



**Instrumentos
Internacionales
de Derechos Humanos**

Distr.
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.49
17 de agosto de 1994

ESPAÑOL
Original : INGLES

DOCUMENTO BASICO QUE FORMA PARTE INTEGRANTE DE LOS INFORMES
DE LOS ESTADOS PARTES

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

[29 de julio de 1944]

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. TERRITORIO Y POBLACION	1 - 38	3
A. Población	1 - 6	3
B. Estadísticas demográficas	7 - 11	4
C. Indicadores socioeconómicos	12 - 20	5
D. Territorio	21 - 38	7
II. ESTRUCTURA POLITICA GENERAL	39 - 98	10
A. La forma republicana de gobierno	39 - 47	10
B. El Gobierno federal	48 - 87	13
C. Las gobiernos de los Estados	88 - 90	22
D. Otros niveles de gobierno	91 - 98	23
III. MARCO GENERAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS	99 - 141	25
A. Marco normativo	99 - 120	25
B. Autoridades competentes	121 - 125	30
C. Recursos	126 - 129	32
D. Instrumentos de derechos humanos	130 - 141	33
IV. INFORMACION Y PUBLICIDAD	142 - 146	36

I. TERRITORIO Y POBLACION

A. Población

1. Al terminar el censo nacional más reciente, en 1990, la población de los Estados Unidos de América había llegado a los 248.709.873 habitantes. La Oficina del Censo estima que la población actual es de 258.745.000 (1° de septiembre de 1993) y aumenta en unos tres millones de personas anuales. Se prevé que, en el año 2000, esa población será de 276.241.000 habitantes. En los últimos años, la población se ha desplazado del nordeste y el mediooeste hacia el sur y el oeste. Desde 1960, ha disminuido en el nordeste y el mediooeste en un 5%, aproximadamente, y ha aumentado en un 5%, también aproximadamente, en el sur y el oeste.

2. El número de mujeres es superior al de hombres, y asciende al 51,2% de la población. La edad media de los habitantes es de 32,9 años, siendo el porcentaje de menores de 15 años del 22% y el de mayores de 65 años del 12,4%.

3. En los Estados Unidos viven grupos étnicos y raciales muy diversos; de hecho, en su población están representados casi todos los grupos nacionales, raciales, étnicos, culturales y religiosos del mundo. En conjunto, el 80% de los habitantes son blancos. Entre los grupos minoritarios, el 12% son afroamericanos, el 9 por ciento de origen hispánico, el 3% de origen asiático o de las islas del Pacífico, y menos del 1% americanos autóctonos.

4. Históricamente, los Estados Unidos han sido una nación de inmigrantes. Según el censo de 1990, casi 20 millones de personas (o sea, más del 12% de la población) no habían nacido en el país, pero lo consideraban su patria. En 1992 se concedió la residencia legal permanente a 973.977 extranjeros. Ese número aumentó como consecuencia de la Ley de reforma y control de la inmigración de 1986, que, por una sola vez, concedió la posibilidad de que un número considerable de personas que residían ilegalmente desde hacía tiempo y de trabajadores agrícolas especializados obtuvieran la residencia permanente. Los principales países de origen de los inmigrantes ilegales eran México, Vietnam, Filipinas y los países que en otro tiempo integraban la Unión Soviética. El Servicio de Inmigración y Naturalización estima que 300.000 personas más inmigraron ilegalmente. Un reciente análisis de este servicio señala que, en la actualidad, hasta 3,2 millones de personas residen ilegalmente en los Estados Unidos; aproximadamente el 40% (1,3 millones) viven en California y el 15% (485.000) en Nueva York. Aunque, en virtud de la ley mencionada, se legalizó la situación de muchos mexicanos que viven en los Estados Unidos, aproximadamente el 30% de los extranjeros ilegales son de esa nacionalidad. Otro 9% procede de El Salvador y el 4% de Guatemala. En total, el Servicio indica que los inmigrantes ilegales constituyen alrededor del 1,3% de la población de los Estados Unidos.

5. Alrededor de las tres cuartas partes de los habitantes de los Estados Unidos viven en zonas urbanas, definiéndose lo "urbano" como 2.500 residentes, o más, en una zona que constituya un núcleo urbano, aldea o ciudad. Aunque casi el 30% de los blancos residen en zonas rurales, las minorías residen predominantemente en zonas urbanas (el 87,2% de los afroamericanos, el 95% de los asiáticos y el 91% de los hispanos).

6. El inglés es el idioma predominante de los Estados Unidos. Sin embargo, de sus 230 millones de habitantes de más de 5 años, unos 32 millones (aproximadamente, el 14%) hablan algún idioma distinto del inglés. Diecisiete millones hablan español y 4,5 millones algún idioma asiático o de las islas del Pacífico. El francés, el alemán y el italiano figuran a continuación entre los idiomas más comunes. Catorce millones de personas manifiestan que no hablan inglés "muy bien". Los mayores porcentajes de personas que no hablan inglés se encuentran en los Estados de Nuevo México, California, Texas, Hawai y Nueva York.

B. Estadísticas demográficas

7. Según estadísticas de 1989, la esperanza de vida en los Estados Unidos era de 75,3 años. Las mujeres suelen vivir más que los hombres, siendo su esperanza de vida de 78,8 años, en contraposición a los 71,8 años de los hombres. Los blancos tienen una esperanza de vida mayor que la de las minorías. Por ejemplo, la esperanza de vida de los blancos es de 76 años, pero la de los afroamericanos sólo de 69,2, y únicamente de 64,8 en el caso de los hombres afroamericanos. Sin embargo, los estudios muestran que esas cifras aumentan en todos los grupos raciales. Las estadísticas preliminares de 1990 indican que la esperanza de vida en todos los Estados Unidos es de 75,4 años: de 76 en el caso de los blancos, y de 70,3 en el de los afroamericanos.

8. La tasa de fecundidad general de los Estados Unidos, según las estadísticas de 1991, fue de 2.073 nacimientos por cada 1.000 mujeres de edades comprendidas entre los 10 y los 49 años. En otras palabras, las mujeres de los Estados Unidos tienen por término medio 2,1 partos durante sus años de fecundidad, lo que equivale estadísticamente al nivel de sustitución del 2,0%. También en este aspecto hay una disparidad importante entre los grupos raciales: la tasa de fecundidad de los blancos, que está disminuyendo, es de 1,885, pero la de los afroamericanos es de 2,583, y está aumentando. En conjunto, casi el 30% de los nacimientos que se producen actualmente en los Estados Unidos corresponden a mujeres solteras.

9. La tasa de mortalidad general en 1992 fue de 853,3 por 100.000, ligeramente inferior a la del año anterior. La tasa de mortalidad infantil fue de 9,8 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos. Sin embargo, existe una disparidad importante entre la tasa de los afroamericanos y la de los blancos. Por ejemplo, la tasa de los blancos fue de un 8,2 por 1.000, pero la de los afroamericanos, del 17,7, es decir, más del doble. La falta de una atención prenatal suficiente, las condiciones socioeconómicas, el uso ilegítimo de drogas y de alcohol, y la carencia de educación se citan como factores que contribuyen a esa diferencia. Una distribución análoga se encuentra en la tasa de mortalidad por maternidad: la tasa general fue de 7,9 defunciones maternas por cada 1.000 nacimientos, pero la de los blancos fue de 5,6, frente al 18,4 que correspondió a los afroamericanos.

10. Hay 95,7 millones de hogares en los Estados Unidos, de los que el 70% corresponden a familias. Sin embargo, los matrimonios con niño constituyen sólo el 26% de todos los hogares. En los últimos años, como consecuencia de la creciente aceptación del divorcio y de la monoparentalidad, hay más niños que viven con uno solo de sus padres. Entre todos los niños de menos de 18 años, el 27% vivían con un solo padre en 1992, más del doble del 12% correspondiente a 1970. La mayoría de los niños que viven con un solo padre

viven con su madre. Por ejemplo, en 1992, aproximadamente el 88% de los niños que vivían con un solo padre vivían con su madre. El porcentaje de niños que viven con un solo padre varía según las razas. Entre los menores de dieciocho años, el 21% de los blancos vivían con uno de los padres, mientras que el 57% de los niños afroamericanos y el 32% de los hispanicos vivían en esas condiciones. Era mucho más probable que los niños de cualquier grupo vivieran con su madre que con su padre. Entre los niños que vivían con su madre o con su padre solo, el 84% de los niños blancos, el 94% de los afroamericanos y el 89% de los hispanos vivían con su madre. En total, aproximadamente el 3% de los niños de menos de 18 años viven con algún pariente distinto de sus padres o con alguien que no es pariente suyo. Aunque no se dispone de datos análogos para los asiáticos, en 1992 aproximadamente el 15% de los hogares asiáticos estaban a cargo de una mujer.

11. En 1992, se estimó que había 2,3 millones de matrimonios y 1,2 millones de divorcios en los Estados Unidos, cifras ligeramente inferiores, en ambos casos, a las del año anterior.

C. Indicadores socioeconómicos

12. En el primer trimestre de 1993, el ingreso per cápita en los Estados Unidos fue de 23,987 dólares corrientes. En ingresos monetarios medios, los hombres ganaban 34.886 dólares, en contraposición a los 22.768 dólares de las mujeres, en 1990. El producto interior bruto (PIB), en miles de millones de dólares corrientes, fue de 6.038,5 en 1992, y de 6.327,6 en el segundo trimestre de 1993. El índice de precios al consumo, frecuentemente utilizado para medir la inflación, viene disminuyendo constantemente desde 1989, desde un 5,4% en 1989-1990, hasta un 2,8 por ciento en el período comprendido entre agosto de 1992 y agosto de 1993.

13. En 1992, el 67% de la población de 16 años o más (117.598.000 en total) componía la fuerza de trabajo, incluidos 16,8 millones de madres trabajadoras. La tasa de desempleo general era del 7,4%. En el caso de los hombres, la cifra era del 7,8%, en contraposición al 6,9% de las mujeres. La tasa de desempleo de los blancos era del 6,5%, la de los afroamericanos del 14,1% y la de los hispanos del 11,4%. El salario mínimo en 1992 fue de 4,25 dólares por hora. Las mujeres y las minorías siguen estando excesivamente representadas en los trabajos mal remunerados.

14. En 1992, el 14,5% de la población estaba por debajo del nivel de pobreza, la cifra federalmente determinada por debajo de la cual se considera que una persona tiene unos ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Para un hogar de cuatro personas en 1992, esa cifra era igual a 14.335 dólares. De los hogares a cargo de una mujer, el 34,9% se encontraban por debajo del nivel de pobreza. Las tasas de pobreza de los hogares blancos, afroamericanos e hispanos a cargo de una mujer eran, respectivamente, del 28,1, el 49,8 y el 48,8%. Entre los niños, el 21,9% vivían por debajo del umbral de pobreza, lo que incluía uno de cada cuatro niños menores de seis años de edad.

15. La tasa de pobreza varía considerablemente entre los grupos raciales de los Estados Unidos. Mientras que el 11,6% de los blancos (el 9,6%, si no se incluye a los hispanos) se encuentran por debajo del umbral de pobreza, el 33,3% de los afroamericanos, el 29,3% de los hispanos y el 12,5% de los

asiáticos e insulares del Pacífico quedan por debajo de ese nivel. Entre los pobres, en 1992, el 73,2% recibían alguna forma de asistencia social federal. Esa asistencia puede incluir prestaciones en efectivo y en especie. En 1992, el 42,7% de los pobres recibían asistencia en efectivo, una vez comprobada su situación económica. En 1989, los Estados Unidos dedicaron 956.000 millones de dólares a gastos de asistencia social, con un promedio de 3.783 dólares por persona en dólares corrientes de 1989.

16. Según el censo de 1990, el 78,4% de la población había cursado cuatro años o más de enseñanza secundaria, el 39,8%, uno o más años de enseñanza superior, y el 21,4% cuatro o más años de esta enseñanza. Hombres y mujeres tenían niveles de educación análogos, siendo la diferencia principal que el 24,3% de los hombres, frente a un 18,8% de mujeres, habían cursado cuatro o más años de enseñanza superior. Sin embargo, los niveles de educación diferían en función de la raza. Las tasas de enseñanza secundaria y de cuatro o más años de enseñanza superior eran del 79,9 y el 22,2% en el caso de los blancos, frente a un 66,7 y un 11,5% en el de los afroamericanos, y un 51,3 y un 9,7% en el de los hispanos. En 1992, el 63% de los graduados más recientes de la enseñanza secundaria se habían matriculado en escuelas superiores y universidades.

17. Aproximadamente las cuatro quintas partes de las mujeres de los Estados Unidos han terminado sus estudios secundarios. Además, las mujeres integran el 54% de los estudiantes de los programas para universitarios no titulados, titulados y profesionales. Más concretamente, son mujeres el 55% de los estudiantes universitarios no titulados, el 53% de los titulados y el 39% de los profesionales.

18. Los últimos estudios de la tasa del grado de instrucción en toda la nación se hicieron en 1982 y 1986. Según el estudio de 1982, la tasa de analfabetismo de los adultos de los Estados Unidos de más de 20 años de edad era del 13%. El estudio de 1986 se centró en los jóvenes de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años, medidos por los niveles de lectura correspondientes a los cursos 4º, 8º y 11º. Los resultados indicaron que un 6% tenían un nivel de 4º curso, un 20,2% de 8º curso, y un 38,5% de 11º curso.

