

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,

también es importante que el pueblo perciba que todos los ciudadanos se encuentran sujetos al respeto a una misma ley y que quien delinque, civil o uniformado, está obligado a responder por sus actos. La percepción de doble *estándar* que genera la impunidad, no solo estimula la comisión de nuevas violaciones sino que corroe las bases del estado de derecho y lesiona seriamente la fe del pueblo en el sistema democrático de gobierno.

En principio, los Estados que ratifican un instrumento internacional que protege los derechos humanos lo hacen porque de buena fe entienden que cualquier ciudadano puede eventualmente ser víctima de una violación a sus derechos y que debe contar con recursos nacionales e internacionales adecuados y eficaces para responder ante esta circunstancia. Sin embargo, como veremos a continuación, la mayoría de los Estados que son acusados de violaciones graves a los derechos humanos, normalmente reaccionan defensivamente, en contradicción con las promesas formuladas a la comunidad internacional y nacional al momento de ratificar los instrumentos de protección.

2. Los Estados normalmente reaccionan defensivamente

Como veremos las defensas estatales se usan no solo frente a las críticas provenientes de las ONG, sino también cuando para contrarrestar las denuncias provenientes de organizaciones intergubernamentales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En todo caso, se puede distinguir dos tipos de reacción estatal que pueden operar complementariamente:

2.1 No se responde a los hechos imputados sino por el contrario se persigue neutralizar a la ONG que los denuncia:

- a) Principio de no injerencia en asuntos que supuestamente serían de la estricta jurisdicción interna del Estado. El Estado directamente cuestiona el derecho de la ONG a opinar sobre la situación de los derechos humanos, porque sería una mate-

ria ajena al interés de la comunidad internacional y de exclusivo interés nacional. Este argumento normalmente se usa en contra de ONG internacionales. En el marco del sistema interamericano, México ha sido el único estado que ha utilizado este argumento en contra de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en casos relativos al ejercicio de los derechos políticos.¹

b) Principio del relativismo cultural, que niega la aplicación universal de los derechos humanos y la igualdad de todos los seres humanos. Según este principio cada sociedad, cada pueblo, tiene formas únicas de organizarse de acuerdo con su tradición histórica, cultura y religión, cuestión que afecta al campo de los derechos humanos. De acuerdo con aquellos estados que invocan este principio, cualquier intento por parte de una ONG de exigir el respeto por los derechos más básicos de la persona humana, tal como están definidos en los tratados internacionales, constituye abuso colonialista inaceptable que intenta imponer concepciones europeas occidentales que no son compartidas por el pueblo. Obviamente, quienes utilizan este argumento no son las víctimas de violaciones a los derechos humanos, sino aquellos que gobiernan. Este argumento es normalmente esgrimido por regímenes no democráticos para contrarrestar la crítica formulada por ONG internacionales.

c) Credibilidad de la ONG de derechos humanos atendiendo a las motivaciones o afinidades políticas de sus integrantes. Se trata de levantar dudas respecto de las intenciones o intereses de los miembros de la ONG, o inclusive sugerir que la información denunciada tiene como único efecto favorecer al enemigo, la subversión, etc. El Estado hace un esfuerzo por concentrar la atención de la opinión pública en los alegados intereses políticos de los miembros de la organización con el propósito de dañar la credibilidad y seriedad de la información producida por la ONG. En este sentido, creemos que quienes se desempeñan en una ONG de derechos humanos tienen plena libertad y derecho a participar en actividades políticas, sin embargo el trabajo de la organización no puede estar condicionado a dichos intereses y la información debe ser objetiva e imparcial. Las ONG tampoco son instrumentos de lucha política y no pueden sustituir el papel que cumplen los partidos políticos.

En esta misma línea, muchas veces se intenta descalificar a las ONG debido a que solo denuncian las violaciones o abusos

cometidos por agentes del estado y nada se informa respecto de los crímenes cometidos por grupos armados irregulares, cuando existen. De esta manera se busca poner en duda la imparcialidad de la denuncia confundiendo, de paso, a la opinión pública nacional que piensa de buena fe que las violaciones cometidas por grupos privados son jurídicamente equivalentes a aquellas cometidas por agentes del estado.

