

La política exterior sudafricana: Expectativas y obligaciones
discurso pronunciado por Pierre Sané,
secretario general de Amnistía Internacional,
en la Universidad de Western Cape,
Ciudad del Cabo, Sudáfrica,
11 de noviembre de 1995

Amigos, estamos reunidos hoy en uno de los días más difíciles para mí en el cargo de secretario general de Amnistía Internacional. Habrán oído que ayer los militares nigerianos ahorcaron a nueve personas, entre ellas el activista de derechos humanos Ken Saro Wiwa.

Durante nuestra visita a Sudáfrica, planteamos directamente ante su gobierno el problema de estas personas en el contexto de nuestra primera reunión de alto nivel con el nuevo gobierno.

La cuestión que he suscitado subyace en el núcleo de mi intervención sobre política exterior en la nueva Sudáfrica. ¿Por qué tiene que tener un país política exterior? ¿Qué pretende un país, y en este caso, Sudáfrica, lograr a través de sus relaciones con otros países de la comunidad internacional?. Frente a esta última pregunta existen dos puntos de vista divergentes.

Un punto de vista, me atrevería a decir que cínico, es que la política exterior consiste en defender los intereses de uno mismo. Más precisamente, los intereses EGOÍSTAS. El otro punto de vista, con el que me identifico, es que la política exterior no consiste sólo en intereses sino en valores.

Son los valores los que determinan cuáles son, o deberían ser, los intereses de un país. En este país, los valores que este gobierno suscribe pueden contemplarse en el contrato con su pueblo, su Constitución.

Estos valores, se forjaron en gran medida en la lucha por los derechos humanos y la dignidad librada por el pueblo de Sudáfrica. No creo que sea una equivocación del pueblo sudafricano, ni desde luego del resto del mundo, esperar que el nuevo gobierno intente introducir estos valores en sus relaciones con los demás países.

Cuando el gobierno nigeriano actúa de un modo que es totalmente contrario a estos valores difícilmente conseguidos, el pueblo de Sudáfrica no puede esperar que su propio gobierno responda con ambigüedades o justifique su pasividad ante una violación tan flagrante de los derechos humanos.

Sudáfrica, que sólo hace unos años era un paria internacional, tiene un nuevo papel en el mundo.

Con la derrota del *apartheid* y con la nueva vergüenza en que ha incurrido Nigeria, Sudáfrica puede ser EL elemento principal en el continente africano y en el contexto internacional.

Después del exitoso ejercicio democrático del año pasado, la comunidad internacional acogió rápida y calurosamente al nuevo gobierno de Unidad Nacional surgido de las urnas.

Sudáfrica ingresó o volvió a ingresar en las Naciones Unidas, la Organización de la Unidad Africana, la Commonwealth, la Comunidad de Desarrollo de Africa del Sur y el Movimiento de Países no Alienados, por citar algunos.

Pero este resurgir del país en el escenario mundial está acompañado de expectativas y obligaciones.

La comunidad internacional ha solicitado activamente la contribución de Sudáfrica a la diplomacia mundial. El mundo espera que este país se ponga al frente del trabajo con otras naciones en las Naciones Unidas, la OUA y otras organizaciones intergubernamentales, así como en la resolución de los conflictos regionales y nacionales.

En ocasiones, el gobierno sudafricano ha expresado su temor a que estas expectativas le desborden. Naturalmente, Sudáfrica no puede resolver por sí sola los profundos problemas que sufre el continente.

El mensaje que dirigimos a Sudáfrica es sencillo: El mundo espera tanto porque Sudáfrica tiene mucho que ofrecer a causa de su tamaño e importancia. Por su riqueza relativa, sus recursos y su capacidad debe desempeñar inevitablemente una labor fundamental en el continente africano.

Las expectativas existen porque los problemas son reales. El aislamiento no protegerá a Sudáfrica de los problemas de la región. Son conscientes de que las dificultades actuales causadas por el enorme flujo de inmigrantes ilegales en busca de una vida mejor en Sudáfrica y de los refugiados que huyen de las persecuciones en los países del norte no van a desaparecer.

Las obligaciones de Sudáfrica son igual de reales que los problemas.

El Estado sudafricano tiene el deber de hacer que su política exterior refleje los valores de la nueva Sudáfrica. Su política exterior debe reflejar las garantías consagradas en su propia Constitución respecto a los derechos humanos.

El nuevo gobierno y la sociedad en su conjunto han comenzado a reconstruirse basándose en los principios del constitucionalismo, del Estado de Derecho y del respeto a los derechos humanos.

