

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

JUAN E. MENDEZ
Director de la Oficina en Washington
Americas Watch

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

I. CONCEPTO

La bibliografía existente sobre este tema es bastante escasa, y --al menos por lo que nosotros pudimos encontrar-- relativamente desactualizada. La mayoría de los artículos más completos fueron escritos hacia fines de la década pasada, en un momento caracterizado por el interés en los derechos humanos despertado por la inclusión explícita del tema en la campaña electoral de Estados Unidos en 1976 y en el programa de política exterior de Jimmy Carter. Tales artículos tienden a mirar con mucha benevolencia a las ONG, y además, no reflejan el cuestionamiento a que han sido sometidas en años más recientes. En esta presentación, entonces, yo intentaré describir esa situación actualizada. A mi juicio, el funcionamiento de las ONG y la información que producen están hoy puestos bajo una lupa de severa crítica, que obliga a las ONG a "cuidar sus flancos" mucho más que antes. En ese proceso, algunas entidades sufrirán, a menudo injustamente, pero aquellas que están transitando esta experiencia están saliendo fortalecidas, con sus metodologías de trabajo refinadas y con una comprensión más sofisticada del contexto en el que desarrollan su trabajo.

Antes de entrar en el tema, me parece importante precisar la definición de ONG que vamos a usar. La bibliografía consultada se refiere casi con exclusividad a un tipo de ONG: las entidades privadas sin fines de lucro, de composición más o menos transnacional, que gozan de algún status consultivo en relación con los organismos intergubernamentales, especialmente con las Naciones Unidas. La razón principal es que éstas son en general las entidades más antiguas en el campo de los derechos humanos. De hecho, hasta fines de la década del '60, se puede decir que el rol de las ONG era de "promoción", en el sentido de dirigir sus esfuerzos a la creación de instrumentos de derecho internacional que consagraran los derechos humanos fundamentales. A partir de entonces, el énfasis se fue cambiando hacia la "protección" de los derechos humanos. Así, muchas entidades se han concentrado en impulsar la creación de mecanismos de investigación y denuncia a nivel de los organismos gubernamentales, y aún de mecanismos de protección supra-nacional, judiciales o cuasi-judiciales. Otras entidades, sin embargo, han buscado caminos más expeditos para asegurar la vigencia de los derechos humanos, y hoy el campo de acción propio de las organizaciones de derechos humanos va mucho más allá de las Naciones Unidas.

Además, ha habido poca atención a las organizaciones de defensa de los derechos humanos que cumplen su labor en sus propios países, a menudo en condiciones muy difíciles y peligrosas. Una excepción a esta regla es el artículo de Laurie Wiseberg y Harry Scoble en el volumen editado por Ved P. Nanda y otros ("Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies", Westview Press, Boulder, Colorado, 1981;

Capítulo 15: "Recent Trends in the Expanding Universe of NGOs Dedicated to the Protection of Human Rights", págs. 229 y sgs.). Nosotros intentaremos referirnos a experiencias y problemas que se aplican por igual a entidades domésticas e internacionales.

Por último, la definición de ONG es también muy trabajosa porque hay un gran número de organizaciones y asociaciones con otros fines, que incursionan en el terreno de los derechos humanos con alguna frecuencia. Nuestras apreciaciones se dirigen exclusivamente a entidades independientes o bien afiliadas a iglesias, sindicatos u otras organizaciones, que tienen un programa de investigación o de defensa de los derechos humanos, ejecutado a través de personal rentado o voluntario, pero en todo caso con alguna permanencia en el tiempo.

