

José L. Gómez del Prado

Operaciones de mantenimiento de la paz

*Presencias en el terreno
de la Oficina del
Alto Comisionado de
las Naciones Unidas para
los Derechos Humanos*

Universidad de
Deusto

• • • • •

**Instituto de
Derechos Humanos**

Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 2

Operaciones de mantenimiento
de la paz

*Presencias en el terreno de
la Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

José L. Gómez del Prado

*Ex Coordinador de las Presencias en el Terreno de la Oficina
del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

Las opiniones aquí expresadas son exclusivamente de la responsabilidad del autor y no comprometen a la Organización de las Naciones Unidas. El tema de las operaciones en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha sido tratado por el autor y publicado en el *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, Núm. 9 - 3. *Epoca* - Julio 1998. El presente artículo ha sido extensamente revisado y puesto al día para la publicación del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe.

Consejo de Dirección:

Jaime Oraá
Xabier Etxeberria
Felipe Gómez
Eduardo Ruiz Vieitez

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao

ISBN: 978-84-9830-552-4

Índice

I.	Introducción	9
II.	Integración de los Derechos Humanos en la política de las Naciones Unidas	13
	A. Mecanismos de protección	13
	B. Mecanismos de promoción	16
	C. Operaciones de mantenimiento de la paz	20
	D. El Programa de reforma del Secretario General	24
	E. Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos.	26
	F. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	28
	G. Mecanismos de vigilancia de situaciones de derechos humanos, (extraconvencionales), misiones preventivas o de consolidación de la paz, y operaciones de derechos humanos en el terreno. . .	33
III.	Las presencias en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	40
	A. Anteriores a la creación del puesto del Alto Comisionado	48
	1. Camboya	48
	2. Ex-Yugoslavia: Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro, Macedonia	51
	B. Establecidas por la Oficina del Alto Comisionado	54
	1. <i>Oficinas promocionales</i> : El Salvador, Guatemala, Malawi, Mongolia, Palestina (Gaza), Sudáfrica, Oficina Regional para África Meridional, Togo.	54
	2. <i>Oficinas que operan dentro de un mandato del Consejo de Seguridad</i> : Abjasia-Georgia, Angola, Liberia, República Centroafricana, Sierra Leona.	57

3. <i>Operaciones mixtas con mandato de observación/vigilancia y asistencia técnica:</i> La Región de los Grandes Lagos; Burundi, Rwanda, República Democrática del Congo; Colombia.	61
IV. Consideraciones finales	78

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 2

I. Introducción

El fin de la Segunda Guerra Mundial ha marcado no sólo la victoria de los Aliados frente al nazismo y el fascismo sino también la entrada de los derechos humanos en el plano internacional. Este año (1998) las Naciones Unidas celebran el quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El camino recorrido por la comunidad internacional en materia de protección y promoción de los derechos humanos, desde que en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara en París la Declaración, es ambivalente. Por un lado, no sólo han continuado las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario en muchas partes del mundo¹, sino que, en algunos casos como Camboya, ex-Yugoslavia y Rwanda, las violaciones han alcanzado extremos tales de paroxismo que se las han calificado, en términos del Derecho Internacional, de genocidio y de crímenes contra la humanidad. Estas situaciones no se habían reproducido desde la Segunda Guerra Mundial.

¹ Un análisis del encasillado de la treintena de procedimientos extraconvencionales (geográficos y temáticos) de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas permite indicar que 77 de los 191 países que existen en la actualidad en el mundo presentan un cuadro y situaciones de graves violaciones. Geopolíticamente el cuadro se distribuye así: África (21 países), Asia y Pacífico (27 países), Países de Europa Oriental (8), Países Occidentales (7), Latinoamérica (14). Amnesty International, «Informe de 1997». Londres, señala violaciones en unos 150 países (aproximadamente en el 80% de los países del mundo).

