

# Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario

por Rachel Brett

En el fondo de la labor en favor de los derechos humanos yace el afán de proteger a las personas contra los abusos de poder o la negligencia de sus propios Gobiernos. A escala internacional, esto transfiere al Estado la responsabilidad del trato que el Gobierno da a sus ciudadanos, complementando el derecho internacional —más antiguo— relativo al trato debido a los extranjeros y el derecho de la guerra, que (en su origen) sólo se refería también al trato debido a los extranjeros.

Por eso no es sorprendente que las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de salvaguardar los derechos humanos se hayan centrado siempre en cómo los Gobiernos aplican (o violan) las normas universales o zonales relativas a los derechos humanos. Esto refleja la opinión tradicional de considerar a los Gobiernos como los centros de poder y de responsabilidad, así como el principio general de que los Estados están obligados por el derecho internacional (por ser parte en un tratado o porque la disposición pertinente está reconocida como norma de derecho internacional consuetudinario), y la clásica concepción de los derechos humanos de que los Gobiernos, y sólo éstos, pueden infringir los derechos humanos. Las matanzas perpetradas por personas individuales o por grupos son crímenes. Estos actos se convierten en violaciones

---

**Rachel Brett**, LL. M., es representante adjunta (derechos humanos y refugiados) de la Oficina Quaker de las Naciones Unidas en Ginebra y miembro del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, en el Reino Unido.

Original: inglés

de los derechos humanos cuando quien los comete es un agente del Estado o si el Estado no cumple con su deber de proteger a las personas o de enjuiciar al presunto autor del crimen.<sup>1</sup>

### **El problema actual**

Pero el mundo ha cambiado y con él también la ley. El creciente número de conflictos armados internos (no internacionales) y la atención que se les presta a escala internacional han dado lugar a varios fenómenos. La preocupación exclusiva del derecho internacional humanitario por los conflictos armados internacionales se ha tornado en un vivo interés por los conflictos armados internos. El primer ejemplo de este proceso fue el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. El segundo tuvo lugar en 1977, con el Protocolo adicional II aplicable a los conflictos armados no internacionales. Así pues, el derecho internacional humanitario ha entrado, por así decirlo, en la palestra de los derechos humanos, en el sentido de que ahora se ocupa de la relación entre gobernantes y gobernados. Esto suscita la cuestión de la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, puesto que éste último sigue siendo aplicable (aunque con limitaciones) en tiempo de conflicto armado. Esta misma evolución cuestiona algunos postulados del derecho internacional humanitario, a saber: la igualdad de condición de las partes en un conflicto armado y la reciprocidad de sus obligaciones. Por último, la reglamentación de los conflictos armados internos plantea toda la cuestión de la responsabilidad de las instituciones no estatales según el derecho internacional.

### **La respuesta de las ONG de derechos humanos**

Tradicionalmente, las ONG que defienden los derechos humanos tendían a considerar que el derecho internacional humanitario era incumbencia del CICR y que era una normativa complicada, por contener, como contiene, toda clase de conceptos extraños y ambiguos (por lo menos para los entendidos en derechos humanos), como los de «daños colaterales» e «imperativo militar», de manera que incluso algo tan palmario como la matanza de civiles puede no constituir —aunque resulte lamentable— una violación del derecho internacional humanitario. Para las ONG de dere-

---

<sup>1</sup> V. la sentencia del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos en el caso Velásquez-Rodríguez contra Honduras.

chos humanos, se planteaban problemas de cómo interpretar el derecho y de si había peligro de rebajar las normas al aplicar el derecho internacional humanitario en lugar del derecho de los derechos humanos.

Sin embargo, la proliferación de los conflictos armados —en particular de los conflictos armados internos— y la manifiesta convergencia del derecho de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario<sup>2</sup> indujo a ciertas ONG a reconsiderar su postura. Un principio fundamental para las ONG que defienden los derechos humanos es que resulta inaceptable pasar por alto violaciones fundándose en que ocurren durante conflictos armados. ¿Cómo pueden estas organizaciones reaccionar de manera efectiva a tales violaciones? ¿Proporciona el derecho internacional humanitario un marco útil? Examinaremos estas cuestiones en relación con dos temas: las normas aplicables y la responsabilidad de las fuerzas no gubernamentales.

