

VINCULACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS REFUGIADOS

El complejo problema de los refugiados en la América Latina, que empezó a darse hace sólo una década en nuestro hemisferio, se ha ido agravando año tras año y amenaza degenerar en conflictos entre Estados y a producir serias fricciones en el interior de ellos. Existe una justificada causa de alarma. Antes que esta sería cuestión se vuelva intratable en perjuicio de miles de seres humanos, y que amenace las relaciones interamericanas, es menester buscar las soluciones más aptas para reducirla, imaginar los procedimientos más idóneos para manejarla, y ayudar a crear las instituciones más adecuadas que auxilien en el urgente problema. Los juristas internacionales, los funcionarios de organismos intergubernamentales especializados, los miembros de las instituciones humanitarias no gubernamentales, y quienes nos ocupamos de la tutela de los derechos humanos tenemos el deber de proponer, juntos o individualmente, las medidas más congruentes. Hace dos años me permití señalar en un trabajo al respecto¹ que ya era urgente que se empezaran a tomar las providencias del caso, antes de que el problema desbordara el sistema internacional actual de los refugiados; hoy expreso con preocupación que desde entonces la cuestión ha tomado caracteres agudos para los países afectados y amenaza la pacífica convivencia de la región mesoamericana. El apremio es ahora mayor.

En esta tarea debe realizarse una buena suma de estudios y examinarse con cierto atrevimiento muchas vías, aun aquellas que parezcan heterodoxas. Desde mi punto de vista, entre otras cosas, debiera intentarse en América la coordinación de acciones entre organismos dedicados al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos y las que tienen a su cargo el derecho internacional de los refugiados. Por ello he venido predicando —tal vez prematuramente— la sinergia y la sincronización de los esfuerzos de las instituciones humanitarias y de derechos humanos en el hemisferio, así como una armonización de las normas jurídicas de los respectivos campos, para que se trabaje conjun-

¹ "La protección a los refugiados en América. Alcances y limitaciones", *Anuario Jurídico Interamericano*, Washington, D. C., 1982, pp. 233-282.

tamente en pro de una mayor protección y de una mayor seguridad para los hombres frente al peligro, al maltrato, a la persecución y a la violencia que los hace desplazarse a tierras extrañas.² En otras palabras, ha de trabajarse para lograr la genuina vinculación entre el derecho internacional humanitario, los derechos del hombre y la protección internacional a los refugiados, así como la de las instituciones que sirven a estas tres ramas del derecho internacional.

Existe entre las ramas mencionadas gran afinidad, porque las tres obedecen a las mismas razones, o sea, la protección a la persona humana en su integridad o en sus derechos básicos. Todas ellas buscan, por métodos un tanto diferentes, aliviar la suerte de seres infortunados, que por acción del Estado o de sus agentes, por los conflictos armados internos o internacionales, por el temor a la violencia que los rodea, o huyendo de calamidades, son víctimas de circunstancias que producen la necesidad de protegerlos, siempre con fundamento en normas jurídicas. El elemento común de esos tres brazos es el respeto a la persona humana.

Para correlacionar las tres ramas, o dos de ellas que sea, y obtener su aplicación efectiva, existen numerosos obstáculos y es menester encontrar fórmulas técnicas muy apropiadas para realizar esas vinculaciones y a la vez, es necesario crear el ambiente político adecuado a fin de que ellas puedan operar. El jurista tiene ante sí una tarea formidable para hallar y proponer las normas del caso, y esos empeños deben merecer los auspicios del gobernante, del dirigente político, pues de otra suerte las reglas obtenidas no tendrían sentido en un vacío político.

Para mejor entender el campo en que es necesario actuar, esbozemos brevemente el origen, la naturaleza y el alcance de cada una de estas tres ramas que se busca coordinar.

