, de los miembros de las asambleas locales, de los monjes dedicados a la política y de los jóvenes que han recibido una instrucción bastante completa en su idioma nacional.

51. Otro elemento común de todos los países de estas regiones es la poderosa influencia de la religión en la vida cotidiana y en las concepciones sociales de la población. Esta observación es cierta en cuanto a casi todas las sociedades orientales, sean budistas, hindúes, musulmanas, cristianas o de otra índole, salvo tal vez en lo que se refiere a la China comunista, donde ni el confucionismo ni el budismo parecen haber ejercido en la vida de la población una influencia comparable a la de la región en otros países. Quizá haya ocurrido así porque el budismo había adquirido en China una forma y un aspecto muy distintos de los del budismo puro de la secta Theravada de Ceilán y de Birmania.

52. Conviene comprender las acciones y reacciones del asiático medio teniendo en cuenta este intenso sentimiento religioso, elemento capital de la vida asiática. Esto explica también por qué la invocación religiosa, tanto la proferida para glorificar a una religión determinada como la que sirve para execrar a otra, tiene a menudo tanta resonancia en las reuniones políticas celebradas en Asia.

53. Hay un aspecto que atrae la atención de todo el que estudia la evolución política en el sudeste de Asia: en la actualidad esta región está siendo violentamente agitada por tensiones nacionales e internacionales, como se ve en Birmania, Camboya, Ceilán, Corea, la India, Indonesia, Laos, Malasia, Pakistán y Vietnam. Las tensiones en el sudeste de Asia tienen orígenes no sólo políticos, sino sociales y económicos por encima de todo.

54. En febrero de 1964 el Consejo que estudia la cuestión de la tirantez internacional organizó, en colaboración con la Universidad de Malaya, una importante conferencia sobre «el desarrollo y la cooperación en el sudeste de Asia y en la región del Pacífico», con objeto de estudiar las tensiones y los demás factores que se oponen al desarrollo económico y social de la región y para buscar métodos que permitan intensificar la colaboración entre los países de esta agitada región.

55. En la cita siguiente del discurso pronunciado en la conferencia por el ministro de Hacienda de Malasia, Sr. Enche Tan Siew Sin, se pone bien de relieve la dificultad principal con que tropiezan los países de esta región (hemos citado ya un pasaje más breve de este discurso como epígrafe del presente documento):

El tema capital de nuestro tiempo es saber si el totalitarismo o la democracia será el régimen que dominará al mundo. Tal vez no es un mero accidente de la historia que los países ricos del mundo — que son los del mundo occidental —

hayan llegado a creer en la democracia y a ponerla en práctica. Nosotros, los habitantes de Malasia, que pertenecemos al otro grupo, al de los países insuficientemente desarrollados, creemos también en ella, no porque lo haga el mundo occidental, sino porque hemos comprendido que la dignidad del hombre, por no decir la supervivencia misma del espíritu, sólo puede hacerse efectiva donde el gobierno es elegido libremente por el pueblo del país. Somos adversarios de totalitarismo, en todas sus formas y sea cual fuere su denominación, porque hemos comprendido que, cualesquiera que hayan sido inicialmente los propósitos de los dictadores y por benevolentes que hayan sido, « el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente ».

Ahora, es útil recordar que conceptos tales como la libertad y la misma dignidad del hombre sólo tienen un interés teórico para las muchedumbres hormigueantes que pueblan Asia y Africa, porque estas muchedumbres oyen hablar ahora de ellos por primera vez. Para estas muchedumbres, que constituyen la abrumadora mayoría del género humano, el problema crucial que se plantea todos los días y que no les abandona un solo instante es el de saber si saciarán su hambre y el de procurar su supervivencia consumiendo lo que una sociedad opulenta consideraría como muy inferior al mínimo vital. Conseguir que estos millones y millones de seres quedaran simplemente más allá del alcance del hambre sería ya un resultado considerable en un porvenir previsible. Para ellos, si los regímenes totalitarios son capaces de realizar su misión, que es la de ponerles más allá del hambre, nada tiene en realidad importancia, ni siquiera la pérdida de las libertades políticas y civiles que, de todos modos, jamás han conocido. Por eso, es evidente que la única solución valedera a lo que se considera como un problema político es de orden económico. La democracia no se establece con el estómago vacío, ni siquiera medio lleno. Lo que importa por encima de todo es comer lo necesario.

56. Conviene hacer notar que las observaciones formuladas hasta ahora en esta parte del documento de trabajo no se aplican ni a Australia ni a Nueva Zelandia, países que estarán representados en la Conferencia. Como el Japón, son países desarrollados donde el nivel de vida es mucho más elevado que en los demás países participantes. Ahora bien, todos los países aquí reunidos, comprendidos Australia y Nueva Zelandia, tienen aspectos comunes. Todos tienen uno o varios problemas de minorías relativamente importantes, aunque su gravedad o índole sean muy distintas. Nos referimos a ellos con mayor extensión en los estudios por países.

57. Todos estos países, Australia y Nueva Zelandia inclusive, tienen además en común un factor económico importante, es decir, el predominio de la agricultura en su economía. El Japón, con su economía predominantemente industrial, es la excepción, aunque también en ese país la agricultura es un sector económico importante.

#### **Factores adversos al imperio de la ley en el sudeste de Asia**

58. Nos hemos referido ya al crecimiento del nacionalismo que ha alcanzado su apogeo con la emancipación nacional de muchos países sujetos desde hacía largo tiempo a la dominación colonial. Los partidos o las agrupaciones políticas de estos países que combatieron por la libertad y la independencia dispusieron de partidarios abundantes y entusiastas mientras se desarrolló la lucha por la libertad política. Luego, los pueblos de los países recientemente emancipados esperaban

que se les reconocieran no sólo derechos políticos más amplios, sino que además esperaban beneficiarse de una situación social y económica análoga a la que el ejercicio de la libertad había dado a los países desarrollados. En las reuniones políticas celebradas con motivo de la campaña pro independencia, los dirigentes habían pronunciado discursos apasionados en los que habían hecho toda clase de promesas, muy a menudo temerarias. Mientras la independencia era todavía un objetivo, las promesas que se referían al futuro eran hartamente seductoras, pero ni los políticos ni los simples ciudadanos se preocuparon en demasía de las espinosas cuestiones económicas que suponía su cumplimiento. Por eso, a partir de la obtención de la independencia, más pronto o más tarde según los países, fue necesario reconocer la penosa verdad, esto es, que los dirigentes políticos a los que los pueblos habían confiado su porvenir eran totalmente incapaces de realizar todas estas promesas.

59. Constituciones políticas de inspiración democrática fueron puestas en vigor inmediatamente después de la conquista de la independencia. Fueron casi siempre el resultado de discusiones y de negociaciones prolongadas entre la metrópoli y los dirigentes del país todavía no autónomo. Por eso, no se puede afirmar que la forma democrática de gobierno haya sido impuesta a los pueblos colonizados contra la voluntad de sus representantes; al contrario, fue la forma de gobierno que éstos aceptaron porque respondía mejor a las necesidades y a las aspiraciones de sus pueblos. Así, en los países que habían estado sometidos a la dominación británica, los dirigentes políticos locales conocían a fondo las instituciones políticas británicas y sabían que habían cumplido bien su misión, tanto en la misma Inglaterra como — a una escala más reducida — en sus propios países durante el período de transición. Era, pues, la forma de gobierno que preferían.

60. En estas condiciones, ¿por qué ha desaparecido el régimen democrático de un número considerable de países del sudeste de Asia, y por qué ha sido reemplazado por dictaduras o regímenes militares? El Pakistán está sometido actualmente a una forma de gobierno autoritario en la que, si bien los derechos y las libertades fundamentales no se han convertido por entero en letra muerta, el régimen democrático falta parcialmente, sobre todo en materia de libertad de sufragio y libertad de prensa, piedras angulares de la democracia. En Birmania, para citar otro ejemplo, la vida democrática sufrió una interrupción completa a raíz del golpe de Estado militar de marzo de 1962. Si bien la Constitución birmana de 1947 no ha sido derogada o suspendida expresamente, el Consejo Revolucionario que actualmente gobierna Birmania ejerce el poder por medio de decretos cuyo carácter inconstitucional es evidente y que son a menudo violaciones flagrantes de los derechos fundamentales cuyo ejercicio garantiza la Constitución al pueblo. Éste es el caso, por ejemplo, de la detención sin proceso de muchos dirigentes políticos y de eminentes ciudadanos, contra los que no se ha formulado ninguna acusación concreta.

61. Como ya hemos dicho, una de las causas generales que han con-  
ducido al abandono total o parcial de la democracia y a la búsqueda de  
otras formas de gobierno en muchos países asiáticos ha sido el hundi-  
miento de las grandes esperanzas que los dirigentes políticos habían  
hecho nacer en el espíritu del pueblo sin tener en cuenta la realidad.  
Si bien la marcha de la democracia, que es segura, es a menudo menos  
rápida de lo que cabría desear para conseguir los objetivos económicos  
y sociales impacientemente anhelados, no se deduce de ello, sin  
embargo, que existan métodos más rápidos para lograrlos; en todo  
tiempo y lugar el desarrollo es cuestión de tiempo, sea cual fuere el  
sistema político escogido por un país.

62. Todos los países que habían estado sometidos al régimen colonial  
observaron, después de haberse independizado, que habían de efectuar  
una muy larga marcha a lo largo del camino del progreso económico  
si querían acercarse un poco al nivel conseguido por los países desa-  
rrollados. Entre los obstáculos con que tropiezan todos los países del  
sudeste de Asia figuran la falta de especialización técnica, la ausencia  
de un plan bien concebido, el rendimiento insuficiente, la corrupción  
en los servicios administrativos, la falta de capitales, una ayuda exterior  
insuficiente, las intervenciones políticas en las decisiones de orden  
administrativo y técnico, y la renuncia a abandonar los métodos  
tradicionales de producción en favor de métodos más rápidos y más  
modernos. La explosión demográfica ocurrida en el sudeste de Asia  
ha tenido además por efecto reducir en su conjunto los avances logra-  
dos anualmente en los diversos sectores de la economía. Las tensiones  
políticas y la necesidad de atender a los problemas nacionales y cul-  
turales propios de cada uno de estos países han contribuido también a  
aminorar la marcha del progreso.

63. Parece que las dificultades con que tropiezan los países del  
sudeste de Asia sólo se podrán resolver en definitiva con el empleo de  
los métodos democráticos. Ahora bien, las poblaciones de estos países,  
decepcionadas por la lentitud con que se cumplían las promesas después  
de la obtención de la independencia y poco dispuestas a resignarse, se  
han manifestado muy favorables a otras formas de gobierno, persua-  
didas de que la democracia no podía funcionar en sus países y en la  
esperanza de que otras formas de gobierno, como la dictadura o el  
régimen militar, permitirían llegar a la meta con mayor rapidez.

64. Esta decepción se difundió sobre todo entre los menos privilegia-  
dos, entre los sin empleo y en la clase obrera, cuya remuneración  
seguía siendo poco elevada, y que conocen la insuficiencia, en relación  
con el coste de la vida en alza constante, de todos los aumentos de  
sueldo obtenidos por medio de la acción sindical o por otros procedi-  
mientos. Esta sensación de descontento y de decepción, extensamente  
difundida, servía de justificación a los que querían derrocar un gobierno  
de carácter representativo.

65. Uno de los principales motivos que, después de su creación, han impedido que las instituciones democráticas funcionasen regularmente y arraigasen en muchos países del sudeste de Asia ha sido la ausencia de una oposición eficaz y consciente de sus responsabilidades. En el momento en que estos países llegaban a la independencia, el partido o el grupo político que había logrado obtenerla tenía garantizado un apoyo tan amplio que muy pocas eran las oportunidades que se ofrecían a un partido de oposición para establecerse vigorosamente. Por eso no llegó a organizarse una oposición eficaz y los partidos de oposición que se formaron en diversos lugares no fueron sino fracciones desgajadas del partido que ocupaba el poder, la expresión de ciertos intereses raciales o religiosos o incluso partidos totalitarios. Un factor de esta índole es un elemento desvirtuador de la democracia, incluso en un país como la India que ha adoptado la democracia como régimen político. Por otra parte, en ausencia de una oposición organizada, aparecen facciones en el seno del partido gubernamental, fenómeno que modifica su poder de decisión y de ejecución para las cuestiones importantes. Esta observación se aplica no sólo al Partido del Congreso indio, sino también al Partido Liberal Demócrata, que es el partido gubernamental japonés.

66. Muchos países, entre ellos la India y el Japón, mantienen el régimen de derecho y conservan formas democráticas de gobierno; en otros países ha dejado de tener vigencia el imperio de la ley debido en particular a la falta de una oposición política organizada.

67. En Indonesia, por ejemplo, la ausencia de una oposición vigorosa y, por consiguiente, la prepotencia del grupo gobernante han dado al presidente Sukarno, el jefe de este grupo, la posibilidad de derogar sin dificultad la Constitución de 1950, de atribuirse un mayor número de poderes y de lanzar por la borda todas las instituciones democráticas. Si bien el presidente Sukarno denomina « democracia orientada » a la forma de gobierno que ha instaurado en su país, lo cierto es que Indonesia ha dejado de ser una democracia en la medida en que el gobierno no tiene el menor carácter representativo.

68. En Birmania el partido político que tiene por nombre « Liga Popular Antifascista pro Libertad » domina la política birmana después de la declaración de la independencia. La ausencia de una oposición vigorosa facilitó, desde luego, la preparación y la ejecución del golpe de Estado militar de marzo de 1962, así como el abandono del régimen de derecho que se ha producido luego en este país. El Consejo Revolucionario que actualmente gobierna Birmania declara su adhesión al « modo birmano del socialismo », pero no reconoce ciertamente con sus obras el derecho del pueblo a expresarse por intermedio de sus representantes electos.

69. El Vietnam del Sur es otro ejemplo de país donde la falta de sólidas instituciones democráticas y el carácter autoritario del régimen del presidente Ngo Dinh Diem, resultados ambos de la ausencia de un

partido de oposición coherente, precipitaron un golpe de Estado militar que derribó al régimen de Diem en noviembre de 1963, pero que no parece haber tenido mucho éxito en la institución de la estabilidad interna en el país.

70. Muchos de estos países han recibido como legado de las potencias coloniales ejércitos modernos bien preparados, regidos por una casta de oficiales que poseen una formación militar especializada. Algunos de estos oficiales han adquirido en el extranjero parte de su formación. En un ejército moderno tiene importancia la especialización, para la cual se requieren altos conocimientos técnicos. Importa sobremanera que un ejército moderno se halle siempre en el cenit de su preparación y, por este motivo, el soldado no deja de seguir lo que se hace en el extranjero y de comparar la organización y los métodos nacionales con los de otros países. Así, el ejército presta la mayor atención a sus necesidades de modernización y de organización eficaz, así como al progreso técnico en el conjunto del país. Los militares simpatizan a menudo con los intelectuales, los estudiantes y otros elementos que se preocupan por los problemas políticos planteados en el país. En su vida profesional, los militares están acostumbrados a la disciplina y quieren que sus órdenes se obedezcan sin discusión. Cuando los jefes militares consideran que los políticos que ejercen el poder son corrompidos o incapaces, derivan de su experiencia militar la tendencia a buscar la solución de un problema por métodos más draconianos que los brindados por la vida democrática. Una intervención del ejército con el fin de instaurar un régimen militar se producirá con mayor probabilidad en los países donde *a)* el ejército es fuerte y tiene jefes poderosos e influyentes y *b)* los elementos civiles que se oponen al gobierno carecen de dinamismo y de una organización eficaz y, en particular, de una oposición política organizada, y confían, por consiguiente, en que el ejército dé impulso al movimiento que ha de liberarles de la dominación de un grupo detestado.

71. Una de las principales características que se observan en los ejércitos del sudeste de Asia es la de que, al revés de lo que ocurre en los países más desarrollados donde los militares profesan sentimientos tradicionalistas, sus oficiales se dedican activamente a la política y no son siempre conservadores. Es frecuente, sin embargo, que sean al mismo tiempo hostiles a los políticos y a los partidos.

72. En su reciente libro titulado *The Military in the Political Development of New Nations* («La función del ejército en la evolución política de las nuevas naciones»), el profesor Morris Janowitz plantea dos cuestiones interesantes:

Primera, ¿cuáles son, entre las características del ejército de una nueva nación, las que le conducirán con mayor facilidad a intervenir en la política interior?  
Segunda, ¿qué dirección política eficaz está el ejército en condiciones de dar a una nueva nación que realiza apresuradamente su desarrollo económico y su modernización?

73. Sus conclusiones son las siguientes:

Las dotes de organización y las cualidades profesionales que dan al ejército de una nueva nación la posibilidad de acrecentar su poder político, así como de apoderarse de la autoridad política, son las mismas que las que limitan su capacidad de gobernar con eficacia. Así, cuando se apodera de la autoridad política, el ejército ha de crear organizaciones políticas de masa civiles o ha de mantener relaciones de colaboración con grupos políticos civiles. En resumen, si bien el ejército puede apoderarse de la autoridad en una nación nueva con bastante facilidad, sus posibilidades de gobierno son mucho más limitadas.

74. Al enumerar los factores existentes en todas las sociedades asiáticas, hemos hecho referencia a la nueva clase de los dirigentes políticos y sociales recientemente aparecida. Los miembros de esta clase, producto de la enseñanza nacional y de la cultura tradicional, tienen ideas propias sobre la forma de gobierno que mejor conviene a su país. La idea de que la democracia es exclusivamente una forma occidental de gobierno, poco compatible con las tradiciones, el pasado y la civilización de los países asiáticos, ha recibido poco a poco una acogida favorable entre los miembros de esta clase. El carácter tradicional de las sociedades asiáticas y la desconfianza general hacia el mundo occidental, junto con el resurgimiento de las ideas nacionalistas, han sido otros factores que han facilitado la propagación de las ideas antidemocráticas en la medida suficiente para crear, en algunos países asiáticos, situaciones que debían dar lugar, a su vez, al hundimiento de los principios fundamentales del régimen de derecho.

75. No hay que concluir por ello que la clase militar sea esencialmente antidemocrática en su totalidad. Muchos de sus miembros tienen fe en los valores democráticos, pero la mayoría procura que renazca el legado cultural de la nación y que desaparezcan las influencias extranjeras, tanto políticas como sociales o culturales, pues afirma que estas influencias se han hecho sentir de modo nefasto en la sociedad de su país y la han inclusive pervertido. Ahora bien, en su obra entusiasta de restauración nacional, crean indirectamente movimientos que facilitarán la tarea de otros elementos con propósitos menos puros.

76. Otra actitud tradicional de algunos países asiáticos y, en particular, de Corea en relación con el derecho es la falta de confianza, más aún la desconfianza propiamente dicha: se considera el derecho como un instrumento utilizado por los gobernantes para favorecer sus intereses y oprimir a los menos privilegiados. Esta actitud es tal vez más fuerte en Corea que en cualquier otro país asiático. Durante su larga sumisión al dominio extranjero, el coreano medio se dio cuenta de que las leyes habían sido hechas por los gobernantes, no con el objetivo definido de proteger al individuo o de favorecer sus intereses, sino a fin de permitir el mantenimiento de este dominio. Esta actitud hacia la ley tiene por resultado que, lejos de considerarse obligado a obedecerla, el ciudadano procura dejarla incumplida por todos los medios a su alcance.

77. Se observa la misma actitud, en una forma indudablemente mucho menos marcada, en otros países asiáticos que han estado sometidos a la dominación extranjera. No hay duda de que los dirigentes del país han legislado a menudo en bien del pueblo, pero sería más acertado decir que el fin fundamental de la legislación era el mantenimiento de la paz, la protección de los intereses comerciales de la potencia extranjera y la conservación del *status quo*. Claro está, la observación es más o menos aplicable según el grado de inteligencia política y de bondad natural manifestado por la potencia extranjera. Podríamos citar múltiples ejemplos de leyes represivas extremadamente duras impuestas por las potencias coloniales en el sudeste de Asia con objeto de proteger sus monopolios y el conjunto de sus intereses comerciales, y que no tenían ciertamente por objeto hacer más llevadera la suerte de la población indígena.

78. Una actitud como la descrita, que asimila el derecho a ciertos aspectos lamentables de la antigua administración, no contribuye ciertamente a instituir o a favorecer el imperio de la ley. En toda actividad que tienda a crear un gobierno estable de forma democrática, es necesario luchar contra esta actitud de desconfianza hacia el derecho. Además, es necesario probar con ejemplos positivos que la finalidad de la ley es el bien del pueblo y dar del jurista una imagen más favorable.

79. El Extremo Oriente y, en particular, China y los países influidos por la filosofía política china forman el núcleo de los elementos opuestos al concepto del imperio de la ley, considerado como la piedra angular de la política. Esta actitud se refleja sobre todo en las obras en las que los pensadores confucionistas expresan su oposición a la escuela legalista china. Si bien son anteriores a la existencia de la escuela legalista, las observaciones siguientes del filósofo Hsün Tsu (siglo III a.J.C.) son típicas al respecto:

Un hombre puede gobernar, pero no un conjunto de reglamentos... La ley no puede crearse a sí misma, ni los reglamentos aplicarse por sí mismos. La presencia del justo garantiza su perennidad; su ausencia asegura su caducidad. La ley es el ariete del gobierno, y el arte del gobierno tiene su origen en el gran hombre de Estado. Por eso, si el gran hombre de Estado dirige la marcha de los asuntos, la ley podrá regirlos todo por muy incompleta que sea. Sin un gran hombre de Estado, y aunque la ley sea completa, su aplicación será desordenada: su evolución no se adaptará a las transformaciones y su meta será el desastre.

80. Esta teoría, que no denegaba la necesidad de las leyes para hacer reinar el orden en la sociedad, pretendía, no obstante, que era más importante crear un cuerpo especial de déspotas ilustrados que estarían autorizados a regir la sociedad en armonía con sus ideas, sin que se sintieran limitados por una voluminosa reglamentación legada por el pasado. Esta filosofía dejaba de lado el imperio de la ley y enunciaba el imperio del hombre; sus ideales se encarnaban en una élite intelectual de filósofos bondadosos. Los Estados que han intentado traducir

en hechos estos principios confucionistas tenían las características siguientes:

- a) Un número relativamente poco elevado de leyes o de textos análogos; los textos existentes están redactados en términos vagos y generales y tienen más bien el carácter de consignas que prescriben el cumplimiento de ciertos principios morales y no el de normas jurídicas detalladas. Los textos de esta índole permanecen generalmente en vigor durante extensos periodos sin ser objeto de modificaciones importantes.
- b) La no publicación de los documentos administrativos, que se comunican de funcionario a funcionario dentro de la administración.
- c) La existencia de una burocracia, derivada hipotéticamente de la élite intelectual, que ocupa una de las posiciones más prestigiosas, tal vez la más prestigiosa, en el seno de la sociedad.
- d) El ejercicio de todas las funciones judiciales y legislativas por el poder ejecutivo.
- e) La repugnancia general de la población por los procesos y la debilitación correspondiente de la «conciencia jurídica», alentada activamente por la política de la administración. Se alienta el recurso a los procedimientos oficiosos para la solución de las controversias, entre ellos la mediación, en vez del litigio judicial.
- f) La ausencia de una profesión jurídica. Los que intentan discutir acerca de los principios jurídicos y se hacen cargo de la defensa de intereses particulares en los pleitos son considerados como leguleyos y parásitos que no aportan ninguna contribución útil a la sociedad.

