

## LAS CORRELACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTINENTE AMERICANO. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS REGIONALES

Dada su naturaleza, el derecho internacional humanitario encontraba desde el principio aplicación en los conflictos armados entre Estados. Los organismos dedicados a aplicar esa rama jurídica entraban en operación cuando ocurría la contienda bélica entre dos o más países. Pero paulatinamente, y por razón misma de las cosas, se hizo necesario que el derecho humanitario rigiera en el caso de los conflictos armados internos, no internacionales, por ejemplo, en un caso claro de guerra civil en que se daban condiciones parecidas a las de una guerra internacional.<sup>1</sup>

El desarrollo de la sociedad internacional exigió, desde hace varios decenios, que en las circunstancias de ciertos tipos de conflictos armados internos, que no alcanzaran la categoría de una guerra civil, se aplicaran algunas normas del derecho internacional humanitario, con la participación de los organismos que existen para ello. La regla esencial es que el derecho humanitario se dirige a proteger a los caídos, a los vencidos en el combate, y con mayor justificación en el caso de una confrontación fratricida, que es aún más cruel y despiadada. Como resultado de esa evolución racional, además de los ya clásicos 4 Convenios de Ginebra, de 1949, sobre las víctimas de la contienda armada internacional, cuyo artículo 3 común a todas ellas establece pudiera decirse, un microsistema de reglas humanitarias aplicables al conflicto armado

<sup>1</sup> La bibliografía sobre el derecho humanitario ha venido ampliándose y cuenta hoy día con un buen número de obras. Una herramienta formidable está constituida por la obra fundamental *Bibliography of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict*, publicada por el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Instituto Henry Dunant, Ginebra 1981, en donde aparecen 5,166 libros y artículos sobre esta rama. Son de utilidad además, como obras de referencia; Casese, A. (editor) *The Humanitarian Law of Armed Conflict*, Napoli, 1979, (2 vols.); Bond, James E., *The Rules of Riot, Internal Conflict and The Law of War*, Princeton, 1974; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949*, Ginebra; Pictet, Jean, *Le Droit Humanitaire et la Protection des Victimes de la Guerre*, Leiden, 1973; Forsythe, David P., *Humanitarian Politics*, The International Committee of the Red Cross, Baltimore, 1977.

interno, se ha creado el Protocolo II de 1977, que amplía el artículo 3 de esos Convenios, y que constituye, además de un avance en la evolución, un nuevo y dinámico punto de partida para el derecho humanitario, que permite que el conflicto interno se someta de algún modo al derecho internacional, y que ese derecho humanitario se convierta en un cuerpo factible de métodos de acción.

El derecho internacional de los derechos humanos, por su parte, fue diseñado, desde sus comienzos, para impartir protección a las personas en caso de deficiencia de la tutela de su propio país, en épocas de paz, o normales, si se prefiere. Todo el aparato que se ha ido construyendo para otorgar la protección al individuo cuando existen violaciones de esos derechos básicos o bien para mejorar el sistema existente, fue pensado para tiempos de paz.<sup>2</sup>

Pero también, como en el caso del derecho internacional humanitario, la rama de los derechos humanos ha tenido que hacer frente a nuevas contingencias, y ha tenido que aplicarse y se continuará aplicando en estas situaciones penumbrosas de no paz, no guerra, que ocurren en el ámbito interno del Estado, como es el caso de subversión, el disturbio interno, etcétera.

Por una tercera parte, es digno de tomarse en cuenta que tanto el derecho internacional humanitario como el de los derechos humanos reconocen un substratum común, o sea el "mínimo indeclinable", como por ejemplo el derecho a la vida, a la integridad corporal, a la detención y al confinamiento en condiciones legales y humanas. Esto es, existe un área de contacto importante entre ambos. Los dos sistemas pueden aplicarse simultáneamente, no se excluyen, ya que puede haber situaciones en que al mismo tiempo, en el mismo lugar, y por las mismas circunstancias, unos grupos de personas merecen la acción de los organismos de uno de los sistemas, y otros grupos el de las instituciones y procedimientos de la otra rama.