19. Sin embargo, la metodología en que se basaron esos estudios ha resultado insuficiente para indicar en qué medida las personas estudiadas saben utilizar realmente su capacidad de leer y escribir. En consecuencia, el Departamento de Educación de los Estados Unidos ha elaborado recientemente un nuevo método para evaluar la instrucción funcional, examinando el grado de alfabetización sencilla, documental y cuantitativa. En un estudio de 26.000 personas realizado en colaboración con organismos de 12 Estados, casi la mitad de los participantes obtuvieron la puntuación más baja de los cinco niveles de cada una de esas tres categorías de instrucción. Menos del 5% de los participantes alcanzaron puntuaciones en los niveles más altos. El estudio determinó que los adultos de más edad, normalmente con menos años de escolarización, tenían niveles de instrucción inferiores a los de otros grupos de edad. Entre los participantes que puntuaron en los niveles de instrucción más bajos, el 62% no habían terminado la enseñanza secundaria y el 35% habían cursado ocho años o menos de estudios oficiales; el 25% habían nacido en otro país, y el 26% tenían algún condicionamiento físico o mental que les impedía trabajar plenamente. Casi la mitad de esos participantes vivían en la pobreza. Los adultos en

prisión tenían una probabilidad desproporcionada de situarse en los dos niveles más bajos de alfabetización.

20. En los Estados Unidos, la libertad de culto y de observancia de una religión libremente elegida está constitucionalmente protegida. Como resultado, existen literalmente centenares de religiones y de sectas. La población es abrumadoramente cristiana, aunque resulta sumamente difícil obtener datos estadísticos exactos con respecto a la religión, ya que esta información no se incluye en el censo decenal ni se recoge de otro modo por el Gobierno. Las cifras disponibles son a menudo aproximadas y proceden de estudios basados en declaraciones de los propios interesados, que permiten un gran margen de error. Según el Yearbook of American and Canadian Churches de 1992, los miembros practicantes de iglesias representan el 59,3% de la población total. De ellos, los grupos más importantes son los protestantes (principalmente baptistas, metodistas, luteranos, presbiterianos, episcopalianos, pentecostalistas y mormones) (49,4%) y católicos romanos (38,6%). Los judíos y los musulmanes representan, respectivamente, alrededor del 2%, y los seguidores de religiones orientales alrededor del 3%.

D. Territorio

21. En su totalidad, los Estados Unidos de América se extienden por 9,4 millones de kilómetros cuadrados, incluidos los 48 Estados colindantes que cubren el continente norteamericano, Alaska, Hawai y diversas zonas insulares del Pacífico y el Caribe.

22. La geografía de los Estados Unidos continentales es muy variada, con grandes cordilleras, llanas praderas despejadas y numerosos ríos. En la costa atlántica, una gran parte de la ribera septentrional es rocosa, pero la ribera atlántica central y meridional se eleva suavemente desde el mar. Comienza siendo de superficies bajas, húmedas y arenosas, pero luego se convierte en unas tierras bajas onduladas, como las de la Europa septentrional y occidental. Los Apalaches, que corren paralelos a la costa oriental, son montañas antiguas que dejan entre sí muchos valles abiertos. Hacia el oeste, la meseta de los Apalaches tiene extensos yacimientos de carbón, y más allá se encuentran las tierras bajas centrales, que se asemejan a las llanuras de la Europa oriental y a las grandes llanuras de Australia. Las tierras bajas centrales desaguan principalmente en el vasto sistema fluvial del Mississippi y el Missouri, que ocupa unos 5.970 km y en donde se produjeron inundaciones catastróficas en 1993. En el sur, las tierras bajas de la costa del Golfo, incluidas Florida y las que se extienden al oeste hasta la costa de Texas, comprenden muchas lagunas, pantanos y bancos de arena, además de la ondulada llanura costera.

23. Al norte de las tierras bajas centrales, extendiéndose por casi 1.600 km, se encuentran los cinco Grandes Lagos, cuatro de los cuales comparten los Estados Unidos con el Canadá. Se estima que esos lagos contienen aproximadamente la mitad de toda el agua dulce del mundo.

24. Al oeste de las tierras bajas centrales están las Grandes Llanuras, que se asemejan al tablero plano de una mesa, ligeramente inclinado hacia el oeste, y están limitadas por las Montañas Rocosas, "columna vertebral del continente". Se considera a las Rocosas montañas jóvenes, de la misma edad que los Alpes europeos o el Himalaya asiático. Son altas, accidentadas y de forma irregular, con cumbres que sobrepasan los 4.200 m sobre el nivel del

mar. A través de las Rocosas corre la Divisoria Continental, que separa la cuenca del océano Atlántico de la del Pacífico.

25. Las tierras situadas al oeste de las Rocosas se componen de regiones distintas y separadas. Una de ellas comprende la alta meseta del Colorado, a la que corta el Gran Cañón del río Colorado, de 1,6 km de profundidad. Otras regiones son el altiplano de Columbia al norte, la provincia de la Cuenca y la Cordillera al sur, la cordillera de la Sierra Nevada y, en la frontera del océano Pacífico, las sierras costeras, montañas relativamente bajas de una región en que a veces se producen terremotos. En el Valle de la Muerte, situado en la California oriental y la Nevada sudoccidental, se encuentra el punto más bajo del Hemisferio Occidental, a 86 m bajo el nivel del mar.

26. Las montañas de la Cascada y las de la Sierra Nevada, próximas a la costa occidental del continente, recogen la mayor parte de la lluvia procedente del océano Pacífico antes de que pueda penetrar en el interior del país. Como consecuencia, las precipitaciones son demasiado escasas en casi toda la mitad occidental de los Estados Unidos, que queda a la "sombra pluvial" de las montañas. En una gran parte de ese territorio, los agricultores dependen del agua de riego de las nieves o lluvias capturadas por las montañas. La mayor parte de la mitad occidental del país, a excepción de los Estados del noroeste del Pacífico, recibe menos de 50 cm de lluvia anuales. Las regiones de la mitad oriental reciben por lo menos 50 cm y, con frecuencia, mucho más, gracias a las masas de aire húmedo procedentes del Golfo de México y del océano Atlántico que penetran en el interior del país.

27. A lo largo de la costa occidental o del Pacífico, la temperatura cambia poco entre invierno y verano. En algunos lugares, la diferencia media entre julio y enero puede ser sólo de 10 grados centígrados. El clima en la parte septentrional de esa costa es similar al de Inglaterra. Sin embargo, al norte de la parte central del país, el verano y el invierno son muy diferentes. La diferencia media entre julio y enero es de 36 grados centígrados y son corrientes mayores temperaturas extremas. En la parte oriental de los Estados Unidos, la diferencia entre verano e invierno es también clara, pero no tan extremada. Cerca de los ángulos sudoccidental y sudoriental del país, el clima es suave en invierno, pero en verano la temperatura puede alcanzar niveles ecuatoriales.

28. La vegetación natural varía entre los bosques mixtos de los Apalaches y las praderas de las Grandes Llanuras, desde las coníferas de las Montañas Rocosas hasta los bosques de secoyas de California, los cactus y mezquites de los desiertos del suroeste y los pinos, robles, palmeras y manglares subtropicales de las costas del Golfo y del sur del Atlántico.

29. Las variaciones de temperatura dentro de los Estados Unidos continentales han tenido un efecto acusado en la economía y el nivel de vida del país. En la costa sudoriental hay una larga estación agrícola. Esto ocurre también en varias franjas y bolsas pequeñas del oeste, en donde cultivos como la viña se dan bien durante gran parte del año. En algunos de los climas más fríos se crían bien los animales y productos como las manzanas, el trigo y el maíz. Los climas subtropicales de algunas partes de los Estados Unidos permiten estaciones agrícolas especialmente largas. Los cítricos se cultivan en Florida, California, Arizona y Texas. La caña de azúcar en Luisiana y el arroz en Arkansas, California, Luisiana y Texas. El

algodón se cultiva en todo el sudeste de los Estados Unidos, así como en Texas, Arizona y California. Como consecuencia, los Estados Unidos producen una amplia gama de productos agrícolas. Aproximadamente la mitad de las tierras están ocupadas por explotaciones agrícolas, y las centrales lecheras son importantes en el norte y el nordeste, el ganado y los cereales forrajeros en el oeste medio, el trigo en las Grandes Llanuras y el ganado en las Llanuras Altas y el sur.

30. Situada en el ángulo más noroccidental del continente y separada de los 48 Estados contiguos por el Canadá occidental, Alaska es el mayor de los Estados (1,5 millones de kilómetros cuadrados) y el único que se extiende longitudinalmente hasta el Hemisferio Oriental. Comprende dos importantes cadenas de montañas, la de Brooks, en el norte, y la de Alaska en el sur, así como el punto más alto de los Estados Unidos, el monte McKinley (6.194 m sobre el nivel del mar). Esas dos cordilleras están separadas por una meseta central por la que corre el río Yukón. En la parte más septentrional del Estado está el talud ártico. Con sus miles de islas, Alaska tiene 54.552 km de costas. Es uno de los Estados menos poblados (en 1992, sólo Wyoming tenía una población menor), pero la población indígena integra más del 15% del total.

31. Las islas Aleutianas se extienden, desde la península de Alaska 1.930 km por el Pacífico septentrional y comprenden unas 150 islas de origen volcánico, de una superficie total de 17.666 km². Su población, de 8.000 habitantes, es en gran parte indígena.

32. Hawai, el quincuagésimo Estado, comprende una cadena de unas 130 islas que son las cumbres de montañas volcánicas sumergidas que se extienden 2.400 km por el océano Pacífico. Las islas principales (Hawai, Maui, Kahoolawe, Lanai, Molokai, Oahu, Kauai y Niihau) están situadas en el extremo sudoriental, a unos 3.8000 kilómetros del continente. Hay varios volcanes activos, entre ellos el Mauna Loa (4.169 m) y el Kilauea (4.205 m). El clima es generalmente subtropical; el monte Waialeale, en Kauai, es el lugar más húmedo de los Estados Unidos, con una precipitación anual media de 1.168 cm. La población es de más de 1,1 millones de habitantes, de origen diverso; el 20% son hawaianos nativos de ascendencia polinesia y tahitiana, el 25% japoneses, el 12% filipinos y el 29% caucásicos de ascendencia norteamericana, europea o sudamericana.

33. Guam, territorio autónomo de los Estados Unidos, está situado a unos 9.600 km del continente, en el océano Pacífico occidental. Es la mayor y más meridional de las Islas Marianas, tiene 48 km de longitud y comprende 541 km² de tierras. Su punto más alto es el monte Lamlam (405 m sobre el nivel del mar). Su población es de 146.000 habitantes, de los que un 47% son chamorros, un 25% filipinos y un 20% inmigrantes de los Estados.

34. La Mancomunidad de las Islas Marianas Septentrionales comprende un archipiélago de 16 islas que se extiende unos 750 km por el Pacífico occidental, a unos 2.400 km al este de Filipinas. Las tres islas principales son Saipán, Tinián y Rota; la superficie terrestre es de 477 km². La población, de 49.000 habitantes, es en gran parte de origen chamorro. La actividad económica principal es el turismo, aunque muchos residentes se dedican a la agricultura de subsistencia y la exportación de copra.

35. El territorio de jurisdicción más meridional de los Estados Unidos es la Samoa Americana, territorio no incorporado de siete islas pequeñas, al extremo oriental de la cadena de la isla de Samoa en el Pacífico meridional, entre Honolulu y Sidney (Australia). Comprenden Tutuila, Aunu'u, el grupo Manu'a, y las islas de Rose y de Swains, con una extensión de 199 km². Volcánicas y montañosas, y rodeadas de arrecifes de coral, las islas conservan en gran parte su cultura polinesia original. Su población, de 53.000 habitantes, y se compone de nacionales de los Estados Unidos, de los que aproximadamente el 90% son samoanos y el resto procede principalmente de Tonga o de otras islas del Pacífico.

36. Otras dependencias de los Estados Unidos en el Pacífico comprenden la isla de Wake (y sus islas gemelas de Wilkes y Peale), un atolón del Pacífico central con una población de 300 habitantes (en su mayoría personal del Gobierno de los Estados Unidos, sin población indígena); las islas de Midway (que comprenden las de Sand y Eastern), en el Pacífico septentrional, sin población indígena: el atolón de Johnston, de una superficie total de 2,8 km² y sin población indígena; las islas de Howland, Jarvis y Baker, deshabitadas y administradas por el Departamento del Interior; el arrecife de Kingman, deshabitado y administrado por la Armada de los Estados Unidos; y el atolón de Palmyra, de propiedad privada y administrado también por el Departamento del Interior.

37. En el Caribe, Puerto Rico es un Estado Libre Asociado autónomo, situado en el extremo oriental de las Grandes Antillas. La isla principal es en gran parte montañosa, con una llanura costera circundante; el Cerro del Punta, en la Cordillera Central, es la mayor elevación, con sus 1.325 m sobre el nivel del mar. La isla principal tiene 153 km de este a oeste y 58 km de norte a sur, y una superficie aproximada de 9.100 km². Puerto Rico disfruta de un suave clima tropical pero está expuesto a huracanes. Su población, de 3,8 millones, es en gran parte hispana, descendiente de conquistadores españoles y esclavos. Unos 2,7 millones de puertorriqueños residen en el continente. Las principales actividades económicas son el turismo, las manufacturas ligeras y la agricultura.