81. Algunas actitudes que guardan ciertos puntos de contacto con las de Corea y de China han contribuido más o menos directamente al hundimiento total o parcial de los principios del régimen de derecho en otras partes de Asia.

82. Otros elementos que han favorecido el distanciamiento de algunos países asiáticos respecto del régimen de derecho son la falta de conciencia política y la ignorancia general del electorado. Se vota a menudo en favor de un candidato, sin tener en cuenta sus méritos personales o por disciplina de partido, teniendo presentes otras consideraciones, entre ellas la raza, la religión, la casta, la situación social, la amistad o el interés personal. En los países donde las campañas electorales van acompañadas a menudo por manejos corruptores, actos intimidatorios o el ejercicio abusivo de influencias, muchos son los electores que se dejan llevar por consideraciones todavía más bajas. Así es muy frecuente que se elija a un candidato que jamás habría debido ser elegido, al que busca sobre todo en la política el medro personal y no el interés general. Los elegidos de esta especie

tienden a veces a buscar cómo medrarán sin tener en cuenta la voluntad popular. Para el gobierno representativo las consecuencias pueden ser desastrosas.

83. Hemos consignado ya algunas observaciones sobre la ineficacia y la corrupción de la administración, que han dado lugar en algunos países asiáticos a la conquista del poder por los militares y al abandono del régimen de derecho. Estas observaciones guardan ciertamente relación con las causas a que obedeció la victoria final del Partido comunista chino en la China continental sobre el régimen del Kuomintang. Los progresos del imperio de la ley en China fueron anulados durante el extenso periodo de anarquía y desorden que caracterizó la historia de China en el siglo XX antes de la victoria comunista. Esta victoria ha eliminado completamente toda posibilidad de instaurar y de hacer progresar el régimen de derecho en la China continental, donde el imperio de la ley es actualmente un concepto desconocido.

#### **Notas sobre algunas formas especiales de gobierno en el sudeste de Asia**

84. Hay en el sudeste de Asia dos formas especiales de gobierno que, sin tener carácter comunista, se apartan manifiestamente de los principios fundamentales del régimen de derecho. Nos referimos a la *democracia orientada* de Indonesia y al *modo birmano del socialismo*. Se trata en realidad de dos expresiones utilizadas por los dirigentes políticos indonesios y birmanos para describir la forma de gobierno existente.

85. El presidente Sukarno utiliza la expresión « democracia orientada », o sea la democracia que funciona bajo la orientación de un guía. Ha dicho que, en una democracia de este género, la reflexión ocupa « el corazón de la dirección », pero que se trata de una dirección orientada por la visión interna de lo percibido. Si bien no puede ponerse en duda la oposición sistemática que manifiesta desde hace algún tiempo hacia los partidos políticos y el gobierno por la mayoría, el presidente Sukarno no ha definido claramente la forma que ha de revestir la democracia orientada.

86. En Indonesia no funciona ninguna asamblea legislativa electa desde la disolución de la Asamblea Constituyente en julio de 1959 y la derogación de la Constitución de 1950 en ese mismo año. El actual « parlamento de ayuda mutua » se compone de miembros nombrados por los partidos políticos y por las agrupaciones de técnicos.

87. En la parte dedicada a Indonesia en los estudios por países se examinan otros aspectos del gobierno de dicho país.

88. La expresión « democracia orientada » puede dar a entender que es ésta una variedad especial de democracia. Quien quiera analizar esta expresión verá que en Indonesia la « democracia » está en efecto

orientada, pero lo que es menos claro es determinar por quién y cómo. En el sentido corriente de la palabra, la democracia es orientada siempre por los autores de los programas de los partidos, programas cuya aprobación se propone a los electores. Ahora bien, en un país donde el gobierno es orientado por un solo individuo o por un grupo que ejerce un poder arbitrario sin consultar al pueblo, no se comprende qué derecho tiene un gobierno de esta especie a ser calificado de democrático en lo más mínimo.

89. En Birmania, después del golpe de Estado militar del 2 de marzo de 1962, el Consejo Revolucionario, que es el órgano del que se sirven los jefes militares para gobernar el país, publicó una declaración de política general titulada « El modo birmano del socialismo ». En su conjunto, esta declaración enuncia los objetivos socialistas (no marxistas) tradicionales; el gobierno democrático sólo se ejercerá en una forma susceptible de impulsar y salvaguardar la evolución hacia el socialismo. Si bien esta declaración de política general contiene críticas de la democracia y se afirma en ella que el objetivo del Consejo Revolucionario es crear una « economía socialista fundada en la justicia », las modalidades del socialismo previsto son imprecisas y adolecen de falta de definición.

90. El 4 de julio de 1962 el Consejo Revolucionario aprobó la « Carta del Partido Birmano del Programa Socialista para el periodo transitorio de su edificación ». Según parece, la finalidad de este documento es crear un partido único que tenga su base en la cultura birmana. Los miembros del Consejo han considerado que la creación de un partido socialista único y poderoso contribuirá a mantener la soberanía política de Birmania.

91. Muchos políticos birmanos manifestaron su oposición al Partido Birmano del Programa Socialista cuando se preveía su creación y vaticinaron que sería el instrumento de un régimen de partido único. Durante largo tiempo el gobierno no adoptó ninguna disposición para hacer efectiva la creación del partido, pero después de ésta el Consejo Revolucionario declaró por decreto ilegales a todos los demás partidos. Por consiguiente, Birmania es actualmente un Estado de partido único, que disfruta, no sólo del patrocinio del gobierno, sino que además costea sus actividades con fondos públicos.

92. Teniendo en cuenta que no han habido elecciones en Birmania, quizá sea inexacto referirse a un régimen de partido único. El Partido Birmano del Programa Socialista no se compone de representantes del pueblo; ha sido creado por el Consejo Revolucionario con objeto de consolidar su posición.

93. En su declaración de política general, a las que nos hemos referido antes, el Consejo Revolucionario declara que la democracia parlamentaria, que ha sido ensayada y puesta en funcionamiento en Birmania, ha fracasado. Si bien en esta declaración el Consejo Revo-

lucionario afirma más adelante que es necesario propulsar la única forma de democracia que pueda promover y salvaguardar el socialismo, sus actos, en relación con las instituciones y los procedimientos sin los cuales ninguna democracia puede subsistir, equivalen de hecho a una negación de la democracia. En marzo de 1962 la independencia del poder judicial birmano fue objeto de un grave atentado cuando el Tribunal Supremo y los tribunales de apelación fueron suprimidos por decreto y cuando nueve magistrados, entre ellos el presidente del Tribunal Supremo, fueron destituidos de sus funciones. Un nuevo tribunal superior fue instituido para reemplazar a las dos instancias que acababan de desaparecer.

94. Otra medida inquietante fue la promulgación de la Ley Orgánica de los tribunales militares especiales, en junio de 1962. En virtud de esta Ley, pueden instituirse tribunales militares especiales mediante una mera « notificación », que determinará su sede y competencia. Una notificación de este género puede atribuir a uno de estos tribunales la competencia necesaria para juzgar todo hecho punible según las leyes vigentes.

95. La Constitución birmana contiene algunas garantías de los derechos fundamentales análogas a las que figuran en la mayoría de las constituciones escritas de la época contemporánea. La ley ha fijado determinados procedimientos para la detención y el enjuiciamiento de los procesados. A pesar de estas garantías, el Consejo Revolucionario decretó en marzo de 1962 el internamiento administrativo de cierto número de personalidades, entre ellas algunos parlamentarios destacados y el mismo presidente del Tribunal Supremo. Más tarde, entre agosto y noviembre de 1963, las autoridades decretaron la detención de otras muchas personas.

96. Cabe deducir de algunos hechos ocurridos recientemente en Birmania que la nacionalización de las empresas privadas, extranjeras y birmanas, grandes y pequeñas, no es ajena al espíritu del « modo birmano del socialismo ».

97. Lejos de nosotros el deseo de afirmar que un gobierno democráticamente elegido no tiene derecho a nacionalizar, en armonía con procedimientos equitativos, las empresas cuya socialización considera indispensable en bien del pueblo que representa. Esto sentado, el gobierno revolucionario se ha implantado en Birmania por la fuerza y, por consiguiente, no representa al pueblo. Sus decretos de nacionalización no son ni justos ni razonables, en el fondo o en la forma, en relación con los principios fundamentales del régimen de derecho.

98. A este respecto no carece de interés citar aquí un artículo publicado en el número 17 del *Boletín* de la Comisión Internacional de Juristas (diciembre, 1963) con el título: « Agravamiento de la situación en Birmania »:

Sean cuales fueren las ventajas del objetivo supremo que se persiga, es imposible justificar las decisiones repentinas de nacionalización adoptadas, así ocurre en Birmania, sin dar la notificación adecuada a las personas individuales o colectivas para las que tendrá efecto la medida y sin reconocer a estas personas el derecho de audiencia. Todavía menos justificables son estas medidas cuando el gobierno puede modificar o variar libremente la cuantía de la indemnización que debe abonar. La nueva Ley de nacionalización deniega a los interesados el derecho de pedir la revisión judicial de las decisiones del comité de indemnización y les reconoce como máximo el precario derecho de percibir la indemnización que se determine.

99. Como complemento de la descripción que acabamos de hacer de la situación actual en Indonesia y en Birmania, conviene también hacer referencia a las condiciones reinantes en el Pakistán. Si bien este país no ha abandonado completamente la observancia del imperio de la ley, si bien subsiste en él en una u otra forma una representación electa y si bien las atribuciones de revisión del Tribunal Supremo y la independencia judicial no han sufrido en él grave menoscabo, sí es cierto afirmar que la supremacía del derecho ha dejado de ser principio inexpugnable, y así se ve en esferas muy importantes como el sufragio universal y la libertad de prensa. El carácter y el alcance de las trabas impuestas a la libertad de expresión fueron objeto de comentario en un artículo titulado «Limitaciones de la libertad de prensa en el Pakistán», publicado en el número 17 del *Boletín* de la Comisión Internacional de Juristas (diciembre, 1963).

100. En los estudios por países que acompañan como anexo al presente documento de trabajo, figura un examen bastante completo de la situación política en la República Popular de China. No hemos examinado aquí la situación de este país en relación con el imperio de la ley y con los criterios básicos del gobierno democrático por el simple motivo de que estos conceptos faltan por entero en dicho país, por lo menos en la forma en que nosotros los concebimos. Toda comparación y todo análisis carecerían, pues, de significación.

### Recapitulación

101. En todos los países del sudeste de Asia se ha manifestado la tendencia a apartarse del régimen de derecho y a dar al gobierno un carácter autoritario. Hemos examinado ya los motivos de esta tendencia general en nuestro estudio de los «Factores adversos al imperio de la ley en el sudeste de Asia». Entre los factores merecedores de mención, cabe hacer referencia a los siguientes:

- a) la desconfianza hacia el mundo occidental y los procedimientos de la política occidental;
- b) la actitud irrespetuosa y desconfiada hacia el derecho y los procedimientos jurídicos en algunas regiones;
- c) la desconfianza hacia los políticos;
- d) las limitaciones fijadas al derecho de sufragio;
- e) la supresión de las asambleas legislativas electas;

- f) el régimen militar;
- g) las dictaduras;
- h) la irritación causada por cualquier crítica;
- i) la supresión de los órganos constitucionales de oposición;
- j) los atentados realizados a las libertades en su conjunto y, en particular, a las libertades de opinión y de prensa; y
- k) la utilización cada vez más frecuente de la detención gubernativa, a menudo con fines políticos.

102. Sin embargo, operan en estos países fuerzas más profundas que tal vez hagan volver en definitiva estas sociedades a un modo de vida democrático, que no ha de ser necesariamente la democracia entendida al estilo occidental. Lo ponen de manifiesto los hechos siguientes:

- a) El vivo deseo de modernización en el interior de estos países, que da lugar a la generalización de la instrucción y a la ampliación de los horizontes; este deseo se observa en particular entre los hombres de ciencia, los técnicos y los militares, que han de buscar en el extranjero métodos y procedimientos nuevos.
- b) Los móviles que impulsan a estos países a ocupar un lugar en la colectividad internacional y a desempeñarlo con dignidad.
- c) El deseo de rendir homenaje a la palabra « democracia », que es utilizada para designar a nuevas formas de gobierno, como la « democracia orientada » y la « democracia básica ».
- d) El cuidado meticuloso con que se respetan las formas externas del procedimiento constitucional, incluso en los países donde se ha derogado la constitución.
- e) La desintegración del orden tradicional, caracterizado por la centralización del poder y la concentración de la riqueza y del prestigio en una élite poco numerosa de privilegiados, y la aparición de nuevos grupos intelectuales, económicos y sociales que tienden a convertirse en nuevas élites políticas y que son, a su vez, nuevas fuentes de poder y de oposición en el orden político.
- f) La industrialización, que requiere procedimientos modernos no sólo en el terreno científico, sino también en los métodos de gestión.
- g) La presión de la población que exige el progreso económico, la enseñanza pública al alcance de todos, la igualdad de acceso a los puestos de dirección de la empresa privada y de la administración pública, y la igualdad de oportunidades.
- h) La reacción, aunque sólo sea latente, contra las severas medidas de represión y contra el silenciamiento de la opinión.
- i) El deseo manifestado por el conjunto de la población en pro de un mayor reconocimiento de los derechos y de las libertades individuales.

### PARTE III

## REQUISITOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO, EN ARMONÍA CON EL IMPERIO DE LA LEY

### PRIMERA COMISIÓN

#### La protección constitucional

103. A juicio de la Comisión, el régimen de plena democracia constituye la protección más eficaz de la libertad personal. Un parlamento representativo elegido según los principios democráticos, un electorado bien informado, la discusión pública, una prensa libre, la explotación equitativa de las redes de radiodifusión y de televisión y una opinión pública culta son los atributos esenciales de la democracia. Ahora bien, incluso en la democracia más avanzada, puede ocurrir, y ocurre de hecho, que el gobierno, la administración o el mismo parlamento abusen de sus poderes. Puede que los abusos de esta índole sólo se refieran a una cuestión accesorias; sus autores tal vez no preveían cometerlos cuando se aprobó una ley determinada. Tal vez habían sido previstos, pero fueron considerados como insignificantes porque sólo afectaban a un pequeño número de personas. Puede incluso que fueran motivados por el deseo honrado pero mal inspirado de contribuir al bien público. Sea lo que fuere, los abusos de poder con fines políticos ocurren hasta en una democracia bien regida, y la sociedad tiene la obligación de protegerse contra su comisión.

104. La tendencia moderna a la socialización, asociada a un progreso científico que sobrepasa todos los límites, multiplica las ocasiones que se ofrecen al Estado para intervenir en la vida del individuo. Cuando el Estado, en el cumplimiento de su deber, atiende a las necesidades de los grupos menos favorecidos de la población mediante los servicios sociales necesarios, la administración halla con demasiada frecuencia la ocasión de manifestar sus imperfecciones, tanto si éstas se deben a motivos políticos como a la complejidad de los trámites administrativos.

105. Por este motivo, y por muy democrático que sea un Estado, es necesario instituir mecanismos eficaces para garantizar la protección de los derechos individuales. La institución de estos mecanismos puede hacerse, por ejemplo, por disposición constitucional.

106. Problemas idénticos están planteados en las regiones del mundo donde la democracia es todavía joven o donde no está protegida con mucha solidez; la única diferencia estriba en su diversa amplitud. Su solución es mucho más difícil porque no existe una tradición democrática y, muy a menudo, porque no hay una opinión pública capaz de ejercer influencia.

107. En las regiones que estuvieron sometidas a la dominación colonial antes de la declaración de independencia, el problema reviste dificultades especiales. Surge allí inevitablemente la tendencia a utilizar los mismos métodos que emplearon las antiguas potencias coloniales, entre ellos la detención arbitraria, la supresión de la libertad de expresión, etc. En estas regiones los dirigentes políticos caen con excesiva facilidad en la tentación de copiar los métodos de sus antiguos dueños y los ciudadanos corrientes suelen considerarse todavía como « sujetos » privados de todos los derechos del individuo.

108. Los juristas británicos han estudiado con especial detenimiento las vías de recurso que brinda el derecho constitucional. A su modo de ver, una opinión pública culta y un poder judicial independiente han protegido la libertad personal con mayor eficacia que una constitución escrita. La Magna Carta, las leyes de *habeas corpus*, el juicio por jurados, la independencia judicial y la primacía de la jurisprudencia han sido las principales garantías establecidas por el derecho inglés en favor de la libertad civil. Su ejercicio y la tradición histórica les han dado la eficacia necesaria, y una prensa y una opinión pública ilustradas han velado celosamente por su existencia. Con todo, esto no basta para considerar el sistema constitucional británico como el prototipo inmediatamente utilizable por las democracias nacientes.

109. Como se recordará, si bien las convenciones y tradiciones constitucionales añejas garantizan a veces una protección eficaz a la libertad personal y al gobierno democrático en los países donde son reconocidas desde hace tiempo, su inutilidad es manifiesta en los Estados recientemente emancipados o en los que desconocen estas convenciones o tradiciones. Conviene, pues, que unos y otros se rijan por constituciones escritas.

110. En el mejor de los casos una constitución escrita:

- a) define claramente las atribuciones y facultades de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial;
- b) define, en forma comprensible para todos, los derechos cuyo ejercicio se garantiza al individuo;
- c) establece un procedimiento de recurso para la protección de los derechos así garantizados.

111. Todos los países del sudeste de Asia, así como Australia y Nueva Zelanda, se rigen por constituciones escritas. Sin embargo, en lo que a Nueva Zelanda se refiere, conviene hacer notar que, si bien

este país tiene una constitución escrita, que reviste la forma de una ley del Parlamento del Reino Unido, su Constitución no es federal ni fija límites a los poderes de la asamblea legislativa neocelandesa. La Constitución puede ser modificada sin que deba seguirse un procedimiento especial y, por este motivo, Nueva Zelandia se halla, en el fondo, en una situación mucho más cercana a la del Reino Unido que la de Australia y otros países del sudeste de Asia. Precisa hacer algunas observaciones sobre las constituciones de estos últimos países. En Indonesia la Constitución de 1950 fue derogada en 1959 por el presidente Sukarno. En el Vietnam del Sur la Constitución de 1956 fue abolida en noviembre de 1963 por el Consejo Militar Revolucionario. En Birmania la Constitución de 1947 no ha sido ni derogada ni suspendida por el Consejo Revolucionario, pero éste hace caso omiso de sus disposiciones y gobierna por decreto, procedimiento que se puede considerar como equivalente de hecho al abandono de la Constitución. En Tailandia la Constitución de agosto de 1952 fue reemplazada, después de la proclamación del estado de guerra en 1958, por una constitución provisional promulgada el 28 de enero de 1959. En la actualidad el gobierno se dedica activamente a elaborar una nueva constitución para un régimen monárquico constitucional, que contendrá múltiples disposiciones liberales y cuya promulgación espera efectuar próximamente. En el Pakistán la Constitución de 1956 fue derogada cuando el régimen militar dirigido por el general Mohamed Ayub Khan tomó el poder en octubre de 1958. En marzo de 1962 se aprobó una nueva Constitución, en virtud de la cual el presidente será elegido en dos fases, de conformidad con el sistema de la « democracia básica », y se instituirán asambleas legislativas unicamerales de carácter nacional y provincial. Habida cuenta de que el actual gobierno del Pakistán espera estar en condiciones de ampliar gradualmente la esfera de los derechos políticos y de la libertad individual, y de que progresa efectivamente en esta dirección, cabe considerar la Constitución de 1962 como provisional.

112. Las constituciones de los países siguientes contienen en diversa medida garantías aplicables a los derechos fundamentales: Birmania, Camboya, Corea del Sur, Filipinas, India, Japón, Laos y Malasia. Las constituciones de los países siguientes no enuncian garantías expresas de los derechos fundamentales: Australia, Ceilán y Nueva Zelandia. Si bien estos países, a diferencia del Reino Unido, se rigen por constituciones escritas, los principios y procedimientos con los que los tribunales protegen la libertad individual son análogos a los que se aplican en la Gran Bretaña y, por consiguiente, el ciudadano puede acogerse a la protección de los mandamientos privilegiados de *habeas corpus*, *mandamus*, *certiorari*, *quo warranto* y de interdicción.

113. Es fácil advertir, pues, que las constituciones de los países del sudeste de Asia pueden muy bien ser comparadas a las del mundo occidental. La dificultad se plantea, no obstante, cuando se desea

determinar la utilidad real de las disposiciones constitucionales consignadas en el documento. Nos consta, por ejemplo, que en Birmania y en China las garantías constitucionales más elocuentes no tienen la menor significación. En realidad, estos países sirven de ilustración excelente a la observación del estadista sueco Dr. Ostén Undén: « No atribuyamos empero una importancia excesiva al hecho de que algunas constituciones reproduzcan ciertas cláusulas de las Declaraciones de Derechos del Hombre. El dictador que se adueña del poder hallará medios innumerables para dar un nuevo aspecto a ideas anticuadas. Basta recordar estas declaraciones contemporáneas que, a la vez que pretenden enunciar principios democráticos, les restan en realidad toda vigencia o les dan un sentido diametralmente opuesto al que aceptan los países democráticos ».

