

SISTEMA INTERAMERICANO

LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS IMPUTABLES A GRUPOS ARMADOS IRREGULARES Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Jorge Zavala Salgado

Universidad Carlos III de Madrid



N algunos países de América Latina, se han agravado durante los últimos tiempos determinadas situaciones de violencia, con el consiguiente efecto negativo en los derechos fundamentales de la población. La variedad de tales situaciones configura un esquema verdaderamente complejo, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe examinar con cierta prudencia, sobre todo después de las recomendaciones que, al respecto, le formuló la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

En efecto, según lo preceptuado en la Resolución AG/RES. 1043 (XX-0/90) ¹ adoptada durante el vigésimo periodo ordinario de sesiones,

¹ Una reproducción del texto de la resolución puede verse en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, p. 539.

la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos resolvió *inter alia* reafirmar su condena a las actividades terroristas, que anteriormente había realizado en su resolución AG/RES. 775 (XV-0/85) ², y su compromiso de luchar contra dicha actividad ³. Igualmente, recomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, al efectuar su informe sobre los derechos humanos en los Estados americanos, hiciera una referencia a la actividad de los grupos armados irregulares.

Este mismo criterio constituyó el hilo conductor de los debates efectuados en el Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento de la Organización, en relación con el sistema de derechos humanos, que decidió estudiar la posibilidad y conveniencia de crear un régimen jurídico especial para regular las violaciones de los derechos humanos efectuadas por grupos armados irregulares que practican actos de terrorismo. Asimismo, inspiró ciertas propuestas de algunos Estados miembros de la Organización, durante los debates realizados en torno al artículo 2 del proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y el Sistema Interamericano, en concreto, entienden que las denuncias por violación de estos derechos se presentan básicamente contra el Estado. En este sentido, la Comisión actúa a través de un marco jurídico que le ha permitido examinar el contexto de violencia donde puedan producirse violaciones a los derechos humanos. [Informes sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador (1978), Argentina (1980), Colombia (1981), Guatemala (1981 y 83), los indígenas miskitos en Nicaragua (1983) y Perú (1989), así como en el seguimiento anual de estos informes.]

La Comisión puede conocer estas situaciones de violencia a través de las facultades que le confiere tanto la Convención Americana de Derechos Humanos, como su Reglamento. Interpretar extensivamente el ámbito de los derechos humanos protegidos, el de los actores cuyas denuncias la Comisión pueda considerar, así como sus propias funciones, agregando nuevos elementos, requiere un cuidado especial.

² *Ibid.*, párrafo resolutivo n° 1.

³ En el párrafo resolutivo n° 2, la Asamblea General de la OEA expresó «su más enérgico rechazo a los crímenes perpetrados por grupos armados irregulares y su profunda preocupación por el efecto adverso en el goce de los derechos humanos que tales actos provocan, poniendo en peligro el funcionamiento y la estabilidad de las instituciones democráticas del Hemisferio», *ibid.*, p. 539.

La vinculación del terrorismo con la protección de los derechos humanos tropieza con importantes dificultades prácticas; en primer lugar, la investigación de los «actos de terrorismo» implica la necesidad de definir tales actos con el objeto de precisar las tareas que la Comisión debe realizar. Esta usurpación por parte de la Comisión de funciones que son propias del Estado tropieza con el principio de que la investigación, la prevención y sanción de los actos terroristas son potestades soberanas e indelegables del Estado, en las cuales no puede darse cabida a organismos internacionales. En segundo lugar, muchos de los actos terroristas se producen en el contexto de conflictos armados internos, que, en algunos casos, pueden estar protagonizados por grupos que pueden llegar a recibir el estatus de beligerante y, por consiguiente, el reconocimiento como sujeto de derecho internacional.

De otro lado, el concepto de grupos armados irregulares es tan amplio que permite abarcar tanto a grupos de diferente naturaleza política, como a bandas armadas organizadas que operan en el ámbito de la delincuencia común. En este sentido, cobran especial importancia los grupos de narcotraficantes y el fenómeno de la violencia urbana producida tanto con fines delictivos como por simples desajustes sociales, en cuya realización interviene auténticos grupos armados.

La resolución 1043 parece aludir a la acción realizada por grupos determinados en el marco de un conflicto armado interno, con la intención de modificar a través de la violencia un determinado orden político; concepto que enlaza con el artículo 3 de los Convenios de Ginebra ⁴, en cuya virtud se pretende formalizar un compromiso entre los Estados parte y los grupos involucrados en el conflicto, a fin de tratar de forma humana a las personas que no toman parte activa en las hostilidades ⁵.

El concepto de grupos armados irregulares se utiliza también para referirse a situaciones en las que se realizan acciones tendentes a modificar un

⁴ Los cuatro convenios son:

- a. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- b. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- c. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
- d. Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

⁵ En este sentido, el protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II) desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

orden social antidemocrático e injusto, que se mantiene a través de ciertas formas de violencia. Resultaría, por consiguiente, muy complicado fijar un contenido preciso para dicho término, con el fin de formalizar los sujetos o entes hacia los que se pretende dirigir la acción investigadora o protectora de la Comisión. Por otro lado, debe establecerse el régimen jurídico que permita a la Comisión determinar en qué situaciones puede considerar las acciones realizadas por dichos grupos.

