

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS

José Miguel Vivanco

En las últimas décadas, en todas partes del mundo se han venido creando y desarrollando asociaciones voluntarias de ciudadanos dedicadas a trabajar en el campo de los derechos humanos. Se las conoce como organizaciones no gubernamentales de derechos humanos (ONG). Se trata de asociaciones privadas, que se organizan formal o informalmente y que voluntariamente asumen la misión de fiscalizar públicamente el respeto por los derechos humanos en un Estado. La actividad que estas organizaciones desarrollan es muy diversa y comprende, desde acciones de defensa, investigación y denuncia, hasta educación y promoción en materia de derechos humanos.

Como veremos a continuación, estas instituciones se han ido especializando y profesionalizando, cubriendo las diversas necesidades que el trabajo en derechos humanos va demandando. Además, se advierte una marcada tendencia entre ellas a utilizar, cada vez con mayor rigor, los mecanismos y procedimientos jurídicos internacionales establecidos para proteger los derechos humanos tanto a nivel de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este artículo se describen las características de las organizaciones no gu-

bernamentales de derechos humanos, sus desafíos y limitaciones, el rol que cumplen, la respuesta que normalmente reciben de los Estados que son cuestionados por violaciones a los derechos humanos y, finalmente, las actividades que las ONG pueden desarrollar en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

I. Clasificación

Sin el ánimo de hacer una descripción exhaustiva de las distintas clases de organizaciones de derechos humanos que en la actualidad existen y, solo a título ilustrativo, a continuación agruparemos estas instituciones en diferentes categorías.

1. Como es sabido, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos con el propósito de alcanzar una mayor especialización, suelen autoimponerse limitaciones específicas y bien definidas en relación con el ámbito en que se desempeñan, lo que se denomina: *mandato general* de la ONG. El mandato refleja los intereses de la organización, los cuales pueden ser múltiples y, además, en muchos casos podrán variar dependiendo de las circunstancias y la evolución del contexto político en que se encuentren. Por ejemplo, si en un Estado se quiebra el orden constitucional y se producen masivas y graves violaciones a los derechos humanos, las prioridades y la agenda de las ONG deberá ajustarse para responder eficazmente a la nueva realidad. En este sentido, de acuerdo con su *mandato general*, las ONG han sido clasificadas en dos grandes categorías:

- a) *Defensa, Denuncia y Documentación*. Las ONG que trabajan exclusivamente en esta área usualmente persiguen satisfacer una necesidad urgente e inmediata de corto plazo.
- b) *Educación, Promoción y Documentación*. Estas ONG apuntan a objetivos de mediano y largo plazo y se proponen la modificación, reforma o eliminación de las causas que originan las violaciones y los abusos a los derechos humanos.

2. Dependiendo del *ámbito geográfico* en el cual desarrollan su labor, las ONG se pueden dividir en:

- a) *Nacionales*: las que promueven o defienden los derechos humanos en un solo Estado. La gran mayoría de las ONG son de este tipo y, salvo por razones de seguridad, usualmente residen en el territorio del Estado donde ejercen su labor;
- b) *Regionales*: aquellas que supervisan el respeto por los derechos humanos en todo un continente.
- c) *Internacionales*: las que observan el respeto por los derechos humanos a nivel mundial.

3. En relación con el ámbito normativo o *mandato específico*, tradicionalmente se hace la distinción entre aquellas ONG que se desempeñan en:

- a) *Derechos Civiles y Políticos*
- b) *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Desde luego el llamado *mandato específico* también podrá variar dependiendo de la evolución política que se produzca en el Estado en el cual la ONG se encuentra haciendo su trabajo. Por ejemplo, si se trata de un Estado autoritario que se encuentra en transición a un régimen democrático, tolerante y pluralista, las ONG que quieran sobrevivir deberán ajustar su agenda a los nuevos desafíos que este proceso presente. En relación con este punto nos referimos más adelante al tratar las llamadas violaciones endémicas o estructurales.

En todo caso, y siempre dentro de este tema, hay muchas ONG que se especializan en la defensa y observancia de un solo derecho, tipo de violación, o tipo de víctima, por ejemplo: libertad de expresión, derecho de asociación o derechos políticos; detención arbitraria, tortura, desapariciones o ejecuciones extrajudiciales; defensa de los derechos de la mujer, del niño o del refugiado.