2.2 Se responde a los hechos imputados por la ONG ofreciendo una versión diferente de los acontecimientos, cuestionando la autoría de los mismos o criticando la metodología de investigación empleada.

a) Las autoridades reconocen los hechos pero lo califican como un crimen común o derechamente se lo atribuyen a grupos insurgentes. En este tipo de casos normalmente se produce una sistemática obstrucción de justicia y encubrimiento de los verdaderos responsables de la violación por parte de las autoridades estatales.

b) Las autoridades cuestionan los métodos de investigación utilizados por la ONG. Además, se alega falta de rigurosidad por parte de los investigadores, contradicciones o imprecisiones en la cronología de los hechos, falta de idoneidad o imparcialidad de los testigos, conclusiones antojadizas alcanzadas por las ONG, recursos internos aún pendientes, estándar probatorio muy flexible.

Las diversas actitudes que muchos Estados frecuentemente asumen al ser denunciados por violar los derechos humanos, ciertamente no contribuyen a desarrollar un debate racional y transparente sobre esta delicada materia y, lo que es más importante, no permite asegurar su pleno respeto. Con estas actitudes, los Estados "politizan" y manipulan el tema de los derechos humanos y distraen a la opinión pública del punto central de preocupación, que es la necesidad de responder pronta y efectivamente ante denuncias de violaciones a los derechos fundamentales.

IV. Las ONG y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

El sistema interamericano es un mecanismo intergubernamental diseñado por los Estados del continente americano para proteger los derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante: la Convención) fue elaborada y adoptada por los Estados miembros de la OEA en 1969. Para que la Convención surta efectos jurídicos debe ser ratificada por el Estado interesado. La función y jurisdicción de los órganos de protección (Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos) fue acordada y definida por los Estados que redactaron la Convención. Los integrantes de estos órganos intergubernamentales, son elegidos por los Estados miembros de la OEA pero actúan a título personal. Para que un Estado pueda ser demandado ante la Corte debe haber reconocido expresamente la jurisdicción contenciosa de dicho tribunal.

La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, ofrecen importantes oportunidades a las ONG para proteger los derechos humanos en el continente. A mi juicio, la presentación de una denuncia ante la Comisión Interamericana es el mejor mecanismo disponible para las víctimas y ONG que buscan proteger los derechos humanos en América Latina.² Como se puede ver en los otros capítulos de este Manual, el procedimiento establecido en la Convención Americana permite múltiples y concretas posibilidades de protección legal a víctimas de abusos.

En las últimas dos décadas, la Comisión, a través de la elaboración de informes especiales, jugó un papel fundamental en la denuncia de violaciones a los derechos humanos, especialmente frente a cuadros de masivas violaciones cometidas por regímenes militares en América Latina.

El surgimiento de gobiernos civiles electos en América Latina ha permitido la incorporación de estos Estados a los mecanismos internacionales que supervisan el respeto por los derechos humanos. La mayoría de los 36 estados miembros de la OEA han ratificado la Convención Americana. Además, en la

actualidad, quince estados han reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela). Se espera que próximamente Bolivia y Canadá ratifiquen la Convención y reconozcan la jurisdicción obligatoria de la Corte.

Desgraciadamente, este incremento en las ratificaciones por parte de gobiernos civiles no se ha traducido en un claro apoyo a una estricta supervisión internacional en materia de derechos humanos en la región. Entre los Estados miembros de la OEA, existe la tendencia a creer que en las democracias no se cometen violaciones a los derechos humanos.

Aunque se debe reconocer que, como resultado de los procesos de transiciones a la democracia en algunos países las violaciones graves y masivas a los derechos humanos han disminuido, sin embargo, las llamadas violaciones endémicas o estructurales son, en la actualidad, abusos frecuentes. Las violaciones endémicas no son el resultado de políticas oficiales implementadas por un gobierno determinado, sino que son acciones que resultan del ejercicio abusivo del poder por parte de diversas autoridades estatales, lo que va unido a la falta de voluntad y recursos jurídicos eficaces que permitan prevenir y castigar estos hechos. Por ejemplo, la brutalidad policial, condiciones carcelarias inhumanas y las restricciones en las libertades civiles son consideradas típicamente violaciones endémicas o estructurales.

Por otra parte, la Corte, cuyo origen se encuentra en la Convención, empezó a funcionar en 1979 y constituye el máximo órgano de protección de los derechos humanos en la región. La Corte ha emitido varias opiniones consultivas y, a su vez, ha dictado sentencias sobre temas muy relevantes para la protección de los derechos humanos en la región.