II. DISTINTOS TIPOS DE ONG

No hay ninguna ONG que tenga la capacidad de ocuparse de todos los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En mayor o menor medida todas restringen su campo de acción o su "mandato", algunas explícitamente y otras en la práctica. En círculos conservadores de los Estados Unidos ha vuelto a tomar curso la noción de que los llamados "derechos económicos y sociales" contenidos en los instrumentos internacionales no son propiamente "derechos" sino "aspiraciones", ya que en el caso de los derechos, las normas son mandatos expresos dirigidos a los gobiernos para que se abstengan de determinadas acciones contra los individuos, mientras que en el segundo caso, los "derechos económicos y sociales" constituirían metas que se señalan a los gobiernos para que traten de alcanzarlas por medio de acciones positivas. Esta distinción no ha tenido mayor aceptación explícita entre las organizaciones de derechos humanos, pero es evidente que la preferencia de algunas de ellas por los derechos llamados "civiles y políticos" tiene su origen en una opción ideológica a favor del modelo de democracia liberal de Europa Occidental y Norte América. Por ejemplo, ha habido recientemente un aumento de la atención que se presta, en Estados Unidos, al hecho de que en un país se celebren o no elecciones, como índice del grado de vigencia de los derechos humanos, con exclusión de otros indicadores o por lo menos con menor peso relativo a esos otros indicadores. Del mismo modo, para entidades cuyo interés central es la libertad de expresión, la persecución, tortura y asesinato de miles de personas puede ser de relativa importancia mientras se tolere la existencia de empresas periodísticas privadas.

Las ONG que han hecho un esfuerzo consciente por definir su enfoque y hacerlo explícito, como Amnistía Internacional por ejemplo, han aclarado a la vez que su opción es por motivos pragmáticos y no ideológicos, y que reconocen que todos los derechos consagrados en la Declaración Universal tienen la misma entidad e importancia. En el caso de Amnistía, como en el de Americas Watch y muchas otras entidades, la definición de un enfoque estrecho y limitado obedece a razones de especialización y experiencia de su personal, y también a razones de eficacia. En los hechos, es indudable que la especificidad del mandato de estas entidades, y su apego riguroso a esos límites, ha resultado en un reconocimiento de que ellas son voces autorizadas en el tema de su especialidad. De todos modos, la adopción de un mandato restringido no deja de ser una decisión riesgosa, porque inevitablemente unos gobiernos u otros se verán más o menos favorecidos según el parámetro que se utilice.

Estrechamente vinculado a este tema es el problema de la universalidad de los derechos humanos, ya que está claro que si la opción por un mandato restringido refleja una concepción ideológica sobre el modelo de sociedad ideal, las posibilidades de ser escuchado por quienes no comparten ese modelo se reducen sustancialmente. En este sentido, hay entidades que no tienen ninguna pretensión de universalidad ideológica en su concepción de los derechos humanos. Por ejemplo, el mapa mundial de la libertad que anualmente produce Freedom House es un ejercicio comparativo defectuoso por muchas razones, pero en gran parte porque mide la libertad por parámetros típicamente copiados de los principios y las prácticas

de las democracias occidentales y desarrolladas. Aún así, alcanza resultados sorprendentes. Uno de sus instrumentos de medición es la regularidad de las elecciones, pero además que hayan dos partidos (o más, pero preferentemente dos) y que además estos partidos se alternen efectivamente en el poder. Con estos criterios, cuando en Suecia los liberales desplazaron momentáneamente a los socialistas del poder, después de más de 40 años de gobiernos socialistas, Freedom House decretó que Suecia era "más libre" que antes.

Otras entidades se declaran abiertamente a favor de la universalidad, pero en su práctica concreta revelan cierta inclinación a ocuparse de las violaciones en unos países y no en otros, y a veces a ser francamente defensivos de ciertos regímenes. Esta es una realidad atribuible a muchos factores, algunos de mayor validez que otros. Por ejemplo, varias entidades con sede en los Estados Unidos aducen que se interesan prioritariamente por las violaciones que cometen aquellos países con los cuales Estados Unidos mantiene vínculos estrechos, porque en ellos hay una clara responsabilidad norteamericana por esas violaciones. Hay países, además, donde el acceso a información razonablemente fidedigna es mucho más difícil que en otros. De todos modos, en los últimos meses estas circunstancias han sido aprovechadas, sobre todo en Estados Unidos, para atacar a estas entidades en forma totalmente desproporcionada a esa supuesta debilidad en su trabajo. Tal vez el ataque más frontal en este sentido lo protagonizó en agosto pasado el Subsecretario de Estado para Derechos Humanos, Elliott Abrams, en un discurso en Palm Beach, Florida, donde atacó a varias personas e instituciones americanas, atribuyéndoles

actitudes "anti-americanas" y falta de patriotismo, en virtud de lo que él considera un silencio cómplice con respecto a Cuba.