Por otro lado, hay que reconocer que, a pesar de esas atrocidades y de las impugnaciones que distintos países no dejan de hacer sobre la universalidad de los derechos humanos así como de los ataques que recibe el sistema internacional de protección establecido por las Naciones Unidas, estos últimos cincuenta años han constituido un avance gradual y sostenido en la promoción y protección de los mismos.² Los genocidios ocurridos en Rwanda y ex Yugoslavia han requerido de la comunidad internacional la creación de tribunales penales internacionales *ad hoc* y obligado al sistema de las Naciones Unidas a acelerar el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional Permanente.³

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU apenas si contaba con la participación de varias decenas de países cuando, en 1946, recibió el mandato de elaborar y desarrollar los derechos enunciados en el Preámbulo y varios de los Artículos de la Carta de las Naciones Unidas. Durante el último período de sesiones de la Comisión, hubo una participación de más de 2300 delegados. Además de los representantes de los 53 Estados Miembros de la Comisión, más de 90 Observadores de otros Estados de la ONU, unas 50 organizaciones intergubernamentales y más de 200 organizaciones no gubernamentales participaron en dicha reunión.

En 1945, la creación de la Organización de las Naciones Unidas materializaba la esperanza de la humanidad en sus esfuerzos por alcanzar la paz, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos. Las medidas adoptadas por la Organización para tratar de alcanzar estos tres objetivos fundamentales han deambulado por distintos derroteros y sólo últimamente se han hecho esfuerzos para procurar vincularlos.

En lo que concierne al respeto de los derechos humanos, y a pesar que la Carta de las Naciones Unidas determina, en el párrafo 3 del Artículo 1, «el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión ...», la observancia de estos propósitos fundamentales en el terreno no ha podido llevarse a cabo hasta muy recientemente. A pesar de la obligación internacional que tienen los Estados Miembros de la Organización de hacer respetar el goce de

² Amnesty International «1998 UN Commission on Human Rights - Building on past Achievements», AI INDEX: IOR 41/01798, January 1998.

³ El texto que crea un Tribunal Penal Internacional Permanente fue aprobado por los representantes de la inmensa mayoría de los países participantes a la conferencia internacional que tuvo lugar en Roma, del 15 de junio al 17 de julio de 1998. Sin embargo siete países, entre los que figuraban Estados Unidos, China, Israel, Turquía y Filipinas, votaron en contra.

los derechos humanos en cualquier parte del mundo, de conformidad con los Artículos 55 y 56 de la Carta, dichos Estados consideraban, y muchos todavía continúan considerandolo, que la vigilancia del respeto a, y el seguimiento de la situación de, los derechos humanos en sus respectivos países constituye una injerencia en los asuntos internos y que, de conformidad con el párrafo 7 del Artículo 2, ninguna disposición de la Carta autoriza a la Organización a intervenir.

Estos cincuenta años de la Declaración marcan lo que va de la declaración de principios universales en el recinto de salas de reuniones a la observación y verificación en el terreno de cómo los Estados Miembros aplican dichos principios y cumplen con sus obligaciones internacionales.⁴ El camino que va de uno a otro no ha sido ni fácil ni directo. Varias acciones e iniciativas han concurrido en la sinergia. En primer lugar están los mecanismos extra-convencionales de vigilancia y observación de la Comisión de Derechos Humanos así como una conceptualización más dinámica del programa de servicios de asesoramiento. El desarrollo de los programas de ayuda humanitaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que ha tenido que hacerse cargo frecuentemente no sólo de la protección de los derechos humanos de los refugiados sino también de la de los desplazados internos, ha servido asimismo para tomar conciencia de que las acciones se deben llevar al terreno. Pero sin lugar a dudas lo que ha producido el salto cualitativo han sido los nuevos enfoques de los Secretarios Generales de integrar los derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la política de la Organización. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que se celebró en Viena en 1993, no fue una mera caja de resonancia de estos avances sino que adoptó una Declaración y un Programa de Acción con miras al futuro⁵. La Conferencia señaló los objetivos que había que alcanzar en