114. Conviene mencionar aquí el problema que puede surgir, en lo que concierne a la protección y las garantías constitucionales, cuando se proclama el estado de excepción. Es extremadamente difícil prever con precisión para todos los casos en qué medida las limitaciones de la libertad individual están justificadas en una situación de este género, porque — como es natural — cada uno apreciará de modo distinto la naturaleza, el alcance y la gravedad de la situación o de la crisis surgida. En realidad, hasta en los instrumentos como el Convenio Europeo de Derechos Humanos se reconoce que un país signatario tiene derecho a suspender la aplicación del Convenio en su territorio cuando la existencia de la nación está en peligro. El Convenio dispone, no obstante, que las limitaciones fijadas a los derechos del individuo como consecuencia de esa suspensión no deben exceder de los que se requiera estrictamente para atender a la situación de excepción. En cuanto al estado de excepción, procede tener en cuenta los cuatro principios generales siguientes:

1. El estado de excepción sólo se habrá de declarar cuando las circunstancias lo requieran imperiosamente en bien de la nación.
2. El periodo de excepción no se habrá de prolongar más allá de lo estrictamente necesario.
3. Las limitaciones fijadas a los derechos y a las libertades fundamentales se habrán de circunscribir a lo que requiera la situación particular de que se trate.
4. Los tribunales ordinarios de justicia habrán de tener la posibilidad de revisar la constitucionalidad de las leyes y de los decretos de urgencia.

115. Como es de ver, hay en el sudeste de Asia y en la región del Pacífico cierto número de Estados regidos por constituciones provisionales y en los que la inestabilidad reinante en una u otra esfera ha dado lugar a la instauración de una dictadura. Algunos de esos Estados procuran con un empeño sincero evolucionar hacia la instau-

ración de una democracia representativa o constitucional; otros, en cambio, no adoptan ninguna medida con este fin, a pesar de las elocuentes declaraciones enunciadas en la constitución o hechas desde lo alto de una tribuna.

### **Tribunales independientes e imparciales**

116. Así en materia de protección constitucional como de derecho administrativo, la protección del individuo depende en definitiva de la existencia de un poder judicial culto, independiente y valeroso, capaz de hacerse respetar. En su artículo 10, la Declaración Universal de Derechos Humanos considera como esencial la existencia en todos los países de « un tribunal independiente e imparcial ». En su Congreso de Nueva Delhi (1959), la Comisión expuso en los términos siguientes las condiciones que deben regir el funcionamiento de un poder judicial independiente e imparcial:

En toda sociedad libre regida por el imperio de la ley, es requisito indispensable que el poder judicial sea independiente. Ello quiere decir que el juez ejercerá sus funciones libre de toda intromisión por parte de los poderes ejecutivo o legislativo, por más que el juez no pueda actuar de manera arbitraria. Su deber es interpretar la ley, los principios generales de derecho y los supuestos sobre los que se basan la ley y el derecho. El concepto de independencia judicial enunciado en el presente párrafo implica la adopción de medidas que hagan posible remunerar de manera adecuada a los miembros del poder judicial e implica además que, mientras el juez ejerza sus funciones, no podrá reducirse en forma alguna el importe de la remuneración por él percibida.

Varían de un país a otro los métodos empleados para nombrar, confirmar (en caso necesario) y ascender a los jueces, mediante la intervención de los poderes legislativo y ejecutivo, de la misma judicatura y de representantes de las diversas profesiones forenses y, en algunos casos, mediante la intervención conjunta de varios de dichos organismos. La designación de los jueces mediante elección y, en particular, mediante reelección, como ocurre en algunos países, presenta riesgos especiales para la independencia del poder judicial. Será más fácil evitar tales riesgos en los países en que, por tradición, se limita en virtud de un acuerdo previo el número de candidatos y se reducen a un mínimo las controversias políticas. Por otra parte, encomendar el nombramiento de los jueces de modo exclusivo a los poderes legislativo o ejecutivo o a la judicatura acarrea también peligros, y se observa que, en los países que están por lo general satisfechos de la calidad y la independencia de los jueces, existe cierto grado de colaboración (o por lo menos de consulta) entre el poder judicial y el órgano que de hecho nombra a los jueces, ora en virtud de la ley, ora con arreglo a la costumbre.

El principio de la inamovilidad judicial, o sea la garantía de que el juez permanecerá en el cargo hasta su fallecimiento o hasta la edad de retiro fijada, constituye una salvaguardia considerable del imperio de la ley. Si bien no es imposible que un juez nombrado por un periodo determinado dé pruebas de independencia, deberá por fuerza, sobre todo si trata de verse confirmado en sus funciones, enfrentarse con dificultades y presiones mayores que otro juez que goza de seguridad vitalicia en el cargo.

El hecho de que se admita la posibilidad de destituir a un juez en circunstancias excepcionales no está en pugna con el principio de la inamovilidad judicial, siempre y cuando se expongan los motivos de la medida ante un organismo de carácter judicial que asegure al juez por lo menos las mismas garantías de que beneficiaría un acusado en un juicio penal.

Las consideraciones formuladas en el párrafo precedente son aplicables en el caso de: 1) los tribunales civiles y penales ordinarios, y 2) los tribunales administrativos o constitucionales que no están sometidos a los ordinarios. Los miembros de los tribunales administrativos, tengan o no la calidad de letrado, y los ciudadanos legos que ejercen otras funciones judiciales (jurados, asesores, jueces de paz, etc.) sólo podrán ser designados y separados de sus cargos de conformidad con el espíritu de las consideraciones antes expuestas, en la medida en que ellas se apliquen a cada caso particular. En todo caso, tales personas están sometidas al deber de ser independientes en el ejercicio de sus funciones judiciales.

Es indiscutible que incumbe al poder legislativo establecer el ordenamiento jurídico general y sentar los principios a que deban ajustarse los trabajos judiciales, y que, sujeto a las limitaciones fijadas a la facultad de legislar por delegación que han sido definidas en otro lugar, dicho poder está autorizado a transferir parte de sus responsabilidades al poder ejecutivo. Sin embargo, el ejercicio de tales atribuciones por parte del poder legislativo, entre ellas la relativa al traspaso de funciones al poder ejecutivo, no debe ser utilizado como medio indirecto para violar la independencia con que los jueces desempeñan sus funciones.

117. Evidentemente, una de las principales y mejores garantías es la existencia de un número suficiente de juristas con formación superior y con calificaciones intelectuales y morales excepcionales, entre los cuales se pueda escoger a los miembros del poder judicial. Éste es uno de los múltiples motivos que hacen indispensable el perfeccionamiento de la enseñanza del derecho.

118. Si hay en un país un número suficiente de juristas con calificaciones elevadas, es menor la posibilidad de que los nombramientos judiciales respondan a consideraciones políticas. La autoridad competente para hacer los nombramientos se enfrenta por lo general con la dificultad de pasar por alto a los juristas eminentes si los hay disponibles.

119. En las regiones donde todavía no se ha establecido con bastante solidez el imperio de la ley, es de importancia capital que los jueces estén adornados por cualidades excepcionales y que desempeñen sus funciones de modo que les merezca el respeto y la confianza de las autoridades, así como del público. Sería útil considerar las audiencias públicas como actos apropiados para acrecentar la confianza del público en el poder judicial.

120. Por lo general, se atribuye mayor importancia a la selección y al método de nombramiento de los titulares de los altos cargos judiciales que a los de las instancias inferiores y de los juzgados de paz, lo que es harto natural si se tiene presente que corresponde a la jurisdicción de apelación la misión de proteger en último término los derechos del individuo. Ahora bien, es muy conveniente que la selección y el método de nombramiento de los jueces de primera instancia, jueces de paz y presidentes de los tribunales rurales se haga con el mismo cuidado; en efecto, éstos son los jueces que están en estrecho contacto con el pueblo. En el plano local y especialmente en las regiones de acceso difícil, la imagen que el pueblo se hará de la

justicia dependerá sobre todo de la impresión que den los tribunales inferiores. La administración de justicia en las instancias inferiores ha de ser equitativa y ha de hacerse justicia recta y debidamente; este objetivo es tanto más importante si se quiere difundir en todas partes la comprensión y el respeto del imperio de la ley. La presencia de jueces insuficientemente formados en los tribunales inferiores no puede inspirar el respeto y la confianza que han de acompañar necesariamente a la administración de justicia. No es menos necesario que los jueces de estos tribunales perciban una remuneración adecuada con objeto: *a*) de ponerles a salvo de cualquier sospecha de corrupción y *b*) para atraer a la profesión personas de la talla intelectual adecuada.

121. No es posible enunciar una regla general para saber si se obtienen mejores resultados en la formación del cuerpo judicial, en sus diversos grados, mediante el nombramiento de abogados en ejercicio como jueces o mediante el sistema de la carrera judicial constituida por jueces profesionales que han recibido una formación especializada. Sea cual fuere el método seguido en un país determinado, importa que los jueces nombrados reciban la formación práctica suficiente. En los países donde el nombramiento como juez depende del ejercicio de la profesión de abogado durante un periodo bastante extenso (de cinco a diez años), los candidatos nombrados están por lo general bien preparados para desempeñar la profesión judicial. En los países donde se nombra para puestos judiciales a abogados que tienen una experiencia práctica reducida o nula o a jueces de carrera con formación especializada, sería muy conveniente disponer que habrán de realizar prácticas durante las cuales los candidatos designados podrán perfeccionar su formación para el ejercicio de sus nuevas funciones. Además de administrar justicia, los jueces pueden desempeñar, particularmente en la esfera local, una función utilísima en materia de instrucción cívica.

### **Elecciones libres**

122. Las elecciones tienen una doble finalidad: dan al pueblo la posibilidad de escoger la política general que habrá de aplicar el gobierno, y de escoger al gobierno que aplicará esta política.

123. La Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia en los términos siguientes las condiciones esenciales a que habrán de ajustarse las elecciones libres y la autoridad del gobierno:

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

124. En algunos países la celebración de elecciones ha de efectuarse con arreglo a normas muy detalladas. Así, en el Japón está prohibida la propaganda de domicilio en domicilio porque se la considera como

una posible amenaza a la libertad de elección individual. Está prohibida asimismo la publicación de los resultados obtenidos mediante los sondeos de la opinión pública sobre las posibilidades de los distintos partidos, porque esta publicación podría dar lugar a que los electores favorecieran a un vencido o a un vencedor probable por el simple motivo de que este candidato parece tener la posibilidad de perder o de ganar. Solamente la madurez política y el temperamento de una colectividad permiten apreciar si disposiciones de esta índole son o no necesarias.

125. En la mayoría de las democracias parlamentarias se procura hallar el medio de impedir que el gobierno ocupante del poder se perpetúe en él merced a ardides electorales o con la delimitación de los distritos. Para lograr este objetivo, en los países donde ello se ha hecho, ha bastado consignar en la Constitución las medidas de protección adecuadas o crear una comisión parlamentaria, compuesta por representantes de todos los partidos y encargada de velar constantemente contra las tentativas de este género y de aconsejar al poder legislativo en caso necesario.

126. Ceilán ha adoptado otro método para impedir cualquier modificación indebida de los distritos electorales. En virtud de la Constitución, se ha creado una Comisión de Delimitación, cuyos miembros son nombrados por las autoridades; éstas ponen empeño en hacer los nombramientos sin tomar en consideración la adhesión a las distintas parcialidades políticas. Muchos de los miembros han desempeñado funciones judiciales y pueden ser destacados para el cumplimiento de otras misiones. Limitándonos a otros dos ejemplos, citaremos los casos de la India y de Nueva Zelandia donde rigen leyes que hacen imposible toda manipulación indebida de los límites electorales.

127. Para garantizar la libertad de las elecciones, es también necesario vigilar eficazmente las listas electorales, así como la celebración de la votación. Citaremos al respecto a la Comisión Electoral india, que ejerce atribuciones de vigilancia suficientes. Sus miembros son nombrados por el presidente de la República y su independencia y su imparcialidad quedan garantizadas por la circunstancia de ser estos miembros tan inamovibles como los magistrados del Tribunal Supremo. Sus principales atribuciones se describen del modo siguiente en el párrafo primero del Artículo 321 de la Constitución india:

La vigilancia, la dirección y la fiscalización de la preparación de las listas electorales que deban utilizarse para todas las elecciones destinadas a constituir el Parlamento y las asambleas legislativas de todos los Estados, las elecciones para la presidencia y la vicepresidencia de la República organizadas en virtud de la presente Constitución, para la formación de los tribunales electorales que deban dirimir los casos dudosos o las controversias suscitadas con motivo u ocasión de las elecciones destinadas a constituir el Parlamento o las asambleas legislativas de todos los Estados, así como la realización de estas operaciones, correrán a cargo de una Comisión (designada en la presente Constitución con el nombre de Comisión Electoral).

128. Por lo general, los abusos « directos » en materia electoral son objeto de medidas de salvaguardia en la legislación, pero hay procedimientos abusivos más sutiles contra los cuales también conviene prevenirse. Se trata, por ejemplo, de los favores distribuidos por el partido gubernamental y de la utilización inequitativa de los medios de comunicación social.

129. La libertad de sufragio y la sinceridad de la votación son los principales criterios de las elecciones libres. El imperio de la ley requiere la igualdad del derecho de sufragio sin distinción de sexo, de religión, de color o de raza, pero reconoce por lo demás, como motivos legítimos de denegación del derecho de voto, la condición de extranjero o la pérdida de los derechos cívicos en virtud de una sentencia judicial dictada con arreglo a derecho.

### **Libertad de expresión**

130. La libertad de expresión es uno de los requisitos fundamentales para la existencia de la democracia y del imperio de la ley. Es difícil, en efecto, concebir la celebración de elecciones libres si no existe esta libertad. En nuestra época, una prensa libre y consciente de sus responsabilidades es uno de los medios más importantes para informar y cultivar a la opinión pública. La discusión y las críticas públicas desempeñan una función capital en la vida democrática. Por este motivo, los que quieren destruir la democracia o impedir que arraigue decretan siempre en primer lugar la supresión de periódicos o la incautación de los principales órganos de expresión. Algunas dictaduras llegan incluso a utilizar los dos métodos simultáneamente. Estos son los métodos utilizados tradicionalmente por los regímenes totalitarios, de derecha o de izquierda, colonialistas o nacionalistas.

131. Las publicaciones que no cumplen las normas sobre responsabilidad profesional o que hacen la apología de la violencia han de ser sancionadas con la aplicación de las disposiciones legales o de los medios legales en vigor. Estas publicaciones tendrán así la oportunidad de defenderse ante un tribunal independiente e imparcial.

132. Ningún país reconoce a la prensa el derecho absoluto a publicar todo lo que le plazca sin tener en cuenta los perjuicios que se puedan causar al honor personal o a la seguridad del Estado. Ahora bien, ha ocurrido en múltiples ocasiones que, so pretexto de imponer limitaciones legítimas, el gobierno ha impedido la expresión de opiniones y ha entorpecido la publicación de informaciones que le molestaban. Los despachos tendenciosos, que en su calidad de artículos de pésimo gusto merecen ser censurados por los organismos profesionales, dan pie con excesiva frecuencia a la cólera del gobierno y a la aplicación de sanciones en forma de medidas represivas.

133. El Instituto Internacional de la Prensa examina activamente la posibilidad de elaborar códigos de honor, nacionales e internacionales, para la prensa y los periodistas; muchos son los países donde se han

nombrado consejos reguladores profesionales y se han dictado normas deontológicas. Es ésta una excelente señal, y conviene alentar la formación de otros organismos de este género, capaces de desempeñar esta doble función: mejorar la calidad de las publicaciones periódicas y proteger la libertad de la prensa.

134. La libertad de prensa tiene por objeto, no aportar beneficios a los propietarios de los periódicos ni servir de ayuda a los periodistas, sino proteger el interés público mediante la publicación, en una forma técnicamente aceptable y con un espíritu de honradez, de « todas las noticias que vale la pena imprimir ». La libertad de prensa es el único medio de comunicar al público datos y comentarios pertinentes sobre los hechos que, de otro modo, se darían a conocer en la medida y en la forma en que el gobierno del momento considere como las más convenientes.

135. Incluso en los países donde la libertad de prensa está explícitamente garantizada por la constitución o en los países donde su garantía sólo tiene cabida bajo la protección más amplia dispensada a la libertad de expresión, la realidad corresponde raras veces a la teoría. Siempre que las limitaciones obedezcan a consideraciones de orden público, es esencial que la ley defina este concepto de manera detallada y que no se circunscriba a enunciar una vaga expresión que pueda ser objeto de toda clase de interpretaciones. En materia de libertad de prensa, el interés público ha sido definido en cierto número de convenios internacionales, así como en la constitución de muchos países (véase, por ejemplo, el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Es necesario velar también para impedir que un gobierno disponga del poder absoluto de suprimir, en aras del bien público, todo lo que, a su juicio, deba ser suprimido. Con demasiada frecuencia, el bien público es equiparado a los intereses de los que mandan.

136. En los países donde la libertad de prensa está garantizada por disposiciones constitucionales, ocurre con demasiada frecuencia que se prohíba la aparición de periódicos o que sean éstos objeto de censura en aplicación de atribuciones excepcionales. En algunos casos directores y redactores han sido incluso objeto de medidas de detención gubernativa. Algunos gobiernos han proclamado o mantenido estados de excepción en circunstancias que no justificaban su proclamación o mantenimiento, con objeto de silenciar a la crítica y a la oposición. Conviene, pues, disponer que la proclamación o la prórroga del estado de excepción estén sujetas a la apreciación de los tribunales.

137. Además de la prohibición o la censura de las publicaciones periódicas, los gobiernos autoritarios recurren a otras dos formas de intervención indirecta:

- a) los periódicos propiedad del gobierno reciben subsidios o privilegios especiales que les permiten hacer una competencia desleal a otros periódicos;

- b) el gobierno dispensador de apoyo confía sus actividades publicitarias a los periódicos bajo su patrocinio o protección, lo que equivale en definitiva a subvencionarlos.

En los países donde el coeficiente de analfabetismo es elevado y donde los periódicos han de hacer frente a dificultades financieras crónicas, las sanciones económicas que hacen posible influir sobre un periódico e incluso provocar su desaparición son eficaces instrumentos de silenciamiento.

138. La monopolización de las publicaciones periódicas y de las informaciones es origen de múltiples dificultades. Los gobiernos que no son apoyados por una prensa simpatizante soportan malamente, como es natural, que la prensa de su país sea un monopolio virtual. En los casos de esta clase incumbe por encima de todo a la prensa y a las agencias de noticias procurar que tanto los artículos informativos como los comentarios estén redactados imparcial y equitativamente. Por supuesto, la existencia de este problema no justifica ni la prohibición ni la censura de las noticias, las opiniones o las censuras.

#### **La libertad de asociación y la función de la oposición**

139. La libertad de asociación está estrechamente relacionada con la libertad de expresión. El derecho de comunicar informaciones y opiniones da por supuesto el derecho a reunirse con objeto de recibir las informaciones y las opiniones comunicadas. Por este motivo los derechos de reunión y de asociación están expresamente garantizados en la mayoría de las constituciones y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los sindicatos, los partidos políticos y otras asociaciones del mundo libre gozan sin limitación del derecho de reunión. Sólo se imponen limitaciones por motivos válidos relacionados con el orden público o la moral. La libertad de asociación da por supuesto el derecho a fundar partidos políticos que pueden ser partidarios o adversarios de las autoridades gubernamentales y que exponen públicamente la política por ellos preconizada.

140. Conviene distinguir, por un lado, entre el país donde sólo existe un solo partido político poderoso, que representó y sigue representando las aspiraciones nacionales del pueblo y donde ni la ley ni la constitución prohíben la formación de otros partidos políticos y, por otro, el país donde todos los partidos políticos salvo el patrocinado por el gobierno están prohibidos por la ley. Es absolutamente imposible pretender que se respete el imperio de la ley en este último caso. En otras palabras, si bien una oposición organizada no es indispensable para la existencia de un gobierno representativo, sí es necesario, en cambio, que la ley dé a la oposición la posibilidad de constituirse. Por supuesto, conviene subrayar hasta qué punto es conveniente la existencia de una oposición y qué importancia puede tener su actuación en el funcionamiento de una democracia.

141. La posibilidad de que la oposición se constituya legalmente es un atributo importante de la democracia parlamentaria. La « oposición » da la garantía de que habrá una lucha por el poder y la autoridad en el Estado, y una lucha de esta índole, sometida al arbitraje del electorado, es extremadamente conveniente, no sólo para imponer algunas limitaciones a la influencia del partido gubernamental, que sin ello podría ceder a la tentación de hacer un uso arbitrario del poder y de no tener en cuenta las opiniones de los grupos minoritarios, sino también para velar por que las medidas propuestas por el gobierno sean discutidas y examinadas en todos sus aspectos importantes antes de adquirir fuerza de ley.

142. La actuación de un gobierno democrático y responsable ante el pueblo requiere, pues, el concurso de una oposición que desempeña la doble función de principio motor y de órgano de protección de la constitución. Véase lo que se dispone al respecto en el párrafo primero del Artículo 21 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania:

Los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Pueden ser constituidos libremente. Su organización interna ha de estar en armonía con los principios de la democracia...

143. Si uno o varios sectores de la colectividad están descontentos, nada sirve mejor, ni con mayor eficacia, para la expresión de este descontento que el conducto de la oposición parlamentaria. Si la causa de su descontento es bastante grave y si un partido distinto del partido gubernamental puede ofrecer soluciones más aceptables, la formación de una opinión pública hostil al partido gubernamental puede tener por consecuencia que un partido de la oposición sea designado para ocupar el poder en las próximas elecciones. En una sociedad que reconoce como un derecho fundamental la libertad de cada uno a expresar su punto de vista, el partido gubernamental se considerará siempre limitado por la idea de que no permanecerá en el poder para siempre y de que un día será necesario presentarse nuevamente ante los electores, cuyo apoyo dejará de ser seguro si la prensa y la oposición han hecho ver ya al público que ha cumplido mal sus obligaciones con el país.

144. En el parlamento la oposición se compone a veces de un solo partido político, pero más a menudo de varios. En algunos países del sudeste de Asia donde subsiste la tendencia a basar los partidos en una personalidad más bien que en un programa, ha surgido una miríada de pequeños partidos, cuyo número debilita la importancia de la oposición en el ejercicio del gobierno. No es infrecuente tampoco observar que los partidos creados se basan en una comunidad, una religión o una región. Incluso en algunos países europeos, entre ellos Francia, la existencia de múltiples agrupaciones políticas de contornos imprecisos ha tenido graves consecuencias para la estabilidad de los gobiernos; algunos países, deseosos de oponerse a este fenómeno, han estipulado que sólo se puede reconocer oficialmente a

un partido si tiene un número mínimo de miembros y si concurren en él determinadas condiciones.

145. A pesar de las dificultades a que da origen el sistema de los partidos políticos, su existencia es por un amplio margen el medio más seguro y más eficaz para asegurar a las opiniones del pueblo una expresión legítima y fecunda.