38. Unas 60 millas al este de la isla principal de Puerto Rico se encuentran las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, el grupo más occidental de las Pequeñas Antillas en las Indias Occidentales. Las tres mayores son St. Thomas, St. John y St. Croix; en conjunto, el territorio comprende unos 352 km² de tierras. Su punto más alto es la Crown Mountain en St. Thomas, de una elevación de 474 m. El clima es subtropical, y las actividades principales son el turismo, las manufacturas ligeras y la agricultura. Su población es de 98.000 habitantes, de los que el 85% son afroamericanos. Frente al extremo occidental de Haití está la isla de Navassa, deshabitada y administrada por la Guardia Costera de los Estados Unidos.

II. ESTRUCTURA POLITICA GENERAL

A. La forma republicana de gobierno

39. Los Estados Unidos de América son una república federal de 50 Estados, con cierto número de mancomunidades, territorios y posesiones. La Constitución de los Estados Unidos es el instrumento central del gobierno y la ley suprema del país. Aprobada en 1789, es la constitución escrita más

antigua del mundo todavía vigente, y debe su capacidad de permanencia a su simplicidad y flexibilidad. Destinada originalmente a ofrecer un marco jurídico para gobernar a cuatro millones de personas de 13 antiguas colonias británicas, muy distintas, de la costa atlántica, sus disposiciones fundamentales fueron tan razonablemente concebidas que, con sólo 27 enmiendas, satisfacen hoy las necesidades de unos 250 millones de personas de 50 Estados aún más diversos y de otras entidades constituyentes que se extienden del Atlántico al Pacífico.

40. Aunque la Constitución ha cambiado en algunos aspectos desde su aprobación, la mayoría de sus principios básicos siguen siendo los mismos que en 1789:

- La voluntad del pueblo constituye la base de la legitimación del gobierno, y la población tiene derecho a cambiar su forma de gobierno nacional por medios legales que la propia Constitución define.
- Los tres poderes principales del Gobierno federal (ejecutivo, legislativo y judicial) están separados y son distintos entre sí. Las facultades dadas a cada uno de ellos están delicadamente equilibradas por las de los otros dos. Cada poder sirve para frenar los posibles excesos de los otros.
- La Constitución está por encima de todas las demás leyes, actos del ejecutivo y reglamentos, incluidos los tratados.
- Todas las personas son iguales ante ley y tienen igual derecho a su protección. Todos los Estados son iguales y ninguno puede recibir un trato especial del Gobierno federal. Dentro de los límites de la Constitución, cada Estado debe reconocer y respetar las leyes de los otros. Los gobiernos de los Estados, como el Gobierno federal, deben adoptar la forma republicana, y la autoridad final reside en el pueblo.
- Las facultades no concedidas al Gobierno federal se reservan a los Estados o al pueblo.

41. La Constitución y el Gobierno federal están en la cúspide de una pirámide administrativa que comprende los 50 Estados y muchos centenares de administraciones locales. En el ordenamiento de los Estados Unidos, cada nivel de administración tiene un alto grado de autonomía. Las controversias entre las diferentes competencias se resuelven normalmente por los tribunales judiciales. Sin embargo, hay cuestiones que afectan a los intereses nacionales y que requieren la cooperación simultánea de todos los niveles administrativos, y la Constitución lo prevé también. A título de ejemplo, los establecimientos docentes públicos (públicamente financiados) son administrados en gran parte por administraciones locales, que siguen las normas establecidas para todo el Estado, incluso a nivel universitario. Por lo general, los centros privados tienen que cumplir también las mismas normas. No obstante, el Gobierno federal ayuda asimismo a los centros docentes, dado que la alfabetización y los logros educacionales son cuestiones de interés nacional decisivo. En otras esferas, como la vivienda, la salud y el bienestar, existe una colaboración análoga entre los diversos niveles administrativos.

42. Dentro de los Estados hay, por lo común, dos o más niveles administrativos. La mayoría de los Estados se dividen en condados, y las zonas de concentración de población se integran en municipios u otras formas de administración local (ciudades, núcleos urbanos, municipios, distritos, parroquias o aldeas). Además, los distritos docentes y los distritos de servicios especializados ofrecen sistemas de educación pública y otros servicios diversos (por ejemplo, servicios de agua y alcantarillado, servicios de bomberos y de emergencia, enseñanza superior, servicios hospitalarios, transporte público). Los jefes de las administraciones federal, estatales, de condados, municipales o de otra índole son, en su mayoría, democráticamente elegidos, aunque algunos son nombrados por otros funcionarios que han sido democráticamente elegidos. Los jefes de los distritos de servicios especializados son igualmente elegidos o nombrados, siendo la elección la forma de designación más común cuando se trata de distritos docentes.

43. La Constitución federal establece un sistema democrático de gobierno en el nivel federal y garantiza un sistema republicano en los niveles estatal y local. Elegidos a nivel federal son el Presidente, el Vicepresidente y los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Existen variaciones considerables en las estructuras administrativas de los Estados y de las dependencias administrativas menores. Entre los Estados hay grandes diferencias en el número de funcionarios elegidos por cada dependencia administrativa y en el de funcionarios elegidos per cápita. Elegidos a nivel estatal son normalmente el gobernador, un vicegobernador, un fiscal general, otros jefes de departamentos administrativos estatales y los miembros de una asamblea legislativa bicameral (Nebraska tiene una asamblea unicameral). En muchos Estados se elige también a los magistrados del Tribunal Supremo estatal y a los jueces de los diversos tribunales inferiores. A nivel de condado se elige normalmente a los miembros del órgano administrativo, un jefe ejecutivo, un jefe de policía, un secretario, un interventor de cuentas, un forense, etc., y funcionarios judiciales de menor categoría, como jueces de paz y alguaciles. Los funcionarios elegidos a nivel local comprenden normalmente un alcalde y los miembros de un consejo, junta o comisión administrativos. Todas las elecciones, incluidas las de la administración federal, se organizan por los Estados o por sus divisiones políticas.

44. Los funcionarios de todos los niveles se eligen en elecciones periódicamente previstas, por mandatos de una duración determinada, que varían normalmente entre uno y seis años. Las vacantes se cubren mediante elecciones extraordinarias o por nombramiento, o bien por una combinación de ambos métodos. Las elecciones se realizan por votación secreta.

45. Aunque la Constitución no establece ni regula los partidos políticos, la mayoría de las elecciones federales y estatales están dominadas de hecho por dos antiguos partidos: el Partido Demócrata, cuyos orígenes pueden remontarse a Thomas Jefferson, Presidente de 1801 a 1809, y el Partido Republicano, fundado en 1854. Cada partido es una alianza flexible de organizaciones privadas formadas en los niveles estatal y local, que se unen cada cuatro años para las elecciones presidenciales. Aunque generalmente se considera al Partido Demócrata más liberal y al Partido Republicano más conservador desde el punto de vista ideológico, no hay pruebas que superen para inscribirse en cualquier partido y las convicciones varían ampliamente en todo el país. Algunos demócratas son más conservadores que la mayoría de

los republicanos, y algunos republicanos más liberales que la mayoría de los demócratas. Cuando un partido domina la política local, la única campaña electoral realmente competitiva puede ser, de hecho, la elección inicial, dentro del partido, del candidato para el cargo. Especialmente durante las elecciones presidenciales, cada partido suele tratar de ganar votantes de la ideología "moderada" o centrista que se considera abarca a la mayoría de los votantes. No obstante, cada partido tiene un "ala" o grupo de miembros liberal y otra conservadora.

46. Aunque, en general, se puede decir que los Estados Unidos tienen un sistema "bipartidista", muchos estadounidenses se consideran "independientes" o no afiliados al Partido Demócrata ni al Partido republicano. En la actualidad, un independiente ocupa un escaño en el Congreso de los Estados Unidos y dos independientes son gobernadores de Estados. En las elecciones de 1992, un candidato independiente a la Presidencia obtuvo el 18,9% de los votos populares.

47. La mayoría de las elecciones entrañan un proceso en dos etapas. La primera (o "primarias") implica la selección o designación de un candidato que represente a un partido político; en la segunda, los respectivos candidatos de los partidos compiten entre sí y con cualesquiera candidatos independientes en unas elecciones generales. Las organizaciones locales y estatales de los partidos difieren grandemente en la medida en que en que los votantes deben demostrar su adhesión al partido para poder participar en los métodos de designación de ese partido. Comúnmente se realizan elecciones "primarias" entre los candidatos de un partido para determinar quién será designado para el cargo. Otros métodos comprenden reuniones y convenciones del partido. Las elecciones primarias requieren normalmente que el votante demuestre al menos una adhesión mínima a un partido determinado; sin embargo, es posible que no se exija al votante que esté inscrito como miembro del partido para poder votar en las elecciones primarias de ese partido. En cambio, las reuniones y convenciones de los partidos requieren normalmente un grado mayor de afiliación por parte de los votantes y pueden estar abiertas sólo a determinados funcionarios del partido. Una vez que los partidos han designado a sus candidatos para el cargo, se celebran elecciones generales a nivel estatal. En casi todas las elecciones se permite a los votantes "dividir" sus papeletas, votando, por ejemplo, a un demócrata para Presidente y a un republicano para senador. El resultado es que, tanto a nivel federal como al de los Estados, la persona que ocupa el puesto ejecutivo más alto (por ejemplo el Presidente o el gobernador) puede ser de un partido político diferente del de la mayoría de los representantes elegidos para el poder legislativo.

B. El Gobierno federal

48. La administración federal consta de tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y la judicial.

1. El poder ejecutivo

49. El poder ejecutivo del Gobierno está bajo la dirección del Presidente que, en virtud de la Constitución, debe ser ciudadano de los Estados Unidos por nacimiento, de 35 años al menos, y residente en el país durante 14 años al menos. Los partidos políticos eligen a los candidatos a la presidencia

varios meses antes de las elecciones presidenciales, que se celebran cuatro años (en los años múltiples de cuatro), el martes que sigue al primer lunes de noviembre.

50. El método de elegir presidente es peculiar del sistema de los Estados Unidos. Aunque los nombres de los candidatos aparecen en las papeletas, técnicamente la población de cada Estado no vota directamente al presidente y el vicepresidente. En lugar de ello, elige una lista de "electores presidenciales" igual al número de senadores y representantes que cada Estado tiene en el Congreso. El candidato que obtiene mayor número de votos en cada Estado recibe todos los votos electorales de ese Estado.

51. Según la Constitución, el Presidente debe "cuidar de que las leyes se apliquen fielmente". Para desempeñar ese cometido, el Presidente preside el poder ejecutivo del Gobierno, con amplios poderes para administrar los asuntos nacionales y las actuaciones del Gobierno federal. En los casos en que una ley lo autoriza, el Presidente puede promulgar normas, reglamentos e instrucciones llamados órdenes ejecutivas, que son vinculantes para los organismos federales. Como comandante en jefe de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, el Presidente puede llamar también al servicio federal a las unidades estatales de la Guardia Nacional. El Congreso, por ley, puede conceder al Presidente o los organismos federales amplios poderes para dictar normas y reglamentos siguiendo los criterios fijados en esas leyes. En tiempo de guerra o de emergencia nacional, las concesiones pueden ser más amplias que en tiempo de paz.

52. El Presidente designa a los jefes de todos los departamentos y organismos ejecutivos, y a centenares de otros funcionarios federales de alto rango. La gran mayoría de los trabajadores federales, sin embargo, se seleccionan por medio del sistema de la administración pública, en el que los nombramientos y ascensos se basan en la capacidad y experiencia y no en la afiliación política.

53. En virtud de la Constitución, el Presidente es el funcionario federal principalmente encargado de las relaciones de los Estados Unidos con los países extranjeros. En este sentido, es a la vez "Jefe de Gobierno" y "Jefe de Estado". Los presidentes nombran embajadores, ministros y cónsules, con sujeción a su confirmación por el Senado, y reciben a los embajadores extranjeros y a otros funcionarios públicos. Con el Secretario de Estado, el Presidente se ocupa de todas las comunicaciones oficiales con los gobiernos extranjeros. De cuando en cuando, el Presidente puede participar personalmente en conferencias en la cumbre en que los jefes de gobierno se reúnen para celebrar consultas directas.

54. Por medio del Departamento de Estado, el Presidente se encarga de proteger a los ciudadanos de los Estados Unidos en el extranjero. Los presidentes deciden sobre el reconocimiento de nuevos países y nuevos gobiernos, y negocian tratados con otros países que son vinculantes para los Estados Unidos cuando los aprueban los dos tercios de los senadores presentes y votantes. El Presidente puede negociar también acuerdos ejecutivos con potencias extranjeras que no dependen del consejo y aprobación del Senado, sobre la base de su autoridad legal y de sus facultades constitucionales inherentes.

55. Aunque la Constitución establece que "todas las facultades legislativas" corresponderán al Congreso, el Presidente, como principal definidor de las políticas públicas, tiene también un importante papel en el proceso legislativo. Puede vetar cualquier proyecto de ley aprobado por el Congreso y, salvo si dos tercios de cada cámara votan a favor de la invalidación de ese veto, el proyecto no se convierte en ley. Gran parte de las leyes de que se ocupa el Congreso se elaboran por iniciativa del poder ejecutivo. En su informe anual (el discurso sobre el "Estado de la Unión") y en otros mensajes especiales al Congreso, el Presidente puede proponer las leyes que estime necesarias. Puede convocar al Congreso en período de sesiones extraordinario. Además, como jefe de un partido político y funcionario ejecutivo principal del Gobierno de los Estados Unidos, está en condiciones de influir en la opinión pública y, de esa forma, en la suerte de las leyes en el Congreso.