Tomemos en primer lugar el derecho internacional humanitario: el derecho internacional humanitario es el más antiguo de los tres, y tiene una historia distinguida y además irreprochable. Empieza a nacer en 1883 y se debe exclusivamente a los esfuerzos altruistas de la Cruz Roja Internacional, aún antes de que fuera reconocida internacionalmente por la Sociedad de Naciones en 1919. Se ha ido desarrollando firmemente, no obstante los tremendos obstáculos que se han interpuesto en su camino, por la falta de comprensión de muchos Estados. Podría agregarse además que de alguna manera ha influido sobre las otras dos ramas. Es de lo más interesante observar que es un derecho creado

² Por ejemplo, en el artículo "Las correlaciones entre el derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos en el Continente Americano. El papel de los organismos regionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 51, septiembre-diciembre de 1984, pp. 905-913.

por la gestión de un organismo no gubernamental de gran generosidad y visión, apoyado en el indiscutible valor moral de que los caídos, los vencidos en el combate, los heridos y enfermos y la población civil inocente en el caso de la contienda armada merecen protección.

Como bien se sabe, el derecho internacional humanitario está contenido básicamente en las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, y de una manera especial, en el artículo 3 común a todas ellas. Puede observarse que el párrafo 1 de dicho artículo 3 contiene puro derecho humanitario, esto es, derecho internacional humanitario *stricto sensu*, pero también, en sus incisos *a)*, *b)*, *c)* y *d)* recoge derechos humanos básicos, válidos en tiempos de paz y en tiempos de guerra.³ En efecto, ahí se prohíben los atentados a la vida y a la integridad corporal de las personas, especialmente el homicidio y todas las torturas y suplicios. La toma de rehenes, los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio, tramitado ante un tribunal regularmente

³ El artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra expresa textualmente:

Artículo 3. "En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, cada una de las Partes contendientes tendrá la obligación de aplicar por lo menos las disposiciones siguientes:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso de los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A tal efecto, están y quedan prohibidos, en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas:

a) Los atentados a la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios;

b) La toma de rehenes;

c) Los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) Las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio, emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2. Los heridos y enfermos serán recogidos y cuidados. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las Partes contendientes.

Las Partes contendientes se esforzarán, por otra parte, en poner en vigor por vía de acuerdos especiales la totalidad o parte de las demás disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las disposiciones precedentes no tendrá efecto sobre el estatuto jurídico de las Partes contendientes".

constituido, provisto de garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados. Vemos ahí una trabazón necesaria entre el derecho humanitario propiamente dicho, y los derechos humanos. La presencia de los derechos humanos junto a las normas humanitarias revela pues que puede haber también conexidad de métodos y de instituciones para tutelar unos y otros derechos al mismo tiempo por organismos encargados de defender los derechos humanos, actuando de consuno con las otras instituciones.

Una de las dificultades para obtener la vinculación entre el derecho humanitario y los derechos humanos radica, entre otras cosas, en las distintas concepciones que se tienen al respecto entre los que administran el derecho internacional humanitario y los que tutelan los derechos humanos. Por ejemplo, los primeros sostienen que el derecho internacional humanitario es una rama autónoma, que sus fuentes son específicas —los tratados sobre la humanización de los efectos de la contienda armada—, que los métodos para proteger el derecho humanitario son diferentes, y que los órganos para tutelarlos son también diversos. Se expone también que en el caso de los derechos humanos los sujetos obligados son los Estados, en tanto que en el humanitario también resultan obligados ciertos grupos armados, como los guerrilleros, los subversivos, etcétera.⁴ En cambio, un numeroso grupo de especialistas insiste en que el derecho humanitario es sólo una rama del derecho internacional de los derechos humanos, y que los derechos humanos aportan necesariamente la base del derecho internacional humanitario.⁵ Por ejemplo, Robertson hace ver que los derechos humanos abarcan los derechos básicos de todos los seres humanos en donde quiera, en todo tiempo, en tanto que el derecho humanitario se refiere a los derechos de ciertas categorías de seres humanos, tales como los enfermos, los heridos, los prisioneros de guerra, los civiles, en circunstancias particulares, y en periodos de conflicto armado.

En apoyo de su tesis, Robertson expone el caso del Pacto de Derechos Civiles y Políticos,⁶ que prescribe que ni aun en tiempo de guerra pueden derogarse ciertos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la prohibición de la tortura o de tratamiento inhumano, la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, la prisión por deudas, la

⁴ Véase al respecto, Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, 15a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 528-534.