Empero, ocurren, en los tiempos modernos, situaciones en que por alguna causa no pueden prácticamente aplicarse las normas de uno o

<sup>2</sup> Para un acceso al tema de los derechos humanos resultan recomendables: a) en relación con los derechos humanos en general, Cranston, Maurice, *What Are Human Rights?* New York, 1978; Henkin, Louis, *The Rights of Man Today*, Boulder, 1978; Henkin, Louis (editor), *The International Bill of Rights*, London, 1950; Luard, E., *The International Protection of Human Rights*, New York, 1967; Pennock, J. Donald, & John W. Chapman (eds.), *Human Rights*, New York, 1967; (NOMOS, XXIII), New York, 1981; Robertson, A. H., *Human Rights in the World*, Manchester, 1972. b) para los derechos humanos en la América Latina: Buergenthal, Thomas, "The Inter-American System for the Protection of Human Rights", en *Anuario Jurídico Interamericano*, OEA, Washington, 1982, pp. 80-120, Vasak, Karel, *La Commission Interamericaine des Droits de L'Homme*, Paris, 1968; Le Blanc, L. J., *The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights*, 1973 (tesis de doctorado, Iowa University).

de otro de esos derechos, bien porque se está en presencia de tensiones y disturbios internos, cercanos a la guerra civil, en que los derechos humanos no pueden exigirse por la situación de emergencia, y el derecho humanitario no puede entrar en vigor porque no se dan ahí en los supuestos básicos contemplados en los instrumentos internacionales respectivos. En esos momentos se produce un vacío, en que no actúa ni uno ni otro sistema.

Situado precisamente en medio del derecho internacional humanitario y del sistema internacional de los derechos humanos, pero participando de ambos se encuentra el derecho internacional de los refugiados. El problema de los refugiados se genera bien por violaciones masivas de derechos humanos, bien por conflictos armados internos, que van desde la guerra civil a los disturbios y tensiones internos, que causan la huida de grupos numerosos sustrayéndose del peligro o de la violencia. Pero consideremos que el derecho de los refugiados es una forma especial del llamado derecho humanitario. Lo importante es que esa rama jurídica, que se finca también en razones de solidaridad frente a la adversidad, a la aflicción humana, se ha venido integrando con solidez, con sus caracteres propios, hasta formar un cuerpo de normas y de principios de aquiescencia general, que además tiene establecido un microsistema de derechos humanos del refugiado. Esta nueva rama cuenta con un órgano internacional especializado en su protección.<sup>3</sup>

En consecuencia, existen tres robustos brazos del derecho internacional aplicables al individuo como sujeto de ese orden jurídico: el derecho humanitario, que entra en función a causa del conflicto armado, interno e internacional, y en situaciones similares: los derechos humanos, vigentes en todo tiempo, salvo en circunstancias de emergencia temporal; y el derecho de los refugiados, que opera en ocasión a desplazamientos masivos o importantes de personas, traspasando las fronteras de un país. Cada uno de estos sistemas posee un cuerpo propio de instituciones que le sirven.

Es factible observar que las tres ramas reconocen la misma raíz, que

<sup>3</sup> En lo que se refiere al derecho internacional de los refugiados, pueden consultarse: Grahl-Madsen, Ate, *Territorial Asylum*, Stockholm, 1980; W. Holborn, Louise, *Refugees, a Problem of Our Time, The Work of The United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, Metuchen, 1975 (2 vols.); Schnyder, F., "Les Aspects Juridique Actuels du Problem des Refugees", en *Recueil des Cours de L'Academie de L'Haye*, núm. 114, 1965, pp. 340-345; Krenz, Franz E., "The Refugee as a Subject of International Law", en *International and Comparative Law Quarterly*, núm. 15, 1966, pp. 90-116; Weis, P., "The United Nations Declarations of Territorial Asylum", en *Canadian Yearbook of International Law*, VII, 1969, pp. 92-149; *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en la América Latina*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, S.R.E., México, 1982.

es la solidaridad de la comunidad internacional puesta en marcha por el reconocimiento de que la humanidad es sólo una, y que los individuos que la componen merecen ser los destinatarios de la acción de esa comunidad cuando se afectan los supuestos básicos de la categoría de ser humano o cuando ocurren acontecimientos que causan padecimientos a grupos considerables de individuos. Existen principios generales y comunes a todos estos tres brazos del derecho de gentes.

Los tres sistemas diferentes en cuanto a que cada uno de ellos posee su propia fuente formal, las instituciones encargadas de protegerlos son diferentes, los métodos que ellas emplean para promover y tutelar los derechos del individuo son diversos en cada caso, y pudiera agregarse que tienen su propia filosofía.<sup>4</sup> Cada uno de los tres tiene su propia razón de ser, su dinámica propia, y sus líneas características de desarrollo. Empero, no puede negarse el parentesco común de esas tres ramas, y ellas se complementan admirablemente entre sí.