Permítanme citarles tres ejemplos en los que la nueva Sudáfrica ha triunfado sobre la antigua: en la cuestión de la pena de muerte, la impunidad y el comercio de armas.

Con el gobierno del régimen *apartheid*, Sudáfrica se hizo tristemente célebre por la aplicación de la pena de muerte como un instrumento de represión contra los opositores políticos y la mayoría negra en general.

En junio de 1995, el Tribunal Constitucional dictó un fallo, que ha sido excelentemente recibido por la comunidad internacional, que declaraba inconstitucional la pena de muerte para los delitos comunes, basándose en que violaba el derecho a la vida, a la dignidad, a la igualdad y al derecho a no ser objeto de pena cruel, inhumana o degradante.

Con esta decisión, Sudáfrica se ha unido al grupo mayoritario de países del mundo que han abandonado esta pena drástica. En octubre de este año, cien países y territorios habían abolido la pena de muerte en sus legislaciones o en la práctica. Son más de la mitad de los países del mundo.

Entre estos países hay 23 europeos; Colombia, Costa Rica, Argentina y Brasil en Latinoamérica; Camboya, Hong Kong, Nepal, Filipinas y Sri Lanka en Asia, y Mozambique, Namibia, Cabo Verde, Angola, República Centroafricana, Gambia, Madagascar, Niger y Senegal en Africa.

En estos países se ha abolido la pena de muerte en su legislación o no se ha llevado a efecto ninguna en los últimos diez años en contraposición a esos otros conocidos por la aplicación frecuente de la pena capital, como China, Nigeria, Irán y Arabia Saudí.

En términos de su política exterior, Sudáfrica podría dotar de contenido el valeroso paso adoptado al parar las ejecuciones de Estado de sus propios ciudadanos:

* Podría ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, un tratado que firmó en octubre de 1994. Sudáfrica también podría ratificar sin dilación el importante Segundo Protocolo Facultativo relativo a la abolición de la pena de muerte.

Al firmar ambos instrumentos, Sudáfrica prestaría su influencia a los esfuerzos internacionales de las Naciones Unidas y de otros para abolir la pena de muerte en todo el mundo. Estaría diciendo a otras naciones que, al suscribir los instrumentos internacionales, se ha comprometido a abolir la pena de muerte, y serviría de modelo para persuadir a otros países que continúan vacilantes en la cuestión.

* Sudáfrica también podría negarse a firmar cualquier tratado que permita la extradición de las personas a países que mantengan la pena de muerte;

* Sudáfrica podría promover, junto con otros miembros de la OUA, un protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte al amparo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, un instrumento que Sudáfrica todavía no ha ratificado.

Pasemos al próximo asunto, el de la impunidad, una de los principales causas generales que originan la comisión de graves violaciones de derechos humanos

Una situación de impunidad es aquella en que los responsables se libran fácilmente de rendir cuentas de sus actos. Sudáfrica padeció durante décadas un régimen en el que muy pocos de los responsables de cometer torturas sistemáticas, ejecuciones extrajudiciales y otros graves crímenes contra la humanidad comparecieron ante los tribunales.

Ahora, este país está intentando romper el ciclo de impunidad mediante la constitución de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y del procesamiento de los ex miembros de las fuerzas de seguridad y de otras personas implicadas en los «escuadrones de la muerte».

Sudáfrica, que ahora está intentando seriamente afrontar las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado, debería asumir una función de liderazgo a la hora de ayudar a la comunidad internacional a afrontar la cuestión de la impunidad en todo el mundo, no sólo en Africa.

Por ejemplo, es vital que con respecto a Yugoslavia y Ruanda, Sudáfrica adopte rápidamente la legislación necesaria para que pueda cooperar con los tribunales constituidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estos órganos representan un intento de poner a los responsables en manos de los tribunales y de romper el ciclo de violaciones y represalia.

En respuesta a la indignación pública suscitada por las atrocidades cometidas en la ex Yugoslavia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió en febrero de 1993 crear un tribunal de crímenes de guerra para juzgar los casos que implicaron graves violaciones del derecho internacional humanitario en la ex Yugoslavia desde 1991. En noviembre de 1994, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó un tribunal internacional para juzgar a las personas responsables del genocidio, los crímenes contra la humanidad y las violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en Ruanda en 1994.

Sudáfrica podría adoptar una ley que permitiese la extradición de los presuntos responsables de los crímenes de guerra. Sudáfrica podría asumir una función de liderazgo a la hora de instar a los demás Estados a cooperar con los tribunales y de aportar recursos. Sudáfrica también podría utilizar su autoridad para convencer a Ruanda de que no aplique la pena de muerte en los juicios celebrados en su país contra los acusados.