También en el tema de la universalidad es donde Amnistía Internacional se encuentra a la vanguardia de los esfuerzos por alcanzar un mayor grado de ella en la actividad cotidiana, no sólo depurando su mandato de cargas ideológicas para hacerlo, al menos en teoría, aceptable a todos los regímenes del mundo, sino también procurando reflejar una mayor diversidad cultural e ideológica en su composición orgánica y en su membresía. Otra de las entidades de mayor prestigio en esta área, el Comité Internacional de Juristas, con sede en Ginebra, ha avanzado significativamente en este terreno. Fundado en 1952 en el contexto de la guerra fría, para condenar exclusivamente a los países socialistas, el CIJ ha refinado su concepción del "estado de derecho" (rule of law) para promover su vigencia bajo cualquier forma de organización social, incluidos los estados unipartidistas del Tercer Mundo. En cuanto a su organización interna, el CIJ también ha hecho esfuerzos por incorporar a sus cuerpos directivos a juristas prestigiosos de diversos países y culturas.

En los últimos años se ha venido dando otro tipo de restricción auto-impuesta al mandato de las ONG. En primer lugar, es más frecuente en las creadas más recientemente restringir su acción a áreas geográficas definidas. Así, Helsinki Watch comenzó en 1979, dedicada exclusivamente a observar el cumplimiento del Acta Final de Helsinki (Tratado de Cooperación y Seguridad en Europa, de 1975) en los 35 países signatarios. En 1981, las mismas personas fundaron Americas Watch, que se ocupa solamente

de países en América Latina y el Caribe. Hacia fines de los años 70 hubo un decidido impulso hacia la incorporación de asociaciones de profesionales, científicos e intelectuales para la defensa de los derechos de sus colegas en todo el mundo. En general, las asociaciones gremiales de estas profesiones han respondido en forma ocasional, con declaraciones, resoluciones o en el mejor de los casos, la formación de subcomités permanentes de voluntarios o el envío de alguna misión. Las funciones más permanentes han quedado a cargo, al menos en Estados Unidos, de una oficina de la American Association for the Advancement of Science, que tiene personal profesional empleado en la defensa de los derechos humanos de los científicos. El Lawyers' Committee for International Human Rights, de Nueva York, actúa como una entidad de derechos humanos con enfoque legal, pero no restringe sus actividades a la protección de sus colegas en otros países. Un grupo de creación reciente, también con oficinas en Nueva York, es el Committee to Protect Journalists. Hay también grupos que combinan la especialización por profesión con la especialización por país, como el Secretariado Internacional de Juristas por la Amnistía en Uruguay (SIJAU), con sede en París y miembros en varios países de Europa y América.

La relativa falta de respuesta por parte de las organizaciones corporativas es un fenómeno generalizado en América Latina, donde esas entidades han sido bastante renuentes a defender los derechos humanos, aún en casos en que sus propios miembros eran blancos específicos de la persecución política. Una excepción notable a esta regla es la actitud de la

Ordem dos Advogados do Brasil, que desde hace muchos años está al frente de la lucha por los derechos humanos en ese país.

Por último, una tendencia reciente es la aparición de entidades dedicadas a la protección y defensa de los derechos humanos de una categoría específica de víctimas, como las minorías étnicas, los refugiados y los "desaparecidos" o sus familiares. En algunos casos se trata de entidades nuevas, organizadas en forma muy similar a las demás ONG. En otros, son entidades conformadas con anterioridad, ya sea para defender intereses sectoriales propios, como el Indian Treaty Council, o para prestar servicios asistenciales o de promoción del desarrollo, y que por necesidad de los núcleos a los que sirven, han incorporado funciones permanentes de protección y defensa de los derechos humanos de sus "clientes".