Existe, sin embargo, el problema que ya apuntábamos de que, en ciertos momentos, pueden ocurrir circunstancias que requieren la operación simultánea de dos o más de los sistemas expresados, o la intervención al mismo tiempo de varios de los organismos que se entienden con cada una de las ramas que nos ocupan. Por ejemplo, en hipótesis, una de las instituciones que investiga la situación de los derechos humanos en un país puede encontrar que además de las violaciones de los derechos puestos bajo su tutela ocurren casos de lesión al derecho internacional humanitario, al ejecutarse sin juicio a prisioneros resultantes de encuentros armados vecinos a la guerra civil, o que se maltrata a los refugiados que se encuentran en ese país. Ahí existiría materia para la actuación de varias de las instituciones especializadas.

Otro supuesto consiste en que la institución de los refugiados puede hallar que la causa de los desplazamientos masivos a otro país resulta de la violación persistente de los derechos humanos, y en ese caso podría obtenerse una acción del organismo tutelar de los derechos humanos a fin de que actúe, de ser posible, sobre las causas que provocan esos movimientos, con el propósito de reducirlos.

El problema se percibe más de cerca y en ocasión al conflicto armado interno, que por desgracia se ha presentado con intensidad y frecuencia en nuestra América Latina, y en mérito a la brevedad me circuns-

<sup>4</sup> Por ejemplo, el CIRC actúa siempre apolíticamente, con neutralidad e imparcialidad, el ACNUR también opera apolíticamente, a pesar de que los asuntos que maneja están cargados de política, la CIDH tiene que tomar en cuenta aspectos políticos, y no obstante que se ha mantenido en la línea de la objetividad y de la imparcialidad, no puede evitar que sus informes posean un cierto voltaje político, porque se discuten en el órgano político por excelencia de la OEA, la Asamblea General.

cribiré a tratar de las vinculaciones de los tres sistemas en esas situaciones y en el hemisferio americano.

Como antes expresábamos, la cuestión de los derechos humanos es aplicable en todo tiempo, pero existen circunstancias excepcionales en que no es factible hacerlos efectivos, bien por situaciones de emergencia, como las que se contemplan en el artículo 27 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que señala que pueden suspenderse las obligaciones contraídas por virtud de esa Convención, por cierto tiempo, por causa de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o la seguridad del Estado, bien por ocurrencia de una guerra civil en forma, o de un acusado conflicto interno de perfiles similares o parecidos, en el cual debe regir el derecho internacional humanitario en todas las formas, o bien, como en el caso de desplazamiento súbito de personas a la frontera, porque la autoridad especializada, el ACNUR por ejemplo, está ejerciendo ya su función bienhechora. En ese caso, debe buscarse la armonía de acciones, y no abstenerse, porque podría provocarse un vacío dañoso a la causa de esos derechos.

Veamos algunos casos específicos, bien conocidos por otra parte. En El Salvador tiene lugar un intenso conflicto armado interno, en el curso del cual el derecho humanitario debiera encontrar aplicación, de acuerdo con una interpretación correcta del artículo 3 común de los 4 Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, del 11 de diciembre de 1977, y de los cuales El Salvador es parte. Pero a la vez, es perceptible que se dan allí casos de violaciones de los derechos humanos básicos, y ello ha motivado la invitación del gobierno de ese país a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA para una visita *in loco*, que habrá de realizarse próximamente, para examinar alegadas violaciones a los derechos del hombre. A la vez, es bien conocido que existen, en varios países de la América Central y en México, un número considerable de refugiados salvadoreños, que provocan la acción del ACNUR. Puede observarse aquí la interconexión entre los tres métodos de protección; coinciden ellos en relación a un Estado en particular, generador de los problemas. Hay aquí, pues, campo para la acción coordinadora de las instituciones tutelares de los tres derechos específicos, para la debida protección de grupos numerosos y de personas afectadas directa e indirectamente por esa prolongada pugna intestina.