Las primeras sentencias dictadas por la Corte, en uso de su jurisdicción contenciosa, son relativamente recientes. En dichas sentencias la Corte falló en contra del Estado de Hondu-

ras luego de concluir que era responsable de haber promovido e impulsado una política dirigida a "desaparecer" a más de 100 personas, entre los que se encontraban Manfredo Velásquez Rodríguez y Saúl Godínez Cruz.³

Las sentencias de la Corte son una muestra, por una parte de la importancia que representa para las ONG trabajar con el sistema interamericano y, por la otra, de los resultados que se pueden alcanzar cuando existe una colaboración profesional rigurosa entre organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, familiares de víctimas de derechos humanos, y organismos intergubernamentales encargados de proteger los derechos humanos.

Actualmente, en el sistema interamericano, solo la Comisión puede presentar casos ante la Corte. Las víctimas y las ONG tienen acceso directo a la Comisión pero no a la Corte. La práctica que se ha establecido, y el Reglamento de la Corte así lo permite, es que una vez que el caso ha sido referido ante la Corte, el denunciante y/o las víctimas pueden incorporarse como miembros de la delegación de la Comisión, y participar en el proceso bajo la supervisión de la Comisión.

Es indudable que las ONG dedicadas a defender los derechos humanos en la región, se beneficiaron de las sentencias de la Corte porque sentaron precedentes jurídicos de extraordinaria importancia, tanto desde un punto de vista sustantivo como procesal. Por ejemplo, conceptos jurídicos como: agotamiento de recursos internos; carga de la prueba (*onus probandi*); estándar probatorio; responsabilidad internacional del Estado; obligación del estado de prevenir, investigar y castigar violaciones a los derechos humanos y pagar indemnización económica por los daños causados, fueron objeto de un importante desarrollo jurisprudencial.

Para las víctimas de violaciones a los derechos humanos y las ONG, esta primera experiencia ante la Corte (los casos hondureños) generó grandes expectativas y esperanzas de mejorar la situación de los derechos humanos en América Latina. No obstante, aún debemos lamentar que se sigan cometiendo gra-

ves violaciones a los derechos humanos, sin que Estados de la región presten mayor atención a sus obligaciones jurídicas básicas reafirmadas por la Corte en sus primeros casos.

En todo caso, cabe subrayar que para una ONG de derechos humanos no es fácil tramitar un caso ante un órgano internacional de la OEA o de la ONU. En este sentido, uno de los obstáculos más serios que las ONG enfrentan para proteger nacional e internacionalmente los derechos humanos es la falta de información acerca de precedentes y doctrina jurídica de los órganos encargados de proteger los derechos humanos en Naciones Unidas y OEA; violaciones similares ocurridas en otros Estados y regiones; actividades, función y estructura de los órganos intergubernamentales de protección de los derechos humanos. De allí la importancia que reviste que tanto los órganos de tutela, los Estados genuinamente interesados en la protección de los derechos humanos, como, desde luego, las ONG que tengan acceso a este tipo de información publiquen sobre esta materia y se aseguren de que los documentos cuenten con una amplia distribución, especialmente entre aquellos que más lo necesitan.

De igual modo, como se describe en otros capítulos de este Manual, la tramitación de una denuncia ante cualquier órgano internacional de derechos humanos requiere un seguimiento constante y directo del proceso por parte del denunciante. La presentación de denuncias individuales y el procedimiento establecido en la Convención Americana constituye un trámite complejo y requiere una permanente atención, por parte del denunciante.

Las ONG que acuden al sistema interamericano deben estar bien informadas en cuestiones de derecho procesal y sustantivo, tales como:

- calidad y peso de la prueba exigida ante instancias internacionales en casos de derechos humanos;
- metodología necesaria para probar un patrón de violaciones graves a los derechos humanos;

- identificación de la carga de la prueba (*onus probandi*) y cómo esta carga se transfiere de una parte a la obra;
- requisitos y excepciones al previo agotamiento de los recursos internos; y
- normas que regulan la participación de las víctimas y ONG en el proceso.

Antes de concluir esta sección es importante referirse, aunque sea brevemente, a algunos de los principales obstáculos jurídicos que la víctima de derechos humanos y las ONG deben enfrentar cuando acuden a un órgano de protección como la Comisión Interamericana. Lo anterior debido a que, contrariamente a lo que algunos Estados pudieran creer, quien denuncia un hecho violatorio de la Convención no se encuentra en igualdad de condiciones frente al Estado acusado. En afecto, el denunciante debe satisfacer un buen número de requisitos y cuenta con serias limitaciones en su actuación; por el contrario, el Estado tiene múltiples oportunidades de defensa.