Este último grupo de entidades ha abierto considerablemente el panorama de los derechos humanos, sobre todo en América Latina, obligando a las ONG tradicionales a analizar situaciones y formas de violación de los derechos humanos que son distintas a las que ellas regularmente atienden. En el caso de los refugiados, varias ONG han podido ocuparse del tema, restringiendo su análisis a los problemas de seguridad que sufren los refugiados, y a los riesgos de "refoulement" o repatriación involuntaria al país de donde el refugiado huye. Al concentrarse en estos aspectos, llamados genéricamente "de protección", las ONG se desentienden en gran medida de otros problemas relativos a la política de refugiados, como la admisibilidad, la asistencia y la reubicación en terceros países. En cuanto a las minorías indígenas, los problemas que enfrentan las ONG son

más serios, no sólo por la necesidad de contar con "background" lingüístico, antropológico e histórico, sino también porque los conflictos que dan lugar a violaciones de derechos humanos de los indígenas tienen su origen en complejos problemas de derecho a tierras ancestrales y de autodeterminación de los pueblos. Aunque hay ahora un esfuerzo por incorporar plenamente el trato dispensado a las minorías indígenas al análisis y a la acción en favor de los derechos humanos, queda mucho por hacer, tanto de parte de las ONG de derechos humanos como de parte de los grupos indigenistas, para consolidar esfuerzos y estrategias y compartir herramientas de análisis y formas de acción protectora.

III. PROBLEMAS COMUNES A LAS ONG

El problema más serio que enfrentan hoy las ONG de derechos humanos es el ataque a su credibilidad. Esto es especialmente cierto --y grave-- para aquellas entidades que se dedican principalmente a la investigación y a la información pública sobre violaciones de derechos humanos. No es un fenómeno totalmente nuevo, ya que siempre hubo reacciones, sobre todo por parte de los gobiernos acusados o de sus agentes más o menos oficiosos en otros países, tendientes a desacreditar la información publicada por los organismos de derechos humanos. En general, esos ataques estaban bastante mal orientados, con poco fundamento en los hechos y con apelaciones más o menos emocionales al principio de no ingerencia en los asuntos internos. De todos modos, esos ataques sirvieron para afinar la mira de las ONG y obligarlas a chequear más rigurosamente su información. Un ejemplo reciente de este tipo de ataques lo dirigió la prensa oficialista peruana en 1983 contra Amnistía. AI había publicado un excelente informe sobre el Perú, que mencionaba el caso de una persona asesinada por fuerzas de seguridad. Una revista peruana produjo una entrevista con la persona dada por muerta. En realidad, había recibido seis balazos en el cuerpo pero había sobrevivido.

Lo que me parece más preocupante es que en los últimos años el ataque se ha hecho más insistente y más sofisticado. Y los objetivos de los críticos no son sólo las ONG internacionales sino también las domésticas. Obviamente, en este último caso los ataques son mucho más peligrosos porque en no pocos países esas entidades trabajan con un marco de legalidad tan precario, que las críticas formuladas contra ellas pueden

muy bien alentar a las fuerzas represivas o paramilitares a romper las reglas de juego y atacar físicamente a las personas que desarrollan esas tareas.

En el origen de estos ataques está la actitud de la administración Reagan. Elliott Abrams se ha dedicado a justificar la política norteamericana hacia Centro América desde la óptica de los derechos humanos, y toda información incongruente con sus planes, ya sea sobre Nicaragua o sobre El Salvador, lo lleva no ya a discutir la sustancia de los datos aportados, sino la credibilidad de los que los producen.