### **Instrucción cívica**

146. Para que el gobierno ejerza con mayor eficacia su acción mediante procedimientos democráticos y obtenga los mejores resultados tanto en la esfera política como en materia social y económica, conviene no sólo que el pueblo tenga un mínimo de instrucción, sino también que comprenda y aprecie en su justo valor los principios de la democracia, las atribuciones de los distintos sectores de la administración y los derechos y las obligaciones del ciudadano con respecto al Estado.

147. Conviene, pues, garantizar a cada ciudadano la oportunidad de recibir una instrucción cívica suficiente, que le haga capaz de ejercer sus derechos políticos merced a los recursos de su información política y de su juicio, más bien que por consideraciones de orden sentimental.

148. Uno de los medios destinados a favorecer la comprensión adecuada de los valores políticos consiste en la inscripción en los programas escolares de cursos obligatorios sobre instrucción cívica y sobre instituciones políticas.

149. Los medios de comunicación social ofrecen un procedimiento válido para crear una opinión pública bien informada y dar cursos de instrucción cívica. Ahora bien, conviene procurar que estos medios de información se utilicen con imparcialidad y objetividad. Es un hecho que en la mayoría de los países la radiotelefonía y la televisión están en manos del gobierno o de un organismo paragubernamental y, por este motivo, los gobiernos sienten a veces la tentación de utilizarlas para conseguir un provecho político. En algunos casos es difícil hacer una distinción entre un discurso político pronunciado con fines partidistas y la alocución de un miembro del gobierno para exponer la política gubernamental. Lo que importa en todo caso es garantizar a todos los partidos políticos, en la medida de las posibilidades, oportunidades proporcionalmente iguales de acceso a los medios de comunicación social.

150. En algunas de las regiones mencionadas, las dificultades lingüísticas y el coeficiente elevado de analfabetismo no permiten la publicación regular de periódicos. El gobierno haría una obra útil si, después de consultar a los partidos de oposición y a los dirigentes locales, patrocinase la creación de un servicio local de información, así como la celebración de cursos de instrucción cívica.

## 151. Recapitulación

A. Para que el régimen de derecho pueda desarrollarse normalmente, no es indispensable que los países asiáticos tengan instituciones democráticas que sean una reproducción exacta de las del mundo occidental, pero han de ser entidades orgánicamente equivalentes, provistas de los elementos requeridos por el imperio de la ley y el gobierno representativo y enumerados antes.

B. Precisa reconocer que el régimen de derecho no puede estar plenamente garantizado sino en el marco de un gobierno representativo.

C. Entendemos por gobierno representativo el gobierno que deriva su autoridad y su poder del pueblo, cuando uno y otro son ejercidos por intermedio de representantes libremente elegidos por el pueblo y responsables ante él.

D. El imperio de la ley requiere, pues, con carácter absoluto la celebración de elecciones libres y periódicas. Estas elecciones habrán de celebrarse por sufragio universal e igual y en votación secreta.

E. El Estado que reconozca el imperio de la ley ha de poseer los instrumentos necesarios para la protección de los derechos y de las libertades esenciales, estén o no garantizados por una constitución escrita. Es conveniente que los derechos garantizados y el procedimiento judicial creado para protegerlos se especifiquen en una constitución escrita. Por supuesto, los gobiernos han de abstenerse de realizar deliberadamente cualquier acto que pueda causar perjuicio a las disposiciones constitucionales garantizadas, pero la cuestión de saber si la ley o un acto del poder ejecutivo viola las garantías constitucionales habrá de ser resuelta en último término por los tribunales.

F. La protección del individuo en una sociedad sometida al imperio de la ley depende en definitiva de la existencia de un poder judicial culto, independiente y valeroso.

G. La libertad de expresión por medio de la prensa y de los demás órganos de información es uno de los elementos más importantes de las elecciones libres; es también necesaria para la existencia de un electorado bien informado y consciente de sus responsabilidades.

H. El imperio de la ley depende en gran medida de la posibilidad de crear en el marco de las leyes una oposición que sepa y pueda pronunciarse con conocimiento de causa acerca de la política del gobierno.

I. En las regiones donde la instrucción cívica no se enseña de manera satisfactoria, importa que las autoridades colmen las insuficiencias por medio de un programa intensivo y que recurran, para asegurar su difusión, a todos los medios de comunicación social.

J. En el sudeste de Asia y en la región del Pacífico no hay ningún factor que, por su naturaleza intrínseca, se oponga a la instauración y a la difusión del régimen de derecho.

## PARTE IV

# EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL PROGRESO SOCIAL EN ARMONÍA CON EL IMPERIO DE LA LEY

## SEGUNDA COMISIÓN

### Necesidad del desarrollo económico

152. El hambre y la pobreza absoluta son factores adversos para el desarrollo ordenado de una sociedad organizada. Dan lugar además a crisis en las que los pueblos tienden a buscar soluciones extremas y a seguir dirigentes irresponsables. Estas crisis generan a su vez ciclos de violencia y de represión; pueden provocar, en fin, la instauración de regímenes autoritarios, de izquierda o de derecha, que privan al ciudadano de todas sus libertades.

153. La finalidad del desarrollo económico es eliminar el hambre y la inseguridad, de suerte que se salvaguarden la dignidad y el valor personal del individuo. La Declaración Universal de Derechos Humanos define los objetivos económicos que procede alcanzar en sus artículos 23, 24 y 25. Así, según el párrafo primero del artículo 23:

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Se estipula en el párrafo 3 del mismo artículo 23:

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Con arreglo al párrafo primero del artículo 25:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

154. Corresponde en primer lugar a los economistas formular los planes destinados a eliminar los males endémicos de la economía en las regiones del sudeste de Asia; toca a los gobiernos llevar a la práctica

las soluciones. Y, dado que los juristas tienen una función importante que desempeñar en la realización del desarrollo económico, conviene que tengan una visión clara de las cuestiones planteadas.

155. Se entiende generalmente por desarrollo económico el aumento del producto bruto y el del producto por habitante. Un aumento del producto bruto que no refleje un aumento del producto por habitante contribuirá muy poco a elevar los niveles de vida de cualquier país. Esto se aplica en particular al sudeste de Asia, donde una rápida expansión demográfica sólo permite mantener con mucha dificultad los niveles de vida existentes y excluye toda esperanza de mejorarlos sin la ayuda exterior.

156. La mayoría de los países del sudeste de Asia tiene una economía esencialmente agrícola y muchos de ellos manifiestan las características clásicas de las economías insuficientemente desarrolladas. Si bien el prestigio de la economía industrial es a menudo la gran tentación que se ofrece a los autores de los planes de crecimiento económico, la agricultura sigue siendo la base de muchas economías y, a pesar de los progresos considerables realizados por la industria india por ejemplo, los dirigentes políticos indios y, entre ellos, el finado primer ministro Jawaharlal Nehru han recordado a menudo que la economía de estos países seguirá siendo básicamente agrícola. Se ha demostrado en efecto que « si se trata de generalizar las condiciones que son propias de la mayoría de los países en vías de desarrollo, se observan actividades modernas, industriales y urbanas, muy notables pero localizadas, situadas junto a zonas de marasmo o de progreso muy lento en el campo ». (*The Hindu*, 19 de octubre de 1963: « Rural Growth — A Major Stimulus to Economy »: El desarrollo rural, estimulante esencial de la economía, por W. W. Rostow).

157. Todo el mundo reconoce la necesidad de la planificación económica en el sudeste de Asia, pero el término « planificación » se entiende en múltiples sentidos distintos. Puede significar sencillamente la fijación de objetivos económicos a lo largo de un periodo determinado, sin que el Estado intervenga decisivamente en la dirección de la economía. Puede significar también la ejecución dictatorial de un plan y la subordinación completa de toda la actividad económica, hasta en sus menores detalles, a las exigencias de este plan. Por lo general, no se considera como suficiente para el sudeste de Asia la planificación entendida según se define en primer lugar. La segunda definición refleja la concepción adoptada por la República Popular de China. Entre estos dos extremos se distinguen distintos matices de intervención estatal, que van desde los vastos programas de nacionalización, con finalidades diversas, de Birmania y de Ceilán hasta la estructura básicamente capitalista del Japón y Tailandia. En cualquier sociedad, considerada como básicamente socialista o como básicamente capitalista, tiene cabida siempre, en una u otra forma, la intervención del Estado para estimular o limitar el desarrollo en

algunos sectores clave de la economía. Sea lo que fuere, el desarrollo económico tiene por objeto acrecentar los recursos de la nación, pero revestiría poco interés si no tendiera al mismo tiempo a elevar los niveles de vida en todo el país.

158. En relación con el concepto de la planificación económica en régimen democrático, la cita siguiente tiene un interés evidente:

La India es tal vez el primer país del mundo que ha tratado de llevar a la práctica un plan económico completo, que abarca a toda la nación, sin abandonar en lo más mínimo su régimen democrático.

El desarrollo económico planificado había estado asociado antes con un régimen político autoritario e intensamente centralizado, pero la India ha procurado evitar los extremos y mantener uno junto a otro la planificación económica, la democracia y el respeto de la libertad individual. Para lograr el objetivo principal del socialismo democrático, la India procurará armonizar el interés individual y las necesidades de la colectividad y del Estado.

En la India la planificación ha tendido además a realizar la síntesis de las antiguas tradiciones culturales y de la ciencia y la tecnología modernas. Citaremos a los autores del tercer plan quinquenal: «En todo caso, los valores morales, humanos y espirituales que confieren sentido al progreso económico han de conservar el lugar que se merecen». («Planned Economy Working», por Shirman Narayan, miembro de la Comisión India de Planificación. Suplemento especial del *New York Herald Tribune* dedicado a la economía india en vías de desarrollo, 7-8 de marzo de 1964.)

159. Algunos de los planes económicos que mejores resultados han obtenido han sido ejecutados durante el periodo que siguió a la segunda guerra mundial (por ejemplo, el plan Vannoni en Italia) en países de la Europa occidental que profesan fielmente los principios del gobierno democrático y del régimen de derecho. Por consiguiente, es evidente que la planificación económica puede tener éxito en los Estados fieles a los principios democráticos.

160. La cuestión de los estímulos cuyo fin es promover el desarrollo de sectores determinados de la economía no guarda necesariamente una relación directa con el imperio de la ley. La cuestión de saber si la creación de una industria determinada o la migración de la mano de obra deben beneficiarse de un crédito o de una subvención del Estado es un problema que debe apreciarse según los criterios de la economía práctica y de la prudencia política, y que no está relacionado con los derechos fundamentales del hombre. Ahora bien, existe siempre la posibilidad de una discriminación y conviene cerciorarse siempre de que lo que puede ser calificado de trato preferente no es una preferencia en favor de un grupo que tiene características distintas de las de la actividad económica a la que se dedica.

161. En cierta medida, el desarrollo económico se basa en el resultado de experiencias. Si las experiencias fracasan, la sociedad democrática puede llevar a cabo otras experiencias. Los dictadores reconocen difícilmente el fracaso y, por consiguiente, no son partidarios de realizar nuevas experiencias. En ausencia de un libre intercambio de ideas y de observaciones, se llega a una situación en la que los errores

pasan inadvertidos y, en consecuencia, se sigue marchando a veces en una dirección equivocada hasta el momento en que surge el riesgo de la revolución o del hundimiento de la economía nacional.

162. Por estos motivos, la Comisión está persuadida de que, no obstante sus imperfecciones, la democracia ofrece la solución más pragmática y racional a las dificultades con que tropiezan todos los países. Los que sólo alientan o suscitan comentarios, opiniones y observaciones favorables a su posición pierden el contacto con las necesidades del pueblo que gobiernan e ignoran el verdadero estado de la nación. La forma democrática de gobierno ofrece por lo menos un medio práctico de escoger o de rechazar las soluciones generales y, si las formas exteriores de la democracia van acompañadas por sus principales elementos concomitantes, la selección será el resultado del diálogo entablado entre el gobierno y la oposición, entre los expertos que defienden opiniones técnicas distintas y entre los diversos órganos de la prensa libre. Teniendo meramente en cuenta la eficacia práctica, la solución que se impondrá en definitiva tendrá un éxito mucho más seguro que la resultante de la obediencia ciega y automática a métodos autocráticos.

163. Huelga decir que no es ésta la justificación suprema de la democracia, pero donde el mínimo vital está lejos de estar garantizado y donde, por consiguiente, es considerado como más importante que la libertad de palabra, importa recordar que la libre discusión brinda una mejor posibilidad de hacer efectivos los programas económicos bien concebidos. Ceder los elementos esenciales de la dignidad humana a cambio de una ración alimenticia es una operación de dudoso valor para la mayoría de los seres humanos, salvo para los que sacrifican los valores inmateriales obligados por el hambre. En relación con el fenómeno del crecimiento económico, no se observa en parte alguna que las dictaduras sean más eficaces que las democracias. Por múltiples motivos, queda excluida la aceptación sin reservas de las comparaciones demasiado fáciles entre las estadísticas de una « democracia popular » y las de una verdadera democracia. Basta señalar que los criterios de evaluación se aplican de modo distinto y además que se atribuye una importancia diferente al desarrollo de la industria pesada y a la producción de bienes de consumo. Puede ocurrir que este o aquel régimen haga público un coeficiente de crecimiento económico más notable, pero no es lógico deducir que el sistema de gobierno elegido sea la causa de este hecho. Así, la sequía que ha perjudicado a la República Popular de China al producir una hambre desastrosa no tenía ninguna relación con las teorías comunistas sobre el desarrollo económico. Ha demostrado, sin embargo, que los resultados publicados por la propaganda gubernamental disimulaban una laguna que podía ser fatal: la planificación y el desarrollo sensatos de la agricultura, que son una necesidad absoluta en una vasta sociedad agrícola que depende estrechamente de su propia producción de artículos alimenticios para abastecer a su población. En cambio, una

sociedad democrática puede modificar el orden de prioridades a costa del desarrollo de la industria pesada, considerada como el camino más corto hacia el crecimiento económico, cuando peligra el abastecimiento en víveres de la nación. Por desgracia, en las sociedades totalitarias ha ocurrido a menudo que sólo la experiencia del desastre ha podido persuadir, y a veces meramente informar, a los gobernantes de los peligros inherentes a su política. Claro es, el intercambio de ideas libremente expresadas, entre las cuales las hay irracionales y sensatas y otras con mezcla de lo mejor y lo peor, no asegura a una sociedad contra los desastres de este género, pero acrecienta por lo menos la probabilidad de precaverse.

164. Así, por ejemplo, Ceilán y la India han elegido la vía de la democracia socialista, en el sentido en que esta doctrina promete a cada uno lo suyo. Ambos países creen fielmente en la democracia representativa como medio de realizar esta promesa. La prensa y los informes parlamentarios de los dos países contienen abundantes críticas de la política económica del gobierno. En el Pakistán, donde algunas limitaciones traban tanto a la prensa como a la oposición parlamentaria, se puede criticar libremente la política económica del gobierno. Estas críticas pueden tener mejor o peor fundamento, pero se dirigen al fin y al cabo a los que, más tarde o más temprano, tendrán que decidir, a la vista de los resultados obtenidos por el gobierno y de las demás posibilidades propuestas, si el intento encaminado a realizar la democracia económica se ha de proseguir con los mismos métodos.

165. Sigue siendo también cierto que, si los derechos de todos los individuos han de experimentar ciertas limitaciones en aras del bien común, puede ocurrir que la dignidad humana quede comprometida en el esfuerzo desplegado para realizar el desarrollo económico a toda costa. A cambio de algunos éxitos materiales de los que se pueda enorgullecer un régimen, la eliminación por medio de ejecuciones arbitrarias de elementos que son para el régimen un peligro real o potencial no se puede justificar jamás en nombre del bien común. Lo mismo se puede decir de los encarcelamientos arbitrarios, del encuadramiento uniformizador y de la despersonalización del hombre que han tenido efecto en la República Popular de China. Haya o no la China del régimen actual adelantado a otros países asiáticos en la carrera del crecimiento económico (sin tener en cuenta el poderío militar), todo hombre habrá de reflexionar en la suma colosal de sufrimientos humanos que ha costado este crecimiento.

166. Vamos a tratar de clasificar seguidamente algunas de las causas a que se debe un desarrollo insuficiente:

- a) los obstáculos naturales, entre ellos la falta de materias primas, la esterilidad del suelo y el clima desfavorable. Los obstáculos de esta clase no son necesariamente insuperables. Si bien algunos países no producen materias primas en cantidades importantes, su economía puede ser objeto de desarrollo. Los

sistemas de riegos y de avenamiento pueden hacer a menudo que el suelo sea más fértil; forman parte, sin embargo, de la categoría de los proyectos a largo plazo que requieren inversiones muy cuantiosas. Hay además la posibilidad de crear industrias especializadas.

b) los obstáculos estructurales y sociales causados por cierto número de factores inherentes al país, concretamente:

- i) el régimen de propiedad agraria;
- ii) la concentración de la tierra y de la riqueza en manos improductivas;
- iii) la utilización defectuosa de los recursos del suelo;
- iv) la utilización defectuosa de la mano de obra;
- v) la falta de mano de obra especializada;
- vi) la falta de conocimientos prácticos en la esfera de la ciencia y la tecnología;
- vii) la formación insuficiente de capital y la acumulación insuficiente de inversiones;
- viii) la mediocridad de los sistemas de transporte y de comunicación;
- ix) la ineficiencia de la administración;
- x) el sistema de castas y el régimen tribal.

167. En los estudios por países, que acompañan como anexo al presente documento, se consignan algunas indicaciones sobre los factores que ejercen influencia en los países examinados.

168. Es necesario estudiar cuidadosamente cada uno de estos factores para determinar en cada caso la solución requerida. En los países donde existe una minoría rica e instruida, no debería escatimarse ningún esfuerzo para lograr que participase activamente en el programa de desarrollo económico, y convendría aprovechar la experiencia y la instrucción de sus miembros, así como el capital que poseen.

169. Los que ocupan una situación privilegiada en una región insuficientemente desarrollada deberían comprender que sus responsabilidades sociales al igual que su propio interés, requieren que se pongan en vanguardia del esfuerzo desplegado para mejorar el nivel de la economía y modernizar la sociedad.

170. El Dr. Raúl Prebisch, secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, ha enunciado en los términos siguientes los problemas que se plantean a los países en vías de desarrollo: <sup>1</sup>

Tres son en general los grandes obstáculos que se oponen a la propagación del progreso técnico y, por tanto, al aumento de productividad y del ingreso per habitante en los países en desarrollo: la tenencia del suelo; la escasa

---

<sup>1</sup> *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, Naciones Unidas, 1964; pág. 119.

movilidad social y la ignorancia de las masas; y la concentración del ingreso en grupos relativamente pequeños de la población.

171. Las inversiones productivas son una de las partes más importantes de la planificación económica. La solución ideal sería que estas inversiones procedieran de fuentes internas, y los gobiernos no deberían escatimar ningún esfuerzo para crear el clima de estabilidad favorable a la inversión del ahorro interno. Ahora bien, el volumen de las inversiones necesarias para los países insuficientemente desarrollados del sudeste de Asia es tan cuantioso que en la mayoría de los casos es necesario buscar en el extranjero préstamos o créditos a largo plazo. También en este caso, es indispensable crear un clima de estabilidad interna que favorezca la entrada de las inversiones extranjeras. Los organismos especializados internacionales han aportado una considerable contribución en la doble forma de ayuda financiera y asistencia técnica.

172. Para atraer esta ayuda financiera y asistencia técnica, hay que inspirar confianza, no sólo en el programa económico, sino también en la manera en que una y otra serán utilizadas. En algunos casos la ayuda extranjera se ha malgastado en proyectos de prestigio o se ha dilapidado con una gestión ineficiente. Estos hechos han atenuado considerablemente el entusiasmo de los capitalistas extranjeros y han puesto en peligro la posibilidad de hallar nuevamente una ayuda internacional; al mismo tiempo, el ahorro nacional se manifiesta cada vez más renuente. Es necesario efectuar cuantiosas inversiones públicas para la construcción de la infraestructura, y conviene procurar que estas inversiones no sean desviadas hacia proyectos de mero prestigio con fines exclusivamente políticos. Además de las inversiones requeridas por la infraestructura y por los proyectos sociales relacionados con la educación, la sanidad y la vivienda, los criterios determinantes de las inversiones deberían ser su nivel de productividad y el número de empleos que pueden crear.

173. Para impedir que se utilicen mal las inversiones de capital en los proyectos de desarrollo, es preciso que se facilite al parlamento informaciones completas sobre los gastos inherentes a estos proyectos y que se presenten, para su examen, a la autoridad encargada de fiscalizar las cuentas de la nación. Así se reducirían simultáneamente el despilfarro y los errores de una gestión ineficiente y se crearía a la vez un clima propicio a las inversiones de capital nacional y extranjero.

174. Quizá sea exacto decir que la población de la mayoría de los países insuficientemente desarrollados es su recurso más importante. Es también el único cuya cantidad excede de sus necesidades. Por consiguiente, uno de los métodos más eficaces para impulsar el progreso de los países insuficientemente desarrollados consiste en movilizar las energías de sus pueblos para llevarlos a participar activamente en la construcción de la economía.

175. En los países del sudeste de Asia basados económicamente en la agricultura, un porcentaje acusado de la población de las colectividades agrícolas carece de empleo, está subempleado o bien es mano de obra excedente. Si fuese utilizada de modo más completo o con mayor intensidad, la tierra podría absorber quizá una parte de los sin empleo o de la mano de obra subempleada, pero la experiencia ha demostrado que la modernización de los procedimientos agrícolas permite acrecentar raras veces el número de los empleos en la agricultura. Por este motivo, la mano de obra excedente podría ser absorbida con provecho por los nuevos proyectos de desarrollo. Los grandes proyectos de este género, para cuya realización se requiere el concurso internacional, pueden aumentar en proporciones importantes la productividad de vastas regiones y contribuir al mejoramiento de los niveles de vida. El proyecto del Mekong, cuya ejecución se ha emprendido bajo la égida de las Naciones Unidas, es un ejemplo de esta clase de actividades.

176. Por supuesto, hay que tener en cuenta que en muchas regiones del sudeste de Asia el desarrollo económico ha sido entorpecido por la tensión internacional, que ha obligado a los países a mantener fuerzas armadas cuyo volumen rebasa sus medios. Es evidente, por ejemplo, que el progreso económico de la India sólo puede resultar perjudicado por la tirantez surgida entre este país y el Pakistán, entre la India y China. Indonesia, Malasia y el Vietnam soportan igualmente cargas militares que han de ser extremadamente onerosas para su economía. Limitándonos exclusivamente a Indonesia, el bloqueo económico que este país aplica a Malasia es perjudicial, no sólo para la economía malasia, sino también para la suya propia. Muchos países de la región han sufrido o sufren todavía los azotes de la guerra y los niveles de vida de sus pueblos han padecido gravísimo detrimento. Las dos Coreas, del Norte y del Sur, han sido duramente devastadas por la guerra y han tenido que enfrentarse al mismo tiempo con graves problemas de reconstrucción y de desarrollo. El Vietnam ha sido asolado primero por una guerra colonial contra Francia y es ahora el teatro del conflicto entre el Norte y el Sur del país. Así, el esfuerzo de guerra o la reconstrucción absorben fondos que son sobremanera necesarios para otros fines y el estado de excepción vigente en los países desgarrados por las luchas intestinas pone a menudo en peligro tanto el progreso económico como los derechos civiles y políticos de sus pueblos.