### **La cuestión de las normas aplicables**

Cuando un Gobierno reconoce su implicación en un conflicto armado y, por consiguiente, que es aplicable el derecho internacional humanitario, conviene hacerle cumplir las normas establecidas en ese derecho. Esto evita cualquier discusión acerca de los criterios y, puesto que tanto el Gobierno como las ONG se remiten al mismo derecho, pueden centrar el debate en los hechos y en su interpretación a la luz de ese derecho. Un ejemplo típico de ello es el informe de Amnistía Internacional relativo a la operación «Las uvas de la ira», que realizó Israel en el sur del Líbano.<sup>3</sup>

Fue ésta, efectivamente, la primera vez que se utilizó el derecho internacional humanitario para evaluar una operación militar del Gobierno en un informe de Amnistía Internacional. Las otras opciones de tratar de aplicar el derecho de los derechos humanos a esta acción militar o de hacer caso omiso de ella por completo hubieran sido, naturalmente, insatisfactorias.

---

<sup>2</sup> Como ejemplo de esta convergencia, v. «Guiding Principles on internal displacement», elaborados bajo los auspicios del representante del secretario general de las Naciones Unidas encargado de los desplazados internos, Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, y «Compilation and analysis of legal standards», Doc. ONU E/CN.4/1996/52/Add.2.

<sup>3</sup> *Israel/Lebanon, Unlawful killings during operation «Grapes of Wrath»*, Amnistía Internacional, Londres, julio de 1996 (AI Index MDE 15/42/96).

Además, debido al mayor conocimiento del derecho internacional humanitario entre las ONG, ha aumentado el reconocimiento de que, al menos algunas normas, proporcionan un grado de especialización y de especificidad del que carecen las normas referentes a los derechos humanos, incluso en relación con los conflictos armados internos. Un ejemplo notable de ello son las normas que rigen el desplazamiento de la población civil, que es un fenómeno común en los conflictos armados internos, pero a cuyo respecto el derecho de los derechos humanos sirve de poca ayuda. En cambio, en el párrafo 1 del artículo 17 del Protocolo adicional II, se estipula que las personas civiles no podrán ser desplazadas a no ser que así lo exija su seguridad o por «razones militares imperiosas», y se especifica que se tomarán «todas las medidas posibles» a fin de garantizar «condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación» para esas personas desplazadas. A esta disposición se acogió el Human Rights Watch, en su reciente informe relativo a Burundi, como criterio para evaluar los campamentos instalados por el Gobierno.<sup>4</sup>

### **Responsabilidad de las fuerzas no gubernamentales**

La realidad del mundo actual es que hay países que carecen de Gobierno o que tienen Gobiernos titulares que sólo controlan parcialmente el territorio. ¿Pueden —o deberían— las ONG de derechos humanos hacer caso omiso de esta realidad o seguir considerando sólo a los Gobiernos responsables del derecho de los derechos humanos?

La ambivalencia jurídica y conceptual en lo que respecta a las fuerzas no gubernamentales no es exclusiva de las ONG. También queda bien plasmada en el proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (otro ejemplo de convergencia entre el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario). En el párrafo preliminar del último proyecto de la disposición relativa al reclutamiento militar por fuerzas no gubernamentales se recuerda «la obligación que tienen todas las partes en un conflicto armado de observar las disposiciones del derecho internacional humanitario», mientras que, en el proyecto del párrafo 1 del artículo 3, se compensa la obligación moral (no jurídica) de no reclutar a menores de 18 años con una obligación jurídica, por parte de los Estados, de evitar tal reclutamiento: «Los menores de 18 años no serán reclutados

---

<sup>4</sup> *Proxy targets: civilians in the war in Burundi*, Human Rights Watch, Nueva York, 1998.

por grupos armados que no constituyan las fuerzas armadas de un Estado y que sean partes en un conflicto armado. Los Estados Partes han de tomar todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento.»<sup>5</sup>

Por consiguiente, puede que, para las ONG de derechos humanos, la solución obvia del problema de los grupos no gubernamentales sea recurrir al derecho internacional humanitario, pero esto no es tan sencillo como parece. En primer lugar, el derecho humanitario es sólo aplicable si hay un conflicto armado, y se dan casos en que grupos no gubernamentales están implicados sin que haya conflicto armado. Además, hay situaciones que resultan difíciles de definir. En segundo lugar, incluso cuando no hay duda de que se trata de un conflicto armado, el derecho de los derechos humanos sigue obligando a los Gobiernos, aunque en ciertas circunstancias se les permita suspender algunas de sus disposiciones. Por consiguiente, las ONG de derechos humanos podrían verse invocando tanto el derecho de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario ante el Gobierno y sólo el derecho internacional humanitario ante los grupos armados de oposición. ¿Importa acaso si se exige al Gobierno criterios más elevados o diferentes que a la oposición? Además, el Protocolo II sólo se aplica si el Estado concernido es parte en él.

¿Debe la no adhesión de un Gobierno ser un obstáculo para que las ONG de derechos humanos insistan en que los grupos no gubernamentales cumplan sus disposiciones, a los que serían, por lo demás, aplicables?