⁵ Entre otros Robertson, A. H., *Human Rights in the World*, Manchester, 1972, pp. 175 y ss.

⁶ Por ejemplo, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

no retroactividad de la ley penal, el derecho de personalidad y la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Pero el asunto no parece muy claro, porque, por una parte, ¿podría la Cruz Roja, dada su especialidad y sus métodos particulares, actuar ante las autoridades para tutelar los derechos humanos que se contienen en el microsistema del artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra?, y por la otra, en tiempo de guerra internacional, ¿cómo sería factible hacer efectivos los derechos humanos del Pacto por parte de organismos intergubernamentales eminentemente civiles, y además cargados de política?

En realidad, ambas ramas convergen en ciertos momentos. No se excluyen. En ocasiones, y como se verá en seguida, ambas se traslapan, y en ese momento puede tal vez producirse un posible problema de competencia preferente de alguno de los organismos encargados de ver por estos derechos. Ello indica que es necesario un cierto grado de cooperación y de coordinación entre los métodos de una y los métodos de la otra, especialmente en las áreas penumbrosas o en áreas difíciles.

El asunto ofrece mejores perspectivas en el caso del Protocolo II de 1977 anexo a las Convenciones de 1949, porque extiende las reglas del artículo 3 común a las cuatro Convenciones a los conflictos de carácter interno, y ahí sí pueden enlazarse de mejor manera las actividades protectoras de los organismos intergubernamentales especializados, en derechos humanos con las del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), sobre todo, en la América Latina.⁷

Conviene, por último, en relación a esto señalar que hay en marcha un movimiento para extender el concepto de derecho internacional humanitario. En la concepción estricta de esa rama se mantiene que el derecho internacional humanitario es sinónimo con el "derecho a la guerra", o sea, para unos el derecho internacional humanitario es aquel aplicable a los conflictos armados (por ejemplo, Pictet, pp. 11-17).⁸ Mas ya son varios los especialistas que señalan, desde hace tiempo, que se necesitan nuevas bases teóricas para el sistema entero del derecho internacional humanitario, "liberándolo de las cadenas que lo atan al derecho de la guerra", y fundarlo en el nuevo concepto del derecho

⁷ Sobre esto puede verse Sepúlveda, César, "Los derechos humanos y el derecho internacional humanitario ante la subversión en la América Latina. (Aspectos jurídicos)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 49, enero-abril de 1984, pp. 141-152.

⁸ Pictet, Jean, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, Leiden, 1973; Sevinarski, Christophe, *Introducción al derecho internacional humanitario*, San José, Costa Rica, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1984; Izquierdo, Emilio, *Apuntes de derecho internacional humanitario*, Quito, 1983.

de la cooperación internacional (*v. gr.* Kimminich, pp. 66-72),⁹ o sea, el derecho humanitario para tiempos de paz, para lo cual es necesaria una mayor aceptación de los Estados y el reconocimiento de que cada miembro de la comunidad internacional tiene cierta obligación de prestar ayuda humanitaria, en momentos de emergencias, como la hambruna, o de calamidades, como terremotos, huracanes, etcétera. En esta nueva percepción del derecho internacional humanitario se afirmaría el carácter de sujeto del orden internacional del CICR, que ya tiene ganado, pero que muchos autores no le reconocen y habría una mayor correlación entre éste y otros organismos internacionales intergubernamentales, por ejemplo, los de derechos humanos y los del derecho de los refugiados. Pero convengamos que aún estamos distantes de esas metas. Ha habido tímidos esfuerzos de parte de la Comunidad Internacional, como cuando se creó en 1971 la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Ayuda en Casos de Catástrofe UNDRRO,¹⁰ mas la tarea es gigantesca, y faltan los recursos que habría que asignar a ella. Empero, no perdamos de vista la tendencia latente hacia nuevas formas del derecho internacional humanitario. El impulso de solidaridad universal lo reclama.

