

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario: comentario acerca del caso *La Tablada*

por Liesbeth Zegveld

El 30 de octubre de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹ (en adelante, la Comisión) aprobó su informe del llamado caso *La Tablada*². El caso se refiere a un ataque que 42 personas armadas realizaron contra un cuartel militar. Hubo un combate de aproximadamente 30 horas; resultaron muertos 29 de los atacantes y varios agentes del Estado. Los atacantes que sobrevivieron presentaron una denuncia a la Comisión, en la que alegan que los agentes del Estado violaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, Convención Americana) y varias normas de derecho internacional humanitario³. En su informe, la Comisión examinó detalladamente su competencia para

Liesbeth Zegveld es diplomada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Utrecht (Países Bajos). Actualmente trabaja en la Universidad Erasmus, Rotterdam, donde prepara una tesis doctoral. Como becaria Fullbright, hizo investigaciones en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C.)

La autora agradece a Frits Kalshoven, Menno Kamminga, Sam Zia-Zarifi y André Nollkaemper sus útiles comentarios relativos a temas sobre los que versa este artículo.

Original: inglés

¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se establece según el artículo 33 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 9 I.L.M. 673 (1970).

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe n° 55/97, caso 11.137, Argentina, OEA/SERV/L/V/II.97, Doc. 38, 30 de octubre de 1997 (en adelante, Informe CIDH)

³ Informe CIDH, párr. 16.

aplicar directamente el derecho internacional humanitario y respondió afirmativamente a esta cuestión⁴.

Esta decisión es de considerable importancia, puesto que significa que la Comisión, órgano convencional de derechos humanos, intergubernamental y zonal, es competente para invocar el derecho internacional humanitario y que puede aplicar las normas de ese derecho a los Estados Partes en la Convención Americana. Esta decisión puede preparar el terreno para futuras peticiones en las que se acuse, por ejemplo, a Colombia, México o Guatemala de violar el derecho internacional humanitario. Puede alentar a otros órganos convencionales de derechos humanos, como el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos —establecido de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— y la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a extender sus funciones de supervisión al derecho internacional humanitario.

¿Sienta un precedente la decisión de *La Tablada*? La respuesta depende, en parte, de la fuerza de los argumentos para aplicar el derecho internacional humanitario en un caso dado. Los argumentos esgrimidos por la Comisión se examinan más abajo; pero, primeramente, cabe mencionar unas cuantas palabras acerca de por qué la Comisión consideró importante aplicar normas de derecho internacional humanitario.

La Comisión explicó que debía aplicar el derecho humanitario porque ello ponía de relieve su capacidad para responder a situaciones de conflicto armado. Concluyó que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aunque formalmente aplicable en tiempo de conflicto armado, no está concebida para regular situaciones de guerra. En particular, la Comisión señaló que la Convención Americana no contiene normas que rijan los medios y métodos de combate. La Comisión citó el siguiente ejemplo:

«(T)anto el artículo 3 común como el artículo 4 de la Convención Americana protegen el derecho a la vida y, en consecuencia prohíben, *inter alia*, las ejecuciones sumarias en cualquier circunstancia. Las denuncias que aleguen privaciones arbitrarias del derecho a la vida, atribuibles a agentes del Estado, están claramente dentro de la competencia de la Comisión. Sin embargo, la competencia de ésta para

⁴ Informe CIDH, párr. 157. La Comisión llegó a la conclusión de que Argentina no violó las disposiciones aplicables del derecho internacional humanitario. Informe CIDH, párrs. 327 y 328.

resolver denuncias sobre violaciones al derecho no suspendible a la vida que surjan de un conflicto armado, podría encontrarse limitada si se fundara únicamente en el artículo 4 de la Convención Americana. Esto obedece a que la Convención Americana no contiene disposiciones que definan o distingan a los civiles de los combatientes, y otros objetivos militares ni, mucho menos, que especifiquen cuándo un civil puede ser objeto de ataque legítimo o cuándo las bajas civiles son una consecuencia legítima de operaciones militares»⁵.