La posición inicial que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había adoptado respecto de este tema, fue revisada por dos razones que la condujeron a precisar el marco jurídico de sus acciones; de un lado, hay que señalar los trabajos sobre el terrorismo, iniciados por otros órganos de la OEA así como de las Naciones Unidas; y de otro, el frecuente empleo del terrorismo por parte de algunos gobiernos que realizan masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

El estado actual de los trabajos sobre el terrorismo no proporciona los elementos necesarios para que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos pueda contribuir a resolver las complejas situaciones antes expuestas; no obstante, las intenciones para ampliar la protección de los derechos humanos a situaciones todavía no contempladas en dicho sistema son positivas y abren nuevas perspectivas de colaboración institucional.

Los actos terroristas y los efectos que éstos producen sobre el ejercicio de los derechos humanos constituyen un problema que ha preocupado desde siempre a la Comisión. Sin embargo, hasta el momento actual, ésta se ha ocupado exclusivamente de examinar las acciones contrarias a los derechos humanos imputables a los Estados, es decir, no ha examinado los actos perpetrados por los grupos armados de carácter irregular con el objeto de determinar su grado de responsabilidad en la comisión de esos delitos. Ello se debe a que los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos no la han facultado para ello. Por otra parte, la estructura básica de la Comisión, incluyendo sus funciones y atribuciones, está determinada por las normas que los Estados que integran la OEA han convenido establecer. Por consiguiente, la Comisión no posee competencia para determinar de forma autónoma sus directrices en esta materia.

En la actualidad, las organizaciones internacionales de protección de los derechos humanos ven con mayor preocupación la violación de los derechos humanos producida por grupos armados que, durante un determinado período de tiempo, controlan y operan en una parte del territorio del Estado. Así

lo ponen de manifiesto los trabajos realizados en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ⁶, que

profundamente preocupada por los persistentes actos de violencia perpetrados en muchos países por grupos armados que siembran el terror en la población y por narcotraficantes, que con frecuencia actúan juntos [...]. Pide a todos los relatores especiales y grupos de trabajo que, en sus próximos informes a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en los países donde ocurren esos actos de violencia, sigan prestando especial atención a los efectos negativos que tienen en el goce de los derechos humanos los actos de violencia perpetrados por grupos armados, cualquiera que sea su origen [...] ⁷.

En este mismo orden de ideas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, durante su vigésimo segundo periodo ordinario de Sesiones, instó a la Comisión Interamericana de derechos humanos a que «incluyera en su próximo informe anual una descripción general sobre las acciones de los grupos armados irregulares y el efecto adverso que éstos provocan en la vigencia de los derechos humanos» [Resolución AG/RES. 1169 (XXII-0/92): Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 6]. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluyó en su informe 1992-93 algunas conclusiones y recomendaciones respecto a la obligación que tienen los Estados de adoptar las medidas necesarias para prevenir los actos de terrorismo y violencia.

Esta iniciativa de la Comisión se inserta en el contexto de los nuevos campos, en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración y la Convención Americana de Derechos Humanos, habida cuenta de que la función primordial de la Comisión Interamericana es «promover la observancia y la defensa de los derechos humanos». Es, en este sentido, que la Comisión desea ampliar su radio de acción, a efecto de conocer cualquier

⁶ Documentos E/CN.4/1991/14, 27 de diciembre de 1990, informe sobre la cuestión de la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, presentado por el Relator Especial, señor Enrique Bernal Ballesteros, en cumplimiento de la resolución 1990/7 de la Comisión y resolución 1990/75, de 7 de marzo de 1990.

⁷ Resolución 1992/42: consecuencias que tienen en el goce de los derechos humanos los actos de violencia perpetrados por grupos armados que siembran el terror en la población y por narcotraficantes, informe sobre el 48.º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 1982, suplemento n.º 2, p. 104, párr. resolutivo n.º 2.

violación de derechos humanos, sin que ello suponga disminuir o alterar sus funciones principales.

En este orden de ideas, conviene señalar la experiencia de algunos países europeos en la lucha contra grupos terroristas y bandas armadas, ya que puede prestar alguna utilidad en el contexto de este estudio. Desde esta perspectiva, se puede acudir a la práctica convencional y de otro tipo desarrollada en el marco del Consejo de Europa, sin olvidar que el origen de la violencia terrorista en los países que integran dicho sistema es diferente a la violencia producida por la situación social que impera en el continente latinoamericano. Conviene señalar, por tanto, la existencia de instrumentos internacionales, como el Convenio Europeo para la represión del terrorismo, de 27 de enero de 1977, que establece criterios objetivos para la determinación del aquel concepto.

Lo anterior enlaza con el hecho de que los crímenes realizados por grupos terroristas desafían la esencia misma del sistema democrático y también, como lo dice el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, representan un riesgo especial de sufrimientos y de pérdidas de vidas humanas (sentencia de 30 de agosto de 1990: Caso Fox, Campbell y Hartley) que ha impuesto regulaciones específicas en el terreno de la comunidad internacional y en muchos ordenamientos estatales, regulaciones que contribuyen también a aportar criterios definidores, por la vía de la aplicación directa de comparación normativa en ese ámbito.

Valga lo expuesto, como un breve comentario a la búsqueda de medidas eficaces para que los autores de tales actos no escapen a la persecución y al castigo que justamente tienen merecido. Con la esperanza de que el mismo contribuya a mejorar el respecto y la vigencia de los derechos humanos en el continente latinoamericano.