El derecho internacional de los derechos humanos es relativamente nuevo. En justicia debe decirse que el movimiento para tutelar esos derechos internacionalmente empieza en América. Ya la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, o de Chapultepec de 1945 —que ha permanecido casi ignorada en la literatura internacional—, se había declarado en favor de esos derechos.¹¹ La Resolución XL, llamada “Declaración de México” encargó al Comité Jurídico Interamericano un proyecto de convención regional sobre los derechos y deberes internacionales del hombre.¹² En otra Declaración, la IX, proclamaba enfáticamente “la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguarda de los derechos del hombre”. A las pocas semanas tuvo lugar la Confe-

⁹ Kimminich, Otto, *Humanitäres Völkerrecht-humanitäre Aktion*, München, 1972.

¹⁰ Resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Asistencia en casos de desastre natural y otras situaciones de desastre”.

¹¹ No abunda la literatura sobre tan importante Conferencia, que entre otras cosas aportó muchas reformas al proyecto de Dumbarton Oaks sobre organización internacional. Consúltese: *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz. Acta Final*, Washington, Unión Panamericana, 1945; *Diario de la Conferencia de Chapultepec*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1945; Margaret Ball, “Recent Developments in Inter American Relations”, *The Yearbook of World Affairs*, London, 1949.

¹² Puede verse en *Conferencias Internacionales Americanas*, Washington, Unión Panamericana, Departamento Jurídico, 1956 (2o. suplemento) pp. 20-25, en p. 23.

rencia de San Francisco, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los 21 Estados de la América Latina formaban un bloque muy poderoso y respetable entre las 51 naciones que crearon la Carta de la ONU. No es extraño que aparezcan en la Carta, en el Preámbulo y en varios artículos de ella, resonancias de las manifestaciones que emergieron de Chapultepec, o sea, la preocupación de la necesidad de instituir y de proteger esos derechos humanos, por vía internacional, cuando es deficiente el sistema interno de su protección.

El entusiasmo americano por los derechos internacionales del hombre se manifiesta de nuevo en Bogotá, en 1948, en la IX Conferencia de Estados Americanos, donde se creó la organización regional, la Organización de Estados Americanos (OEA). Ahí se proclamó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,¹³ prueba del interés por esas cuestiones. En diciembre de ese mismo año surge la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, también importantísima. Ambos documentos al principio fueron vistos sólo como meros pronunciamientos idcales, como metas inalcanzables en mucho tiempo. Sólo unos cuantos visionarios, como René Cassin intuyeron que la Declaración Universal se convertiría en un punto básico de referencia y en una especie de conciencia internacional. Ambas Declaraciones, cada una en su campo, fueron factores importantes para la posterior conclusión de los Pactos de las Naciones Unidas y de las Convenciones Regionales —Europea, Americana y Africana— sobre derechos humanos. Pero sobre todo, esas Declaraciones cumplieron con la relevante función de familiarizar a los Estados, los antiguos y los que luego alcanzaron la independencia, con la noción de que el asunto de los derechos humanos no es de la exclusiva jurisdicción de los Estados, sino del interés general de la comunidad de Estados. De no haber existido esos instrumentos no se hubiesen desarrollado las funciones de los organismos intergubernamentales a quienes se les encargó vigilar y proteger esos derechos fundamentales.

El campo es demasiado amplio para continuar tratándolo aquí, y por eso me concretaré a examinar el desarrollo del fenómeno en la América Latina. En este hemisferio sólo hasta 1959 tuvo lugar la aparición de instituciones tutelares de los derechos humanos, con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).¹⁴ La Comi-

¹³ Resolución XXX de la Conferencia de Bogotá, *Novena Conferencia Interamericana. Acta Final*, Bogotá, 1948.

¹⁴ Al respecto, puede verse Sepúlveda, César, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1960-1981)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 46, enero-abril de 1982, pp. 147-162.

sión se entendió por varios años sólo con derechos civiles y políticos, pero al entrar en vigor, en 1978, la Convención Americana de Derechos Humanos, o de San José, de 1969, este cuerpo empezó a ampliar su ámbito de acción y a asumir funciones limítrofes. El sistema interamericano de los derechos humanos contiene zonas en donde se percibe la vinculación con el derecho internacional humanitario y también con el derecho de los refugiados y de ahí esta extensión de atribuciones.