56. El Presidente nombra también jueces federales, incluidos los magistrados del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con sujeción al consejo y aprobación del Senado. Tiene facultades para conceder un indulto pleno o condicional a cualquier condenado por la violación de una ley federal, excepto en los casos de procesos contra altos cargos. La facultad de indulto ha pasado a incluir la de acortar las penas de prisión y reducir las de multa.

57. La ejecución y aplicación cotidianas de las leyes federales se confía a varios departamentos ejecutivos creados por el Congreso para que se ocupen de esferas concretas de los asuntos nacionales e internacionales. Los jefes de los departamentos, elegidos por el Presidente y aprobados por el Senado, forman un consejo de asesores, generalmente conocido como el Gabinete del Presidente. El Gabinete es un órgano consultivo y asesor oficioso, no previsto en la Constitución. En la actualidad, los miembros del Gabinete incluyen a los secretarios de los Departamentos de Agricultura, Comercio, Defensa, Educación, Energía, Salud y Servicios Humanos, Vivienda y Desarrollo Urbano, Interior, Trabajo, Estado, Transportes, Tesoro y Asuntos de los Veteranos, así como al Fiscal General (Attorney General), que está al frente del Departamento de Justicia. Algunos departamentos ejecutivos comprenden importantes organismos subordinados, como la Guardia Costera de los Estados Unidos y la Administración Federal de Aviación (del Departamento de transportes), la Oficina Federal de Investigaciones (del Departamento de Justicia) y la Oficina de Asuntos Indios y el Servicio Nacional de Parques (del Departamento del Interior).

58. Además de los secretarios de los 14 departamentos ejecutivos, se considera parte del Gabinete a los jefes de otras organizaciones oficiales. En la actualidad se encuentran entre ellos los jefes del personal de la Casa Blanca, el Consejo Nacional de Seguridad, la Oficina de Gestión y Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos, la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, el Organismo de Protección del Medio Ambiente, la Política de Fiscalización de Drogas, el Consejo de Política Interior, el Consejo Nacional Económico y el Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas. La Oficina del Presidente comprende otras organizaciones, como la Oficina de Ciencia y Tecnología y la Oficina de Política Ambiental.

59. Además de los departamentos ejecutivos, hay más de 50 organismos del poder ejecutivo que tienen importantes competencias para hacer que la

administración y la economía funcionen. A menudo se llaman organismos independientes y, técnicamente, no son parte de los departamentos ejecutivos. Algunos son grupos reguladores, con facultades para supervisar algunos sectores de la economía, como la Comisión de Valores y Bolsa, la Comisión Reguladora Nuclear y la Comisión Interestatal de Comercio. Otras prestan servicios especializados al Gobierno o a la población, como el Servicio Postal de los Estados Unidos, el Organismo Central de Información (CIA) y la Comisión Federal de Elecciones. En la mayoría de los casos, el Congreso ha creado esos organismos para que se ocupen de cuestiones que se han vuelto demasiado complejas para el ámbito de las leyes ordinarias. Entre los organismos independientes más conocidos están el Cuerpo de la Paz (Peace Corps) y la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA).

60. En conjunto, el poder ejecutivo emplea actualmente unos tres millones de funcionarios civiles.

61. El Departamento de Defensa se encarga de proporcionar las fuerzas militares necesarias para disuadir de la guerra y proteger la seguridad de los Estados Unidos. Los elementos principales de esas fuerzas comprenden el Ejército, la Armada, la Infantería de Marina y la Fuerza Aérea, lo que, en septiembre de 1993, suponía alrededor de 1,7 millones de personas en servicio activo. Las mujeres integran el 11% de las fuerzas armadas, pero hay menos de un 1% en infantería, dotaciones de artillería o embarcadas. Bajo la autoridad del Presidente, el Secretario de Defensa ejerce la autoridad, dirección e inspección civiles del Departamento de Defensa, que comprende los departamentos, separadamente organizados, del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, la Junta de Jefes de Estado Mayor, los mandos de combate unificados y específicos y diversos organismos subordinados establecidos para fines concretos.

2. El poder legislativo

62. El poder legislativo del Gobierno federal es el Congreso, que tiene dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Entre las facultades concedidas al Congreso por la Constitución se encuentran las de establecer impuestos, concertar empréstitos, regular el comercio interestatal, declarar la guerra, sancionar disciplinariamente a sus miembros y determinar su reglamento. Si se incluyen entidades conexas como la Biblioteca del Congreso, la Oficina Nacional de Cuentas, la Oficina de Publicaciones del Gobierno y la Oficina Presupuestaria del Congreso, el poder legislativo emplea unas 38.000 personas.

El Senado

63. Cada Estado elige dos senadores. Los senadores deben tener 30 años al menos y ser residentes en el Estado en que son elegidos y ciudadanos de los Estados Unidos durante nueve años al menos. Los mandatos duran seis años, y se organizan de forma que se renueve un tercio de los miembros cada dos años.

64. El Senado tiene ciertas facultades que le están especialmente reservadas, entre ellas la de confirmar los nombramientos presidenciales de altos funcionarios y embajadores del Gobierno federal, así como autoridad para dar su consejo y aprobación a la ratificación de los tratados, por mayoría de dos tercios.

65. La Constitución dispone que el Vicepresidente de los Estados Unidos será el presidente del Senado. El Vicepresidente no tiene voto, salvo en caso de empate. El Senado elige un presidente pro tempore del partido mayoritario, para que presida en ausencia del Vicepresidente.

La Cámara de Representantes

66. Los 435 miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por votación directa del electorado en cada Estado, asignándose a cada uno de ellos un número de representantes basado en su población. Cada representante representa a un solo distrito del Congreso. Los miembros deben tener 25 años al menos, y ser residentes en los Estados en que son elegidos y, anteriormente, ciudadanos de los Estados Unidos durante siete años al menos. Desempeñan su cargo durante dos años.

67. La Cámara de Representantes elige su propio presidente, que es el Presidente de la Cámara. El presidente es siempre miembro del partido político que tiene la mayoría en la Cámara.

68. Los dirigentes de los dos partidos políticos de cada cámara del Congreso son, respectivamente, el dirigente de la mayoría y el dirigente de la minoría; los ayudan los jefes de los partidos, que mantienen la comunicación entre la dirección y los miembros de la Cámara. Las propuestas legislativas (que se denominan "bills" (proyectos de ley) antes de ser promulgadas como "statutes"(leyes)), presentadas por los miembros de la Cámara de Representantes, son recibidas por las comisiones permanentes, que pueden modificarlos, acelerar su tramitación, retrasarla o anular los proyectos. Los presidentes de las comisiones obtienen sus cargos por antigüedad. Entre las comisiones más importantes de la Cámara están las de asignación de recursos, relaciones exteriores, medios y reglamentos.

69. Cada cámara del Congreso tiene facultades para presentar leyes sobre cualquier tema, pero los proyectos de leyes fiscales deben proceder de la Cámara de Representantes. Cada cámara puede votar en contra de leyes aprobadas en la otra. A menudo, un comité de conferencias compuesto por miembros de ambas cámaras debe elaborar una transacción aceptable para ambas, a fin de que un proyecto se convierta en ley.

Función de los comisiones

70. Una de las principales características del Congreso es la función predominante que desempeñan en sus actuaciones las comisiones. Las comisiones han adquirido su importancia actual como consecuencia de una evolución y no de una intención previa, ya que la Constitución no prevé su creación. En la actualidad, el Senado tiene 16 comisiones permanentes, como la Comisión Mixta de Tributación, y cada una de ellas tiene cierto número de comités especializados y elegidos. Cada una se especializa en esferas concretas de la legislación y la actividad gubernamental, como relaciones exteriores, defensa, banca, agricultura, comercio, asignación de fondos y otras. Todo proyecto de ley presentado en cualquiera de las cámaras se envía a una comisión para que lo estudie y formule recomendaciones. La comisión puede aprobar, revisar, rechazar o hacer caso omiso de cualquier disposición que se le someta. Es casi imposible que un proyecto de ley llegue a ser debatido en la Cámara o en el Senado sin haber obtenido antes la aprobación de una comisión. En la Cámara, la solicitud de retirar un proyecto de ley de

una comisión requiere las firmas de 218 miembros; en el Senado se requiere la mayoría de todos los miembros. En la práctica, esas peticiones de retiro rara vez obtienen el apoyo necesario.

71. El partido mayoritario de cada cámara controla la actuación de las comisiones. Los presidentes de las comisiones se eligen por un comité electoral de miembros del partido mayoritario de la cámara o por grupos de miembros especialmente designados. Los partidos minoritarios están representados en las comisiones en proporción a su importancia en cada cámara.

72. Los proyectos de ley se preparan por diversos métodos. Algunos se redactan por comisiones permanentes, otros por comisiones especialmente creadas para ocuparse de cuestiones legislativas concretas y otros son sugeridos por el Presidente o por otros funcionarios del poder ejecutivo. Los ciudadanos y las organizaciones que no pertenecen al Congreso pueden sugerir leyes a los miembros, y los distintos miembros, por sí mismos, pueden iniciar proyectos de ley. Cada proyecto debe ser patrocinado por un miembro al menos de la cámara a la que se presente. Después de su presentación, los proyectos se remiten a las comisiones designadas, que pueden programar una serie de audiencias públicas que permitan la presentación de opiniones por personas que apoyen o se opongan a esas leyes. El proceso de audiencia, que puede durar varias semanas o varios meses, abre el proceso legislativo a la participación del público.

73. Cuando una comisión se ha pronunciado favorablemente sobre un proyecto de ley, la legislación propuesta puede someterse a debate abierto en el hemiciclo. En el Senado, el reglamento permite un debate prácticamente ilimitado. En la Cámara, debido al gran número de miembros, la Comisión de Normas fija límites por lo común. Cuando termina el debate, los miembros votan la aprobación del proyecto, su rechazo, su aplazamiento (apartamiento) o su devolución a la comisión. Un proyecto de ley aprobado por una de las cámaras se envía a la otra para que se pronuncie. Si el proyecto es modificado en la segunda cámara, puede volver a la primera para ser nuevamente votado, o se puede constituir un comité de conferencias, compuesto por miembros de ambas cámaras, para tratar de armonizar las divergencias.

74. Una vez aprobado por ambas cámaras, el proyecto de ley se envía al Presidente, que debe pronunciarse a favor para que se convierta en ley. El Presidente, en general, puede optar entre firmar el proyecto, en cuyo caso pasa a ser ley, o vetarlo. Un proyecto de ley vetado por el Presidente debe ser nuevamente aprobado por los dos tercios de ambas cámaras para que pueda convertirse en ley. Si el Presidente rehúsa tanto firmar el proyecto de ley como vetarlo, el proyecto se convierte en ley, sin su firma, transcurridos 10 días (sin contar domingos) desde su recepción por el Presidente. La única excepción a esa norma es que el Congreso levante sus sesiones después de haber enviado un proyecto de ley al Presidente y antes de que expire el plazo de 10 días; la negativa del Presidente a adoptar medida alguna anula entonces el proyecto de ley, proceso que se conoce por "veto de bolsillo".

Facultades de supervisión e investigación del Congreso

75. Entre las funciones más importantes del Congreso están las de supervisión e investigación. Las funciones de supervisión incluyen el examen

de la eficacia de las leyes ya aprobadas y la evaluación de su aplicación por el poder ejecutivo, así como la investigación de las calificaciones y de la actuación de los miembros y funcionarios de los otros poderes. Además, se realizan investigaciones para reunir información sobre la necesidad de leyes futuras. Con frecuencia las comisiones recurren a expertos exteriores (no gubernamentales) para que los ayuden a realizar audiencias de investigación y a hacer estudios detallados de las cuestiones.

76. Hay corolarios importantes de las facultades de supervisión e investigación. Uno es la facultad de dar publicidad a las actuaciones y sus resultados. La mayoría de las audiencias de las comisiones están abiertas al público y los medios de comunicación informan ampliamente sobre ellas. De esa forma, las audiencias del Congreso son un instrumento importante de que disponen los legisladores para informar a los ciudadanos y suscitar el interés público por los asuntos nacionales. Una segunda facultad es la de obligar a declarar a los testigos renuentes y sancionar, por desacato al Congreso, a los que se nieguen a testificar y, por perjurio, a los que presten falso testimonio.

3. El poder judicial

77. El tercer poder del Gobierno federal, el judicial, se compone de un sistema de tribunales a cuyo frente está el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y que comprende los tribunales subordinados de todo el país. El poder judicial federal conoce de los asuntos que se derivan de la Constitución, las leyes y los tratados de los Estados Unidos; los asuntos del almirantazgo y marítimos; los asuntos que afectan a embajadores, ministros y cónsules de países extranjeros en los Estados Unidos; las controversias en que el Gobierno de los Estados Unidos sea parte; y las controversias entre Estados (o sus ciudadanos) y naciones extranjeras (o sus ciudadanos y súbditos). En la práctica, la inmensa mayoría de los litigios ante los tribunales federales se basan en el derecho federal o implican controversias entre ciudadanos de diferentes Estados, en virtud de la competencia de "diversidad de ciudadanía" de los tribunales.

78. Las facultades de los tribunales federales se extienden tanto a las acciones civiles de reclamación de daños pecuniarios como a otras formas de reparación y a los asuntos penales derivados de las leyes federales. El artículo III de la Constitución establece el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y da al Congreso facultades para crear los demás tribunales federales necesarios. En virtud del artículo I, el Congreso tiene también facultades para establecer tribunales; los tribunales del artículo I comprenden los tribunales territoriales, algunos tribunales del Distrito de Columbia, los tribunales militares, y los tribunales legislativos y procedimientos de decisión de los órganos administrativos.