### **La nacionalización**

177. En plena armonía con las obligaciones contraídas, la nacionalización no es en sí misma incompatible con el imperio de la ley, como tampoco lo son las limitaciones que restringen el uso de la propiedad privada y, en particular, del capital. En Asia y en otros continentes, muchos son los países que, como resultado de elecciones libres, han

decidido que algunos sectores de la economía no podían seguir permaneciendo en poder de los particulares si se quería proteger al interés público. Las leyes de nacionalización han sido aprobadas como resultado de debates políticos en el curso de los cuales una mayoría, autorizada por el electorado a llevar su programa a la práctica, ha decidido realizar las nacionalizaciones previa indemnización y, en algunos casos, después de que los tribunales o las comisiones de arbitraje hubieran fijado, oídas las partes, la cuantía de la indemnización. Asimismo, el Estado puede decidir la adopción de medidas contra las prácticas monopolísticas. En los dos casos, ha procurado impedir que poderosas acumulaciones de intereses ejercieran su dictadura sobre la marcha de la economía, ora en los sectores clave ora en la economía en su conjunto. En el mundo occidental, la Gran Bretaña ha aplicado la primera solución y los Estados Unidos, la segunda. En el sudeste de Asia se dan ejemplos de una y otra solución. Ahora bien, ha ocurrido igualmente, por desgracia con excesiva frecuencia, que la nacionalización ha sido utilizada por los gobiernos para vencer los escrúpulos de los vacilantes y para suscitar sentimientos antiimperialistas contra el capital extranjero.

178. Salvo en el caso de existir garantías especiales al efecto, el capital extranjero no merece mayores atenciones que el propiedad de los ciudadanos de un país determinado, y no hay ningún motivo válido para impedir que los sectores clave de la economía de un país en poder de capitalistas extranjeros queden al margen, por este solo motivo, de la nacionalización. En cambio, existen a veces motivos para creer que las nacionalizaciones de sociedades extranjeras han sido inspiradas sobre todo por un espíritu de demagogia que expresa en especial el deseo de identificar al partido gubernamental con la voluntad más honda de la nación, y no por una necesidad u oportunidad económicas justificables. A la larga, las medidas de este género perjudican sobremanera a los países que las adoptan, pues se oponen a las inversiones extranjeras frecuentemente necesarias. En este orden de ideas, se ha visto inclusive que algunos políticos nacionalizaban los haberes extranjeros y lanzaban al mismo tiempo llamamientos para atraer a los inversionistas extranjeros. Si se tienen en cuenta al mismo tiempo los verdaderos intereses del país y la oportunidad política, es evidente que los programas de nacionalización se deberían preparar con cierta antelación, presentar luego al dictamen del electorado y llevar finalmente a la práctica. No se puede justificar con ningún pretexto el empleo de la nacionalización como arma política dirigida contra otro país.

### **La reforma agraria**

179. Los países del sudeste de Asia, así como Australia y Nueva Zelandia, son sobre todo países agrícolas y, por este motivo, los principales problemas económicos y sociales que se plantean en ellos están

relacionados con el régimen de propiedad agraria y con los métodos de cultivo. Así, pues, si se quiere sentar sólidamente los fundamentos sociales que servirán de base a las estructuras del desarrollo económico, es esencial abordar estos problemas, por complejos que sean, y hallar las soluciones que garantizarán una justa distribución de los bienes y el aumento de la productividad.

180. A este respecto, las observaciones siguientes del Dr. Raúl Prebisch, secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, tienen muchísimo interés: <sup>1</sup>

Las formas de tenencia de la tierra que prevalecen en general en los países en desarrollo son francamente incompatibles con el progreso técnico. Esto sucede, sobre todo, cuando parte de la tierra productiva está acaparada en pocas manos, en tanto que numerosísimas propiedades pequeñas y medianas suelen constituir una proporción exigua de la tierra cultivable. Todo ello conspira contra el desarrollo. En un caso, porque la elevada renta de que ya dispone el propietario no le inclina al esfuerzo de tecnificación; y en el otro porque las mismas dimensiones del predio y la escasez de recursos de inversión no responden frecuentemente a las exigencias de la técnica.

181. Si bien en el sudeste de Asia los problemas agrarios difieren mucho de un país a otro, es cierto por lo general que en la mayoría de ellos derivan del pasado feudal o semifeudal de estos países, y que han sido agravados por el efecto de la presión demográfica. Constituyen los problemas más importantes la concentración de la propiedad inmueble, un régimen agrario feudal, una población rural excedentaria, el gran número de campesinos sin tierra, el carácter generalmente primitivo de los métodos de explotación, la aparcería, la inseguridad de los arrendamientos y la insuficiencia de los medios de crédito. Causa también problemas la fragmentación de la tierra en parcelas exiguas y no rentables, debido a las normas de sucesión o a los planes mal concebidos de distribución de tierras. Otros problemas, derivados de los ya mencionados, se deben a la usura y al endeudamiento que ocasiona entre los campesinos, así como al abandono de las tierras cultivables. Todos ellos causan gravísimos perjuicios a la economía de un país agrícola. En muchas regiones, la simplificación de los regímenes de propiedad agraria y la reforma del sistema empleado para la transferencia de la propiedad son necesidades acuciantes.

182. Es imposible examinar detalladamente en el presente documento todos los problemas que se plantean en el orden agrario a los diversos países del sudeste de Asia, ni estudiar los medios para resolverlos; vale la pena recordar que los regímenes agrarios vigentes en cada uno de ellos son objeto de análisis en los estudios por países que se agregan como anexo.

183. No será inútil recordar las medidas de reforma agraria que se aplicaron con éxito en el Japón después de la segunda guerra mundial.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*; pág. 119.

Estas medidas quizá no respondan con exactitud a las necesidades de los demás países asiáticos. Revelan, si embargo, que el problema de la reforma agraria sólo puede ser abordado con éxito si las cuestiones que conviene resolver son examinadas con cuidado y las soluciones se han preparado con prudencia. Para que una reforma agraria tenga éxito, es preciso también que los propietarios de tierras y las colectividades rurales lleguen a reconocer la importancia de una evolución gradual hacia el establecimiento de estructuras agrícolas más modernas. Los procedimientos democráticos, en armonía con el imperio de la ley, son los medios que mejor permitirán efectuar esta transición.

184. En virtud de la Ley japonesa de 1946 para la reforma de la propiedad rústica, se crearon por elección comisiones de reforma agraria con jurisdicción local y prefectoral, compuestas de representantes de los cultivadores, de los propietarios-cultivadores y de los propietarios, que tuvieron a su cargo seleccionar las tierras que convenía comprar y designar a los candidatos compradores entre los cultivadores. El gobierno compró luego las tierras a los precios cotizados antes de la inflación y las revendió a los cultivadores. Los propietarios absentistas tuvieron que vender todas sus explotaciones; los propietarios-cultivadores pudieron conservar una hectárea como máximo. Cuatro años más tarde, el número de los campesinos que cultivaban tierras de su propiedad se había acrecentado en casi dos millones; el de los que poseían por lo menos la mitad de su explotación había aumentado en cuatrocientos mil. Esta operación tuvo efectos sobre más del 40 por ciento del total de las explotaciones. Tuvo por resultado además aumentar marcadamente el número de las familias propietarias de fincas rústicas.

185. Se recordará empero que la reforma fue facilitada por la demanda de productos alimenticios registrada después de la guerra y que fue causa de prosperidad para los agricultores, por el movimiento de población ocasionado por la guerra (que transfirió al ejército y a la industria los excedentes de población agrícola) y por las medidas adoptadas por el gobierno japonés durante la guerra a fin de distribuir equitativamente entre todos los ciudadanos los sacrificios exigidos.

### **Las atribuciones de la administración y su limitación**

186. En los países en vías de desarrollo del sudeste de Asia, las atribuciones de la administración se acrecientan sin cesar. En efecto, las facultades de intervención del gobierno en las esferas más diversas van multiplicándose, y casi no pasa un día sin que se creen nuevos departamentos ministeriales, nuevas juntas y nuevos organismos públicos. Estas entidades nuevas han de ser dotadas de administradores competentes, con la instrucción suficiente o con conocimientos especializados y formación técnica. Las personas que han recibido

una formación jurídica son consideradas como especialmente indicadas para desempeñar algunos de los cargos más elevados de la administración, desde los cuales sus titulares han de ejercer poderes discrecionales en materia administrativa y desempeñar funciones cuasi judiciales.

187. La necesidad de adoptar decisiones administrativas con carácter discrecional es aceptada en todos los países que reconocen el imperio de la ley. Esta necesidad es mucho más intensa en un país en vías de desarrollo, donde a menudo se han adoptado importantes decisiones administrativas en relación, por ejemplo, con la planificación y el desarrollo. Citemos, como actos que requieren el ejercicio de una facultad discrecional en materia administrativa, las decisiones de expropiación de terrenos para dedicarlos a actividades industriales y la concesión de licencias comerciales, así como las decisiones en la esfera del urbanismo.

188. En los países en vías de desarrollo, corresponde al Estado intervenir con mayor frecuencia que en los países desarrollados. En efecto, las circunstancias que requieren en éstos la adopción de decisiones administrativas de carácter discrecional son mucho más abundantes. Un sistema de esta índole es a menudo necesario en bien general de la colectividad y no constituye una violación del régimen de derecho, siempre que el objetivo principal siga siendo el desarrollo económico y el progreso social y no la supresión de las libertades fundamentales, y siempre que la libertad individual no sea objeto de otras limitaciones que las requeridas para alcanzar los objetivos en materia de desarrollo. Ahora bien, el hecho de que en las sociedades en vías de desarrollo sea necesario adoptar decisiones administrativas importantes con mayor frecuencia multiplica las posibilidades de que se vulnere el imperio de la ley y da mayor intensidad a los problemas del régimen de derecho. Por eso, en estas sociedades es precisa una vigilancia particularmente atenta si se quiere asegurar el respeto del imperio de la ley.

189. Por consiguiente, hay que estar en condiciones de evitar que la administración abuse de sus poderes, de oponerse a las decisiones cuyo alcance rebase la autoridad delegada, y hasta de frenar el ejercicio abusivo de las facultades discrecionales. Además, es sobremanera conveniente que se limite con precisión el poder discrecional en materia administrativa.

190. Corresponde a las asambleas legislativas fijar estos límites, pues de ellas dimana el poder. Los administradores y los organismos administrativos sólo deberían ejercer su facultad de decisión para resolver las cuestiones de carácter oficial en virtud de la delegación que la ley les haya conferido. La ley debería además puntualizar claramente los límites dentro de los cuales es legítimo ejercer esta facultad. Es indispensable, en armonía con el imperio de la ley, que un individuo o una entidad lesionados por una decisión administrativa

puedan recurrir ante un órgano administrativo más elevado o ante un tribunal de justicia ordinario, si consideran que se ha hecho de dicha facultad, con o sin intención dolosa, un ejercicio que rebasa los límites impuestos por la ley. En este caso, el depositario de la delegación habrá ejercido erróneamente sus facultades discrecionales y su decisión estará viciada por exceso de poder. El derecho de recurso debería reconocerse en las mismas condiciones en caso de abuso de poder en materia administrativa, en caso de decisiones que rebasen los límites de la autoridad delegada y en caso de ejercicio injusto de las facultades discrecionales.

### **Necesidad de disponer de administradores eficientes y dignos de confianza**

191. Sean cuales fueren las ventajas o los inconvenientes del colonialismo, este régimen ha conseguido formar en muchos países a un cuerpo de funcionarios que han tenido la plena posibilidad de asimilar tradiciones y experiencia antes de la proclamación de la independencia nacional. Esta observación se aplica muy en especial a Ceilán, la India y el Pakistán. Conviene hacer notar, sin embargo, que en los países donde los cargos administrativos superiores son ejercidos por funcionarios que, en su mayoría, han recibido una formación universitaria y donde el analfabetismo y el nivel general poco elevado de la instrucción siguen siendo un problema grave, la arrogancia de los administradores es un impedimento considerable para una buena administración. Esto es especialmente cierto en los países carentes de vigorosa tradición liberal y democrática y donde es tradicional respetar a la autoridad, merezca o no respeto.

192. En muchos países del sudeste de Asia se ha prestado sobre todo atención a la falta de técnicos. No por ello se deja de tener en cuenta la ausencia de personal capacitado para el arte casi indefinible de la gestión y la administración.

193. En los países donde la diversidad lingüística y religiosa es hondamente marcada, la selección de los funcionarios ha sido a menudo la ocasión de expresar graves inquietudes. Se tiene a veces la impresión de que se aplican criterios diferenciadores y que los altos cargos administrativos se confían a las personas pertenecientes a los grupos lingüísticos o religiosos favorecidos por el poder, sin que se tengan en cuenta las verdaderas calificaciones. Dondequiera se practiquen métodos de esta especie, conviene censurarlos, no sólo porque son discriminatorios, sino también porque constituyen el primer paso hacia el establecimiento de un sistema según el cual cada uno recibe su parte del botín después de la victoria. Un sistema de esta índole, en marcha en forma rudimentaria o en todos los planos, está directamente en pugna con la eficacia y la imparcialidad de la administración, pues la persona objeto de la lealtad es el distribuidor de los favores y no la administración, y es frecuente que los funcionarios

competentes sean preteridos en beneficio de los acólitos incondicionales. Al introducir un elemento de corrupción en el método de nombramiento, este sistema desvirtúa uno de los principios fundamentales de la buena administración y pone al país al borde mismo de la corrupción manifiesta y desenfrenada, en la que se distribuyen sin escrúpulos los beneficios del botín gubernamental.

194. Los principios fundamentales del régimen de derecho no se pueden aplicar regularmente mientras la corrupción y el reparto del botín sean procedimientos normales en la administración. La corrupción plantea graves problemas en los servicios públicos de muchos países del sudeste de Asia. La mayoría de estos países tienen en vigor leyes que castigan con severidad los actos de corrupción. En la Unión Soviética se descubrió recientemente una vasta red de agentes corruptores que desplegaban sus actividades en los centros vitales de las empresas económicas, es decir, en una sociedad donde cuarenta años de esfuerzos encaminados a eliminar el espíritu de lucro mediante la instauración del régimen de la propiedad colectiva han sido coronados por el fracaso. En una sociedad en la que los poderes de intervención del Estado en la economía se extienden a amplios sectores del comercio y de la industria, los funcionarios ejercen en las fortunas de los negociantes y los industriales una influencia enorme y llena de peligros. Las presiones a las que está expuesto un funcionario van desde los vínculos de familia o de amistad hasta la corrupción sin más calificativos. Evidentemente, es necesario estar provisto de una fuerza moral poco común para resistir a estas presiones. Pero importa consolidar esta fuerza moral mediante una remuneración equitativa. No es de prever que los funcionarios cuyas remuneraciones no les permiten vivir decorosamente estén en condiciones de resistir de modo indefinido a los ofrecimientos inmorales.

195. La cuestión de las remuneraciones en el sector público ha suscitado dificultades en los países del sudeste de Asia, así como en países de otras regiones. Todo el mundo reconoce que, si bien las remuneraciones deben ser suficientemente elevadas para atraer a personas de una competencia indiscutible, la cuantía de estas remuneraciones no podrá compararse nunca con los pingües beneficios que se obtienen en ciertos sectores de la industria privada o mediante el ejercicio de las profesiones liberales más lucrativas. Las compensaciones que ofrece una carrera en la función pública son la seguridad en el empleo y las prestaciones sociales, de las que no siempre se beneficia la población en su conjunto. Ahora bien, la función pública se rige por un principio fundamental, es decir, que el sentimiento del deber ha de prevalecer en sus miembros por encima de la atracción de las remuneraciones más cuantiosas que ofrece el sector privado. Importa hallar un punto de equilibrio entre un nivel de remuneración desalentador, salvo para los mediocres, y los emolumentos que pueden atraer a los más aptos, pero que están más allá de las posibilidades financieras del país.

196. Jamás se insistirá demasiado en la importancia de una administración eficiente y provista de los medios necesarios para abordar los ingentes problemas económicos y sociales que se plantean a los países en vías de desarrollo. El derecho administrativo reviste una importancia capital y su aplicación plantea dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, importa proteger al individuo contra los abusos de poder, si en efecto se cometen abusos de poder o ilegalidades. En segundo lugar, conviene recordar, sin embargo, que dentro de los límites de las atribuciones que le confiere la ley la administración tiene no sólo la facultad, sino también el deber de actuar si se quiere que la justicia social no sea meramente una vana expresión.

197. En resumen, el desarrollo económico y el progreso social requieren el empleo de administradores eficientes y dignos de confianza, bien preparados para el ejercicio de su función de especialistas. La competencia por sí sola no basta. Los administradores deben comprender adecuadamente los problemas de las masas y concebir sus actividades en consecuencia. El contacto directo con la población en el plano local es uno de los mejores medios para adquirir esta comprensión.

198. Los países que carecen de personal calificado para cubrir los altos cargos de la administración y de los servicios técnicos han de crear nuevos centros de enseñanza superior y técnica en los que se pueda formar a este personal, y se verán tal vez obligados a contratar a elementos extranjeros hasta el momento en que sus propios centros de enseñanza puedan facilitar los candidatos. La creación de centros de formación para los administradores, donde se dé una enseñanza práctica de la administración que verse especialmente sobre los principios fundamentales del régimen de derecho, es uno de los métodos que permitirán hallar con mayor eficacia a los buenos administradores que actualmente hacen falta.

### **Responsabilidad civil del Estado**

199. En algunos de los países que habían adoptado el sistema británico antes de la entrada en vigor en Gran Bretaña de la Ley de Procedimiento Penal, la administración no podía incurrir en responsabilidad extracontractual ni podía ser considerada legalmente responsable del incumplimiento de funciones o de los daños causados en el desempeño de sus funciones por las personas a su servicio. Así, un particular no podía obtener del Estado ninguna indemnización por las lesiones ocasionadas por un funcionario público que, en comisión de servicio, hubiese conducido un vehículo con negligencia. En cambio, en los sistemas jurídicos europeos el derecho administrativo no reconoce al Estado esta inmunidad. El Consejo de Estado francés ha llegado incluso a establecer que, al emprender operaciones peligrosas y susceptibles de causar perjuicio a la población, la administración

puede incurrir en la obligación de indemnizar, independientemente de su responsabilidad. La Comisión considera que, en un régimen de derecho, se ha de reconocer la responsabilidad extracontractual del Estado. La sección ceilanesa de la Comisión colabora actualmente con el gobierno de su país en la elaboración de una ley en virtud de la cual se definirá la responsabilidad de la Corona en los casos en que un particular ha experimentado perjuicio como resultado de un abuso cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

### **La institución del “ ombudsman ”**

200. Ningún examen de los límites que es necesario fijar a las facultades de la administración quedaría completo sin una descripción de las funciones del « ombudsman », institución que ha sido introducida recientemente en Nueva Zelandia donde está ya en funcionamiento.

201. Esta institución, que es de origen sueco, fue adoptada más tarde por Dinamarca, Finlandia y Noruega. De todos los países que están representados en la Conferencia, Nueva Zelandia es el único que también la ha adoptado, pero otros países — entre ellos la India y el Pakistán — están estudiando detenidamente la posibilidad de hacer lo propio.

202. Para explicar en pocas palabras las funciones del « ombudsman », puede decirse que es un deshacedor de agravios, al que puede presentar una reclamación todo ciudadano lesionado por un acto o una decisión de la administración. Es designado por el parlamento del país para desempeñar un mandato de cierto número de años, y sólo es responsable ante el parlamento. El nombramiento se hace sin tener en cuenta ninguna consideración política y el titular del cargo es completamente independiente. Han de concurrir en él méritos y dotes de integridad excepcionales, y ha de ser capaz de examinar con valentía e imparcialidad las reclamaciones que se presenten.

203. En Nueva Zelandia y en los países escandinavos, los titulares de este cargo han adquirido ya una reputación magnífica por las actividades desplegadas para que obtengan reparación los ciudadanos lesionados por las autoridades, y por la protección que prestan contra el poder cada vez mayor de una administración proliferante. Por eso, es natural que la creación de esta institución despierte interés en muchos países del sudeste de Asia y en Australia.

204. El « ombudsman » tiene por misión recomendar la reparación de agravios en los casos en que—como ha dicho sir Guy Powles, el primer « ombudsman » neocelandés — tenga noticia de « errores, descuidos, demoras, rigideces y tal vez inconsideraciones », que son deficiencias de las que adolece con bastante frecuencia el ejercicio de las funciones administrativas.

205. La competencia del « ombudsman » abarca a toda la función pública, comprendido el personal de los ministerios y de los servicios gubernamentales. Toda persona puede presentar reclamaciones y el « ombudsman », si lo considera apropiado, puede obrar por iniciativa propia antes de haber recibido una reclamación y examinar cualquier acto de la autoridad civil o militar, inspeccionar cualquier servicio de la administración y requerir la comunicación de cualquier expediente oficial. Si la actividad examinada revela deficiencias o lagunas administrativas, puede proponer al parlamento la adopción de las soluciones que sean del caso.

206. No tiene atribuciones para decretar la modificación o anulación de las decisiones administrativas, pero puede recomendar su modificación o anulación. En todo caso, las autoridades dan casi siempre trámite a sus recomendaciones.

207. Las dos citas siguientes de las memorias presentadas por sir Guy Powles ponen de relieve otros dos aspectos útiles de la institución:

Muchas personas cuyas quejas he tenido que considerar injustificadas han manifestado su complacencia por la recepción de una explicación completa y detenida de los motivos en que se basan las decisiones. Se han dado cuenta de que no habían sido tratadas injustamente, y me han escrito para comunicármelo.

En varias ocasiones, he presentado recomendaciones para que se dejen sin efecto decisiones ministeriales cuando el ciudadano no ha actuado como procedía a causa de su desconocimiento de los requisitos administrativos. Citaré al respecto las circulares redactadas descuidadamente, las omisiones de que adolecen los folletos explicativos y las informaciones inadecuadas al alcance de un departamento sobre las medidas adoptadas por otro en circunstancias determinadas. En algunos casos, sólo pude hacer recomendaciones para evitar la repetición de estos hechos en lo sucesivo.