En la Asamblea General de este año, el ministro de Asuntos Exteriores sudafricano, señor Alfred Nzo, dijo:

En vista de la desesperada situación en la ex Yugoslavia y en Ruanda, se ha tornado fundamental que los Estados cooperen al máximo con los respectivos tribunales penales ad hoc creados para estos territorios. A ese respecto, mi gobierno ha puesto a su disposición a algunos de sus juristas más notables para que ayuden¹.

El principal problema que padecen estos dos tribunales es la falta de compromiso de la comunidad internacional con la financiación y la dotación de recursos a largo plazo a estos órganos judiciales. Entre otras consecuencias, esto hace muy difícil contratar personal cualificado.

Por ejemplo, para el Tribunal de Ruanda, las consecuencias de esta falta de recursos ha sido grave dado que tiene menos personal que los tribunales creados antes. Ese tribunal también está actuando en condiciones mucho más difíciles.

Amnistía Internacional ha respaldado la creación de estos dos tribunales ad hoc. Sin embargo, no son permanentes por naturaleza ni globales en su ámbito y sólo pueden actuar como sustituto. No sirven para sustituir un tribunal internacional penal capaz de juzgar a las personas acusadas de cometer graves violaciones del derecho internacional humanitario y de las leyes de derechos humanos dondequiera que se cometan estos delitos.

El mundo necesita un tribunal penal permanente para poner a los violadores de derechos humanos a disposición de la justicia. Ha llegado el momento de enviar un mensaje claro a los que creen que están por encima de la ley de que las violaciones de derechos humanos no serán toleradas.

En el medio siglo transcurrido desde la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los responsables de innumerables violaciones graves de derechos humanos han escapado de la justicia. Las autoridades nacionales no han estado dispuestas o no han sido capaces de juzgarlos y no ha habido ningún tribunal internacional al que recurrir.

El tribunal penal internacional podría desempeñar una labor fundamental en la protección de los derechos humanos en todo el mundo. Existe un vínculo claro entre la continuación de las

¹ Traducción no oficial.

violaciones de derechos humanos y la impunidad. La impunidad permite que violaciones esporádicas de derechos humanos se transformen en pautas de abusos. La impunidad provoca el desprecio por la ley y fomenta la comisión de violaciones todavía más descaradas. Como señaló el juez Richard Goldstone recientemente respecto al Tribunal para la ex Yugoslavia:

Hemos conocido ciclos de violencia que han venido y se han ido sin que se hiciera justicia. Se ha hecho caso omiso de los derechos, la cólera y la angustia de las víctimas. Consecuentemente, el odio ha ido aumentando,... Si se logra un tratado de paz en la ex Yugoslavia o en cualquier otro sitio en el que los artífices de las atrocidades queden sin castigo instalados en cargos importantes, entonces sólo será un intervalo entre los ciclos de violencia.

Sudáfrica ha prestado su apoyo a la constitución del tribunal penal internacional. Cómo manifestó el ministro de Asuntos Exteriores en la Asamblea General:

Estas situaciones han vuelto a demostrar la necesidad real de constituir un tribunal penal internacional permanente. Esta cuestión se ha revitalizado en los últimos años y ahora existe la oportunidad de finalmente crear el tribunal. Es mi más sincero deseo que se hagan avances importantes en este campo durante este periodo de sesiones en la Asamblea General.

Amnistía Internacional ha expresado su satisfacción por este compromiso del gobierno sudafricano y espera poder trabajar con su delegación ante las Naciones Unidas en este tema.

En el tercer campo de la transformación de Sudáfrica, relacionada con preocupaciones de política exterior, el nuevo gobierno sudafricano heredó una estructura de comercio de armas corrupta e irresponsable. Las actividades de Armscor se convirtieron en centro de la atención pública en septiembre de 1994.

El descubrimiento de que un envío de armas de la Fuerza de Defensa Nacional Sudafricana destinado a Líbano se había vendido aparentemente a Yemen, un país al que Sudáfrica tiene prohibido vender armas, suscitó un escándalo nacional que resultó en una comisión de investigación sobre las transacciones y los procedimientos de Armscor.

La mayoría de las vistas de la comisión, presidida por el juez Edwin Cameron, fueron abiertas al público. Las vistas y las pruebas de que se habían tomado decisiones trascendentales en secreto, sin consultar con los ministros pertinentes o sin considerar las consecuencias para el Estado receptor, contribuyeron a provocar un debate público sobre los principios relativos a la política del gobierno sudafricano respecto al comercio de armas.