79. La Constitución salvaguarda la independencia judicial, al determinar que los jueces federales desempeñarán su cargo mientras observen "buena conducta"; en la práctica, hasta que fallecen, se retiran o renuncian, aunque los jueces que cometan infracciones en el ejercicio de su cargo pueden ser inhabilitados de la misma forma que el Presidente u otros funcionarios del Gobierno federal. Los jueces federales son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. En conjunto, hay unos 1.000 jueces federales, y el poder judicial federal emplea a unas 28.000 personas.

El Tribunal Supremo

80. El Tribunal Supremo es el más alto tribunal de los Estados Unidos y el único creado específicamente por la Constitución. Las decisiones del Tribunal Supremo no se pueden recurrir ante ningún otro tribunal. El Congreso tiene facultades para fijar el número de jueces que componen el Tribunal (en la actualidad, un Presidente y ocho magistrados asesores) y, dentro de ciertos límites, decidir los asuntos de que conocerá el Tribunal Supremo, pero no puede modificar las atribuciones dadas al Tribunal Supremo por la Constitución misma.

81. El Tribunal Supremo sólo es competente en primera instancia (es decir, puede conocer directamente y no en apelación) en dos clases de asuntos: los que afecten a dignatarios extranjeros y aquellos en que sea parte algún Estado. Todos los demás asuntos llegan al Tribunal Supremo en apelación de los tribunales federales inferiores o de los distintos tribunales de los Estados. Sin embargo, el derecho de apelación no es automático en todos los casos, y el Tribunal Supremo ejerce un poder discrecional considerable al decidir los asuntos de que conoce. Una parte importante de la labor del Tribunal Supremo consiste en determinar si los actos legislativos o ejecutivos son conformes con la Constitución. Esta facultad de examen judicial no está expresamente prevista en la Constitución. Es una doctrina deducida por el Tribunal de su interpretación de la Constitución y fue declarada en el asunto, que hizo historia, de Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). En aquel caso, el Tribunal sostuvo que "un acto legislativo contrario a la Constitución no es derecho", observando que "sin lugar a dudas, es competencia y obligación del departamento de justicia decir qué es derecho". La doctrina del examen judicial comprende también las actividades de los gobiernos estatales y locales.

82. Las decisiones del Tribunal no tienen que ser necesariamente unánimes; prevalece la mayoría simple, siempre que seis magistrados al menos intervengan en la decisión. En los casos de decisiones divididas, el Tribunal emite normalmente una opinión mayoritaria y otra minoritaria o disidente, que constituyen ambas la base de decisiones futuras del Tribunal. Con frecuencia, los magistrados formulan votos coincidentes, cuando están de acuerdo con una decisión pero por motivos distintos de los aducidos por la mayoría.

Tribunales de apelación y tribunales de distrito

83. El segundo nivel más alto del poder judicial federal se compone de los tribunales de apelación. Los Estados Unidos se dividen actualmente en 12 jurisdicciones de apelación, en cada una de las cuales hay un tribunal de esta clase. Los tribunales de apelación tienen una competencia en la materia que predomina sobre las decisiones de los tribunales de distrito (tribunales de primera instancia con competencia federal) dentro de sus respectivas zonas geográficas. También tienen facultades para examinar las órdenes de los organismos reguladores independientes, como la Comisión Federal de Comercio, en los asuntos en que se hayan agotado los mecanismos de revisión de los organismos y siga existiendo un desacuerdo sustancial en cuestiones jurídicas. Hay también un decimotercer tribunal de apelación, que conoce de las apelaciones de algunos tribunales de competencias especializadas. En los diversos tribunales de apelación hay unos 180 jueces.

84. Por debajo de los tribunales de apelación están los tribunales federales de distrito. Los 50 Estados se dividen en 89 distritos, de forma que los litigantes puedan tener fácil acceso a algún tribunal de primera instancia. Además, hay tribunales de distrito en el Distrito de Columbia, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Mancomunidad de las Marianas Septentrionales y los territorios de Guam y de las Islas Vírgenes. El Congreso determina los límites de los distritos atendiendo a la población, el tamaño y el volumen de trabajo. Algunos Estados (como Alaska, Hawai, Idaho y Vermont) constituyen por sí mismos un distrito, mientras que los Estados más extensos (como Nueva York, California y Texas) tienen cuatro distritos cada uno. En total, hay unos 650 jueces de distrito federales.

Tribunales de competencia especializada

85. Además de los tribunales federales de competencia general, de vez en cuando ha sido necesario establecer tribunales para fines especiales. Quizá el más importante de esos tribunales especiales sea el Tribunal de Reclamaciones Federales, creado en 1855 para decidir sobre las reclamaciones pecuniarias contra los Estados Unidos. Entre otros tribunales especiales se encuentran el Tribunal Fiscal de los Estados Unidos, el Tribunal de Apelaciones de los Veteranos y el Tribunal de Comercio Internacional, que tiene competencia exclusiva en las acciones civiles que afectan a impuestos sobre bienes importados o contingentes de éstos.

Tribunales militares

86. Para la justicia militar existe un ordenamiento separado. Los miembros del ejército están sometidos al Código Uniforme de Justicia Militar en materia disciplinaria. Se investigan los casos de supuesta conducta criminal y, una vez establecida la prueba, se resuelven en el foro apropiado, que puede ir desde la sanción no judicial hasta alguno de los tipos de consejos de guerra. En los juicios por consejo de guerra se concede al acusado toda la gama de derechos constitucionales, entre ellos su representación por un abogado defensor calificado, sin costo alguno. Todo consejo de guerra que se traduzca en una sentencia de privación de libertad de un año o más, separación del servicio o pena capital es examinada automáticamente por el tribunal de revisión militar del servicio de que se trate. Estos tribunales, que se componen de jurílicos militares de alta graduación (y a veces de civiles), que actúan como jueces, examinan las actas del juicio para detectar posibles errores de hecho o de derecho. Sus decisiones pueden ser recurridas ante el tribunal de apelaciones militares, en el que hay jueces civiles. Las decisiones desfavorables pueden revisarse a su vez por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con carácter discrecional.

Relaciones entre los tribunales federales y los estatales

87. En el curso de la historia del país ha surgido un conjunto complejo de relaciones entre los tribunales estatales y los federales. Sin embargo, los tribunales estatales pueden juzgar y decidir algunos asuntos sobre los que tienen competencia los tribunales federales. Por consiguiente, ambos sistemas judiciales tienen competencia exclusiva en algunas esferas y coincidente en otras. Teniendo en cuenta que hay 50 sistemas judiciales distintos, que comprende a menudo órganos judiciales subordinados (por ejemplo, tribunales de condados y de ciudades), así como los sistemas judiciales de las zonas insulares, el Distrito de Columbia y otras entidades

no estatales, hay más de 2.000 tribunales con competencia general y unos 18.000 distritos judiciales de competencia general o limitada en los Estados Unidos. Muchos Estados tienen gran número de tribunales de competencia muy limitada, como el de Nueva York (que tiene 2.300 tribunales judiciales de poblaciones y aldeas) y el de Texas (que tiene unos 850 tribunales municipales y 920 tribunales de primera instancia y de paz).

C. Los gobiernos de los Estados

88. Los gobiernos de los 50 Estados tienen una estructura que se asemeja mucho a la del Gobierno federal, con una constitución y poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El Gobernador del Estado es el jefe del ejecutivo, pero no todos los Estados conceden las mismas facultades a sus gobernadores; algunos de éstos tienen bastantes poderes, otros, menos. Todas las asambleas legislativas de los Estados tienen dos cámaras, excepto la de Nebraska, que es unicameral. El tamaño de las asambleas legislativas varía grandemente; entre las mayores se encuentran las de New Hampshire (424 representantes), Pensilvania (253) y Georgia (236), mientras que las más pequeñas son las de Nebraska (49) y Alaska (60). La mayoría de los sistemas judiciales estatales siguen el sistema federal, con tribunales inferiores de primera instancia, tribunales de apelación y un tribunal de última instancia. Los Estados y las zonas insulares se dividen de forma relativamente igual entre los que eligen a sus propios jueces (22), los que nombran a los jueces (16, incluidos el Distrito de Columbia y cuatro de las zonas insulares) y aquellos cuyos jueces se nombran inicialmente y conservan luego su cargo por votación (18, incluido Guam).

89. Las facultades de los gobiernos de los Estados son amplias. Esencialmente, cada Estado es una entidad soberana, libre de promulgar y aplicar políticas y leyes de la exclusiva competencia de ese Estado y limitado por la Constitución sólo en la medida en que la autoridad de que se trate haya sido delegada en el Gobierno federal. La facultad de un Estado y de sus centros urbanos y localidades de regular su propio bienestar general se denomina tradicionalmente "poder de policía". Además de hacer cumplir las leyes penales, la facultad de policía comprende la agricultura y la conservación, la supervisión de carreteras y vehículos de motor, la seguridad y la corrección públicas, la concesión de licencias profesionales, la regulación del comercio y la industria intraestatales, y amplios aspectos de la educación, la salud pública y el bienestar. La interpretación de la constitución de un Estado corresponde exclusivamente al sistema judicial de ese Estado. Sólo cuando existe un conflicto directo con las leyes federales o con la Constitución federal, o cuando el Gobierno federal ha declarado de "carácter nacional" esa esfera pueden ser anuladas o invalidadas las leyes de los Estados. La retención de la mayoría de los aspectos de la autoridad gubernamental en los niveles estatales y locales sirve en general para que esa autoridad quede en manos del pueblo.

90. La distribución de autoridad entre los Estados y el Gobierno federal ha sido históricamente la dinámica más importante del ordenamiento federal. Aunque las facultades del Congreso son limitadas y las facultades no expresamente delegadas en el Gobierno federal se reservan a los Estados o al pueblo, en el siglo XX se ha hecho una interpretación judicial cada vez más amplia de las facultades legislativas nacionales. Hoy existe una abundancia de leyes federales que afectan a muchas esferas que, hace 100 años, hubieran sido consideradas exclusivamente asunto de los Estados. Un resultado

beneficioso de esa expansión de la autoridad federal, especialmente en la segunda mitad de este siglo, ha sido el aumento de la protección de los derechos y libertades individuales, sobre todo en la esfera de los derechos civiles y políticos.

D. Otros niveles administrativos

91. Un número importante de ciudadanos o de nacionales de los Estados Unidos viven en zonas situadas fuera de los 50 Estados y, sin embargo, dentro del marco político y la jurisdicción de los Estados Unidos. Comprenden la población del Distrito de Columbia, la Samoa Americana, Puerto Rico, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Guam, las Marianas Septentrionales y las restantes islas de Territorio en Fideicomiso del Pacífico. El marco gubernamental está determinado en gran parte, en cada caso, por la relación histórica de la zona con los Estados Unidos y la voluntad de sus residentes.

92. El Distrito de Columbia se estableció, al fundarse la República, para que albergara la capital del país, fuera de cualquier Estado. En 1783, el Congreso Continental decidió por votación establecer una capital federal; su emplazamiento específico fue elegido por el Presidente George Washington en 1790. El Congreso se trasladó al Distrito desde Filadelfia, en 1800, y ese distrito sigue siendo hoy la sede del Gobierno federal. Originalmente, Maryland y Virginia cedieron tierras para el Distrito. Las cedidas por Virginia se devolvieron en 1845 y el Distrito comprende hoy 179,2 km² situados en el borde central occidental de Maryland, a lo largo de la ribera oriental del río Potomac. Los residentes del Distrito, que son unos 600.000, son ciudadanos de los Estados Unidos y tienen derecho a votar en las elecciones presidenciales desde 1954. Los residentes eligen un delegado en el Congreso de los Estados Unidos, y un alcalde y un consejo municipal con facultades para establecer sus propios impuestos. El Congreso de los Estados Unidos conserva su autoridad final en algunas esferas importantes, incluidas las leyes y el presupuesto del Distrito. Si el Distrito debe convertirse en un Estado sigue siendo una cuestión objeto de vivo debate público.

93. La Samoa Americana es un territorio no incorporado de los Estados Unidos, adquirido en 1900 y 1904 mediante las Actas de Cesión firmadas por sus jefes y ratificadas por el Congreso en 1929. Los residentes son nacionales de los Estados Unidos que no votan en las elecciones federales; sin embargo, están representados en la Cámara de Representantes por un delegado elegido, sin voto. Tanto la Constitución de los Estados Unidos como la constitución territorial garantizan los derechos fundamentales. La Samoa Americana está bajo la supervisión administrativa general del Departamento del Interior; no obstante, ha sido autónoma desde 1978, con un gobernador elegido y un subgobernador, y una asamblea legislativa bicameral (Senado y Cámara de Representantes). Tiene también su propio tribunal superior y cinco tribunales de distrito.