La Comisión tiene razón. Hacer una distinción entre quiénes tienen el derecho a recurrir a actos hostiles y quiénes no lo tienen, por ejemplo, es una característica esencial del derecho internacional humanitario, mientras que en el derecho de los derechos humanos no hay normas sobre el particular⁶. Sin embargo, cabe hacer dos comentarios. En primer lugar, no hemos de sobrevalorar el cometido del artículo 3 común, por lo que respecta al derecho de los derechos humanos. En el artículo 3 común no se define quién es civil ni se especifica cuándo las bajas civiles son la consecuencia lícita de operaciones militares. En segundo lugar, el derecho de los derechos humanos también puede tener repercusiones en la conducción de las operaciones militares⁷. La Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Akdivar and others v. Turkey*⁸, puso límites al Estado en su elección de medios para combatir al PKK. Se puso de relieve que también los derechos humanos suspendibles pueden aplicarse en estas situaciones⁹. Así pues, se puede poner en tela de juicio el hecho de que,

⁵ Informe CIDH, párr. 161.

⁶ En el mismo sentido, la Corte Internacional de Justicia declaró: «(W)hether a particular loss of life, through the use of a certain weapon in warfare, is to be considered an arbitrary deprivation of life contrary to Article 6 of the Covenant (of Civil and Political Rights), can only be decided by reference to the law applicable in armed conflict and not deduced from the terms of the Covenant itself.» — Opinión Consultiva en *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ, Reports 1996, p. 240.

⁷ F. Hampson, «Rules on the Conduct of Military Operations in Non-International Armed Conflicts», *Humanitäres Völkerrecht*, nº 1, 1998, pp. 70-71.

⁸ Eur. Court HR. *Akdivar and others v. Turkey*, Judgement of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV.

⁹ La Corte condenó a Turquía por incendiar deliberadamente las viviendas y los bienes de los demandantes, lo que es una injerencia ilegal con respecto al derecho a que se respete la vida familiar y el domicilio, sentado en el artículo 8 del Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, *loc. cit.* párr. 88. El artículo 8 es suspendible de conformidad con el artículo 15 del Convenio europeo para situaciones de estado de emergencia.

como sostuvo la Corte, «debería declinar el ejercicio de su competencia» si no hubiese aplicado el derecho internacional humanitario¹⁰.

Puesto que llegó a la conclusión de que debía aplicar el derecho internacional humanitario, la Comisión tuvo que fundamentar su competencia jurídica. De hecho, no podía hallar una base jurídica expresa. De conformidad con su Estatuto, la competencia material atribuida a la Comisión se limita a la Convención Americana y a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre¹¹. En estos instrumentos no se provee base jurídica para la aplicación del derecho internacional humanitario. ¿Cómo, pues, se halló la base jurídica? Una opción pudo referirse a las normas del derecho humanitario como «fuentes de interpretación autorizadas»¹². Sin embargo, la Comisión quiso ir más lejos. Evaluó la conducta de los Estados Partes en la Convención Americana, basándose directamente en el derecho internacional humanitario. A fin de sustentar su dictamen, la Comisión esgrimió cinco argumentos:

1. La competencia para aplicar el derecho internacional humanitario podría dimanar de la superposición de las normas sustantivas de la Convención Americana y de los Convenios de Ginebra. La Comisión declaró:

«Las disposiciones del artículo 3 común son, de hecho, normas puras sobre derechos humanos. Por lo tanto, en la práctica, la aplicación del artículo 3 común por un Estado Parte en la Convención Americana en el cual exista un conflicto interno, no impone cargas adicionales sobre las fuerzas armadas, ni las coloca en una posición de desventaja frente a los grupos disidentes. Eso se debe a que, básicamente, el artículo 3 requiere que el Estado haga, en gran medida, lo que ya está obligado a hacer legalmente en el marco de la Convención Americana¹³».

Cabe preguntarse si este argumento, aunque verdadero en sí, proporciona una base jurídica para que la Comisión aplique el derecho huma-

¹⁰ Informe CIDH, párr. 161.

¹¹ Artículo 1, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano, OEA/Ser.L/V/II.92, doc. 31, rev. 3, 3 de mayo de 1996, p. 121; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 2 de mayo, 1948, *ibíd.*

¹² Informe CIDH, párr. 161.