En Nicaragua, por razones de seguridad nacional invocadas por su gobierno, fueron desplazados hacia el interior del país un regular número de indios miskitos, y una parte de la población de este grupo étnico emigró hacia la República de Honduras, convirtiéndose en re-

fugiados. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue invitada por el gobierno nicaraguense para observar la situación de los derechos de ese grupo, y en el curso de su visita formuló recomendaciones a las autoridades de Nicaragua, las cuales solicitaron entonces a la Comisión que actuara como conciliadora de conformidad con el artículo 48, f) de la Convención de San José.<sup>5</sup>

La Comisión ha encontrado, en el curso de ese proceso, que le es menester el valioso concurso del ACNUR y del CIRC, pues hay involucradas cuestiones de derechos humanos, de derecho internacional humanitario, y de derecho internacional de los refugiados y por su parte ha ofrecido a estos organismos humanitarios toda la cooperación que dentro de sus atribuciones puede prestarles, a fin de buscar y de lograr una solución integral al problema de los desplazados y de sus familias, para la eventual repatriación de ellos. Puede observarse aquí la íntima vinculación entre los tres sistemas y las instituciones que tienen a su cuidado la aplicación de los derechos.

La CIDH ha recibido respecto a Guatemala quejas de violaciones, en territorio mexicano, a refugiados guatemaltecos de parte de las fuerzas armadas de Guatemala. Todo ello pone de manifiesto que en un momento dado se empalman los tres sistemas de protección, y requieren de accesos conjuntos y coordinados.

La Comisión, al promover la defensa de los derechos humanos, ha invocado las disposiciones de las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949, especialmente el artículo 3, y en particular, la Convención de Ginebra sobre Protección de las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, que, como se recuerda, es aplicable asimismo a los conflictos armados que no tienen un carácter internacional.

En el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua de 1978 la CIDH, señaló que las partes contendientes en una lucha armada interna tienen el deber de respetar a la población no combatiente y que, por lo mismo, se encuentra en estado de indefensión, y que esta obligación además estaba específicamente señalada en la convención mencionada en el párrafo anterior, de la que el gobierno de Nicaragua era parte por haberle ratificado el 17 de noviembre de 1953.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> El artículo 48 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala en el artículo 48 "Sección 4. Procedimientos, Artículo 48. 1 La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta convención, procederá en los siguientes términos... f) se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención".

<sup>6</sup> Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, Comisión Interame-

En otra ocasión, al examinar la condición de los derechos del hombre en Uruguay, la Comisión volvió a referirse a la íntima conexión entre esos derechos y las normas del derecho internacional humanitario. Ahí expresó:

18. La Comisión, de un modo general, ha condenado reiteradamente las prácticas utilizadas por grupos que con el propósito de imponer sus opiniones políticas e ideológicas, recurren a toda clase de acciones delictivas como homicidios, secuestros, asaltos, mantenimiento en cárceles privadas, y tratos crueles. Por otra parte, también de manera general, la Comisión ha sostenido en otras ocasiones que las autoridades no pueden privar a las personas subversivas del *tratamiento mínimo* a que tienen derecho los combatientes enemigos y los prisioneros, tanto en las guerras internacionales como en los conflictos armados sin carácter internacional.<sup>7</sup>

Este mismo tema de las correlaciones inevitables entre las normas del derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos vuelve a aparecer en ocasión al Informe de la CIDH sobre la Argentina, de 1980. Ahí se dijo:

Sin embargo, es igualmente claro que ciertos derechos fundamentales jamás pueden suspenderse, como es el caso entre otros, del derecho a la vida, del derecho a la integridad personal, o del derecho a un debido proceso. En otros términos, los gobiernos no pueden emplear, bajo ningún tipo de circunstancias, la ejecución sumaria, la tortura, las condiciones inhumanas de detención, la negación de ciertas condiciones mínimas de justicia como medios para restaurar el orden público. Estos medios están proscritos en las Constituciones y en los instrumentos internacionales, tanto regionales como universales.

La Comisión apoyó esto en las Convenciones de Ginebra de 1949, que “establecen reglas mínimas con respecto al tratamiento de los prisioneros, las que prohíben matarlos o torturarlos”.<sup>8</sup>

El papel de los organismos regionales en la implementación del de-

ricana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua*, OEA/Ser. L/V/II.45, doc. 16 rev. 1, 17 de noviembre de 1978, pp. 33-34.

<sup>7</sup> Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Uruguay*, OEA/Sec. L/V/II.43, doc. 19, con. 1, 31 de enero de 1978 (reimpresión 1980) p. 11.

<sup>8</sup> Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*, OEA/Sec. L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980.

recho internacional humanitario —esto es derecho de los combatientes, de la población civil, de las víctimas de la contienda, de los refugiados, etcétera, en el caso de conflicto armado interno no parece todavía muy claro, hace falta una buena dosis de coordinación.