94. Puerto Rico ha sido territorio de los Estados Unidos desde 1899 y en la actualidad es una mancomunidad autónoma libremente asociada con los Estados Unidos. Los puertorriqueños han sido ciudadanos de los Estados Unidos desde 1917; sin embargo, no pueden votar en las elecciones presidenciales. Los residentes eligen al "comisionado residente" del Estado Libre Asociado en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Puerto Rico tiene un poder judicial compuesto por un Tribunal Supremo y por tribunales inferiores. Hay

también un tribunal de distrito federal. El Gobierno federal se encarga de las relaciones exteriores de Puerto Rico y es competente en materia de defensa, correos, aduanas y algunas actividades agrícolas. Las futuras relaciones de Puerto Rico con los Estados Unidos siguen siendo objeto de vivos debates públicos. Muy recientemente, en noviembre de 1993, por un plebiscito no vinculante, los ciudadanos de Puerto Rico decidieron mantener su situación actual, aunque casi otros tantos votaron a favor de la estatalidad. En comparación, una pequeña minoría de aproximadamente el 5% se mostró partidaria de la independencia.

95. Las Islas Vírgenes de los Estados Unidos son un territorio no incorporado de los Estados Unidos. Se adquirieron a Dinamarca en 1917; sus residentes son ciudadanos de los Estados Unidos y no votan en las elecciones federales. Desde 1973, han estado representados en la Cámara de Representantes por un delegado elegido. Los residentes eligen a los jefes de su poder ejecutivo, el gobernador y el subgobernador, así como a los 15 miembros de su asamblea legislativa unicameral. Hay un distrito judicial federal para las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, cuyo magistrado es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos.

96. Guam es un territorio no incorporado de los Estados Unidos, adquirido por éstos en 1899 después de la guerra con España y administrado por la Armada hasta 1950. Los residentes de Guam son ciudadanos de los Estados Unidos y no votan en las elecciones federales; desde 1972 han estado representados en la Cámara de Representantes por un delegado. El territorio está bajo la supervisión administrativa general del Departamento del Interior. Los residentes eligen a su gobernador, subgobernador y asamblea legislativa unicameral. El tribunal de distrito de Guam tiene una competencia muy similar a la de los tribunales de distrito de los Estados Unidos.

97. Las Marianas Septentrionales son una mancomunidad autónoma políticamente unida a los Estados Unidos. Parte anteriormente del Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico asignado a los Estados Unidos por las Naciones Unidas en 1947, se convirtieron en autónomas en 1976. Sus residentes son ciudadanos de los Estados Unidos. No participan en las elecciones federales, pero eligen popularmente a su gobernador, subgobernador y asamblea legislativa bicameral. Los residentes conservan la dirección de sus asuntos internos; el Gobierno de los Estados Unidos se encarga de la defensa y de las relaciones exteriores. Las Marianas Septentrionales aprobaron esta forma de gobierno en un referéndum de las Naciones Unidas, en 1975.

98. Las otras zonas anteriormente comprendidas dentro del Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico incluían los Estados Federados de Micronesia, una federación que abarcaba Pohnpei, Kosrae, Chuuk y Yap, y la República de las Islas Marshall. Hoy son naciones independientes y soberanas, libremente asociadas con los Estados Unidos. La única entidad que queda del Territorio en Fideicomiso es la República de Palau, compuesta de 200 islas de la cadena de las Islas Carolinas. La mayor parte de su población, de 15.000 habitantes, vive en la isla principal de Koror. Palau ha sido autónoma desde la aprobación de su constitución en 1980. En noviembre de 1993, los ciudadanos de Palau ratificaron un pacto de

asociación libre negociado con los Estados Unidos en 1986, que debería llevar pronto a la concertación de la administración fiduciaria y la independencia de Palau.

III. MARCO GENERAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

A. Marco normativo

99. Las garantías esenciales de los derechos humanos y las libertades fundamentales dentro de los Estados Unidos se establecen en la Constitución y la legislación de los Estados Unidos, así como en las constituciones y las leyes de los diversos Estados y otras entidades constituyentes. En la práctica, la aplicación de esas garantías depende en definitiva de la existencia de un poder judicial independiente con facultades para invalidar los actos de los otros poderes del Gobierno que entran en conflicto con esas garantías. El mantenimiento de una forma republicana de gobierno con firmes tradiciones democráticas y poderes ejecutivos y asambleas legislativas popularmente elegidos, y la protección jurídica, profundamente arraigada, de las libertades de opinión, palabra y prensa, contribuyen a la protección de los derechos humanos fundamentales contra las limitaciones e injerencias gubernamentales.

La Constitución de los Estados Unidos

100. Como la Constitución fue ratificada en 1789, ha tenido 27 enmiendas. La enmienda de la Constitución requiere la aprobación de los dos tercios del Congreso, o puede hacerse mediante una asamblea nacional, seguida de la ratificación por las tres cuartas partes de los Estados. Las diez primeras enmiendas, conocidas en conjunto por Declaración de Derechos (Bill of Rights), se añadieron en 1791. Esas enmiendas prevén la protección básica de los derechos individuales que son fundamentales para el sistema democrático de gobierno. Siguen siendo el núcleo del ordenamiento jurídico actual de los Estados Unidos, tal como fueron escritas hace siglos, aunque los derechos específicos que garanticen hayan sido ampliamente desarrollados por el poder judicial con el paso del tiempo. Las personas pueden hacer valer esos derechos frente al Gobierno en actuaciones judiciales.

101. La Primera Enmienda garantiza la libertad de religión, de palabra y de prensa, el derecho de reunión pacífica y el de solicitar del Gobierno la reparación de agravios. La Segunda Enmienda impide al Gobierno federal violar el derecho de los ciudadanos a tener y portar armas, teniendo en cuenta la necesidad de "una milicia bien organizada". La Tercera Enmienda dispone que no se podrá alojar a ningún soldado en una casa privada sin el consentimiento del propietario de ésta. La Cuarta Enmienda protege de registros, detenciones de personas o incautaciones de cosas irrazonables.

102. Las cuatro enmiendas siguientes tratan del sistema judicial. La Quinta Enmienda prohíbe ser obligado a responder por delito importante, salvo en virtud de acusación por un gran jurado; prohíbe ser juzgado dos veces por un mismo delito y la imposición de penas sin el debido procedimiento de ley, y dispone que ninguna persona acusada podrá ser compelida a declarar contra sí misma. La Sexta Enmienda garantiza un juicio rápido y público de los delitos, exige el juicio ante un jurado imparcial, garantiza el derecho del acusado a la asistencia de abogado, y dispone que se obligará a los testigos

a asistir al juicio y declarar en presencia del acusado. La Séptima Enmienda garantiza el derecho a juicio por jurado en los litigios de derecho común en que el valor en controversia exceda de 20 dólares. La Octava Enmienda prohíbe las fianzas o multas excesivas, y los castigos crueles o inusitados.

103. Las dos últimas de las diez primeras enmiendas contienen declaraciones muy amplias sobre facultades constitucionales. La Novena Enmienda declara que la inclusión de ciertos derechos no debe interpretarse como exhaustiva y que el pueblo tiene otros derechos no mencionados específicamente en la Constitución. De forma importante, la Décima Enmienda prevé que las facultades no delegadas por la Constitución en el Gobierno federal ni prohibidas por ella a los Estados quedan reservadas a los Estados o al pueblo.

104. Las enmiendas a la Constitución posteriores a la Declaración de Derechos original comprenden una amplia variedad de temas. Una de las más trascendentales es la Decimocuarta Enmienda, mediante la cual se dio una definición clara y sencilla de la ciudadanía y se confirmaron garantías ampliadas de debido procedimiento, igual trato e igual protección.

105. La Constitución prevé explícitamente que es "la Ley suprema del país". Se entiende esta cláusula en el sentido de que, cuando las constituciones o las leyes de los Estados promulgadas por las asambleas legislativas de éstos o las leyes aprobadas por los gobiernos federales estén en conflicto con la Constitución no tendrán vigencia ni efectos. Las decisiones dictadas por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y los tribunales federales subordinados a lo largo de los siglos han confirmado y reforzado esta doctrina de la supremacía constitucional.

Las Constituciones de los Estados

106. Como se ha indicado supra, la protección prestada por la Constitución y las leyes federales se aplica en todo el país, ofreciendo en general un grado mínimo de garantías para todas las personas en los Estados Unidos. Por consiguiente, mientras que las leyes de los distintos Estados no pueden ofrecer a los ciudadanos menos protección que la garantizada por la Constitución, los Estados pueden dar una protección mayor a los derechos civiles y políticos. En el período más intenso de progresos en materia de derechos civiles y políticos, durante los tres decenios últimos, los tribunales federales estuvieron muy en vanguardia. En consecuencia, se recurrió con menos frecuencia a los tribunales estatales para que decidieran sobre cuestiones de derechos civiles. Gradualmente, sin embargo, se fueron sometiendo a los tribunales estatales cuestiones de las constitucionales estatales relativas a los derechos humanos, y en muchos casos esos tribunales decidieron que las constituciones de los Estados ofrecían mayor protección que la exigida por la Constitución federal. Aunque la medida en que los tribunales estatales pueden interpretar sus constituciones de forma más amplia que la Constitución federal no se ha determinado, el Tribunal Supremo ha confirmado de hecho la decisión de un tribunal estatal en el sentido de que el derecho de libertad de palabra y de petición concedido por la constitución del Estado era más amplio que el derecho federal de la Primera Enmienda. Prune Yard Shopping Center v. Robins, 447 U.S. 74 (1980) (que confirmó la decisión del Tribunal Supremo de California en Robins v. Prune Yard Shopping Center, 592 P.2d 341 (Cal. 1979)).

107. Los tribunales de los Estados han interpretado sus constituciones de forma más amplia que la Constitución federal en algunas esferas, incluidas la libertad de palabra, la libertad de religión, la prestación de servicios públicos y el derecho a la intimidad en el hogar. Las constituciones de los Estados varían ampliamente en extensión, detalle y similitud con la Constitución de los Estados Unidos. Como consecuencia, una decisión de un tribunal estatal, aunque pueda ampliar un derecho protegido por la Constitución, puede basarse en fundamentos muy distintos de aquellos en que se habría basado la decisión de un asunto federal.

108. Con respecto a la libertad religiosa y la separación entre iglesia y Estado, tanto Idaho como Nebraska son ejemplos en que se ha estimado que la constitución del Estado exigía una separación más rigurosa entre iglesia y Estado que la que requiere la Primera Enmienda. Sobre la base de la amplia prohibición de la constitución del Estado de la asistencia gubernamental a una institución que no sea propiedad de ese Estado, el Tribunal Supremo de Nebraska declaró inconstitucional una ley en virtud de la cual se prestaban libros de las escuelas públicas a las escuelas parroquiales; por motivos análogos, el Tribunal Supremo de Idaho invalidó una ley que autorizaba el transporte de estudiantes, públicamente financiado, a escuelas no públicas. Gaffney v. State Department of Education, 220 N.W. 2d 550 (Neb. 1974); Epeldi v. Engelking, 488 P. 2d 860 (Id. 1971). Aunque el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha declarado que la exposición de una escena navideña en terrenos públicos no violaba la cláusula de establecimiento, el Tribunal Supremo de California ha mantenido que la prohibición de la constitución del Estado de las preferencias por sectas religiosas incluía la exposición, en terrenos públicos, de una cruz iluminada para celebrar las Navidades y la Pascua. Lynch v. Donnelly, 465 U.S. 668 (1984); Fox v. City of Los Angeles, 587, P.2d 663 (Cal. 1978).

109. Los tribunales de los Estados han interpretado también el derecho estatal a la igualdad de acceso a las prestaciones públicas de forma más amplia que el Tribunal Supremo al interpretar un derecho federal análogo. En 1980, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos mantuvo que, aunque la mujer tiene derecho a decidir abortar, no tiene un derecho federal a recibir apoyo financiero y prestaciones sanitarias federales para realizar ese aborto. Harris v. McRae, 448 U.S. 297 (1980). En cambio, el Tribunal Supremo de Massachusetts ha mantenido que, en virtud de la Declaración de Derechos de Massachusetts, una vez que el Estado ha asignado fondos públicos de natalidad y salud en general, debe mostrar una "auténtica indiferencia" hacia esa asignación y, por consiguiente, financiar también los abortos. Moe v. Secretary of Administration, 417 N.E. 2d 387 (Mass. 1981).

110. De igual modo, los tribunales estatales han decidido que el derecho a la intimidad en virtud de las leyes de los Estados puede ser mucho más amplio que el garantizado por la penumbra de derechos a la intimidad garantizados por la Constitución de los Estados Unidos y determinados por el Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo de Alaska, por ejemplo, ha decidido que el derecho a utilizar marihuana en el domicilio particular quedaba comprendido en las disposiciones sobre la intimidad de la constitución de ese Estado. Véase Breese v. Statet, 501 P. 2d 159 (Alas. 1972).

111. A pesar de esos ejemplos, los tribunales estatales no son uniformes en su disposición para declarar, dentro de las constituciones de los Estados, mayores protecciones que las garantizadas por el Gobierno federal.

Denominada "federalismo judicial", esa práctica se ha criticado a veces fuertemente, como método ineficaz de proteger los derechos individuales.

Estatutos

112. En el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos no hay un mecanismo o una ley únicos por los que se garanticen o se hagan cumplir los derechos humanos y libertades fundamentales. En lugar de ello, el derecho interno concede una amplia protección mediante la aplicación de las disposiciones constitucionales anteriormente mencionadas y de una serie de leyes que, normalmente, establecen recursos judiciales, administrativos o de ambas clases.