La disparidad entre las normas que establecen el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario es aún mayor cuando sólo es aplicable el artículo 3 y no el Protocolo II. Esta «desigualdad» de normas puede plantear un problema desde la perspectiva del derecho internacional humanitario. Ahora bien, para las ONG de derechos humanos, la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario a los grupos armados de oposición no significa equipararlos al Gobierno. Sólo establece un criterio, generalmente aceptado, para su conducta. Al aplicar ambos sistemas normativos al Gobierno, se elimina el riesgo de rebajar las normas que ha de acatar. En Irlanda del Norte, por ejemplo, oponerse al asesinato de «personas civiles» (que no participen activamente en el conflicto) por el IRA, según lo dispuesto en el artículo 3 común, se podría interpretar

---

<sup>5</sup> Informe del Grupo de Trabajo para elaborar un proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, en su cuarto período de sesiones, Anexo II, Percepción del presidente, Doc. ONU E/CN.4/1998/102.

como legitimar la matanza, por parte del IRA, de miembros de las fuerzas armadas británicas. Además, si la aplicación del artículo 3 implica que se trata de un conflicto armado, ¿no podría también ello legitimar la supuesta política gubernamental de «tirar a matar», ya que el derecho internacional humanitario permite que los miembros de las fuerzas armadas maten a miembros de las fuerzas armadas adversas? Para las ONG de derechos humanos, la posibilidad de legitimar las matanzas es un problema incluso si hay claramente un conflicto armado. Pero la cuestión resulta aún más espinosa cuando, como en el ejemplo de Irlanda del Norte, no hay de hecho un conflicto armado, o cuando la situación se preste a dudas. En tales circunstancias, las ONG de derechos humanos se acogen a los *principios* del artículo 3 común en sus negociaciones con los grupos no gubernamentales implicados en la situación, más que a la disposición en sí. Esto evita el problema de tener que exigir al Gobierno el cumplimiento de esas mismas normas y garantiza la condena de ciertas conductas, como la matanza deliberada de personas inocentes.

## Conclusión

El creciente interés por el derecho internacional humanitario que demuestran las ONG de derechos humanos pone de relieve los problemas con que se enfrentan esas ONG, en particular el de cómo mantener o mejorar la salvaguardia de los derechos humanos en los conflictos armados o disturbios internos. La índole de estas ONG determina que no haya una respuesta unificada a esos problemas, aunque de su labor y de los subsiguientes debates han cristalizado algunos puntos clave en los que están de acuerdo. Se trata de los siguientes:

1. El derecho internacional humanitario proporciona normas específicamente elaboradas para afrontar cuestiones que plantean los conflictos armados. En virtud de ellas, las ONG pueden responsabilizar a los Gobiernos y a los grupos armados de oposición de sus acciones.

2. En caso de conflicto armado no internacional, las ONG pueden recordar a las partes beligerantes las disposiciones del Protocolo II, incluso si éste no obliga al Estado o cuando no es aplicable (por no cumplirse una condición para su aplicabilidad, como el control del territorio), ya que el tratado sirve de guía autorizada por lo que respecta al trato humano. Además, parte al menos de sus disposiciones pertenecen al derecho internacional consuetudinario.

3. Además de incluir las violaciones que cometen los grupos no gubernamentales en sus informes sobre las violaciones que cometen

los Gobiernos, las ONG de derechos humanos han de comprometer a los grupos no gubernamentales y estar en condiciones de condenar las violaciones que éstos cometan. Hay por lo menos cuatro fundamentos posibles para tal acción por parte de las ONG de derechos humanos. Su uso dependerá de varios factores, entre ellos del delicado problema del eventual «reconocimiento» de dichos grupos y del derecho que la ONG considere más apropiado o con el que se sienta más a gusto. Estos fundamentos son:

- la *moralidad* (siempre que las ONG de derechos humanos y el grupo no gubernamental concernido compartan un sistema moral común, lo que es más probable a nivel local o nacional que en un contexto internacional);
- los *principios del artículo 3 común* a los Convenios de Ginebra;
- los *principios del derecho de los derechos humanos* (aunque este derecho en sí obliga sólo a los Estados); y
- el *derecho penal nacional* (compatible con las normas internacionales).

Es poco probable que las ONG de derechos humanos se sientan alguna vez totalmente a gusto con el derecho internacional humanitario, puesto que sus conceptos, lenguaje y enfoque difieren de los del derecho de los derechos humanos. Sin embargo, la fuerza del movimiento de los derechos humanos estriba en su capacidad de aprendizaje y de adaptación para hacer frente a los variables retos del mundo, salvaguardando a la vez la integridad conceptual de los derechos humanos frente a la presión de los Gobiernos y del público. El derecho internacional humanitario proporciona valiosas herramientas a las ONG de derechos humanos en su lucha por la salvaguardia de éstos.