4. Atendiendo al origen de sus miembros o características de su estructura orgánica, se pueden reconocer:

- a) *ONG de origen religioso*. Se trata de ONG que han sido fundadas y funcionan al amparo de alguna iglesia, pero que se dedican a trabajar ampliamente en el campo de los derechos humanos, sin restringir su labor a víctimas que pertenezcan a una iglesia determinada. La ONG de derechos humanos que tuvo esta estructura y que fue un modelo en todo el

mundo por su profesionalismo, eficacia y la rigurosidad empleada en la metodología de investigación y documentación de casos fue, la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, Chile.

b) *Asociaciones de Familiares de Víctimas*. Son muy numerosas y cuentan con gran legitimidad ante la opinión pública por estar compuestas, muchas veces, por personas sencillas que han vivido personalmente la tragedia de un familiar desaparecido, ejecutado, torturado o que injusta y arbitrariamente se encuentra detenido. La gran mayoría de estas organizaciones han demostrado una extraordinaria valentía para denunciar públicamente las violaciones estatales y desafiar a las fuerzas represoras. Quizás, la ONG de familiares más conocida, que en su época fue un símbolo de la causa de los derechos humanos, es Las Madres de la Plaza de Mayo, en la Argentina.

c) *Asociaciones de Indígenas*. En casi todos los Estados de América Latina, existen organizaciones de indígenas que se han creado para defender su derecho a la autodeterminación; sus derechos ancestrales a la tierra; su idioma y tradiciones culturales; etc. También los indígenas se organizan para denunciar los abusos y la discriminación racial de la que normalmente son víctimas por parte de las autoridades estatales. Igualmente, la población indígena ha sido víctima de violaciones de sus derechos humanos por parte de grupos insurgentes y agentes del Estado, cuando viven en una zona que está ubicada en medio de un conflicto armado.

d) *Asociaciones de Profesionales*. Se trata de ONG creadas por ciertos profesionales (abogados, médicos, periodistas, antropólogos forenses, etc.) con la finalidad de manifestar la preocupación del gremio por el respeto de valores vinculados con su actividad profesional; intentar proteger a colegas que se encuentran en peligro en distintas regiones del mundo y/o desarrollar una especialización en áreas específicas de trabajo en derechos humanos. Un buen ejemplo de esto último, lo constituye el Equipo Argentino de Antropología Forense.

II. Características Generales de las ONG

1. Las ONG deben ser independientes y autónomas

Aunque parezca evidente, cabe destacar que uno de los elementos centrales que distingue a estos organismos de otras instituciones de derechos humanos, es su total independencia frente al Estado. Se trata, precisamente de entidades *no gubernamentales* y su valor principal es que tienen la capacidad para fiscalizar objetiva e independientemente los actos gubernamentales que puedan tener consecuencias negativas para la plena vigencia de los derechos humanos. Lo anterior no quiere decir, que en determinadas circunstancias y frente a un gobierno que muestre sensibilidad y real voluntad política para corregir abusos a los derechos humanos y, por ejemplo, introducir reformas legislativas tendientes a prevenir ciertas violaciones, las ONG no puedan formular propuestas alternativas y mantener grados de colaboración y coordinación con las autoridades estatales.

2. Investigan violaciones a los derechos humanos que sean imputables al Estado

Asimismo, debe tenerse presente que las ONG internacionales y también las organizaciones intergubernamentales, se encargan de examinar violaciones a los derechos humanos que puedan ser atribuidas al Estado, de conformidad con los principios del derecho internacional moderno. Esta responsabilidad internacional es atribuida al Estado, ya sea porque las violaciones a los derechos humanos son cometidas por sus agentes o porque ha violado su obligación de garantizar el pleno goce de tales derechos. Esta última circunstancia se da especialmente cuando las autoridades toleran la violación de ciertos derechos, cometida por agentes estatales o grupos privados, o cuando el Estado no previene, investiga, procesa y casti-

ga a los responsables de estos hechos, quienes en la práctica quedan impunes y no responden por sus crímenes.