113. En el nivel federal, por ejemplo, la protección constitucional que da la cláusula de igual protección de la Decimocuarta Enmienda contra cualquier discriminación de los gobiernos de los Estados basada en la raza, el color o el origen nacional ha sido aplicada por el Gobierno federal mediante la Quinta Enmienda. También ha sido complementada por algunas leyes federales específicas, entre ellas las Leyes de derechos civiles de 1866 y 1871 (que protegen los derechos de propiedad y la libertad de contratación y establecen recursos federales para las personas sometidas a discriminaciones ilegales por otras personas que actúen "bajo apariencia de ley" ("under color of law"), la Ley de derechos civiles de 1964 (que garantiza el trato igual en los lugares de alojamiento público, la no discriminación en los programas de financiación federal y la no discriminación en el empleo), y la Ley de derecho de sufragio de 1965 (que invalida los requisitos discriminatorios para votar) y la Ley de vivienda digna de 1969 (que establece el derecho a no ser objeto de discriminación en la vivienda). De igual modo, en la esfera de la discriminación entre sexos, las personas están protegidas por la cláusula de igual protección, la Ley de igual remuneración (igual salario por trabajo igual), las enmiendas sobre educación de 1972 (que garantizan la igualdad entre los sexos en la educación), la Ley de igual oportunidad de créditos (igual acceso y no discriminación en los créditos y préstamos), La Ley de vivienda digna (no discriminación en viviendas, bienes raíces y corretaje) y la Ley de discriminación por embarazo de 1978. La protección contra la discriminación por razón de la edad está establecida por la Ley de discriminación en el empleo por edad de 1967 (que prohíbe la discriminación contra los trabajadores o solicitantes de empleo de 40 años o más). La Ley de derechos civiles de las personas internadas en instituciones de 1980 prevé la protección de las personas mentalmente discapacitadas en los servicios del Estado. Aunque hace tiempo que se protege a las personas discapacitadas de la discriminación en la administración federal, recientemente se añadió una serie de protecciones importante y mucho más amplia con la promulgación de la Ley de los estadounidenses con discapacidades de 1990, que prohíbe la discriminación contra las personas discapacitadas en el empleo, los alojamientos públicos, la administración pública estatal y local, y el transporte público. La Ley de derechos civiles de los indios de 1968 impone a las tribus requisitos básicos como la protección de la libertad de palabra, el libre ejercicio de la religión, el proceso debido y la protección igual.

114. La mayoría de los Estados y grandes ciudades han aprobado sus propios sistemas legislativos y administrativos para proteger y promover los derechos y libertades fundamentales. En su mayor parte, la protección de las

leyes estatales refleja la establecida por la Constitución y las leyes federales de los Estados Unidos. Normalmente, las constituciones y las leyes de los Estados protegen a las personas de la discriminación en materia de vivienda, empleo, alojamientos, créditos y educación. Por ejemplo, la legislación de Minnesota prohíbe la discriminación en materia de ventas, alquileres o arriendos de viviendas. Minn. Stat. § 363.03 (1992). En Massachusetts es ilegal negarse a contratar o a despedir a alguien de su empleo por motivos discriminatorios, o discriminar en materia de educación. Mass. Ann. Laws ch. 151B, § 4; ch. 151C, § 1 (1993). California exige que todas las personas sean "libres e iguales" en alojamientos, prestaciones, instalaciones, privilegios y servicios de los establecimientos financieros. Cal. Civ. Code § 51 (1993). Y Texas prohíbe la discriminación en créditos o préstamos. Texas Revised Civil Statutes Annotated, art. 5069-207 (1993).

115. En diversas medidas, los Estados pueden prestar una protección que exceda de los requisitos mínimos de las leyes federales. Por ejemplo, Massachusetts amplía su protección contra la discriminación en el empleo a la prohibición de la discriminación por orientación sexual. Mass. Ann. Laws ch. 151B, § 4 (1993). La Ley de represión y protección contra el terrorismo en las calles de California garantiza a todos que no serán objeto de "intimidación, daño físico o las actividades de grupos y personas violentos", cualesquiera que sean su raza, color, convicciones, religión, origen nacional, sexo, edad, orientación sexual o minusvalía. Cal. Pen. Code § 186.21 (1993). Texas prohíbe la discriminación en la prestación de servicios médicos de urgencia. Tex. Health & Safety Code Ann. §311.02 (1993).

Derogación por los Estados de una situación de emergencia

116. Ni la Constitución ni las leyes de los Estados Unidos prevén la declaración de un estado general de emergencia que entrañe la suspensión del funcionamiento normal de la administración o permita derogar derechos fundamentales. Por el contrario, el requisito básico de una forma republicana de gobierno, las funciones generales de los tres poderes del Gobierno federal y la mayoría de los derechos civiles y políticos fundamentales de que disfrutaban las personas están contenidos en la Constitución y, de esa forma, siguen en vigor en todo momento, incluso en situaciones de crisis.

117. La única excepción a esa norma se refiere al privilegio del mandato de habeas corpus. El artículo I, § 9, cl. 2 de la Constitución declara que ese privilegio no se suspenderá, "a menos que, en casos de rebelión o de invasión, la seguridad pública lo requiera". Se considera que el Congreso tiene facultades para suspender ese privilegio; el Presidente Lincoln lo suspendió durante la Guerra Civil, pero solicitó la autorización del Congreso para hacerlo. Ex Parte Bollman, 8 U.S. (4 Cranch) 74, 101 (1807); Ex Parte Merryman, 17 Fed. Cas. 144 (No. 9487) (C.C.D. Md. 1861) (Taney, magistrado de jurisdicción, estimó inválida la actuación de Lincoln). El privilegio sólo se ha suspendido en otras tres ocasiones, siempre en virtud de un acto del Congreso.

118. En el nivel nacional, existe una prohibición legal general de utilizar las fuerzas armadas para hacer cumplir la legislación interna. Sin embargo, se autoriza al Presidente, en circunstancias limitadas, a ordenar la utilización de tropas federales que ayuden a las autoridades estatales y

locales a controlar la violencia y a reprimir las insurrecciones y hacer cumplir las leyes federales. El Presidente puede declarar también una emergencia en relación con situaciones internas de catástrofe (por ejemplo, en caso de terremoto, huracán, inundación o sequía), lo que permite al Gobierno federal prestar socorro en casos de desastre y asistencia de emergencia a los gobiernos estatales y locales y a las víctimas individuales de la crisis. Esas leyes, sin embargo, no permiten que el poder ejecutivo se inmiscuya en las competencias de los poderes legislativo o judicial del Gobierno federal ni se arrogue facultades de los Estados.

119. Otras leyes permiten al Presidente declarar emergencias nacionales con respecto a las relaciones exteriores y las transacciones económicas internacionales (proporcionando así la base, por ejemplo, para la aplicación de sanciones internacionales impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o por otra autoridad internacional competente). Aunque esas leyes permiten imponer sanciones civiles y penales por actividades prohibidas, siguen estando sujetas a las limitaciones constitucionales y no restringen derechos humanos fundamentales ni permiten la injerencia en el funcionamiento normal del Gobierno.

120. En virtud de las leyes estatales y locales, normalmente se permite a las autoridades competentes (gobernadores de Estados, alcaldes de ciudades, jefes de condados) adoptar una amplia variedad de medidas de emergencia de conformidad con el "poder de policía" general, a fin de hacer frente a las emergencias (por ejemplo, imponiendo toques de queda en casos de disturbios civiles, estableciendo cuarentenas para atender a problemas de salud pública o limitando la utilización del agua en caso de sequía). Aunque el "poder de policía" se reserva a los Estados en virtud de la Constitución, las medidas adoptadas en virtud de él no pueden limitar ni violar derechos federalmente protegidos. Por consiguiente, las personas conservan sus protecciones y derechos humanos constitucionales en todo momento y pueden impugnar ante los tribunales el ejercicio de las facultades para casos de emergencia. Por regla general, el ejercicio de esas facultades por el gobierno -a cualquier nivel- se somete a un examen judicial, que es especialmente minucioso cuando resultan afectados derechos y libertades individuales. En varios casos notables, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha invalidado medidas presidenciales adoptadas en situaciones de emergencia.

B. Autoridades competentes

121. Dentro del Gobierno federal, los tres poderes comparten la responsabilidad de la protección y promoción de los derechos fundamentales en virtud de la Constitución y de las leyes de los Estados Unidos. El Presidente se encarga de hacer cumplir las leyes. Dentro del Departamento de Justicia, incumbe a la Dirección de Derechos Civiles la responsabilidad principal de la aplicación efectiva de las leyes federales sobre derechos civiles. Entre éstas se encuentran las diversas leyes de derechos civiles mencionadas *supra*, así como leyes penales específicas que prohíben la privación dolosa de derechos constitucionales por funcionarios que actúen con facultades legales reales o aparentes, o mediante conspiración, la servidumbre no voluntaria y la injerencia violenta en actividades federalmente protegidas. Además, la mayoría de los restantes organismos tienen secciones de derechos civiles encargadas de hacer respetar estos derechos, dentro del ámbito de sus facultades.

122. La Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, organismo independiente legalmente establecido dentro del poder ejecutivo, reúne y estudia información sobre discriminación o denegaciones de la protección igual de las leyes por motivos de raza, color, religión, sexo, edad, minusvalía u origen nacional, o en la administración de justicia en esferas como derecho de sufragio, cumplimiento de la legislación sobre derechos civiles e igualdad de oportunidades en educación, empleo y vivienda. También evalúa las leyes federales y la eficacia de los programas oficiales de igualdad de oportunidades, y sirve de centro de intercambio de información sobre derechos civiles. La Comisión realiza investigaciones y formula recomendaciones al Presidente y el Congreso, pero no tiene facultades de ejecución independientes.

123. La Comisión de Oportunidades de Empleo Igual de los Estados Unidos, también un órgano independiente dentro del poder ejecutivo, trabaja para eliminar la discriminación por motivos de raza, color, religión, sexo, origen nacional, discapacidad o edad, en todos los aspectos de las relaciones de empleo. La Comisión investiga las supuestas discriminaciones, decide sobre la base de las pruebas reunidas, trata de lograr la conciliación cuando se ha producido una discriminación, inicia procesos judiciales y organiza programas de asistencia voluntaria para empleadores, sindicatos y organizaciones de las comunidades. La Comisión tiene competencias para vigilar todas las actividades de cumplimiento y ejecución relacionadas con las oportunidades de empleo igual de los empleados federales y los solicitantes, incluida la discriminación contra las personas con discapacidades.

124. En los niveles estatales y locales, hay una diversidad de planes y mecanismos para proteger y promover los derechos fundamentales. A nivel de los Estados, la responsabilidad de hacer cumplir las leyes se encuentra normalmente en la Fiscalía General o en oficinas separadas de derechos civiles o humanos dentro de la administración estatal o en el nivel de los condados. Ejemplos son la Comisión contra la Discriminación de Massachusetts, el Departamento de Derechos Humanos de Illinois, la Comisión de Derechos Humanos del Condado de Cook (Illinois), el Departamento de Empleo y Vivienda Dignos de California y la Comisión de Derechos Humanos de Texas. Muchas administraciones de grandes ciudades han establecido también oficinas o comisiones para ocuparse de las cuestiones de derechos civiles y de discriminación. Esas organizaciones varían. Algunas hacen hincapié en la aplicación de las leyes contra la discriminación en la vivienda y el empleo. Otras facilitan el desarrollo de las comunidades y estrategias para ocuparse de las cuestiones de derechos humanos. Ejemplos son la Comisión de Derechos Humanos de Boston (Massachusetts), la Comisión de Relaciones Humanas de Chicago (Illinois), la Comisión de Relaciones Humanas de Los Angeles (California) y la Comisión de Derechos Humanos de Austin (Texas).

125. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan también un papel importante para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos dentro de los Estados Unidos. Agrupaciones profesionales, como la American Bar Association (colegio de abogados de los Estados Unidos) y los diversos colegios de abogados estatales y locales prestan conocimientos jurídicos especializados así como foros para elaborar posiciones bien meditadas sobre la evolución jurídica y cuestiones de interés para los derechos humanos. Algunas organizaciones dedicadas principalmente a los derechos humanos, como, entre muchas otras, el Fondo de Defensa Jurídica y Educación de la

NAACP (Asociación Nacional para el Progreso de la Población de Color), el Fondo Mexicano-Estadounidense de Defensa Jurídica, el Consejo Nacional de La Raza, Amnesty Internacional, Human Rights Watch, el Comité de Juristas para los Derechos Humanos y la Agrupación Internacional del Derecho de los Derechos Humanos, intervienen activamente en el nivel nacional. Muchas iglesias y grupos religiosos, así como organizaciones que representan a grupos especiales con intereses también especiales en materia de derechos humanos (mujeres, niños, discapacitados, indígenas) participan activamente en el examen y aplicación de las leyes relativas a sus respectivos grupos.

C. Recursos

126. Las leyes de los Estados Unidos establecen recursos y medios para reparar las supuestas violaciones de derechos y libertades fundamentales. El método principal, si los recursos administrativos son insuficientes para obtener el resultado deseado, es recurrir a los tribunales judiciales. La persona que pretenda que se le ha denegado un derecho constitucionalmente protegido puede hacer valer ese derecho directamente en un procedimiento judicial ante un tribunal estatal o federal. Además, en los casos que entrañan "medidas estatales" o médicas "bajo apariencia de derecho estatal", la parte perjudicada puede solicitar daños y perjuicios y presentar una demanda de interdicción contra la persona responsable de la denegación de derechos, en virtud de la Ley de derechos civiles de 1871, 42 U.S.C. § 1983. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución, se puede reclamar judicialmente daños y perjuicios de los funcionarios federales, con sujeción sólo a las distintas doctrinas sobre exención de responsabilidad.