El primero de los obstáculos que el denunciante debe superar es el requisito del previo agotamiento de los recursos internos, es decir, la víctima o su representante debe probar que antes de acudir a la instancia internacional, ha hecho un esfuerzo serio y de buena fe por resolver el problema a nivel interno, acudiendo a las instituciones competentes y usando los recursos idóneos. Se trata de otorgarle al Estado la oportunidad de investigar, procesar y castigar al o los responsable(s) de la violación cometida, antes de verse expuesto al examen de órganos intergubernamentales de protección de los derechos humanos. Solo en el evento que el denunciante pruebe, *prima facie*, que los recursos internos no han funcionado o que no estaban disponibles, el órgano intergubernamental estará facultado para conocer y decidir sobre la materia.

Asimismo, el éxito de la investigación realizada por la ONG o la víctima, dependerá de los esfuerzos que ellos realizan para reunir información y evidencia que está en poder del Estado involucrado y que normalmente es destruida. Por su parte, la investigación conducida por la Comisión estará en gran medida condicionada al grado de colaboración que en-

cuentre en el Estado, al punto que si la Comisión desea hacer una investigación en el terreno (visita *in loco*) debe contar con la autorización del Estado.

Finalmente, debe tenerse especialmente en cuenta que quien denuncia un hecho violatorio de la Convención, no está facultado para transferir el caso a la Corte. Una vez que el caso ha sido presentado ante la Comisión, el denunciante pierde el control del mismo y únicamente la Comisión está facultada para referirlo a la Corte. Ante la Corte, el Estado tendrá numerosas oportunidades de defensa, tal como las tuvo en el trámite llevado a cabo en la Comisión.

V. ONG que se dedican a la Defensa Internacional de los Derechos Humanos

Cada vez son más las ONG que invocan ante las Cortes nacionales, tratados internacionales de derechos humanos ratificados por un Estado. Igualmente, cada vez aumenta el número de ONG que utilizan los tratados internacionales para defender derechos humanos. A través de la representación de víctimas de violaciones y en estrecha colaboración con ONG locales, las ONG persiguen exigir que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales adquiridas voluntariamente y de buena fe en materia de derechos humanos. Como sabemos, los Estados Partes en un tratado internacional de derechos humanos están obligados, no solo a abstenerse de violarlos, sino también a castigar a los responsables de dichas violaciones y a pagar una justa indemnización para reparar los daños sufridos por las víctimas o sus familiares.⁴

CEJIL presenta denuncias sobre casos individuales ante la Comisión y hace su seguimiento ante la Corte, cuando procede, todo ello de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los casos que CEJIL presenta no constituyen casos aislados, muy por el contrario, son casos *ilustrativos* de una práctica generalizada de violaciones a los derechos humanos. CEJIL también selecciona casos que tienen la

potencialidad de sentar precedentes jurídicos relevantes y dar impulso al desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos.⁵

Por último, CEJIL también asume casos en que una o varias personas se encuentren expuestas a un peligro irreparable e inminente. En este sentido, un ejemplo relativamente exitoso lo constituyen las medidas cautelares dictadas por la Corte en el caso *Bustíos* (Perú) y luego en el caso *Chunimá* (Guatemala).

Referencias

- 1 “...Cualquier pronunciamiento de la Comisión sobre la “autenticidad” de un proceso electoral, sería de tendencia atentatoria de la personalidad de las autoridades electas en ese proceso y constituiría un acto de intervención, conforme a la definición del artículo 18 de la Carte, que el segundo párrafo del artículo I de la propia Carta prohíbe a la Organización de los Estados Americanos, de la que la Comisión es un órgano”. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990. OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1, Doc.7, 17 mayo 1990, pág. 109.
- 2 El artículo 44 de la Convención dispone: “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.”
- 3 *Velásquez Sentencia*, C.I.D.H. (ser. C), No. 4 (1988) *Godínez Sentencia*, C.I.D.H. (ser.C) No. 5 (1989).
- 4 Las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen derecho a ser indemnizadas de manera justa por los daños sufridos. Las víctimas y sus familiares deben recibir compensación monetaria (en un monto equivalente al daño material, moral y psicológico sufrido), compensación ética para restablecer la dignidad y reparaciones punitivas.
- 5 Por ejemplo, algunas cortes nacionales definen la tortura como el uso arbitrario de la fuerza en contra del detenido, con el fin de extraer información. En nuestra opinión, *cualquier* uso ilegítimo y excesivo de fuerza, física o psicológica, que sea además degradante y cruel o inhumano, constituye tortura.