208. Además de su misión de centinela encargado de velar por el recto ejercicio de las atribuciones administrativas, el « ombudsman » puede ejercer también una fiscalización eficaz en relación con la ineficiencia, la falta de probidad y la corrupción, y comunicar al parlamento todos los casos de este género de que tenga noticia.

209. En una conferencia celebrada hace poco tiempo en Nueva Delhi para perfeccionar los métodos de lucha contra la corrupción, el ministro de Estado de la Unión India, Sr. Hajarnavis, puso de relieve la necesidad de aplicar con la mayor urgencia sanciones firmes y amplias para castigar los malos usos administrativos, de suerte que « los funcionarios deshonestos sean eliminados, los elementos poco seguros sean protegidos contra la tentación y los buenos funcionarios puedan desempeñar sus tareas con espíritu esforzado y de abnegación en aras del bien público ». La Comisión considera que la creación de la institución de « ombudsman » en la India y en otros países asiáticos que luchan contra la corrupción contribuiría en medida no escasa al logro de estos objetivos.

210. Acompaña como anexo al presente documento de trabajo un valiosísimo informe sobre esta cuestión redactado por *Justice*, sección británica de la Comisión, que tiene por título « The Citizen and the Administration ».

### 211. **Recapitulación**

- A. En una sociedad que profesa el principio del imperio de la ley, es indispensable que se reconozcan y afirmen no sólo los derechos políticos del individuo, sino también sus derechos sociales y económicos.
- B. Por consiguiente, la instauración del régimen de derecho hace indispensable definir algunas normas sociales y económicas fundamentales en una sociedad de esta índole.
- C. El hambre, la pobreza y la falta de empleo son graves problemas en el sudeste de Asia e importa hallar soluciones para que pueda regir allí el imperio de la ley.
- D. En la medida en que un desarrollo insuficiente es la causa principal del hambre, la pobreza y la falta de empleo, es evidente que planes económicos bien concebidos son el medio más eficaz para conseguir la desaparición de estos males.
- E. El medio más duradero y eficaz para conseguir los objetivos sociales y económicos que se han de obtener con carácter definitivo a fin de instaurar el régimen de derecho en todas partes consiste en utilizar métodos y procedimientos que sean compatibles con el espíritu democrático y con el imperio de la ley.
- F. La adopción de métodos o de procedimientos distintos tiene por consecuencia el desconocimiento de los derechos del individuo y da lugar a una gestión administrativa ineficiente y defectuosa.
- G. Se reconoce por lo general y, más concretamente, en relación con los países en vías de desarrollo del sudeste de Asia que, para acrecentar el total de las prestaciones económicas y sociales que beneficiarán al individuo, es inevitable que sufran menoscabo algunos derechos existentes. Ahora bien, esto sólo se hará en la medida estrictamente necesaria y siempre de conformidad con las garantías inherentes al régimen de derecho.
- H. La nacionalización, por decisión de un gobierno elegido democráticamente, de las empresas que, a juicio del gobierno, sea necesario nacionalizar en beneficio del pueblo que representa no es incompatible con el imperio de la ley, siempre que se haga en armonía con un procedimiento equitativo y previo pago de una indemnización.

- I. El progreso económico requiere que cada ciudadano tenga conciencia de su responsabilidad hacia la colectividad y aporte la contribución debida al esfuerzo nacional. Uno de los métodos que permite lograr eficazmente este resultado consiste en dar al individuo una conciencia más cabal de sus derechos, libertades y obligaciones en el terreno jurídico y señalarle las ventajas que derivarán para él del desarrollo económico realizado en armonía con el imperio de la ley.
- J. Con el doble objetivo de inspirar confianza o de reducir los riesgos inherentes a una gestión ineficiente de los capitales invertidos en los proyectos de desarrollo económico, la Comisión recomienda que se estipule la obligación de presentar cuentas detalladas al parlamento y de someterlas a examen pericial.
- K. Salvo las inversiones que tienen por fin crear la infraestructura necesaria y costear los servicios de instrucción, sanidad y vivienda, es evidente que los criterios aplicables a los proyectos de inversión deben ser el coeficiente de productividad y el número de nuevos empleos que se podrán crear con la inversión propuesta.
- L. El imperio de la ley y el progreso económico hacen indispensable la desaparición de la desigualdad social derivada de las circunstancias de nacimiento, así como de las discriminaciones basadas en consideraciones de raza, religión, idioma o de origen regional o comunal.
- M. La intolerancia política, racial, social, religiosa o de otra especie entorpece el despliegue de los esfuerzos comunes necesarios para propulsar el desarrollo económico. Por ello es indispensable que los gobiernos favorezcan y estimulen la difusión del espíritu de tolerancia entre todos los sectores de la colectividad.
- N. En la concesión de estímulos o de ayuda estatal para realizar proyectos de desarrollo, toda preferencia fundada en consideraciones ajenas a las necesidades económicas o sociales del país constituye una discriminación injusta. Los gobiernos han de dar a todos los ciudadanos iguales oportunidades de participación en la obra emprendida por la nación para realizar su desarrollo económico.
- O. La ignorancia y el analfabetismo frenan el progreso económico y se oponen al funcionamiento regular del régimen de derecho. Por consiguiente, el Estado tiene la obligación de crear un número suficiente de centros de enseñanza destinados a hacer desaparecer ambos males.
- P. En muchos países del sudeste de Asia el régimen de la propiedad agraria y la distribución de las tierras crean problemas complejos que impiden el pleno aprovechamiento de los recursos agrícolas

y de mano de obra. La economía es allí fundamentalmente agrícola y, por este motivo, conviene asignar a los programas de reforma agraria alta prioridad.

- Q. Para proteger los intereses del consumidor, puede ser necesario intervenir los precios y dictar leyes que garanticen la libertad de comercio y prohíban la constitución de monopolios. Esta clase de medidas no es incompatible con el imperio de la ley.
- R. Para que la ley impere con eficacia en los países en vías de desarrollo, es indispensable crear en ellos una administración eficiente y provista de todos los medios adecuados para acometer los vastos y complejos problemas económicos y sociales existentes.
- S. En las sociedades en vías de desarrollo se plantea con mayor frecuencia que en otras partes la necesidad de adoptar decisiones administrativas de trascendencia. Por eso, hay el peligro de que, con mayor frecuencia que en otras sociedades, se violen en ellas los principios fundamentales del régimen de derecho y se planteen problemas de gran importancia. Todo ello indica la necesidad de intensificar la vigilancia para que se respete siempre el imperio de la ley.
- T. El desarrollo económico y el progreso social hacen indispensable el reconocimiento de la facultad de iniciativa y de decisión a un número mayor de organismos, individuos y sociedades.
- U. Esta difusión de la facultad de iniciativa y de decisión, lejos de ser incompatible con el régimen de derecho, está totalmente en armonía con este sistema siempre que existan medios prácticos para proteger al individuo contra los abusos de poder.
- V. En aras del imperio de la ley, del desarrollo económico y del progreso social, importa que los funcionarios públicos estén animados por un sentido del deber que les haga preterir las consideraciones financieras y de otro género.
- W. La corrupción en el seno de la administración pública, no sólo tiene como efecto minar la confianza en los servicios públicos, sino que entorpece considerablemente el desarrollo económico y el progreso social y da lugar así a injusticias que ponen en peligro el recto funcionamiento del régimen de derecho.
- X. Es necesario que puedan ser objeto de revisión las decisiones administrativas relacionadas con el ejercicio de los derechos y las libertades del individuo.
- Y. En un Estado regido por el imperio de la ley, es indispensable que la administración sea responsable ante el ciudadano por los daños causados a éste como consecuencia de ignorancia o negligencia inexcusables en el ejercicio de las funciones públicas.

- Z. Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en Escandinavia y en Nueva Zelandia con la institución del « ombudsman », la Comisión recomienda a los países del sudeste de Asia y de la región del Pacífico que examinen la posibilidad de introducir en su sistema político esta institución con objeto de subsanar los errores de la administración y de reducir al mínimo las posibilidades de corrupción.

## PARTE V

# LA FUNCIÓN DEL JURISTA EN UN PAÍS EN VÍAS DE DESARROLLO

### TERCERA COMISIÓN

#### Introducción

212. Vamos a examinar aquí la función del jurista, particularmente en los países en vías de desarrollo del sudeste de Asia. Ahora bien, antes de abordar el fondo del asunto, no será inútil recordar algunas de las conclusiones más importantes relacionadas con las obligaciones y responsabilidades del jurista que han sido aprobadas por los diversos congresos y conferencias celebrados bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Juristas. Los participantes en el primero de los Congresos sobre el Imperio de la Ley, reunido en Atenas en junio de 1955, estudiaron las atribuciones fundamentales del jurista y dedicaron a éste el siguiente párrafo del acta final del Congreso, denominada « Acta de Atenas »:

Los abogados de todo el mundo han de mantener la independencia de la profesión, defender los derechos del individuo con arreglo al imperio de la ley e insistir en que todo acusado sea juzgado conforme a justicia.

213. En el Congreso subsiguiente, reunido en Nueva Delhi en enero de 1959, una de las cuatro comisiones se dedicó al estudio de la cuestión titulada « El poder judicial y el foro bajo el imperio de la ley ». Esta Comisión adoptó las conclusiones siguientes, aprobadas luego por el Congreso:

Con el objeto de garantizar el imperio de la ley, es indispensable que los letrados puedan organizarse en cuerpos profesionales independientes y libres. Sin embargo, es admisible que los tribunales ejerzan funciones generales de supervisión y que existan normas que regulen la entrada de nuevos miembros en cada cuerpo y el ejercicio de la profesión forense en sus diversas ramas. Si bien, en lo que se refiere a aceptar un negocio, varían de un país a otro las obligaciones de los abogados, puede estimarse que:

- 1) Cuantas veces estén en juego la vida, la libertad, los bienes o el buen nombre de una persona, ésta tiene derecho a hacerse asistir y representar por un abogado. Para que este principio tenga efectividad, es preciso que los abogados estén a menudo dispuestos a asegurar la defensa de personas

que estén vinculadas a causas impopulares o que profesan opiniones minoritarias con las que el letrado no coincide en absoluto.

- 2) Cuando un abogado ha aceptado hacerse cargo de un asunto, le está vedado desecharlo en perjuicio de su cliente si no da para ello un motivo justo y suficiente.
- 3) Incumbe al abogado el deber de presentar ante el tribunal todos los medios de derecho y de hecho que estime necesarios para la defensa, sin que deba abrigar temor alguno a las consecuencias de su actuación.

214. La Conferencia Africana sobre el Imperio de la Ley, celebrada en Lagos, Nigeria, en 1961, reafirmó estas conclusiones.

215. De Atenas a Lagos, las conclusiones relacionadas con la función del jurista se refirieron muy en particular a los aspectos clásicos de la misión desempeñada por el jurista y de sus atribuciones, entre ellos la necesidad de una profesión jurídica independiente, las obligaciones del abogado hacia el cliente, la obligación de procurar que el proceso se haga con arreglo a justicia, y la obligación de prestar asistencia jurídica a los indigentes.

216. El Congreso de Río de Janeiro (diciembre de 1962) descubrió nuevos horizontes al jurista deseoso de adaptar su misión a un mundo en vías de transformación. Los participantes consideraron que sus obligaciones no se circunscriben meramente a las cuestiones que surgen en el ejercicio cotidiano de su profesión, sino que abarcan ahora una extensión mucho más amplia. En realidad, el Congreso consideró que actualmente corresponde al jurista actuar a modo de « ingeniero social » y que no debe limitarse al ejercicio de su profesión y a la administración de justicia, sino que debe estar dispuesto a dar orientaciones y a tomar iniciativas para la elaboración de los nuevos conceptos, instituciones y procedimientos jurídicos que se necesitan para resolver los complejos problemas planteados por un mundo interdependiente y en vías de transformación.

217. Las conclusiones de Río relativas a la función del jurista han puesto de relieve nuevas facetas de sus responsabilidades, cuyo carácter revolucionario nos obliga a reflexionar sobre algunas de ellas y, en particular, sobre las más importantes, a saber:

- I. La pericia y los conocimientos de los abogados no se han de utilizar exclusivamente en beneficio de los clientes, sino que se deben considerar como un caudal administrado en bien de la sociedad.
- II. Incumbe a los abogados de todos los países, tanto en el ejercicio de su profesión como en la vida pública, favorecer la existencia de un poder legislativo representativo que sea elegido según procedimientos democráticos y de un poder judicial independiente y adecuadamente remunerado, y velar siempre por la protección de las libertades civiles y de los derechos humanos.
- IV. Los abogados deben prestar la mayor atención a la pobreza, ignorancia y desigualdades existentes en la sociedad humana y deben tener una participación prominente en la adopción de medidas encaminadas a eliminar estos males, pues — mientras éstos existan — los derechos civiles y políticos no podrán por sí mismos garantizar la plena dignidad del hombre.

- V. Los abogados tienen la obligación de contribuir a la reforma del derecho. Especialmente en los lugares donde la cultura del público es limitada y los conocimientos de los abogados revisten especial importancia, tienen éstos la obligación de estudiar las propuestas de ley y presentar a las autoridades competentes programas de reforma.
- VI. Los abogados deben favorecer la difusión del concepto del imperio de la ley e inspirar respeto por él y procurar que todos tengan conciencia de los derechos que les confiere la legislación.
- VII. Si se quiere que los abogados cumplan las obligaciones que les asigna el imperio de la ley, es necesario que obren individualmente con iniciativa y ejerzan influencia por conducto de toda organización a su alcance y, en particular, por conducto de las asociaciones profesionales autónomas. Éstas deben estar totalmente a salvo de ingerencias y de la vigilancia del poder ejecutivo.

### **Prestación de asistencia para el desarrollo económico y el progreso social**

218. Como es de ver, entre las conclusiones que acabamos de citar, la cuarta es tal vez la única que enuncia expresamente la obligación moral que tiene el jurista de preocuparse por las cuestiones sociales y económicas y, concretamente, por la pobreza, la ignorancia y la desigualdad. Ahora bien, el preámbulo de las conclusiones contiene la importantísima afirmación siguiente:

Hoy día el abogado no puede limitarse al ejercicio de la profesión y a la administración de justicia, ni puede desentenderse de la importante transformación de la situación económica y social si quiere cumplir con su vocación de hombre de leyes: ha de tener parte activa en esa transformación. Con este fin, ha de inspirar y propulsar el desarrollo económico y la justicia social.

219. En los países que han de resolver ingentes problemas de organización y de desarrollo, el jurista tiene también la obligación imperiosa de colaborar en su solución. La creación de organismos públicos encargados de propulsar el desarrollo económico y el progreso social requiere un conocimiento profundo de la administración pública, del derecho público y del derecho aplicable a las actividades concretas asignadas al nuevo organismo. Sería desastroso que la única aportación de los juristas a esta gran obra fuese la defensa de intereses privados opuestos a la ejecución de estos proyectos; por este motivo, es esencial que los miembros más eminentes de las profesiones jurídicas presten su concurso al individuo y a la colectividad. El jurista al servicio del público puede aportar una contribución importante a la solución armónica de las cuestiones planteadas y procurar que se eviten desde un principio los procedimientos arbitrarios y las soluciones no meditadas.

220. La obligación que tiene el jurista de interesarse por las cuestiones sociales y económicas es universal, pero su trascendencia es todavía mayor en los países en vías de desarrollo como los del sudeste de Asia, donde estas cuestiones requieren su intervención con mayor

frecuencia y apremio que en otras partes. Uno de los fines de la presente Conferencia es examinar y definir las obligaciones y responsabilidades del jurista en materia social y económica, y precisar el género de asistencia que debe prestar para la elaboración del derecho y la adopción de decisiones administrativas en las sociedades en rápida evolución que procuran lograr los objetivos sociales y económicos fundamentales para el funcionamiento adecuado del régimen de derecho.

221. La función del jurista suele estar estrechamente relacionada con los fines del derecho en un Estado de seguridad social, y es casi imposible concebir en independencia recíproca esta función y estos fines.

222. El presidente del Tribunal Supremo de la India, Sr. P. B. Gajendragadkar, ha descrito con acierto los fines del derecho en una disertación que pronunció recientemente en Nueva Delhi sobre « El derecho como método dinámico para resolver los complejos problemas sociales »:

El derecho tiene una función dinámica que desempeñar en los Estados democráticos de seguridad social para la instauración de la justicia social y económica. El derecho es un instrumento eficacísimo de las democracias para la solución de los conflictos socioeconómicos. Hay que persuadir al ciudadano corriente de que la pobreza, la ignorancia, la enfermedad, la mugre y la falta de empleo pueden ser eliminadas; reinarán entonces el imperio de la ley y el modo de vida democrático.

223. Algunos días más tarde en Allahabad, con ocasión de la apertura de un seminario sobre « Las fronteras del derecho y de la vida » organizado por la delegación regional de la Asociación de Abogados de la India, el mismo presidente del órgano judicial supremo de este país, refiriéndose a una cuestión muy afín a la anterior, a la función del abogado, manifestó lo siguiente:

Los intelectuales y, sobre todo, los abogados tienen que hacer frente a la amenaza del hambre, la pobreza y la ignorancia, adoptar las medidas apropiadas para orientar a la opinión pública y contribuir así a que el país resuelva estos problemas por medio de una síntesis armoniosa.

224. La transformación gradual de la sociedad de *laissez faire* en el Estado de seguridad social, manifiesta en la creciente importancia de la planificación, la previsión social y las empresas públicas, comenzó en el mundo occidental en el siglo XIX y ha proseguido en el actual con una intensidad cada vez mayor. En un principio, el jurista no estaba en realidad dispuesto ni espiritual ni técnicamente a prestar su concurso para impulsar este proceso de transformación. Luego, los juristas del mundo occidental han aportado, sin embargo, una contribución importante para la elaboración de una legislación moderna en materia de planificación económica y de asistencia social, en calidad de políticos, miembros de las comisiones de revisión legislativa, asesores en materia legislativa o redactores de proyectos de ley. En la

época presente, las sociedades en vías de desarrollo esperan recibir de ellos una aportación todavía mayor y más sistemática para la modernización de sus leyes, pues tanto sus estructuras como sus necesidades actuales difieren mucho de las anteriores.

### **Las responsabilidades del jurista en la esfera legislativa**

225. Las responsabilidades del jurista en la esfera legislativa comprenden el examen de las leyes vigentes y la proposición de nuevas disposiciones legales, que sirvan mejor para favorecer el desarrollo económico y el progreso social. En otras palabras, la obligación del jurista en el terreno legislativo no debe limitarse a enunciar las decisiones del poder legislativo en una terminología jurídica apropiada, sino que ha de proponer la adopción de nuevos textos. A juicio de la Comisión, la formación y la experiencia propias del jurista le dan la posibilidad de prestar una ayuda considerable a las asambleas legislativas nacionales y regionales para la modificación de las leyes vigentes y la redacción de nuevas leyes en armonía con las necesidades de una sociedad en vías de desarrollo. En materia legislativa, los miembros de las profesiones jurídicas pueden exponer su opinión a título individual y, a veces con mayor eficacia, por intermedio de sus organizaciones profesionales.

226. Como acabamos de señalar, la obligación que tiene el jurista de interesarse activamente por las actividades legislativas no se limita a las leyes constitucionales ni a los aspectos técnicos de la redacción de las leyes, sino que se extiende a las leyes de carácter social y económico que tienen por fin mejorar la suerte de la colectividad. Claro es, esta obligación supone para el jurista la tarea de estudiar los problemas concretos que se plantean en su país en materia económica y social, así como examinar los medios adecuados para resolverlos. A menos de adquirir los conocimientos necesarios sobre el conjunto de estas cuestiones y de estar bien informado sobre las condiciones reinantes a su alrededor, la aportación del jurista a la legislación económica y social de su país será precaria.

227. Se desprende de lo que antecede que los órganos constituidos de las profesiones jurídicas deberían también dedicar parte de su actividad al estudio de las cuestiones económicas y sociales concretas y a la búsqueda de soluciones jurídicas. El modo más eficaz de lograr este objetivo es confiar a entidades subordinadas el mandato de estudiar problemas determinados y de presentar informe sobre ellos y, más concretamente, de proponer disposiciones legislativas susceptibles de resolverlos. Así, cabe también nombrar entidades para recomendar: 1) la aprobación de nuevas leyes destinadas a crear condiciones propicias al desarrollo económico y al progreso social y 2) la derogación de las leyes anticuadas, todavía vigentes, que se opongan al desenvolvimiento económico y a las reformas sociales. Además de las dis-

tintas ramas de la profesión de abogado y de los demás órganos oficiales y oficiosos activos en la misma esfera, la Comisión considera que otras agrupaciones o asociaciones de juristas pueden aportar una contribución análoga al desarrollo económico y al progreso social. Así, las secciones nacionales de la Comisión Internacional de Juristas pueden contribuir con provecho a la solución de las cuestiones de este género y presentar recomendaciones a las autoridades. La asistencia de esta índole será acogida siempre con beneplácito en los países donde la introducción de reformas sociales es una necesidad acuciante y donde es difícil a veces obtener de especialistas el asesoramiento apropiado.

228. Las necesidades del crecimiento económico en los países del sudeste de Asia requieren imperiosamente la modificación y, en algunos casos, la reforma radical de las leyes vigentes en algunos de estos países. A veces, no basta modificar o derogar las leyes en vigor, o bien promulgar nuevas leyes en consonancia con los cambios sobrevenidos en el orden económico y social. Es necesario ir más allá y dictar leyes que tengan por finalidad específica impulsar la transformación económica y social, de suerte que ésta sea el efecto o el resultado de estas mismas leyes. Los juristas están tal vez más indicados que cualquier otro sector de la sociedad para proponer la introducción de leyes con estos fines, porque tienen conocimientos y una formación especializados, porque han adquirido experiencia en el trámite de asuntos relacionados con la vida de las sociedades y de los individuos, porque saben apreciar las dificultades y los problemas de carácter jurídico y práctico planteados por la adopción de nuevas medidas, y porque su condición de instrumentos fundamentales del orden social les confiere una posición de especial importancia.