En relación con el problema de la impunidad, desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, podemos distinguir dos situaciones: aquella impunidad que es el resultado de un trabajo deficiente o negligente de las instituciones del Estado encargadas de administrar justicia y, por la otra, aquella que se produce con la connivencia o complicidad del aparato estatal. Esta última circunstancia es la que da origen al concepto tradicional de violación a los derechos humanos: el Estado, a través de sus agentes, decide violar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, negar los hechos, impedir cualquier investigación y proteger a los autores. La gravedad de este hecho reside en que el Estado desvirtúa la naturaleza de la función que cumplen sus agentes, cuya misión, en una sociedad democrática es proteger los derechos del ciudadano y no violarlos.

Ahora bien, es cierto que un terrorista, guerrillero o delincuente, cuando mata a una persona, sin que concurren los requisitos de la legítima defensa, también viola un derecho humano fundamental como es el derecho a la vida, el cual se encuentra protegido en el derecho penal interno en todos nuestros países. Sin embargo, en este tipo de casos, la víctima o sus familiares cuentan con todo el apoyo e interés gubernamental en impulsar una investigación que se traduzca en justicia y reparación para las víctimas.

Muchas ONG, en gran medida motivadas por la conocida crítica gubernamental acerca de la falta de investigación y denuncia de las violaciones cometidas por grupos armados irregulares, han comenzado a aplicar, en aquellos países donde existen conflictos armados de carácter no internacional, las normas y principios jurídicos propios del derecho internacional humanitario contenidos en el artículo 3 común a las tres Convenciones de Ginebra de 1929 y el Protocolo Facultativo No. 2. Una de las pioneras en esta materia ha sido Human Rights Watch, que viene invocando en sus informes sobre de-

rechos humanos, el derecho internacional humanitario desde hace varios años. Amnistía Internacional recientemente modificó su mandato, ampliando su marco de trabajo a casos en que los responsables pudieran pertenecer a grupos armados de carácter irregular.

Los principios del derecho internacional humanitario tienen la ventaja que permiten definir, por ejemplo: lo que se entiende como un blanco legítimo de ataque y, además, impone reglas mínimas de conducta a ambas partes en el conflicto, sin calificar la naturaleza política del mismo, la legitimidad de la causa de los insurgentes y, desde luego, sin conferirle a las partes reconocimiento jurídico de ninguna naturaleza. Asimismo, este conjunto de normas permite a las ONG reclamar la protección de la población civil no combatiente; exigir garantías judiciales para los procesados; trato justo y humanitario a los prisioneros de guerra; respeto a la inmunidad y neutralidad del personal médico; respeto por los desplazados, etc.

3. Las ONG se dirigen a la opinión pública nacional e internacional

Por otro lado, como hemos visto en la clasificación que se ha hecho, las ONG no tienen la capacidad para velar por el respeto de todos los derechos humanos, entendidos en un sentido amplio, esto es: derechos civiles y políticos y también derechos económicos, sociales y culturales. De allí que, incluso las ONG de derechos humanos más grandes, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, aunque creen firmemente en la universalidad e integridad de todos los derechos humanos, por razones de eficacia y especialización se dedican exclusivamente a examinar el respeto de los derechos civiles y políticos en todo el mundo.

Las ONG que se dedican a denunciar violaciones a los derechos humanos, cuentan, en general, con dos grandes ámbitos de trabajo que son complementarios: por una parte, la opinión pública nacional e internacional y por la otra los procedimien-

tos de defensa previstos en los tratados internacionales de derechos humanos, tanto a nivel de ONU como de la OEA.

La gran mayoría de las ONG acuden a la opinión pública internacional, para informarla y sensibilizarla respecto de violaciones a los derechos humanos cometidas en ciertos Estados. El vehículo por excelencia de trabajo son las publicaciones propias y las denuncias ante los medios de comunicación, especialmente los internacionales. Los medios de comunicación juegan un rol muy importante en la protección de los derechos humanos. De igual modo, hay ONG que recurren a los organismos internacionales encargados de proteger los derechos humanos, con el propósito de informarlos y aprovechar el espacio que brindan para denunciar públicamente a aquellos Estados violadores de los derechos humanos.