Así, el artículo 27 de la Convención de San José¹⁵ establece la posibilidad de suspender, bajo ciertas condiciones, algunas de las garantías estatuidas en la Convención, por ejemplo, en caso de guerra —y por inferencia también en caso de conflicto armado interno— y siempre que se mantengan los derechos que taxativamente se mencionan en el párrafo 2 de esa misma disposición. Ello hace concurrentes las competencias de los organismos de derecho internacional humanitario y los de los CIDH, y genera la necesidad de una colaboración estrecha entre ambos sistemas. Hay protagonistas del conflicto armado interno a quienes se les niegan los derechos humanos elementales, y civiles que se ven afectados en sus derechos fundamentales por las medidas tomadas por las autoridades para reprimir el conflicto. Sólo en una cooperación bien entendida entre esos organismos podría tenerse éxito para preservar la dignidad humana y tutelar a los que sufren lesión en esos derechos básicos.

Desde otro punto de vista, la CIDH, por mandato expreso de sus instrumentos constitutivos, debe aplicar la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, en la que se encuentra referencia al asilo territorial (artículo XXVIII). Ya en otro trabajo me

¹⁵ Artículo 27. "Suspensión de garantías:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autorizará la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3. (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4. (Derecho a la vida); 5. (Derecho a la integridad personal); 6. (Prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9. (Principio de legalidad y de retroactividad); 12. (Libertad de conciencia y de religión); 17. (Protección a la familia); 18. (Derecho al nombre); 19. (Derechos del niño); 20. (Derecho a la nacionalidad); 23. (Derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos".

Compárese este artículo con el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, transcrito en nota 3.

había permitido señalar las dificultades que ofrece esta norma,¹⁶ pero de cualquier modo es incuestionable que existe una trabazón con el derecho internacional de los refugiados ya que, como apuntábamos en el mencionado trabajo, ella ha influido para amacizar el principio de no devolución (*non refoulement*), vital tanto en el asilo como en el derecho de los refugiados, y hace también aplicable, en el trabajo de la Comisión, en cuanto procede, la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas, de 1954.¹⁷

Vemos, pues, una vinculación estrecha entre las normas del derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos, y también entre esta rama y el derecho internacional de los refugiados. A la vez, pueden fácilmente percibirse vínculos entre el derecho humanitario y el de los refugiados, que de alguna manera están emparentados, pues ambos buscan aliviar las condiciones de quienes se ven afectados por una contienda armada, interna o internacional, y los dos están fundados en consideraciones de justicia social internacional.

El derecho internacional de los refugiados es una rama también nueva del derecho de gentes, que se ha ido formando rápidamente para hacer frente a un problema típico de nuestro convulso tiempo, el de los desplazados, cuyo número por desgracia va en aumento. Actualmente existen más de doce millones de ellos en el mundo, más del doble que hace apenas veinte años, y en América el fenómeno está tomando proporciones peligrosas. La cuestión de los refugiados amaga a las relaciones de varios de los países centroamericanos y es evidente la necesidad de estudiar esta rama en nuestro medio, y sus relaciones con otros sistemas, en busca de sus mejores aplicaciones en nuestra parte del mundo.

En el Coloquio de Cartagena, Colombia, sobre la Protección Internacional a los Refugiados en América Central, México y Panamá¹⁸ y en el que participaron destacados especialistas, se examinaron de nuevo las instituciones, las funciones de ellas y los métodos del derecho internacional de los refugiados, y ahí quedó una vez más de manifiesto que se trata de una parte importante del derecho internacional, que el problema en América Latina es agudo y que se requería la acción concertada de gobiernos, organismos internacionales y del Alto Comi-

¹⁶ Citado en la nota 1, arriba (pp. 239-349).

¹⁷ Puede vérselo en Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Collection of International Instrument Concerning Refugees*; 2a. ed., Geneva, 1970, p. 264.