### **Las responsabilidades administrativas y cívicas del jurista**

229. En los países en vías de desarrollo del sudeste de Asia, el derecho administrativo está cobrando cada vez mayor importancia. A medida que las actividades gubernamentales se hacen cada vez más complejas y que se multiplican los departamentos ministeriales y los organismos estatales, se acrecienta también el número de decisiones administrativas y es necesario ejercer con mayor frecuencia facultades discrecionales. En una parte anterior del presente documento, dedicada al estudio de los problemas de la administración, hemos expuesto los motivos que justifican el ejercicio de estas facultades y descrito los límites a que deben ajustarse. Nos permitimos repetir aquí que, como resultado de su formación, el jurista está mejor preparado que el profano en derecho para adoptar decisiones de carácter administrativo, que han de ser fruto a menudo de un razonamiento jurídico. Por lo demás, las facultades discrecionales en materia administrativa se han de ejercer a menudo con un criterio judicial y, en todo caso, conforme a razón. Por estos motivos, los países en vías de desarrollo necesitarán un número cada vez mayor de juristas entre sus administradores.

He aquí, pues, un extenso campo de actividad que se brinda al jurista contemporáneo.

230. El Estado tiene necesidad de juristas no sólo para los puestos de administración, sino también en calidad de asesores capacitados, con la experiencia y el maduro juicio necesarios para la emisión de dictámenes sobre instituciones o procedimientos cuando los políticos sólo se han dado cuenta de su necesidad y se han limitado a indicar los medios generales de actuación. Esta necesidad existe no sólo cuando se crean nuevas instituciones de derecho administrativo, sino también cuando entran en funcionamiento nuevos mecanismos administrativos. A menos que el gobierno pueda recurrir a los servicios de juristas altamente calificados para que le ayuden en estos cometidos, se corre el peligro de que fracasen proyectos intrínsecamente muy interesantes y de que se sacrifiquen innecesariamente leyes sociales importantes en beneficio de intereses privados. Huelga señalar que esto implica en los juristas un espíritu de dedicación al bien común y, si bien el ejercicio privado de la profesión, más lucrativo, es también más atractivo, la Comisión ha hecho notar ya, en diversas ocasiones, que la profesión de letrado supone, por su mismo carácter, mucho más que la mera percepción de honorarios y que la situación especial del jurista en la colectividad le impone importantes responsabilidades con relación al público.

231. Los juristas pueden también prestar un concurso útil a la colectividad con la aceptación de cargos en las comisiones y juntas que se ocupan de asuntos públicos. Es más, la Comisión considera sobremanera conveniente que entre los componentes de estos órganos figure como mínimo un jurista, aunque los asuntos que tengan a cargo estos órganos sean de marcado carácter técnico.

232. Los juristas y las asociaciones profesionales pueden además prestar valiosos servicios a la colectividad mediante su participación activa en la formulación y ejecución de programas de instrucción cívica.

### **El jurista ante el Estado y el individuo: el espíritu de servicio**

233. En las sociedades modernas, es cada vez más frecuente que se pida al jurista su colaboración para la formulación y determinación de la política general, así como para la redacción de acuerdos importantes, entre ellos los concertados por su país con otros países o los que vinculan un organismo público y un particular. Los acuerdos comerciales, además de sus efectos económicos, tienen consecuencias en otras esferas. Ya en la fase de las negociaciones, corresponde por lo general al jurista ser uno de los representantes especiales de su país. En las negociaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, las cuestiones de política general y las de derecho público, administrativo y privado forman casi siempre un todo complejo. Para estas actividades se requieren juristas de un nuevo tipo, que aborden

los asuntos con un espíritu y unos conocimientos distintos de los de sus predecesores. Sobre la base de los datos fundamentales, estos juristas, sirviéndose de su preparación para el razonamiento sistemático, pueden aportar una contribución extremadamente valiosa en estas esferas.

234. Como hemos señalado, los miembros de las profesiones jurídicas tienen en general la obligación de interesarse en la elaboración de las leyes, pero la Comisión considera que pesan obligaciones especiales sobre los juristas que desempeñan cargos parlamentarios o en órganos legislativos, o que son asesores jurídicos de estos órganos. Tienen la obligación de examinar el carácter, el contenido y la finalidad de las leyes propuestas y de tomar la iniciativa en cuanto se refiere a la presentación de las leyes necesarias a su juicio. Como ejemplo de decisión acertada que han adoptado los juristas miembros de la asamblea legislativa de un país asiático para marchar por el buen camino, recordaremos que en Ceilán la mayoría parlamentaria decidió recientemente nombrar una comisión de asuntos jurídicos, compuesta de quince juristas miembros del parlamento, que tendrá a su cargo estudiar los proyectos de ley y emitir dictamen a su respecto.

235. El jurista tiene la obligación de prestar servicio no sólo al Estado, sino también al individuo. Sus obligaciones hacia los clientes han sido estudiadas ya en los congresos y conferencias que se han celebrado precedentemente bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Juristas. La misma observación se aplica a su obligación de aceptar la defensa de causas impopulares y a sus responsabilidades hacia la colectividad.

236. Haremos referencia seguidamente a dos aspectos de sus responsabilidades hacia sus conciudadanos, a saber, la protección de los intereses de las minorías y la asistencia jurídica gratuita en los casos apropiados. Los juristas han de ser el baluarte defensor del imperio de la ley, y es imposible afirmar que este principio tiene vigencia efectiva en una sociedad cuyas minorías, de carácter étnico, religioso, lingüístico o regional, no gozan de la plenitud de derechos o son objeto de discriminaciones, o bien en una sociedad cuyos indigentes no tienen la posibilidad de hacer valer sus derechos o de defenderse ante los tribunales de justicia.

237. El 29 de diciembre de 1963, en la apertura de la Conferencia General de los Abogados de Assam, el ministro indio de Justicia, Sr. A. K. Sen, pidió con insistencia a los juristas que procuren instaurar un sistema de asistencia jurídica « que esté al alcance del ciudadano corriente ». Subrayó la importancia de la asistencia jurídica en los términos siguientes:

Para el hombre corriente, la justicia es todavía demasiado cara y demasiado lenta. Por consiguiente, es necesario instituir un sistema eficaz de asistencia jurídica para los pobres. Mientras no lo hayamos hecho, el rico seguirá

estando en una posición de ventaja respecto de su adversario pobre, que sólo tiene medios para confiar su defensa a un principiante, en la hipótesis más favorable.

238. La Asociación Internacional de Asistencia Jurídica afirma, al principio de la introducción de un memorando que ha publicado recientemente, que « nadie debiera ser objeto de la denegación de un derecho legalmente reconocido por carecer de los recursos financieros suficientes ». La Asociación explica seguidamente que éste es el principio que sirve de base a sus actividades y a las de todas las asociaciones que persiguen el mismo objetivo.

239. El Congreso Internacional de Juristas que se celebró en Nueva Delhi manifestó que, si bien la obligación de facilitar asistencia jurídica incumbe al Estado y a la colectividad, corresponde esencialmente a las profesiones jurídicas la obligación de velar por que esta asistencia, así como la defensa en el ámbito judicial, se presten siempre a los que tengan necesidad de ellas. No será inútil reproducir aquí la décima conclusión de la Cuarta Comisión del Congreso de Delhi, concebida en los términos siguientes:

El derecho de toda persona, rica o pobre, a recurrir a la justicia es esencial para que rija el imperio de la ley. Por consiguiente, es indispensable asegurar asesoramiento y representación jurídicos apropiados a toda persona económicamente necesitada y cuya vida, libertad, bienes o buen nombre estén en peligro. Esta ayuda puede prestarse de manera diversa y, por lo general, este principio está actualmente mejor asegurado en los juicios penales que en los civiles. Sin embargo, es necesario determinar el alcance de las consecuencias que dicho principio entraña e importa en particular aclarar si la expresión « asesoramiento y representación jurídicos apropiados » abarca la prestación de tales servicios por parte de abogados que gocen de la eminencia y experiencia requeridas. Es ésta una cuestión que no puede ser considerada independientemente del problema que plantea remunerar de manera adecuada los servicios rendidos por el abogado. Incumbe en primer lugar a las profesiones jurídicas patrocinar la creación de asesorías especiales y hacer valer toda su influencia para que quede asegurada la prestación de asesoramiento y representación jurídicos apropiados. Por su parte, el Estado y la comunidad tienen la obligación de rendir ayuda a las profesiones jurídicas para que éstas puedan llevar a cabo sus responsabilidades.

240. Para poner término a esta sección, nada será más indicado que citar la última de las conclusiones del Congreso de Río sobre las « responsabilidades de los abogados en un mundo en vías de evolución »:

En todo momento, el abogado debe esforzarse por ser un exponente de los ideales de su profesión, es decir, de probidad, competencia, valor y abnegación al servicio del prójimo.

### **La enseñanza del derecho**

241. La Cuarta Comisión del Congreso de Río se dedicó al examen del tema: « Importancia de la enseñanza del derecho en una sociedad en vías de evolución ». No tenemos el propósito de reproducir aquí

las conclusiones a que llegó esta Comisión, que están por lo demás a la disposición de los participantes en la presente Conferencia. Es evidente, por supuesto, que se aplican perfectamente a los países en vías de desarrollo del sudeste de Asia y que revisten especial importancia en relación con la necesidad de propulsar el desarrollo económico y el progreso social.

242. Conviene, no obstante, dar cabida a una cita de la introducción a las conclusiones de la Cuarta Comisión del Congreso de Río:

Para que la profesión jurídica pueda desempeñar su función social de modo satisfactorio, es necesario que en la enseñanza del derecho se preste especial atención a los tres puntos siguientes:

- 1) indicar las vías que faciliten la evolución del derecho e impulsen la introducción de cambios armoniosos y trascendentes en la organización social y económica de la colectividad con vistas a mejorar el nivel de vida;
- 2) poner de relieve el estudio de los principios, instituciones y procedimientos que se relacionan con la salvaguardia y el avance de los derechos de los individuos y de los grupos;
- 3) infundir a los estudiantes los principios del imperio de la ley, darles conciencia de su gran importancia, subrayar la necesidad de que se atienda a las exigencias cada vez mayores de la justicia social y favorecer el desarrollo en el estudiante de las cualidades personales necesarias para mantener los nobles ideales de la profesión y conseguir que el régimen de derecho sea una realidad social.

243. En las conclusiones restantes, la Cuarta Comisión describe los métodos que podrían emplear las facultades de derecho para dar a los estudiantes el conocimiento más completo posible de las diversas materias jurídicas y se refiere sucesivamente a los « estudios jurídicos », a los « estudiantes de derecho », a los « profesores de derecho » y a la « reglamentación de la enseñanza del derecho ».

244. La cita siguiente de un artículo obra del presidente del Tribunal Supremo del Pakistán, Sr. A. R. Cornelius, relativo a « La primera Conferencia Judicial Asiática », pone de manifiesto que muchos países del sur de Asia atribuyen una gran importancia a la enseñanza del derecho. Esta Conferencia tuvo lugar en las Filipinas con la participación de los países siguientes: República de China, India, Malasia, Pakistán y Tailandia (representados por los presidentes de los tribunales supremos respectivos) y Japón y Vietnam del Sur (representados por los vicepresidentes de dichos tribunales). El autor del artículo se expresa en los términos siguientes:

Me impresionó también la verdadera importancia que los países participantes atribuyen a la enseñanza del derecho y el prestigio de que gozan los colegios de abogados en cada uno de ellos. Los abogados, al dar a conocer estas leyes y al colaborar en su cumplimiento, son los verdaderos agentes de la libertad. Me he dado cuenta de la necesidad de reformar radicalmente nuestro sistema de enseñanza del derecho, tanto en el aspecto teórico como en el práctico, y estoy resuelto a hacer cuanto pueda para mejorar la calidad de las enseñanzas en estos dos aspectos.

## 245. Recapitulación

A. Al examinar la función del jurista en un país en vías de desarrollo, importa tener presentes las conclusiones de los Congresos de Delhi (1959) y de Río de Janeiro (1962), así como de la Conferencia de Lagos (1961), que versan sobre esta cuestión.

B. Habida cuenta de que la presente Conferencia tiene como uno de sus objetivos principales estudiar la función del jurista en los países del sudeste de Asia en vías de desarrollo, conviene recordar en particular las conclusiones de la Tercera Comisión del Congreso de Río de Janeiro, relativas a las « Responsabilidades de los abogados en un mundo en vías de evolución ».

C. El jurista tiene en todas partes la obligación de interesarse por los problemas económicos y sociales, y esto es particularmente cierto en los países en vías de desarrollo, como los del sudeste de Asia, que necesitan con mayor frecuencia y apremio el concurso del jurista para resolverlos.

D. El jurista, en su calidad de instrumento básico del orden social, ocupa una posición especial en la sociedad y, a causa de su capacitación profesional para el razonamiento sistemático, puede y, de hecho, debe aportar una contribución extremadamente valiosa para el desarrollo económico y el progreso social.

E. Esta obligación lleva naturalmente consigo la de estudiar las cuestiones económicas y sociales concretas, entre ellas la nacionalización, la reforma agraria, el aprovechamiento de los recursos, las medidas de socialización, los progresos de la economía, la falta de empleo, la pobreza y el mejoramiento de los niveles de vida, así como la de mantenerse bien informado sobre las condiciones reinantes en su país.

F. Los órganos constituidos de las profesiones jurídicas tienen la obligación de dedicar parte de su tiempo al estudio de problemas económicos y sociales concretos y a la búsqueda de una solución jurídica.

G. Esta obligación en materia legislativa requiere del jurista que examine las leyes en vigor y proponga la aprobación de otros instrumentos jurídicos que tiendan a facilitar el desarrollo económico y el progreso social que reemplacen a las primeras.

H. En materia legislativa los juristas pueden manifestar su opinión tanto a título individual como por intermedio de sus organizaciones profesionales.

I. El crecimiento económico de los países del sudeste de Asia hace necesarias la modificación y, en algunos casos, la reforma radical de la legislación.

J. Los juristas que son miembros del parlamento o de otros órganos legislativos o que son asesores jurídicos de estos órganos tienen especialmente la obligación de interesarse por la elaboración de las leyes.

K. Para mantener el imperio de la ley, es sobremanera conveniente que entre los componentes de las comisiones u organismos públicos haya por lo menos un jurista.

L. Los países en vías de desarrollo necesitan un número cada vez mayor de juristas para el desempeño de funciones administrativas. Por consiguiente, el estudio del derecho administrativo y, en particular de la necesidad de reconocer facultades administrativas discrecionales y de la obligación de limitar el ejercicio de estas facultades, habrán de considerarse como un elemento importantísimo de los estudios jurídicos.

M. La Comisión reafirma el interés que siente por la aplicación de las conclusiones del Congreso de Río de Janeiro sobre la « importancia de la enseñanza del derecho en una sociedad en vías de evolución ».

**PARTE VI**

**CONVENIOS REGIONALES Y TRIBUNALES  
REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS  
EN ASIA Y EN LA REGIÓN DEL PACÍFICO**

**COMITÉ CONSULTIVO**

**Oportunidad de examinar este asunto**

246. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948, enuncia los objetivos de los Estados miembros de las Naciones Unidas en esta esfera, pero no tiene el carácter de convenio internacional con fuerza obligatoria. Es reconocida, sin embargo, como el ideal común en materia de protección de los derechos humanos. Varias de sus disposiciones han sido recogidas en algunas constituciones nacionales y diversos sistemas judiciales tienen en cuenta sus estipulaciones.

247. La evolución que precederá a la aplicación mundial de este instrumento será probablemente lenta y laboriosa y, por este motivo, en diversas partes del mundo se está estudiando la posibilidad de aprobar convenios regionales basados en la Declaración Universal.

248. En 1950 quince Estados europeos concertaron un Convenio de Derechos Humanos cuyas cláusulas tienen fuerza obligatoria. Otros dos Estados europeos se han adherido posteriormente al Convenio. Éste, que se basa esencialmente en la Declaración Universal, tiene carácter obligatorio, pero además instituye un procedimiento para regular la interposición de recursos. Dos son los órganos creados en virtud del Convenio para la protección de los derechos humanos: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en funcionamiento desde hace varios años.

249. En la Conferencia Africana sobre el Imperio de la Ley, que tuvo lugar en Lagos en enero de 1961 bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Juristas, los allí reunidos se pronunciaron en favor de un convenio regional africano de derechos humanos. En el párrafo 4 de su declaración final, denominada « Ley de Lagos », la Conferencia manifestó lo siguiente:

Animada por el deseo de llevar plenamente a la práctica la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, esta Conferencia invita a los gobiernos africanos a que estudien la posibilidad de aprobar una convención

africana de derechos humanos, de modo que las Conclusiones de la Conferencia queden garantizadas mediante la creación de un tribunal dotado de la jurisdicción apropiada y al que pueda recurrir toda persona bajo la soberanía de los Estados signatarios.

250. Otros dos proyectos de convenio regional de derechos humanos están siendo objeto de examen en la actualidad. Nos referimos:

- a) al proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, aprobado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y sometido a la Organización de los Estados Americanos para su aceptación definitiva, y
- b) al proyecto de Convención Centroamericana sobre Derechos Humanos, patrocinado por la organización « La libertad por el derecho ».

251. Se ha evocado también la posibilidad de concertar un convenio de derechos humanos para el Commonwealth, pero se trata en este caso de una mera sugerencia que habrá de ser estudiada más a fondo.

252. En varias ocasiones se ha mencionado la posibilidad de concertar un convenio de derechos humanos para el Asia en su totalidad o para algunas de sus partes, pero hasta ahora no se ha adoptado ninguna medida concreta con este objetivo.

253. Sería útil que los juristas se pronunciaran de común acuerdo en favor de un convenio de esta índole. Y la Conferencia de Juristas del sudeste de Asia y de la región del Pacífico quizá desee manifestarse partidaria de este proyecto y, por así decir, lanzar la idea oficialmente.

254. No es necesario comenzar ahora la redacción de un convenio, pero procede estudiar los cuatro puntos siguientes:

- a) ¿ Es necesario, en el caso de Asia, concertar uno o varios convenios?
- b) ¿ Cuáles son los Estados de Asia y de la región del Pacífico que verían probablemente con simpatía la realización de un proyecto de esta índole?
- c) ¿Cuál sería el Estado o los Estados que estarían dispuestos a adoptar una iniciativa constructiva con este objetivo?
- d) ¿ Cuáles son las medidas que podrían adoptarse como resultado de la presente Conferencia para poner esta idea en vías de realización efectiva?

#### **Creación de un Comité Consultivo**

255. Nos permitimos proponer que en la sesión de apertura la Conferencia cree un Comité Consultivo que tenga por mandato examinar los cuatro puntos antes enumerados y celebrar consultas con otros participantes durante la celebración de la Conferencia. Las recomen-

daciones del Comité Consultivo se presentarán a la Conferencia en la última sesión plenaria para su examen y transmisión eventual a la Comisión. Más adelante, podrá estudiarse la posibilidad de preparar un proyecto de convenio aceptable. En caso necesario, la Comisión podrá encargarse de la redacción de un proyecto teniendo en cuenta las respuestas que se den a las cuestiones *a)* y *b)* y las recomendaciones que se reciban.

256. Los participantes en la Conferencia tendrán a su disposición los textos del Convenio Europeo y de los proyectos de Convención Interamericana y de Convención Centroamericana.

**CONCLUSIONES Y RESOLUCIONES**

**DE LA**

**CONFERENCIA DE JURISTAS DEL  
SUDESTE DE ASIA  
Y DE LA REGIÓN DEL PACÍFICO**

# CONCLUSIONES

## PRIMERA COMISIÓN

### Requisitos fundamentales del gobierno representativo, en armonía con el imperio de la ley

#### PREÁMBULO

*Recordando y reafirmando* la definición del imperio de la ley enunciada por la Comisión Internacional de Juristas en el Congreso de Nueva Delhi en 1959, a saber:

« Los principios, instituciones y procedimientos, no siempre idénticos, pero sí análogos, cuya importancia para proteger al individuo frente a las arbitrariedades del poder y permitirle gozar de la dignidad de ser humano ha quedado probada por la experiencia y las tradiciones de los juristas de países diversos, dotados a menudo de diferentes estructuras políticas y económicas. »

*Persuadida* de que la protección del individuo contra las arbitrariedades gubernamentales y el disfrute de la dignidad de ser humano tienen la mejor garantía en el gobierno representativo bajo el régimen de derecho;

*Animada* por el propósito de enunciar y fijar los requisitos fundamentales y los factores determinantes del gobierno representativo en armonía con el imperio de la ley;

La Primera Comisión ha llegado a las conclusiones siguientes en relación con dichos requisitos:

- ARTÍCULO I El imperio de la ley sólo puede tener su expresión más eminente y su aplicación más cabal en el régimen de gobierno representativo.
- ARTÍCULO II Debe entenderse por gobierno representativo el gobierno que deriva su autoridad y su poder del pueblo, cuando uno y otro son ejercidos a través de representantes libremente elegidos por el pueblo y responsables ante él.
- ARTÍCULO III La celebración de elecciones libres y periódicas es, pues, uno de los principales elementos de un gobierno representativo. Las elecciones habrán de celebrarse según el sistema del sufragio universal e igual, en votación secreta y en condiciones que garanticen el ejercicio del derecho de sufragio sin la interposición de trabas o de presiones. En las elecciones celebradas con arreglo al sistema unipersonal, la delimitación de los distritos electorales y la distribución de los puestos se habrán de revisar

periódicamente a fin de garantizar en lo posible que todos los votos tienen el mismo valor. Es necesario también reglamentar los gastos de los candidatos en las campañas electorales para que la elección se desarrolle en condiciones de libertad y equidad.