Es verdad que en el caso del derecho internacional de los derechos humanos existen ya instituciones con una larga práctica, doctrina y aun jurisprudencia, pero no se han diseñado los dispositivos para la adecuada cooperación entre los diversos organismos involucrados.

El primer obstáculo puede consistir en esa vieja e improductiva confrontación entre las ventajas relativas del universalismo o del regionalismo. En un tiempo, por ejemplo, aquí en el hemisferio americano, se puso demasiado énfasis en el regionalismo, pero luego sobrevino la desconfianza hacia el sistema regional, y hubo inclinación hacia los organismos universales. El caso de las llamadas “medidas de seguridad colectiva” ejemplifica bien esto.

Pero no sólo existen dificultades doctrinarias, sino también de actitudes políticas de los organismos que se ocupan de derechos humanos, o del derecho internacional humanitario. A veces no es posible sincronizar oportunamente la acción de uno y de otro.

Hay, por último problemas causados por los métodos particulares de implementación y de aplicación de cada una de las tres ramas del derecho internacional, la del derecho internacional humanitario, la de los derechos humanos y la del derecho de los refugiados. Aunque las tres ramas reconocen las mismas raíces, pues provienen del mismo tronco, debe reconocerse que la aplicación de cada una de las partes la va diversificando en sus procedimientos, en sus resultados, amén de que en una aplican métodos y tradiciones regionales y en los otros organismos rigen los modos de organización internacional.

Los problemas que brevemente hemos mencionado como muestra son altamente preocupantes, y afectan una zona clave de la América Central. Es un cuestión que debe atenderse desde todos los puntos posibles, para abatir las penalidades de la población afectada, pero también para disminuir la violencia imperante, y arribar a alguna solución del conflicto, o por lo menos, para detener su agravamiento. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de una coordinación activa, permanente, una vigilancia constante, una intercomunicación bien extendida, una colaboración bien instrumentada, para preservar los derechos básicos de la persona humana, y para disminuir el índice de violencia y de crueldad. Es posible que a través de la acción concertada de las tres instituciones, el CIRC, el ACNUR y la CIDH, podría promoverse, en los países sacudidos por el conflicto, una legislación interna más favorable y procesos legales más adecuados para la protección de todas esas

víctimas de las contiendas internas. Es razonable pensar que los esfuerzos unidos de las tres instituciones alcanzarían en este hemisferio, particularmente en Centro América mayores resultados que cada uno de ellos actuando por su parte.

Es claro que existen problemas para lograr la operación combinada de las tres instituciones, porque cada una de ellas actúa con métodos diferentes, con autoridad y funciones emanadas de instrumentos internacionales diversos entre sí, con actitudes diferentes frente a los gobiernos, con una filosofía propia. Por otra parte, cada una de las ramas comporta su propia autonomía, sus conceptos propios. Dos de ellas por lo menos son adversas a cualquier complicación política, y además procurarán mantener una confidencialidad y una discreción extremas. A mayor abundamiento, debe tomarse en cuenta que una de ellas es de tipo regional y las restantes son universales, y ahí existe una discapacidad adicional. No es fácil, por tanto, conciliar todos los extremos implícitos, y algún tiempo tendrá que pasar para lograr un grado razonable de confianza y de familiaridad que permita la cooperación pronta y activa, casi automática podríamos decir, entre todas ellas en caso de ocurrencia de conflictos como los que se han especificado antes.

Resulta difícil también, a estas alturas, concebir un órgano de coordinación que pudiera sinergizar, en América los empeños de las instituciones internacionales humanitarias y de derechos humanos. Es todavía demasiado temprano para ello.

Pero tiene que comenzarse la tarea, y de hecho, ha empezado paulatinamente un cierto nivel de cooperación bien entendida, de cuyos resultados depende mucho para ir avanzando hacia ese ideal de la colaboración integral. La labor de conciliar en nuestro hemisferio los esfuerzos de todos esos organismos, apenas empezada, debe proseguirse con talento y con denuedo, sin desaprovechar ninguna oportunidad, hasta lograr una colaboración eficiente. La exige la razón misma de las cosas. La requiere la necesidad de los pobladores de esta parte del mundo de contar con seguridad jurídica y con protección frente a la amenaza al maltrato y a la violencia, para una convivencia más productiva para la causa de la paz y del entendimiento humano, y para llegar a una auténtica democracia.

César SEPÚLVEDA