Tanto Human Rights Watch como Amnistía Internacional le asignan una enorme importancia a la necesidad de mantener a la opinión pública debidamente informada sobre la situación de los derechos humanos en algunos países. Sin embargo, los informes de Amnistía están dirigidos, primariamente, a impactar a la opinión pública mundial acerca de abusos cometidos en un Estado. En cambio, el principal objetivo de Human Rights Watch es informar a la opinión pública norteamericana y a sus instituciones políticas (especialmente al Congreso de los Estados Unidos) acerca de la gravedad de la situación de los derechos humanos en ciertos países y, sobre esa base, promueve el condicionamiento de las relaciones políticas, diplomáticas, militares y económicas a un mejoramiento en la situación de los derechos humanos en dichos Estados. En la última década Human Rights Watch se ha transformado en el más importante fiscal del componente de derechos humanos de la política exterior de los Estados Unidos contribuyendo sustantivamente a despolitizar y profesionalizar el debate.

4. Rigor y objetividad en la investigación y documentación de casos

Por último, es muy importante que las ONG se preocupen por conservar niveles de objetividad rigurosos en el delicado trabajo que desempeñan. Es crucial que las ONG, tanto nacionales como internacionales, sean capaces de mantener niveles de consistencia en sus denuncias, de tal forma que no existan contradicciones en sus acciones a lo largo de los años. El poder de la ONG de derechos humanos depende fundamentalmente del prestigio alcanzado en su trabajo. Si la ONG ha sido capaz de mantener una trayectoria consistente en este campo la fuerza y el impacto que tendrá su denuncia será, sin duda, significativo.

Si la opinión pública percibe que una ONG condena solo a ciertos Estados o gobiernos y no a aquellos por los que siente afinidad política, la eficacia de la organización será probablemente muy limitada. En este sentido, la opinión pública debe estar convencida que la defensa de los derechos humanos es una tarea de carácter ético-jurídico que nos compromete a todos y que está por sobre los intereses políticos individuales o colectivos. El respeto de los derechos más esenciales de la persona humana es una obligación jurídica que no admite excepciones y que, de violarse, merece una enérgica condena de la comunidad internacional, independientemente de las tendencias políticas del Estado que sea responsable. La tortura es *siempre* una grave violación a los derechos humanos que no admite justificación y que debe ser denunciada como tal en cualquier Estado en que se practique, sin importar las circunstancias en que fue cometida o las preferencias políticas o religiosas de la víctima o de los autores.

En todo caso, lo anterior no sería suficiente, si no fuera acompañado de una cuidadosa metodología de investigación, especialmente, en la recepción de la información de casos de violación a los derechos humanos. Las ONG deben hacer todos los esfuerzos necesarios para corroborar la información recibida utilizando diversas fuentes si fuera necesario para cons-

tatar un hecho, entrevistando directamente a los testigos, víctimas o sus familiares.

En resumen, la fuerza moral de una ONG de derechos humanos y, por consiguiente, el efecto de sus denuncias dependerá, en gran medida, de la rigurosidad de la metodología de investigación, del prestigio alcanzado y de su credibilidad.

Más adelante, veremos cómo las ONG han comenzado a usar los mecanismos internacionales de protección jurídica de los derechos humanos tanto en Naciones Unidas como en la Organización de Estados Americanos. Tal es el caso del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), ONG que utiliza los tratados internacionales para proteger a víctimas de violaciones a los derechos humanos en distintos Estados de América Latina y el Caribe.

III. Respuestas de los Estados a las Críticas Formuladas por las ONG

1. ¿Cuál debería ser la reacción estatal frente a la crítica?

Los Estados criticados por su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos, deberían prestar inmediata atención a las denuncias formuladas, investigar los hechos con absoluta imparcialidad, adoptar todas las medidas que sean necesarias para descubrir la verdad, procesar y castigar a los responsables e indemnizar a las víctimas por los daños sufridos. De igual modo, el Estado está obligado a cumplir con su obligación de prevención, es decir, debe asegurarse que las violaciones cometidas no se repetirán. Para esto es muy importante que los autores de las violaciones a los derechos humanos, tanto a nivel individual como institucional, comprendan que su conducta criminal no es admitida ni tolerada por las autoridades de gobierno.

Asimismo, si lo que se persigue es el fortalecimiento del estado de derecho y el concepto de ley y orden en la sociedad,