¹⁸ Noviembre 19-22, 1984, organizado conjuntamente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Universidad de Cartagena de Indias y

sionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).¹⁹ Agregaré también que sus normas se relacionan muy de cerca con las de los derechos humanos en tanto que los refugiados, además de sujetos de su rama particular lo son de las garantías que consagra el sistema de los refugiados humanos. Este sistema está presente en todo momento de la estancia de los refugiados en el país que les recibe, pues además del derecho a la asistencia material, médica, de alojamiento que les dispensa el derecho de los refugiados, deben gozar, como seres humanos, de los derechos individuales básicos que no se les puede regatear, como el de la vida, el de la personalidad jurídica, derecho a la integridad personal, derecho al justo proceso legal, la práctica de una religión, obtener trabajo, adquirir propiedad, dedicarse a los negocios, aplicar a una profesión, y otros. Hay pues una interconexión de sistemas jurídicos en el tiempo y en el espacio.

Volvamos ahora al punto de la cooperación en nuestra América entre organismos que se dedican a tareas humanitarias, aquellos que tienen a su cargo la protección a los derechos humanos, y los que miran por los refugiados.

En un pequeño trabajo de reciente publicación²⁰ me he permitido exponer, desde el punto de vista de miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las vinculaciones de los tres sistemas tutelares en ciertos casos críticos o de emergencia, como el del conflicto armado interno, como el de la suspensión de los efectos de la Convención Interamericana de Derechos conforme al artículo 27 de la misma, que se examinó antes, o bien, en las circunstancias del desplazamiento súbito de personas a la frontera. La Comisión ha entendido, y así lo ha manifestado en sus Informes, que existe una interconexión visible entre los tres métodos de protección cuando simultáneamente emergen en un Estado problemas que atañen al mismo tiempo a los tres sistemas, y que debe buscarse la armonía de acciones de cada uno de los organismos encargados, para que no se produzca un vacío dañoso a la causa de unos y de otros derechos, y para que al mismo tiempo se protejan mejor los derechos en virtud del esfuerzo concertado de las instituciones actuando en colaboración.

En algunos Informes de la Comisión desde 1978 es factible encontrar que ella ha invocado las disposiciones de las Convenciones de Ginebra para señalar al Estado responsable que había cometido violacio-

el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, bajo los auspicios del gobierno de Colombia.

¹⁹ Véase la publicación *Declaración de Cartagena*, del ACNUR, enero de 1985.

²⁰ Se menciona en la nota 2 (p. 909).

nes a los derechos humanos al no respetar a la población no combatiente en una lucha armada interna. En otra ocasión se refirió a las normas del derecho internacional humanitario para indicar 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 que no tienen carácter internacional. En diferente instancia, la Comisión, apoyándose en las Convenciones de Ginebra de 1949, decretó que ciertos derechos fundamentales jamás pueden suspenderse, como es el caso entre otros del derecho de la vida, del derecho a la integridad personal o el derecho al debido proceso, y que por tanto, 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.

Esto es, en los casos de conflicto armado interno, que desgraciadamente se han repetido en nuestro hemisferio, la Comisión no vaciló, para tutelar los derechos humanos, en utilizar las normas aptas contenidas en otros instrumentos internacionales afines a la Convención de San José, fundándose en que en materia de derechos humanos concede un amplio campo a la interpretación funcional y extensiva al artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual los tratados de derechos humanos y por ende los de derecho humanitario son *ius cogens*, esto es, contienen normas imperativas.