- ARTÍCULO IV Todo ciudadano adulto tendrá derecho a ser candidato en cualquier elección, a votar o a hacer campaña en favor del candidato que prefiera, sean cuales fueren su sexo, religión, opiniones políticas o de otra índole, raza, color, idioma, origen nacional o social, medios de fortuna o nacimiento.
- ARTÍCULO V La libertad de expresión por medio de la prensa y de los demás órganos de información es uno de los elementos esenciales de las elecciones libres; es también necesaria para la constitución de un electorado bien informado y consciente de sus responsabilidades.
- ARTÍCULO VI El régimen de gobierno representativo reconoce a la oposición el derecho, aceptado como práctica corriente, de formar en el marco de las leyes uno o varios partidos capaces y libres de pronunciarse acerca de la política gubernamental, a condición de que la política y la actividad de este partido o partidos no tiendan a favorecer el derrocamiento del régimen de gobierno representativo ni a luchar contra los principios en que se basa.
- ARTÍCULO VII El analfabetismo puede impedir que el gobierno representativo llegue a su expresión más eminente y a su aplicación más cabal. Por eso, el Estado tiene el deber de garantizar la instrucción obligatoria y gratuita de todos los menores de edad, así como la de los adultos analfabetos, hasta que se alcance el grado de formación necesario para eliminar definitivamente el analfabetismo.
- ARTÍCULO VIII Para que el gobierno representativo obtenga los mejores resultados posibles, es indispensable no sólo que el pueblo tenga un grado mínimo de instrucción, sino también que pueda comprender y apreciar en la medida suficiente los principios de la democracia y el funcionamiento de los diversos sectores de la administración, así como los derechos y las obligaciones del ciudadano con relación al Estado. Por consiguiente, la instrucción cívica, tanto la que se da en la escuela como la transmitida por los diversos medios de comunicación social, es un factor esencial para la constitución de un electorado bien informado y consciente de sus responsabilidades.
- ARTÍCULO IX Para que el régimen de derecho funcione con eficacia, es indispensable que la administración sea eficiente, íntegra e imparcial.
- ARTÍCULO X La Primera Comisión ha llegado también a las conclusiones siguientes sobre la garantía de la libertad y

de la dignidad individuales en el marco del gobierno representativo:

1. El Estado que reconozca el imperio de la ley ha de poseer los medios necesarios para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, estén o no garantizados por una constitución escrita.
2. En los países donde las garantías derivadas de las convenciones y tradiciones constitucionales bien arraigadas no se han desarrollado suficientemente, conviene que los derechos protegidos y el procedimiento judicial fijado para protegerlos se puntualicen en una constitución escrita.
3. Los gobiernos se han de abstener por voluntad propia de todo acto que pueda causar perjuicio a los derechos y libertades fundamentales, pero la cuestión de saber si la ley o un acto del poder ejecutivo o de la administración viola estos derechos y libertades ha de ser resuelta en último término por los tribunales.
4. La protección del individuo en una sociedad regida por el imperio de la ley depende en definitiva de la existencia de un poder judicial culto, independiente y valeroso y de la vigencia de disposiciones destinadas a garantizar una pronta y recta administración de justicia.

#### ARTÍCULO XI

En vista de que los gobiernos de algunos países de la región recurren a menudo a la detención preventiva, la Primera Comisión considera necesario reafirmar, reiterar y ampliar en los términos siguientes las conclusiones de la Conferencia de Lagos sobre la materia:

1. Sin previa declaración de urgencia pública por estar en peligro la existencia de la nación, ninguna persona de sano juicio será privada de su libertad, salvo en caso de imputársele la comisión de un delito concreto; la detención preventiva sin formación de causa es incompatible con el régimen de derecho.
2. Es frecuente en caso de urgencia pública que la ley autorice la detención preventiva de un individuo si el poder ejecutivo considera que la seguridad pública lo requiere. Las leyes de este carácter han de reconocer al individuo garantías que le protejan contra el mantenimiento de la reclusión arbitraria, disponer que la necesidad y el motivo de la detención se han de exponer prontamente previa audiencia y decisión administrativas, y reconocer el derecho de defensa por letrado en todas las fases del procedimiento. Debe disponerse que la declaración de urgencia pública por el poder ejecutivo se ha de comunicar inmediatamente al poder legislativo a efectos de ratificación. Además, salvo en tiempo de guerra, tanto la declaración de urgencia pública como

cualquier detención consiguiente sólo se harán efectivas durante un lapso de tiempo especificado y limitado (seis meses como máximo).

3. Sólo el poder legislativo estará facultado para prorrogar el estado de urgencia después de examinar cuidadosa y detenidamente la necesidad de hacerlo. Por último, en cualquier situación de urgencia pública el poder ejecutivo sólo adoptará las medidas que sean razonablemente necesarias para resolver los problemas planteados por las circunstancias.
4. Aunque la ley autorice la detención preventiva de un individuo en situación de urgencia pública por estar en peligro la existencia de la nación, es indispensable que el poder ejecutivo se abstenga de obrar arbitrariamente y comunique sin demora y detalladamente al preso los motivos de su detención.
5. El Estado tiene la obligación de subvenir a las necesidades de las personas a cargo de un preso en detención preventiva, si ello es necesario para impedir penalidades excesivas.

**ARTÍCULO XII** En suma, la Primera Comisión, tras haber examinado con la mayor atención los diversos factores que se oponen al establecimiento del régimen de derecho en la región del sudeste de Asia y del Pacífico, hace constar que, a su modo de ver, no hay en la región ningún factor de carácter intrínseco que haga en definitiva imposibles la instauración, el mantenimiento y el progreso del gobierno representativo en armonía con el imperio de la ley.

---

## CONCLUSIONES

### SEGUNDA COMISIÓN

#### El desarrollo económico y el progreso social en armonía con el imperio de la ley

##### PREÁMBULO

*Considerando* que el imperio de la ley requiere la fijación y observancia de normas que reconozcan y garanticen no sólo los derechos políticos del individuo, sino también su seguridad en las esferas económica, social y cultural;

*Observando* que el régimen de derecho es amenazado por la existencia permanente del hambre, la pobreza y la falta de empleo, que tienden a hacer imposible una forma de gobierno verdaderamente representativa y favorecen el advenimiento de regímenes opuestos a los principios del imperio de la ley;

*Persuadida* de que, si se quiere conseguir los objetivos sociales y económicos necesarios para el funcionamiento ordenado del régimen de derecho, el medio más duradero y eficaz consiste en el empleo de métodos y procedimientos que estén en armonía con dichos principios; y

*Teniendo en cuenta* que, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los derechos económicos, sociales y culturales del individuo son, entre otros, el derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a una remuneración que asegure al trabajador y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, a la seguridad y a la protección social, así como a la satisfacción y al enriquecimiento de sus facultades intelectuales y culturales;

La Segunda Comisión ha llegado a las conclusiones siguientes en relación con el desarrollo social, económico y cultural de la región:

ARTÍCULO I Algunas de las normas económicas, sociales y culturales antes enunciadas tienen ya fuerza de ley y han sido confirmadas por disposiciones constitucionales y legislativas, pero es necesario seguir dictando leyes adecuadas y desarrollar las instituciones y procedimientos jurídicos para mantener y aplicar estas normas en armonía con el régimen de derecho.

Los derechos económicos, sociales y culturales han de ser protegidos también en el plano internacional por convenios concertados al efecto bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados. La Comisión exhorta a los gobiernos a que cooperen

en la elaboración de dichos convenios y a que los ratifiquen.

**ARTÍCULO II** Para el desarrollo económico y social en régimen de derecho, es indispensable eliminar tanto la desigualdad de oportunidades derivada del nacimiento o de la riqueza como la discriminación basada en consideraciones étnicas, religiosas, lingüísticas, regionales o comunales.

La intolerancia debida a diferencias políticas, raciales, sociales, religiosas o de otro género entorpece el esfuerzo común necesario para el progreso económico. Es indispensable, pues, que los gobiernos difundan y alienten el espíritu de tolerancia en todos los sectores de la colectividad.

**ARTÍCULO III** Hay que reconocer con carácter general y, más concretamente, en relación con los países en vías de desarrollo de la región que el mejoramiento de la situación económica y social del individuo puede hacer necesaria la adopción de medidas de intervención en el derecho de propiedad, pero la intervención jamás habrá de exceder de lo estrictamente necesario para el bien público y habrá de efectuarse con arreglo a las garantías establecidas por el régimen de derecho.

**ARTÍCULO IV** El problema agrario es uno de los problemas fundamentales y más complejos de la región. Por ello, conviene señalar alta prioridad al examen de programas adecuados de reforma agraria.

**ARTÍCULO V** Si bien la Segunda Comisión no está en condiciones de proponer métodos concretos de reforma agraria susceptibles de ser aplicados uniformemente por todas las colectividades, puede afirmarse que la reforma agraria debería estipular condiciones que delimiten el derecho a poseer tierra o a recibir tierra en sucesión, determinen el grado máximo de utilización de la tierra, establezcan facilidades para la concesión de créditos en términos liberales, definan la expedición de los títulos de propiedad rústica, fortalezcan el derecho de asociación de las poblaciones rurales para impulsar su progreso político, económico, social y cultural y presten apoyo al desarrollo rural en general. Estas medidas, como todas las demás medidas de reforma agraria, han de estar en armonía con los principios y procedimientos del régimen de derecho.

**ARTÍCULO VI** Es indispensable trazar planes económicos bien concebidos para llevar a cabo el desarrollo económico y social de los países de la región, pero el imperio de la ley requiere que tanto los fines como los medios que tienen expresión en los planes de esta clase respondan a las ideas, necesidades y aspiraciones de los pueblos y sean un reflejo de ellas.

- ARTÍCULO VII** Con el doble objetivo de inspirar confianza y de reducir los riesgos inherentes a una gestión ineficiente, sobre todo de los capitales que se invierten en los proyectos de desarrollo del sector público, la Segunda Comisión recomienda que se confíe a expertos independientes el examen de cuentas muy detalladas y que se presenten regularmente al parlamento los estados de dichas cuentas.
- ARTÍCULO VIII** La nacionalización, por decisión de un gobierno elegido democráticamente, de las empresas privadas que el gobierno considera necesario nacionalizar por causa de interés público no es incompatible con los principios del régimen de derecho, siempre que se haga en armonía con estos principios, según un procedimiento establecido por el parlamento y contra el pago de una indemnización equitativa y razonable fijada por un tribunal independiente. Estas consideraciones se aplican también a los demás actos del gobierno que tengan fines o efectos análogos.
- ARTÍCULO IX** Para proteger los intereses y el bienestar del público, puede ser necesario adoptar medidas equitativas y razonables de intervención de precios y reglamentación del comercio estatal y privado, así como dictar leyes que prohíban la constitución de monopolios. Esta clase de medidas es compatible con los principios del régimen de derecho.
- ARTÍCULO X** Para promover la paz social y la estabilidad económica, conviene que exista en todos los países en vías de desarrollo un procedimiento jurídico para la solución pacífica de los conflictos laborales. La Segunda Comisión recomienda que, en caso necesario, los Estados que han ratificado los convenios de la Organización Internacional del Trabajo los pongan en práctica mediante las leyes apropiadas.
- ARTÍCULO XI** Para que el régimen de derecho funcione con eficacia en los países en vías de desarrollo, es imprescindible que tengan éstos una administración eficiente y provista de todos los medios adecuados para acometer los vastos y complejos problemas sociales y económicos existentes. La corrupción en el seno de la administración pública, no sólo tiene como efecto minar la confianza en los servicios públicos, sino que entorpece considerablemente el desarrollo económico y social y da lugar así a injusticias que ponen en peligro la aplicación de los principios del régimen de derecho. Estas consideraciones se aplican también a los ministros y a los parlamentarios.
- Tiene particular importancia en las sociedades en vías de desarrollo de la región donde se plantean problemas a causa de la diversidad de razas o de religiones, que

los nombramientos, los ascensos, la separación del servicio y la corrección disciplinaria de los funcionarios públicos se lleven a efecto sin discriminaciones basadas en consideraciones religiosas, raciales, lingüísticas o de otro orden que no guardan relación con el recto funcionamiento de la administración pública.

**ARTÍCULO XII** Para reducir las injerencias en los derechos y libertades del individuo, particularmente en los países en vías de desarrollo donde es necesario adoptar con relativa frecuencia decisiones administrativas de trascendencia, las disposiciones que se refieran a dichos derechos y libertades habrán de ser motivadas y podrán ser objeto de revisión. La Segunda Comisión reafirma aquí las conclusiones de la Segunda Comisión del Congreso de Nueva Delhi (secciones IV y V) y de la Segunda Comisión (secciones A y B) del Congreso de Río.

**ARTÍCULO XIII** En un Estado regido plenamente por el imperio de la ley, es indispensable que la administración sea responsable ante los ciudadanos de los daños causados como consecuencia de ignorancia o negligencia inexcusables en la prestación de un servicio público o en el ejercicio de funciones públicas. La Segunda Comisión reafirma aquí las conclusiones del Congreso de Nueva Delhi al respecto (Segunda Comisión, sección VI).

**ARTÍCULO XIV** Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en Escandinavia y en Nueva Zelandia con la institución del *ombudsman*, la Segunda Comisión recomienda a los países de la región que examinen la posibilidad de introducir en su sistema político esta institución con objeto de subsanar más fácilmente los errores de la administración y de reducir las posibilidades de ineficiencia administrativa. Será necesario adaptar la institución a las condiciones propias de cada país, pero queda entendido que los principios básicos por los que se rige son: la independencia completa del titular respecto del poder ejecutivo; la facultad total y absoluta de investigar las reclamaciones formuladas contra los actos del poder ejecutivo en la esfera administrativa, así como la libertad de acceso a los expedientes y el derecho a recoger declaraciones de testigos; por último, la limitación de sus atribuciones a la presentación de recomendaciones a los órganos legislativos y ejecutivos competentes.

---

## CONCLUSIONES

### TERCERA COMISIÓN

#### La función del jurista en un país en vías de desarrollo

##### *PREÁMBULO*

El derecho y el jurista son instrumentos del orden social. Sin el derecho la evolución de la humanidad hasta la fase actual de desarrollo no habría sido posible. Merced al derecho la sociedad se mantiene y el hombre puede vivir, amar y trabajar en paz de generación en generación.

El derecho no es negativo ni inmutable. No ha de ser un yugo, sino riendas de suave gobierno que guíen a la sociedad con soltura y firmeza para facilitar su avance. El orden tiene importancia, pero ha de permitir el movimiento. El derecho, que ha de ser cierto y flexible, podrá adaptarse a un mundo en proceso de transformación. Esta consideración se aplica en particular a los países en vías de desarrollo.

La pobreza, la carencia de oportunidades y las extremas desigualdades existentes en la región son problemas cuya solución corresponde a dirigentes que comprendan la necesidad de una evolución que dé a todos los ciudadanos esperanza en el porvenir, cuando todas las posibilidades latentes de la sociedad libre podrán traducirse en hechos. Para que la libertad no se reduzca a mero espejismo, conviene actuar para subvenir a las vastas necesidades de los pueblos de la región. Agobiado por las amenazas de la derecha o de la izquierda, el estadista ha de buscar los medios adecuados para propulsar el desarrollo económico y social de su país y de sus compatriotas, así como para conservar o establecer las instituciones y las libertades que son las piedras angulares de una sociedad libre en régimen de derecho.

Estos problemas exigen que el jurista tenga una participación activa y determinante en su solución. No pueden ser resueltos por el jurista solamente, pero la vida del hombre en el seno de la sociedad y sus relaciones con el prójimo son precisamente objeto de estudio por el jurista, que posee conocimientos especiales en esta esfera. En muchos lugares de la región los juristas tienen una preparación excelente que les permite ver estos problemas desde la perspectiva debida y buscar su solución.

El jurista ha de mirar más allá de las fronteras del derecho y tratar de comprender la sociedad en la que vive, para estar así en condiciones de contribuir a su progreso. Los juristas del mundo entero y los de la región en particular hallarán inspiración en los ideales enunciados por el Congreso de Río en las conclusiones de la Tercera Comisión sobre las responsabilidades de los abogados en un mundo en vías de evolución y podrán tener una participación destacada en la construcción de las sociedades libres del porvenir, en las actividades pro reconocimiento de la plena dignidad del

hombre y en la lucha contra los peligros y amenazas dimanantes del proceso de transformación.

Por consiguiente, la Tercera Comisión reafirma y reitera aquí las conclusiones del Congreso de Río y aprueba además las conclusiones siguientes, que se refieren en especial a las sociedades en vías de desarrollo:

- ARTÍCULO I El jurista tiene la imperiosa obligación moral de defender e impulsar el régimen de derecho en todas sus esferas de actividad o de influencia, y ha de cumplir esta obligación aunque sus actos le malquisten con la autoridad o se opongan a las tendencias políticas del momento. En el ejercicio corriente de su profesión, puede hacer efectivos muchos de los principios que sirven de base al régimen de derecho; por lo demás, si es ciudadano de una colectividad en vías de desarrollo, tiene la responsabilidad de procurar su aplicación en beneficio de la sociedad y del prójimo.
- ARTÍCULO II Para el mantenimiento del régimen de derecho, es indispensable que el jurista se ofrezca a defender los derechos civiles, personales y públicos de todos los individuos y esté dispuesto a obrar para ello con determinación y valentía. Este estado de ánimo supone para el jurista la obligación de participar activamente en la elaboración y funcionamiento de un sistema de asistencia jurídica en beneficio del pobre y del indigente.
- ARTÍCULO III El jurista debe proponerse los objetivos siguientes:
1. procurar que se deroguen o modifiquen las leyes que son inadecuadas o injustas o que no están en armonía con las necesidades y aspiraciones del pueblo;
  2. examinar los proyectos de ley y las disposiciones dictadas por delegación de poder para hacerlos compatibles con el régimen de derecho;
  3. procurar que los textos legislativos sean claros y fácilmente comprensibles;
  4. presentar iniciativas en favor de leyes destinadas a crear el marco legal en que pueda progresar una sociedad en vías de desarrollo y en que los miembros de ésta vean plenamente reconocida su dignidad de seres humanos.
- ARTÍCULO IV El jurista ha de apoyar a la administración en el desempeño de sus funciones y a la vez ha de procurar con ahinco que éstas se ejecuten dentro del respeto de los derechos individuales y de conformidad con la ley; ha de procurar además que sean objeto de revisión judicial todos los actos administrativos perjudiciales para los derechos humanos.
- ARTÍCULO V En la esfera de las relaciones internacionales, el jurista ha de aplicar los principios básicos de la Resolución de Río y las conclusiones de la presente Conferencia,

es decir, el respeto de la legalidad y la solicitud por toda la especie humana, sobre todo por el pobre, el desvalido, el ignorante y el oprimido.

**ARTÍCULO VI** La Tercera Comisión hace suyas las conclusiones del Congreso de Río sobre la importancia de la enseñanza del derecho en una sociedad en vías de evolución, por considerarlas en estrecha relación con la instauración del régimen de derecho en las sociedades en vías de desarrollo. Exhorta al jurista a que se interese vivamente por la enseñanza del derecho y por la adopción de medidas que sirvan de estímulo a los profesores de derecho; y a que haga cuanto pueda para llevar a la práctica los principios enunciados en las presentes conclusiones. El imperio de la ley, considerado como concepto dinámico, exige que la enseñanza del derecho guarde una relación práctica con las condiciones sociales y económicas reinantes en las sociedades en vías de desarrollo, para que los juristas de la región estén en adelante mejor preparados para desempeñar sus funciones de modo constructivo.

**ARTÍCULO VII** La Tercera Comisión recomienda a la Conferencia que apruebe el proyecto de resolución cuyo texto se adjunta y que versa sobre la posibilidad de crear un Instituto de Estudios Jurídicos para la región del sudeste de Asia y del Pacífico.

**ARTÍCULO VIII** El jurista ha de esforzarse en obtener el concurso de las asociaciones profesionales para lograr la aceptación por sus miembros de los ideales antes enunciados.

---

**Resolución sobre la función del jurista en un país en vías  
de desarrollo**

**TERCERA COMISIÓN**

**La Conferencia de Juristas del sudeste de Asia y de la región del Pacífico** reunida en Bangkok del 15 al 19 de febrero de 1965:

**POR CUANTO** la enseñanza del derecho en la región responde a criterios distintos según los países;

**POR CUANTO** la cooperación en el plano regional es un medio eficaz para realizar la función de la enseñanza del derecho y favorecer así la instauración del imperio de la ley en la región;

- A FIN DE:**
1. Crear un centro en el que profesores de derecho de la región puedan completar su formación;
  2. Examinar los métodos y sistemas pedagógicos seguidos actualmente en la enseñanza del derecho;
  3. Crear un centro para el intercambio de informaciones sobre los problemas y experiencias comunes de la región, e iniciar un estudio comparativo de los problemas con que se enfrentan los diversos sistemas jurídicos;
  4. Alentar y facilitar las investigaciones sobre los importantísimos problemas de reajuste social y jurídico que plantea la introducción de instituciones y conceptos jurídicos occidentales;

**POR TANTO,** *pide* a la Comisión Internacional de Juristas que examine si, con objeto de conseguir los fines enumerados, sería posible fundar un Instituto de Estudios Jurídicos para la región del sudeste de Asia y el Pacífico.

---

**Resolución sobre los convenios regionales de derechos humanos  
para la región del sudeste de Asia y del Pacífico**

**COMITÉ CONSULTIVO**

**La Conferencia de Juristas del sudeste de Asia y de la región del Pacífico reunida en Bangkok del 15 al 19 de febrero de 1965:**

- POR CUANTO** el imperio de la ley exige que las libertades y los derechos fundamentales de todo individuo sean protegidos sin discriminación, no sólo en el sistema jurídico nacional, sino también en su calidad de miembro de la colectividad internacional;
- POR CUANTO** la protección y la ampliación de los derechos del hombre son en la actualidad cuestiones de interés internacional;
- POR CUANTO** la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es el ideal común por el que todos los pueblos deben esforzarse;
- POR CUANTO** no se han aprobado todavía los Pactos necesarios para hacer efectiva su aplicación, que se ha de procurar por todos los medios posibles;
- POR CUANTO** es necesario proseguir la acción internacional destinada a proteger los derechos humanos en el plano regional;
- POR CUANTO** la conclusión de un convenio entre algunos Estados o entre todos los Estados de la región del sudeste de Asia y del Pacífico aportaría una contribución importante, no sólo para proteger mejor los derechos individuales, sino también para resolver los problemas derivados de las cuestiones de minorías nacionales, raciales, religiosas, lingüísticas o de otra índole y contribuiría así al mantenimiento de buenas relaciones entre los países de la región;
- POR CUANTO** un convenio como el descrito sería expresión concreta de la adhesión que los pueblos de la región profesan al imperio de la ley;

POR TANTO, *exhorta* vivamente a los juristas de la región a que:

1. Hagan ver a sus gobiernos cuánta importancia tiene la aprobación de los convenios necesarios para la protección de los derechos humanos en la región y, dentro del marco de las Naciones Unidas, de los convenios necesarios para la protección de los derechos humanos en general, mediante los órganos de ejecución apropiados en cada caso;
2. pidan a sus gobiernos que apoyen el proyecto en favor del nombramiento de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con estatuto análogo al del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como medida urgente para proteger efectivamente los derechos humanos en todo el mundo y, en último término, como órgano complementario de los Pactos.

POR TANTO, *recomienda*:

1. que la Comisión Internacional de Juristas aliente la aprobación de un convenio para la protección de los derechos civiles y políticos en la región del sudeste de Asia y del Pacífico;
2. que concierten el convenio los Estados actualmente deseosos de hacerlo y que se adopten las disposiciones debidas para que más adelante puedan adherirse al convenio otros Estados de la región.

POR TANTO, *sugiere* a la Comisión Internacional de Juristas que examine la posibilidad de nombrar en la región un grupo de estudio con el mandato de asesorarle sobre el cumplimiento de las presentes recomendaciones.

---