¹³ Informe CIDH, párr. 158, nota 19.

nitario. En primer lugar, el hecho de que las normas substantivas de la Convención Americana abarcan una parte del artículo 3 común no significa que esos instrumentos sean intercambiables. Si así fuera, ¿por qué hay dos sistemas jurídicos separados? De hecho, como observó la Comisión, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario especifican su propio ámbito de aplicación¹⁴. En segundo lugar, ha de hacerse una distinción entre la substancia de las normas y los medios de control que se han asignado. La complementariedad de las normas substantivas del derecho de los derechos humanos y las del derecho internacional humanitario no quiere decir que los órganos de control establecidos según el derecho de los derechos humanos son *ipso facto* competentes para aplicar el derecho humanitario. Si los Estados hubiesen querido establecer un mecanismo internacional similar al de la Comisión Interamericana para supervisar el cumplimiento del derecho internacional humanitario, lo habrían establecido directamente en los Convenios de Ginebra¹⁵.

2. El artículo 29 b de la Convención Americana pudo proporcionar una base jurídica para la aplicación del derecho internacional humanitario. Se estipula que no ha de interpretarse norma alguna de la Convención Americana en el sentido de «limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con (...) cualquier otra convención en que sea parte uno de dichos Estados». La Comisión arguyó que:

«(...) cuando existen diferencias entre las normas legales que rigen derechos idénticos o similares en la Convención Americana y en un instrumento de derecho humanitario, la Comisión está obligada a asignar efecto legal a las disposiciones del tratado con el estándar más elevado que resulte aplicable a los derechos o libertades en cuestión. Si dicho estándar se encuentra en una norma de derecho humanitario, la Comisión debe aplicarla»¹⁶.

He aquí un notable argumento. El artículo 29 b de la Convención Americana puede invocarse contra un Estado que pretende que la Con-

¹⁴ M. Bothe, K. Partsch & W. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, 1982, p. 619, citado en el Informe de la Comisión, párr. 160.

¹⁵ Véase, G.J.H. Van Hoof & K. de Vey Mestdagh, «Mechanisms of International Supervision», en P. van Dijk (Ed.), *Supervisory Mechanisms in International Economic Organisations*, Kluwer, Deventer, 1984, p. 10, en el que se enfatiza la importancia del consentimiento del Estado por lo que respecta a la instauración de normas de control.

¹⁶ Informe CIDH, párr. 165.

vención le permite limitar la protección estipulada en el derecho internacional humanitario. A fin de resolver tal pretensión, la Comisión quizás deba considerar si el Estado concernido ha limitado verdaderamente la aplicación que se garantiza en el derecho humanitario. Sin embargo, es menester que lo haga, sólo en la medida necesaria, a fin de decidir si ha habido violación del artículo 29 b de la Convención Americana. En este artículo no se requiere ni se autoriza que la Comisión examine la aplicación por el Estado del derecho humanitario como tal.

3. La Comisión arguyó que la competencia puede dimanar del artículo 25 de la Convención Americana, que otorga a toda persona el derecho a interponer un recurso efectivo ante un tribunal nacional «que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución» o la ley del Estado concernido. La Comisión consideró que este artículo obliga a los Estados a prestar protección judicial contra violaciones de las normas establecidas en los Convenios de Ginebra de 1949, siempre que hayan incorporado estas normas en la legislación nacional. Sin embargo, suponiendo que las conclusiones de la Comisión sean correctas y que los Estados hayan incorporado las normas del derecho internacional en su legislación nacional, la competencia de la Comisión se limitaría a alegaciones de violaciones del derecho a interponer un recurso efectivo. Este artículo no da facultad a la Comisión para evaluar el cumplimiento del derecho humanitario o para examinar si los Estados han incorporado en sus leyes las obligaciones dimanantes del derecho humanitario.

4. La Comisión invocó el artículo 27, párrafo 1 de la Convención Americana, en el que se estipula que las disposiciones de suspensión adoptadas por los Estados en caso de emergencia no han de ser «incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional».

Este es un argumento válido. La expresión «demás obligaciones que les impone el derecho internacional» se interpreta generalmente como que incluye el derecho internacional humanitario¹⁷. En el artículo 27, párrafo 1 se faculta a la Comisión para evaluar si las disposiciones de suspensión de un Estado en tiempo de conflicto armado se avienen con las normas de derecho humanitario que obligan al Estado. Sin embargo, se debe tener

¹⁷ J.M. Fitzpatrick, *Human Rights in Crisis*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994, pp. 59 y 60; J. Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 195.

en cuenta que el alcance de la aplicación del artículo 27, párrafo 1 es limitado. Primeramente, esta disposición se aplica sólo si el Estado conernido ha declarado formalmente un estado de emergencia según la Convención Americana. En la práctica, los Estados pueden decidir no suspender las normas de la Convención Americana, incluso en caso de conflicto armado¹⁸. En segundo lugar, la Comisión puede aplicar el derecho internacional humanitario sólo cuando éste coincide con las normas substantivas de la Convención Americana. Así pues, las disposiciones que no están cubiertas por la Convención Americana no pueden ser aplicadas mediante este instrumento¹⁹.