En 1982, la embajada norteamericana en Guatemala distribuyó --a través del Departamento de Estado-- una respuesta detallada a un informe de Amnistía, que acusaba a Amnistía de prestarse inconscientemente a la propaganda guerrillera. En ese mismo año, Abrams lanzó una serie de ataques contra Socorro Jurídico, entonces la agencia de derechos humanos del Arzobispado de San Salvador, diciendo que su información sobre muertes y desapariciones a manos de las fuerzas de seguridad no era atendible porque Socorro Jurídico no investigaba similares violaciones por parte de la guerrilla. La presión sobre el Socorro motivó que el Arzobispo eventualmente reestructurara su oficina de Justicia y Paz, creando una Oficina de Tutela Legal y pasando el Socorro a trabajar en forma independiente del Arzobispado. Abrams y otros anunciaron que SJ había sido "expulsado" de la Iglesia por su inclinación a favor de las guerrillas. Lo cierto es que Monseñor Rivera y Damas había dicho públicamente que su decisión no implicaba que la información producida en todos esos años por SJ no era correcta. Tutela Legal empezó en mayo de 1982 a producir información que

incluía categorías sobre violaciones atribuibles a los grupos opositores. Esto le sirvió de poco a los planes de la administración Reagan, porque en la comparación, las fuerzas armadas salvadoreñas aparecían como infinitamente más propensas a las violaciones de los derechos humanos. El embajador Hinton dijo, ya en 1983, que la información de TL era "prejuiciada". Pero el ataque más sofisticado contra TL comenzó en 1984. La embajada produjo --y el Departamento de Estado distribuyó-- varios informes "analizando" los datos de TL. La embajada sostiene que TL no tiene información independiente sobre muertes en la población civil, y que su metodología consiste simplemente en tomar los informes de las Fuerzas Armadas sobre bajas de los guerrilleros y convertirlos automáticamente en muertos de la población no combatiente. TL ha admitido un sólo error en este tipo de hechos, y sostiene que su información está basada en informes independientes y corroborados. Ha ofrecido presentar testigos sobre varios de estos episodios, si la embajada les garantiza protección. El ataque contra TL incluye, evidentemente, gestiones privadas ante dirigentes eclesiásticos, tendientes a desacreditar la tarea. Además, el ataque no se circunscribe a la administración Reagan, ya que usando los mismos argumentos e ignorando las respuestas de TL, miembros del Congreso norteamericano y publicaciones periodísticas, como el Wall Street Journal, se suman al ataque a la credibilidad del principal organismo de derechos humanos de El Salvador.

Otros organismos de derechos humanos están sometidos a críticas parecidas. El Wall Street Journal publicó 5 editoriales contra Americas Watch entre febrero y agosto de este año. La revista The New Republic

dedicó un largo artículo a criticar al Senador Edward Kennedy por presidir una audiencia en el Senado en la que declararon tres Miskitos como testigos del ataque de los grupos contrarrevolucionarios contra el asentamiento de Sumubila, en la Costa Atlántica de Nicaragua. Por suerte, un efecto inmediato de estos ataques es que estos organismos afinan su metodología de investigación y de información. Por ejemplo, TL reveló que en julio de 1984 fuerzas del ejército acosaron a civiles en unas 6 ó 7 aldeas del Departamento de Cabañas. En esta ocasión, un investigador de TL visitó la región, obtuvo fotografías, entrevistó a sobrevivientes y vió él mismo a varios cadáveres, y compiló una lista parcial de 68 asesinatos, con nombre, edad y lugar de origen. El último informe conjunto de Americas Watch y el Lawyers Committee for International Human Rights sobre El Salvador, contiene largas páginas de testimonios obtenidos directamente por investigadores de ambas entidades, que tienden a ratificar la existencia de una práctica sistemática de bombardeos aéreos y ataques terrestres indiscriminados contra la población no combatiente. A raíz de las críticas de la embajada norteamericana, TL modificó en junio de este año la estructura de su informe mensual, usando categorías de violaciones más claramente diferenciadas.