Eso por lo que se refiere al conflicto armado interno. Pero también en circunstancias no bélicas, la CIDH ha buscado la colaboración de los otros órganos afines. El trabajo de la Comisión es ahí más constructivo y más factible de realizarse en combinación con los otros órganos de derecho humanitario y de refugiados. Por ejemplo, el caso del desplazamiento de los indios miskitos en Nicaragua es bastante ilustrativo de esto. En 1981, invocando razones de seguridad nacional, el gobierno de ese país removió de la frontera con Honduras un número aproximado de once mil ciudadanos nicaragüenses de origen miskito, para ubicarlos en establecimientos situados a unos sesenta kilómetros de la línea divisoria. Una parte de ese grupo étnico, aproximadamente ocho mil, emigraron hacia la República de Honduras, convirtiéndose en refugiados. Frente a los cargos que les lanzaron algunas organizaciones, las autoridades nicaragüenses solicitaron a la Comisión que practicara una visita de inspección y que observara la situación de ese grupo étnico. El gobierno indicado pidió más tarde a la Comisión que actuara como conciliadora, de conformidad con las disposiciones de la

Convención de San José.²¹ El procedimiento de conciliación de los diferentes sectores involucrados no pudo llevarse a efecto, y la Comisión se vio obligada a dar por concluida su función conciliadora y a publicar su Informe.²² Pero durante los dos años en que estuvo cumpliendo esta encomienda, la CIDH obtuvo del gobierno que se admitiera la acción de otros organismos afines, como el CICR —para visitas a las cárceles de Puerto Cabezas y otros lugares, así como para auxiliar en la comunicación entre miskitos en Nicaragua y miskitos refugiados en Honduras— y la del ACNUR, también para mantener comunicación entre unos y otros desplazados, para tratar de reunir a las familias dispersas, así como para observar los establecimientos de este grupo étnico en el noroeste del país, y también con el objeto de facilitar la repatriación eventual de los que se encontraban en Honduras y quisieran regresar voluntariamente y con todas las garantías del caso. Es justo dejar constancia aquí del destacado y benemérito trabajo del ACNUR, y también, aunque en menor medida, del CICR. Ello permitió a la Comisión no sólo captar en detalle los problemas inherentes, sino formular recomendaciones a las autoridades nicaragüenses sobre cómo preservar los derechos humanos en esa etnia, muchas de las cuales fueron cumplidas por ese gobierno. La íntima vinculación entre los tres sistemas jurídicos y entre las instituciones que tienen a su cuidado la aplicación de los derechos se reveló en esta ocasión de modo palpable.

Llama la atención, sin embargo, que el Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica, que se está considerando en este Coloquio de Cartagena, en la parte relativa a los derechos humanos (capítulo II, Asuntos Políticos), pero sobre todo en la que trata extensivamente de los refugiados (capítulo III, Asuntos Económicos), no hable de una conveniente cooperación entre el ACNUR y la CIDH, tal vez por una distorsión óptica del momento, pues no se explica esa omisión, ya que el trabajo coordinado de ambas instituciones puede producir mejores resultados en lo que se refiere al apoyo de la labor del ACNUR, a la repatriación de los desplazados, a la protección de

²¹ Artículo 48 f) Véase también Sepúlveda, César, "El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos, *Derechos Humanos en las Américas, Homenaje a la memoria de Charles A. Dunshee de Abranches*, Washington, 1985, pp. 241-252.

²² "Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito" y "Resolución sobre el proceso de solución amistosa sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito". Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, 1984, OEA/Ser. L/V/11.62, doc. 10 rev. 3 a 9 de noviembre de 1983.

los refugiados y para buscar erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados. Debemos esperar que se corrija esa falla.

Pese a todo, el camino para la cooperación está abierto, y es bastante ancho. Hay campo en la cooperación para actuar, cooperación para la creación de las normas jurídicas nuevas y necesarias; cooperación para la difusión, en fin, para la estrecha comunicación y armonía entre las instituciones interesadas para servir mejor a la causa del hombre. Como hemos dicho en otra parte, los candentes problemas de Centroamérica requieren atención desde todos los puntos posibles, y ponen de manifiesto la necesidad de una coordinación activa, permanente, de una vigilancia constante, una amplia intercomunicación, una colaboración bien instrumentada para preservar los derechos de la persona humana y garantizar su dignidad e integridad, así como para abatir el índice de violencia y de crueldad. Creemos que los esfuerzos reunidos de las tres instituciones de que hemos tratado alcanzarían en este hemisferio mayores resultados que cada una de ellas actuando por su parte.

César SEPÚLVEDA