5. Como quinto argumento para aplicar el derecho humanitario, la Comisión se refirió a una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En su opinión consultiva, la Corte manifestó: «(...) la Comisión ha invocado correctamente «otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos», independientemente de ... si han sido aprobados en el marco o bajo los auspicios del sistema interamericano²⁰.

Este argumento parece proporcionar evidencia persuasiva de que la Corte aprobó la práctica de la Comisión de aplicar el derecho internacional humanitario. Sin embargo, cabe señalar que la decisión de la Corte no concierne específicamente al derecho humanitario. Sin embargo, en el futuro, la Corte quizás pueda estar en condiciones de dar su dictamen acerca de la decisión de la Comisión de aplicar directamente el derecho internacional humanitario.

¿Han de sentar precedentes las consideraciones de la decisión de *La Tablada*? No cabe duda de que es loable el objetivo de aplicar el derecho internacional humanitario, o sea, mejorar la protección. Sin embargo, exceptuado posiblemente el quinto argumento, ninguno de los argumentos que presentó la Comisión parece proporcionar autoridad obligatoria para una aplicación no calificada del derecho internacional humanitario. Ade-

¹⁸ El caso se ilustra en El Salvador, que suspendió el estado de emergencia temporalmente en 1987, a pesar de la guerra civil. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —1987-1988, OEA/Ser.L/V.II.74, Doc. 19 rev. 1, 16 de septiembre de 1988.

¹⁹ Oraã, *loc. cit.* (nota 18), pp. 180, 191.

²⁰ Corte I.D.H., «Otros Tratados» objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Series A B n° 1.

más, no es obvio que el objetivo de protección sólo pueda lograrse mediante la aplicación del derecho internacional humanitario. ¿No habría bastado a la Comisión aplicar disposiciones de la Convención Americana interpretadas a la luz del derecho internacional humanitario?

Sea lo que fuere, el caso *La Tablada* es único²¹. No ha habido otro órgano convencional de derechos humanos que haya decidido que es competente para aplicar directamente el derecho internacional humanitario. Sin embargo, el derecho internacional humanitario se ha planteado en la práctica de órganos como el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos y la Comisión Europea y la Corte de Derechos Humanos²². El futuro demostrará si otros órganos convencionales de derechos humanos deciden seguir el ejemplo de la Comisión Interamericana.

²¹ La competencia asumida en el caso *La Tablada* y la probabilidad de que la Comisión use esta competencia en el futuro plantea misteriosas cuestiones. Una cuestión es si la Comisión extenderá su nuevo mandato a la otra parte en el conflicto armado, el grupo armado de oposición. En el caso *La Tablada*, mientras que se observa que el personal militar argentino y la oposición armada tenían las mismas obligaciones según el derecho internacional humanitario, la Comisión limitó su aplicación a la conducta del Estado argentino. La aplicación a sólo una parte en el conflicto, el Estado, puede considerarse como contradictoria al principio básico de derecho humanitario, según el cual ambas partes en el conflicto tienen los mismos derechos y deberes. En futuros casos se demostrará si la Comisión desea y puede incorporar este principio básico de derecho internacional humanitario.

²² Por ejemplo, en una denuncia interestatal contra Turquía, Chipre invocó el derecho internacional humanitario ante la Comisión Europea de Derechos Humanos (4 EHRR 482, en 552, 553 (1976) Commission Report). Sin embargo, la Comisión Europea no examinó ese punto. Véase al respecto Ch. M. Cerna, «Human Rights in Armed Conflict: Implementation of International Humanitarian Law Norms by Regional Intergovernmental Human Rights Bodies», en F. Kalshoven, Y. Sandoz (Eds.), *Implementation of International Humanitarian Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 31-67. La aplicación del derecho humanitario por la ONU, véase, H.-P. Gasser, «Ensuring Respect for the Geneva Conventions and Protocols: the Role of Third States and the United Nations», en H. Fox, M.A. Meyer (Eds.), *Effecting Compliance*, The British Institute of International and Comparative Law, Londres, 1993, pp. 15-49.