La imparcialidad y el equilibrio son características que cada vez se exigen más de las ONG, y constituyen un desafío que de una u otra manera debe enfrentarse. A menudo esta exigencia de imparcialidad y equilibrio es más un chantaje ideológico que otra cosa, y se aplica muy selectivamente. Por cierto, no se puede ni se debe exigir que el militante de los derechos humanos renuncie a tener un punto de vista político sobre la

situación de su país: no hay una "ciencia pura" de los derechos humanos ni es deseable tampoco concebir a la actividad de las ONG de esa manera. Por otra parte, tampoco se puede pedir a los partidos políticos que se abstengan de participar en cuestiones de derechos humanos, máxime cuando en muchos países las únicas soluciones de fondo a las violaciones tendrán que venir como consecuencia de cambios en el poder estatal. Pero sí es posible que las ONG organicen y actúen con un alto grado de independencia de los partidos y fuerzas políticas con los que simpatizan. Así, la exigencia de independencia se satisface en los hechos en la medida en que cada denuncia de la ONG se conciba y ejecute sin sujeción al interés coyuntural de esos partidos y fuerzas, aunque haya un interés general compartido en el tema. Debe quedar claro, sin embargo, que esto es separable del problema de las fuentes de información sobre derechos humanos. Muchas ONG son severamente criticadas por usar información originada en grupos de oposición. Las ONG pueden y deben recibir y procesar información de todos los orígenes, y la credibilidad de la ONG dependerá de los esfuerzos que hace para verificar los datos recibidos, no del hecho de haberlos recibido de una fuente que tiene un interés político determinado en el tema.

En cuanto al equilibrio, se trata de una exigencia dirigida especialmente a las ONG que trabajan sobre muchos países. Un crítico de Amnistía Internacional llegó a contar los renglones dedicados en su informe anual a cada país, pretendiendo demostrar una falta de equilibrio en el tratamiento de gobiernos de distinto signo. En general, las ONG internacionales han rechazado la tentación de responder a esta exigencia mediante la reacción simplemente numérica: tenemos que publicar un

documento sobre Nicaragua porque acabamos de publicar uno sobre Guatemala. Por vía del "equilibrio", las ONG podrían caer en desviaciones peligrosas de su rol de presentar una realidad desde ya difícil sin distorsiones. Por eso es preferible utilizar el criterio de imparcialidad que el de equilibrio, en la medida en que los dos conceptos sean distinguibles.

A nuestro juicio, el requisito de imparcialidad se satisface cuando se es capaz de analizar hechos análogos en dos países gobernados por regímenes distintos, aplicando a esos hechos los mismos principios. Por ejemplo, si se comprueban casos de matanzas indiscriminadas de campesinos, no debería importar la circunstancia de que el gobierno responsable haya sido elegido democráticamente, o sea un gobierno militar o se origine en un hecho revolucionario. Este es un ejemplo en el que es fácil coincidir, pero en los hechos, es mucho más difícil de lo que parece dar a unos y otros gobiernos el mismo "beneficio de la duda" respecto de su responsabilidad y aún respecto de la comprobación de los hechos mismos. De la misma manera, hay que hacer un esfuerzo por aplicar uniformemente los principios relativos a las circunstancias de excepción que hacen derogables ciertos derechos. Por suerte, estos criterios son objetivos en su esencia, y el único problema real es aplicarlos racionalmente y rigurosamente a los hechos.

Un factor importante en el grado de credibilidad de las ONG es la metodología de investigación que se use. Hasta hace poco era posible mantener una reserva casi absoluta sobre el tema, fundada en la necesidad de la protección de las fuentes de información. Lamentablemente, el ataque dirigido contra las ONG sobre todo en Estados Unidos frecuentemente

ha cuestionado esa confidencialidad. Sobre todo con relación a El Salvador, la metodología de investigación de los organismos de derechos humanos ha sido sometida a un examen muy minucioso. A nuestro juicio, primero Socorro Jurídico y luego Tutela Legal han demostrado ampliamente que su metodología es la más adecuada a las circunstancias y la más seria, mientras que han conseguido, por ahora, mantener la confidencialidad de sus fuentes permanentes.

En las formas que asume el debate sobre estos temas en Estados Unidos la metodología de estos organismos puede llegar a mistificarse por un lado, o por el otro a exigir un grado de comprobación incompatible con la naturaleza de los hechos. En este sentido, es importante reivindicar que, en materia de derechos humanos, la carga de la prueba de una violación está originariamente en el que denuncia, pero esa carga no es la misma exigida en nuestros sistemas judiciales para la aplicación de sanciones penales. Una vez establecida la existencia de un hecho violatorio, es permisible transferir la carga de la prueba al gobierno, que tiene la responsabilidad de investigar, procesar y castigar a los responsables, y de informar con amplitud a la opinión pública. Además, los métodos de investigación serán más o menos confiables según las condiciones bajo las cuales las ONG desarrollan su trabajo. Y aquí se produce otra transferencia de responsabilidades: los gobiernos tienen la obligación de facilitar el acceso a las fuentes de información, incluido el acceso físico al terreno de los hechos, en condiciones de seguridad para los investigadores.