Amnistía Internacional y otras ONG expresaron su satisfacción por el firme compromiso del gobierno de realizar una investigación efectiva e independiente cuyas conclusiones y recomendaciones han contribuido a formular la política oficial. Por primera vez, esta política tiene en cuenta los derechos humanos a la hora de determinar qué países pueden recibir armas de Sudáfrica.

En el contexto de la historia armamentista de Sudáfrica, el gobierno actual ha tomado algunas medidas radicales para que el comercio de armas quede bajo el control de un comité interministerial.

Según la propuesta de directrices de agosto de 1995, presentadas por el Comité Nacional de Control de Armas Convencionales, ahora existe un compromiso con una mayor apertura y transparencia.

Amnistía Internacional se siente complacida al observar que entre los principios acordados está el compromiso de que «los derechos y las libertades fundamentales» deben respetarse en el país destinatario y que «se tendrán en cuenta debidamente, especialmente en los casos en los que las autoridades del país violen grave y sistemáticamente los derechos políticos, sociales, culturales, religiosos y legales».

Según estas directrices, «Sudáfrica afirma ... su apoyo y compromiso de facilitar los datos y la información solicitados por la resolución de las Naciones Unidas que establece el Registro de Armas Convencionales...»

En la Asamblea General de las Naciones Unidas de este año, el ministro de Asuntos Exteriores anunció que Sudáfrica había desmantelado su capacidad nuclear y había ratificado la nueva convención que prohíbe las armas químicas. Sudáfrica también es Estado parte del denominado convenio de las «armas sucias» y también aprobó una prohibición permanente sobre las minas antipersona de larga duración.

Desgraciadamente, el gobierno sudafricano, a pesar de su compromiso con el Registro de Armas de las Naciones Unidas, todavía no se ha unido a la lista de países que han enviado datos a las Naciones Unidas sobre la transferencia de armas convencionales. En septiembre de 1994, más de 80 países habían enviado datos sobre la importación y la exportación de armas a este registro de las Naciones Unidas. Desgraciadamente, Sudáfrica todavía no estaba entre ellas. Hemos sabido que hasta ayer mismo Sudáfrica seguía sin haber enviado esta información al registro.

Dados los positivos avances producidos en Sudáfrica en relación con la política de comercio de armas en el seno del país, es vital que, en la misma línea, Sudáfrica facilite urgentemente la información que debe incluirse en el Registro de Armas.

Sin embargo, en cuestiones de derechos humanos, son las armas ligeras con las que se cometen la mayoría de las violaciones. Como queda patente por el enorme flujo fronterizo de armas ligeras a la región de África del Sur y por el número creciente de delitos violentos cometidos en Sudáfrica asociados con estas armas, es indispensable que se amplíe el Registro de Armas de las Naciones Unidas para que incluya la transferencia de armas ligeras. El gobierno sudafricano podría desempeñar una función importante a la hora de animar a otros Estados miembros a ampliar el ámbito de este registro.

En cierta medida, el gobierno sudafricano junto con otros gobiernos de esta subregión han reconocido la importancia de la cooperación militar y en asuntos de seguridad en las denominadas resoluciones Windhoek, aprobadas en Namibia en julio de 1994. Entre otras cosas, estas resoluciones, piden el intercambio de información sobre, por ejemplo, el armamento y los equipos. En una reunión del Comité de Defensa y Seguridad Interestatal Sudafricano celebrada en septiembre de 1995, los jefes de la defensa y la policía sudafricana también debatieron el tráfico de armas y la necesidad de una cooperación interregional a la hora de controlar la transferencia de armas. Porque se ha reconocido que este comercio ilegal tiene importantes implicaciones para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de estos Estados.

Desde la elección del nuevo gobierno, Sudáfrica ha realizado esfuerzos importantes para transformar sus instituciones y su política de acuerdo con los principios de la Constitución, el Estado de Derecho y el respeto por el derecho internacional humanitario.

De acuerdo con ese mismo espíritu, hemos pedido al gobierno sudafricano que garantice que su política exterior, incluidas las relaciones bilaterales y multilaterales, concede una elevada prioridad a la promoción de los mismos valores en el ámbito internacional.

Aunque reconocemos las tensiones entre la necesidad de reconstrucción interna de Sudáfrica y las exigencias realizadas al país en el campo internacional, Amnistía Internacional cree que la promoción y el respeto a los derechos humanos sólo pueden servir al interés nacional.

Muchas gracias.