127. Muchas leyes federales prevén especialmente su aplicación mediante procedimientos administrativos o acciones civiles interpuestas ante los tribunales judiciales. Todos los Estados tienen procedimientos judiciales por los que pueden impugnarse las medidas adoptadas por sus funcionarios, aunque el procedimiento pueda tener diversos nombres (como "solicitud de revisión").

128. Cuando el Congreso lo haya dispuesto, el Gobierno federal puede interponer acciones civiles para prohibir actos o tipos de conducta que infrinjan algunos derechos constitucionales. Así ocurre, por ejemplo, en virtud de las principales leyes de derechos civiles examinadas *supra*. Así pues, el Fiscal General puede interponer acción, en virtud de la Ley de los derechos civiles de las personas internadas en instituciones, para defender los derechos de las personas que hayan sido internadas contra su voluntad en presidios, cárceles, hospitales e instituciones para los mentalmente retardados. De igual modo, la Ley de derecho de sufragio de 1965 autoriza al Fiscal General a interponer acción para reivindicar el derecho de sufragio sin discriminación por motivos de raza. El Gobierno federal puede perseguir también penalmente las violaciones de algunos derechos civiles, por ejemplo la denegación del debido proceso por abuso del poder de policía, y las conspiraciones para denegar derechos civiles. El Gobierno puede iniciar asimismo actuaciones penales contra los inculpados de uso o amenaza de la fuerza para infringir los derechos de alguna persona.

129. Toda persona procesada en virtud de una ley o en relación con un procedimiento público (como la selección de un jurado) que considere inconstitucional, puede impugnar esa ley como parte de su defensa. Esto puede hacerse en el contexto de actuaciones federales o estatales. Incluso

en el caso de acciones civiles, el demandado puede impugnar la constitucionalidad de la ley en que se base el litigio. Todo tribunal, desde el más bajo hasta el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, puede conocer de esa alegación de inconstitucionalidad, aunque normalmente ésta deba formularse cuanto antes para que pueda ser considerada. La detención realizada en virtud de una ley que se considera inconstitucional o como resultado de un procedimiento que, supuestamente, haya infringido un derecho constitucional, puede impugnarse también mediante una mandato de habeas corpus de un tribunal estatal o federal. En un grado limitado, se dispone también de recursos después de la condena, mediante mandatos federales o estatales de habeas corpus o, en el caso de condenas federales, mediante la presentación de un recurso contra la sentencia. En todos los Estados existen recursos similares como parte de su procedimiento penal.

D. Instrumentos de derechos humanos

Tratados multilaterales

130. Los Estados Unidos son actualmente parte en los siguientes instrumentos multilaterales de derechos humanos:

- Convenio sobre la esclavitud y Protocolo que lo modifica;
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud;
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados;
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer;
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer;
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio;
- Convenio N° 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

131. Además, los Estados Unidos se están ocupando activamente de la ratificación de estos tres tratados:

- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, a cuya ratificación dio el Senado su consejo y aprobación en 1990;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, firmada por los Estados Unidos en 1966, y cuya ratificación recibió el consejo y aprobación del Senado en 1994;

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

132. Por otra parte, los Estados Unidos han firmado, aunque no ratificado aún, los siguientes tratados multilaterales de derechos humanos:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

133. Los Estados Unidos han concertado además muchos tratados bilaterales (incluidos tratados consulares y tratados de amistad, comercio y navegación) que contienen disposiciones que garantizan diversos derechos y protecciones a los nacionales de países extranjeros, sobre una base de reciprocidad. En algunos casos, esos tratados pueden invocarse directamente, con ese fin, ante los tribunales de los Estados Unidos.

Carácter de Ley de los tratados

134. En virtud de la Constitución, los tratados debidamente ratificados son las leyes supremas del país, en pie de igualdad con las leyes federales promulgadas. En consecuencia, sustituyen a las leyes federales anteriormente aprobadas y pueden ser sustituidos a su vez por leyes federales aprobadas después, en la medida en que exista cualquier incompatibilidad. Como derecho federal, prevalecen también sobre las leyes estatales y locales incompatibles. Cuando afectan a cuestiones que anteriormente eran de la competencia de los gobiernos estatales y locales (en contraposición al Gobierno federal), pueden servir también para "federalizar" la cuestión, lo que afecta a la asignación de facultades entre los Estados y el Gobierno central.

135. Históricamente, la posibilidad de que la facultad constitucional de concertar tratados pudiera utilizarse para anular o invalidar leyes estatales y locales dio lugar a controversias políticas internas considerables, especialmente cuando resultaban afectados derechos individuales. Aunque se ha reconocido que el Congreso puede actuar en virtud de facultades concedidas por tratados cuando quizá, de otro modo, no las tendría (véase Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 (1920)), la utilización de esas facultades para modificar las leyes estatales y locales ha sido considerada por algunos como una injerencia en los derechos que la Constitución reserva a los Estados constituyentes. En consecuencia, se espera que toda modificación de las leyes de los Estados exigida por la ratificación de tratados se realice por el proceso legislativo ordinario.

136. Además, como cuestión de derecho interno, tanto los tratados como las leyes deben ajustarse a los requisitos de la Constitución; ninguna disposición de un tratado entrará en vigor como derecho de los Estados Unidos si contradice la Constitución. Reid v. Covert, 354 U.S. 1 (1957). Por ello, los Estados Unidos no pueden aceptar ninguna obligación impuesta por un tratado que limite derechos constitucionalmente protegidos, como ocurre con el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que vulnera la libertad de palabra y de asociación garantizada por la Primera Enmienda de la Constitución.

137. En consecuencia, al dar su consejo y aprobación a la ratificación de un tratado que afecte a los derechos de las personas, el Congreso debe considerar detenidamente las disposiciones específicas de ese tratado y su compatibilidad con las leyes estatales y federales vigentes, tanto constitucionales como ordinarias. Cuando haya elementos o cláusulas de un tratado que contradigan la Constitución, será necesario que los Estados Unidos formulen reservas a esos elementos o cláusulas, simplemente porque ni el Presidente ni el Congreso tienen facultades para anular la Constitución. En algunos casos se ha considerado necesario que los Estados Unidos manifestasen su interpretación de alguna disposición o compromiso de un tratado, o que formularan una declaración de la forma en que tenían la intención de aplicar esa disposición o compromiso.

Aplicación

138. En el sistema de los Estados Unidos, un tratado puede ser "inmediatamente ejecutivo", en cuyo caso puede invocarse debidamente por los particulares al litigar, sin necesidad de ninguna ley ejecutiva, o "no inmediatamente ejecutivo", en cuyo caso sus disposiciones no pueden ser aplicadas directamente por los jueces si no existe una ley para su ejecución. Esta distinción deriva de la interpretación hecha por el Tribunal Supremo del artículo VI, cl. 2, de la Constitución. La distinción es sólo de derecho interno; en ambos casos el tratado sigue siendo vinculante para los Estados Unidos en derecho internacional. Así, en el caso de los tratados de derechos humanos, un tratado "no inmediatamente ejecutivo" no concede a las personas, de por sí, el derecho a solicitar protección ante los tribunales nacionales, aunque los Estados Unidos sigan estando obligados a reconocer esa protección.

139. Siempre que cumplan sus compromisos y responsabilidades en virtud de tratados debidamente ratificados, los Estados Unidos consideran que siguen siendo libres, en general, para determinar las modalidades específicas de la aplicación de los tratados en virtud de su derecho interno. En otras palabras, a menos que se convenga concretamente en hacer las disposiciones de un tratado determinado parte del derecho interno judicialmente aplicable, los Estados Unidos pueden utilizar las distintas posibilidades que les ofrece su propio derecho para cumplir en el ámbito interno las obligaciones impuestas por un tratado.

140. Cuando es necesario para cumplir sus obligaciones en virtud de tratados, los Estados Unidos promulgan generalmente leyes de ejecución en lugar de hacer que el tratado sea "inmediatamente ejecutivo". Así, por ejemplo, para aplicar la Convención sobre el genocidio, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de ejecución de la Convención sobre el genocidio de 1987, recogida en 18 U.S.C. §§ 1091-93. Cuando se requiere legislación de esa índole, los Estados Unidos no depositan su instrumento de ratificación hasta haber promulgado la legislación necesaria. Por esta razón, por ejemplo, se han abstenido de depositar su instrumento de ratificación de la Convención sobre la tortura, aunque el Senado dio su consejo y aprobación para la ratificación de ese tratado en 1990. Las normas de ejecución no se aprobaron por el Congreso y se promulgaron por el Presidente hasta mayo de 1994.

141. Sin embargo, los Estados Unidos no consideran necesario aprobar leyes de ejecución cuando el derecho interno cumple ya suficientemente los

requisitos del tratado. Una vez más, la Convención sobre la tortura ofrece un ejemplo. Aunque para la ratificación final se esperó la promulgación de leyes que dieran a los tribunales de los Estados Unidos competencia penal en los actos de tortura cometidos extraterritorialmente, no se propuso ninguna ley nueva con respecto a la tortura dentro de los Estados Unidos, porque el derecho interno, en todos los niveles, prohibía ya los actos de tortura en el sentido de la Convención. De igual modo, como los derechos y libertades fundamentales garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que no sean aquellos con respecto a los cuales los Estados Unidos hayan formulado alguna una reserva) son protegidos desde hace mucho tiempo por las leyes federales, constitucionales y ordinarias, no se consideró necesario aprobar leyes especiales de ejecución para dar efecto a las disposiciones de ese pacto en el derecho interno. En consecuencia, ese importante tratado de derechos humanos se ratificó en 1992, poco después de que el Senado diera su consejo y aprobación.

IV. INFORMACION Y PUBLICIDAD

142. Cualquier persona interesada dispone fácilmente en los Estados Unidos de información relativa a los tratados de derechos humanos. Todos los tratados, incluidos los de derechos humanos de los que los Estados Unidos son parte, se publican por el Gobierno federal, primero en la Treaties and International Agreements Series (TIAS) y luego en la serie United States Treaties (UST), de muchos volúmenes. Anualmente, el Departamento de Estado publica una lista amplia de todos los tratados de los que los Estados Unidos son parte, denominada Treaties in Force (TIF). El requisito constitucional de que el Senado dé su consejo y aprobación a la ratificación de todos los tratados garantiza que exista una constancia pública de su examen, que normalmente comprende la comunicación oficial del tratado por el Presidente al Senado, las actas de la audiencia pública de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y el informe de la Comisión al pleno del Senado, juntamente con las medidas adoptadas por éste.

143. Los textos de todos los tratados de derechos humanos (los hayan ratificado o no los Estados Unidos) pueden obtenerse fácilmente también del Gobierno o de casi cualquier biblioteca pública o privada, ya que se han publicado en muchas recopilaciones no oficiales, y están disponibles asimismo en las principales base de datos computadorizadas. También se dispone fácilmente de la Recopilación de instrumentos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas (ST/HR/1).

144. Aunque no exista un programa educativo nacional en los Estados Unidos, la enseñanza de los derechos fundamentales - constitucionales, civiles y políticos -, se realiza por todo el sistema docente, desde las escuelas secundarias e institutos hasta los niveles superiores y universitarios. La mayoría de las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, tienen cursos de derecho constitucional en sus departamentos de ciencias políticas o administrativas. El derecho constitucional es asignatura exigida en los programas de las facultades de derecho, y la mayoría de ellas ofrecen hoy formación avanzada o especializada en la esfera de los derechos civiles y políticos, el derecho de la no discriminación y esferas conexas. Casi todos los programas de las facultades de derecho comprenden la enseñanza del derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos fundamentales. Se han publicado varios libros de texto

en esa esfera, entre ellos suplementos de documentación que contienen los textos de los instrumentos de derechos humanos más importantes. Las muchas agrupaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos de los Estados Unidos, que actúan libremente, contribuyen también a la conciencia y la comprensión públicas de los derechos y las normas internas e internacionales.

145. Por lo que se refiere especialmente al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la remisión original del tratado al Senado se publicó en 1978. (Message from the President of the United States Transmitting Four Treaties Pertaining to Human Rights, 95th Cong., 2d. Sess., Exec. E, Feb. 23, 1978). También se han publicado las actas de su examen por el Senado (véase Hearing before the Senate Committee on Foreign Relations, 102d Cong., 1st Sess., Nov 21, 1991, S. Hrg. 102-478; Report of the Senate Foreign Relations Committee, Exec. Rept. 102-23, March 24, 1992; 102 Cong. Rec. S4781-4784 (daily ed., April 2, 1992). El texto completo del tratado se ha publicado igualmente en el diario oficial del Gobierno federal (véase 58 Fed. Reg. 45934-45942, No. 167, Aug. 31, 1993). No. 167, Aug. 31, 1993). Se han enviado asimismo ejemplares del Pacto a los fiscales generales de todos los Estados y a los grupos constituyentes de los Estados Unidos, pidiéndoles que los distribuyan a los funcionarios interesados. También se ha puesto en conocimiento de los colegios de abogados estatales la ratificación por los Estados Unidos y el texto del tratado. Funcionarios públicos han participado en algunas presentaciones en reuniones académicas y de profesionales para subrayar la importancia de esa ratificación por los Estados Unidos.

146. Finalmente, en la preparación del presente informe se ha solicitado y tenido en cuenta el asesoramiento y la aportación de diversas organizaciones no gubernamentales y de otros profesionales especializados en derechos humanos, y el informe se distribuirá ampliamente al público en general y por mediación de grupos interesados, como los colegios de abogados y las organizaciones de derechos humanos.