Uno de los temas en el que las ONG han aparecido a primera vista como más vulnerables a la crítica, es la actitud que adoptan con respecto

a violaciones de derechos humanos cometidas por grupos armados de oposición. En el estado actual del derecho internacional, es posible afirmar que, por definición, los derechos humanos sólo son susceptibles de violación por gobiernos: acciones similares por grupos de oposición constituyen en realidad violaciones del derecho interno ante las cuales existe recurso a la autoridad pública para la solución que restablezca el orden social. Precisamente la falta de esos recursos cuando son las propias autoridades las que cometen o toleran las violaciones, es lo que caracteriza a una violación de derechos humanos y motiva el consenso de la comunidad internacional para actuar en el restablecimiento de esos derechos. Cuando los grupos opositores controlan territorio y población, en condiciones en las que pueden de alguna manera ejercer autoridad e impartir justicia, se considera que actúan como cuasi-estados, y en consecuencia están sujetos a las mismas responsabilidades que los gobiernos por actos que violan los derechos fundamentales.

En general, las ONG internacionales se han ceñido a este criterio impulsado más rigurosamente por los organismos intergubernamentales, especialmente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En realidad, han sido los organismos domésticos los que se han empezado a apartar de ese criterio, comenzando con los casos ya mencionados de Socorro Jurídico y Tutela Legal en El Salvador. En el caso de Americas Watch, nosotros hemos comenzado a incluir regularmente información sobre violaciones atribuibles a grupos opositores en todos nuestros informes, dentro de los principios ya descritos. En el caso de Nicaragua, hemos explicitado que nos ocupamos de acciones violatorias por parte de grupos de oposición, a pesar de que éstos no controlan ni población ni

territorio, a causa de la responsabilidad especial asumida por el gobierno de Estados Unidos al financiar, entrenar y dirigir a esos grupos. En este sentido, en julio pasado la Comisión Permanente de Derechos Humanos de Nicaragua (CPDH) ha comenzado a incluir una categoría específica sobre este tema en sus informes mensuales.

La decisión de informar sobre violaciones de derechos humanos cometidas por grupos opositores está, desde luego, llena de implicancias para las ONG. Una es la dificultad real de obtener información fehaciente y de procesarla adecuadamente. Otra es la posibilidad de tomar acciones correctivas. En general, las ONG interpelan a los gobiernos para demandar de ellos las correcciones o las acciones punitivas que sean de estricta justicia. Al hacer lo mismo con los grupos de oposición se contribuye a darles un "status" en el orden internacional que merece una reflexión más profunda.

En los últimos años, en varios países de América se han intensificado las acciones de guerra irregular que resultan en violaciones de derechos humanos de características distintas a las habituales. Las ONG no han estado en general equipadas, ni con su experiencia anterior ni con sus recursos humanos, para responder a las exigencias metodológicas derivadas de estas situaciones. Las que se van adaptando a esta necesidad, tanto en el orden local como en el internacional, tienen que utilizar un conjunto de normas de derecho internacional distinto del habitual. Afortunadamente, el llamado derecho humanitario internacional está también codificado en bastante detalle en las Convenciones de Ginebra de 1949 y constituye también un cuerpo orgánico de criterios objetivos para analizar los hechos. Ello no resuelve, sin embargo, el problema de las

dificultades de investigación que en estos casos suelen ser muy grandes. Algunas ONG han comenzado a usar esos principios para determinar las obligaciones de las fuerzas beligerantes con relación a la protección de la población civil, al trato de los prisioneros de guerra, al respeto a la neutralidad del personal médico o asistencial y a la protección de las personas desplazadas. Es sumamente difícil determinar, en los hechos, si un ataque armado ha sido dirigido contra blancos legítimos o si se han atacado a personas o material protegidos por las Convenciones. No hay ninguna duda, por ejemplo, de que no se puede atacar al personal que no participa activamente de acciones militares, aunque preste alguna colaboración logística a una de las partes en conflicto. En los hechos concretos, sin embargo, suele ser difícil determinar si esas personas fueron atacadas como blancos autónomos o si fueron heridas o muertas en el curso de un ataque legítimo contra fuerzas armadas activas.

IV. EL FUTURO INMEDIATO

El rol de las ONG se está profundizando y ampliando a la vez. Al mismo tiempo, se hace también más difícil por el nivel de certeza que se les exige y por las condiciones en que ese papel se debe cumplir.

Es posible que en el futuro algunas ONG empiecen a reflejar, en sus publicaciones, algunas notas positivas sobre el progreso en materia de derechos humanos que se haya obtenido. Ciertamente, algunos de nuestros gobiernos necesitan y merecen apoyo en sus iniciativas en este campo. Además, aún en el caso de gobiernos con problemas actuales de derechos humanos, es importante reconocer los avances que se produzcan, como forma de alentar otros pasos en la misma dirección. El riesgo aquí es, obviamente, confundir progresos y cambios de dirección reales con mejoras puramente cosméticas. Un criterio bastante seguro en este sentido es el de exigir en forma permanente que los estados asuman sus responsabilidades de investigar, procesar y sancionar a los responsables de las violaciones y de dar amplia publicidad a estos actos de gobierno. Aquí también, sin embargo, se entra en una zona gris al analizar por qué métodos internos se han de asumir esas responsabilidades y también en qué condiciones se pueden dictar amnistías, indultos o conmutaciones que efectivamente impidan el cumplimiento de esas responsabilidades. A modo de regla general, las ONG deberían sostener el principio de la obligación de castigar las violaciones, pero dejar librado a las comunidades nacionales la determinación de algunas excepciones exigidas por las circunstancias históricas.

Para terminar, algunas reflexiones sobre los contactos entre las ONG internacionales y las domésticas. La comunicación entre ellas, al menos

en América Latina se ha hecho mucho más fluida. En rigor, las ONG internacionales que tienen una presencia más activa y regular en la opinión pública, con información más actualizada y confiable, son precisamente las que han hecho un esfuerzo más sistemático por mantenerse en contacto con sus colegas latinoamericanas. Entre éstas ha comenzado, también, un movimiento hacia compartir experiencias y discutir metodologías, que resulta muy estimulante. Un ejemplo prometedor en este sentido fue la reunión auspiciada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en julio pasado, entre las ONG del área centroamericana. Existen, además, algunos intentos federativos a nivel regional, como el de la Federación de Comisiones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM) e inclusive una entidad regional de tipo transnacional, la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU). Por ahora estas entidades no cuentan con capacidad de investigación independiente, lo cual tal vez esté señalando la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades de ese tipo en las organizaciones locales.

El contacto con las ONG internacionales revela no solamente la mutua dependencia entre ellas y las locales, sino también ciertos desfases entre lo que se "produce" a nivel local y lo que se "consume" internacionalmente. Así, hay entidades con un trabajo sumamente rico que pasa desapercibido internacionalmente por la relativa falta de interés en la situación de ese país, y paralelamente se exige de otras entidades un nivel de información y verificación que no están en condiciones materiales de cumplir.

Para las ONG internacionales, pensamos que esto señala la necesidad no ya de integrar formalmente a los organismos de la periferia a estructuras federativas, sino de profundizar los contactos regulares, formales e informales, que establezcan una relación más fluida. En el caso de las ONG más avanzadas en su estructura interna, el desafío --que Amnistía Internacional por ejemplo ya está aceptando-- consiste en abrir sus puertas a la integración de personas de todas las culturas, para que las entidades reflejen en su composición la "universalidad" que por ahora está expresada más bien como aspiración en los principios rectores de su actividad.