⁴ Estos cincuenta años han sido también testigos de los cambios drásticos y dramáticos que se han producido y de la emergencia de un mundo diferente. Un mundo marcado por la guerra, la discordia y aterradoras necesidades vitales insatisfechas. Muchas de las naciones que han ido integrando el sistema de las Naciones Unidas en el transcurso de estas últimas décadas son víctimas de las fuerzas indiscriminadas de un «mercado libre» sin ningún principio moral y tienen que hacer frente a desproporcionadas deudas externas, a economías sumamente vulnerables y a conflictos internos. D. J. Whittaker. «*United Nations in Action*», UCL Press, London 1995.

⁵ La Declaración y Programa de Acción fueron aprobados por 171 Estados Miembros de las Naciones Unidas que participaron a los trabajos de la Conferencia. También participaron 95 organizaciones internacionales, órganos de expertos, ins-

diversas esferas, los principales obstáculos para la aplicación de los derechos humanos así como medidas concretas para superar esas dificultades. La creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es una de las muchas iniciativas que aprobó la Conferencia.

Todos estos elementos han coadyuvado y han preparado el escenario a las operaciones y presencias de los derechos humanos en el terreno que han ido desarrollándose durante estos últimos años. 1998 es pues, un año importante. Ya que, además de marcar el cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la comunidad internacional ha tenido que hacer un balance sobre los logros alcanzados y los obstáculos todavía existentes que impiden la plena realización de todos los derechos humanos en muchas partes del mundo.

La Comisión de Derechos Humanos, que se reunió en 1998 en Ginebra, además de conmemorar el aniversario del texto que este órgano preparó cincuenta años atrás, tuvo que analizar los desafíos con que se enfrenta la comunidad internacional. Graves situaciones de violaciones y crisis abiertas en Afganistán, Argelia, en los países de los Grandes Lagos (Rwanda, Burundi, Rep. Dem. del Congo y Congo-Brazaville), ex-Yugoslavia. Procesos de paz truncados en el camino como en Angola, Camboya y Colombia. O conflictos olvidados como los de Sudán, Timor Oriental o el sub-continente Indio.⁶

Este año brinda la oportunidad a los Estados Miembros, a las Organizaciones Intergubernamentales de la ONU y a las Organizaciones no gubernamentales de reflexionar cómo el sistema actual de protección y promoción de la ONU puede llegar a ser más eficaz. Asimismo, se deberá considerar cómo la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la presencia del elemento «derechos humanos» en todas las actividades de la Organización pueden ser catalizadores en la aplicación a nivel nacional de las normas de derechos humanos y en la plena realización de esos derechos así como en transformar el actual sistema de protección y promoción en algo más eficaz.⁷

tituciones nacionales de derechos humanos y unas 900 organizaciones no gubernamentales.

⁶ Monde Diplomatique, «*Poudrières de la Planète*», *Manière de voir* 37, 1998.

⁷ Además de cumplirse el cincuentenario de la Declaración Universal, también se efectúa en 1998 el examen quinquenal de la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Viena. Una primera evaluación sumaria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indica que a pesar de las medidas tomadas por los gobiernos y por la Organización existen todavía demasiados casos de graves violaciones de los derechos humanos que siguen co-

II. Integración de los Derechos Humanos en la política de las Naciones Unidas

A. Mecanismos de Protección

Los derechos humanos, enunciados en la Carta, se han desarrollado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en los dos Pactos Internacionales y en más de 60 instrumentos internacionales aprobados por las Naciones Unidas desde su creación. Este sistema normativo cubre casi todos los aspectos de la vida en sociedad: desde los económicos y sociales, pasando por los culturales, hasta los civiles y políticos. Dichos derechos son universales: es decir, que deben aplicarse para todas las personas, en todas las partes del mundo, puesto que corresponden a la naturaleza y las aspiraciones del ser humano, y en toda circunstancia. Además de ser universales, los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y están interrelacionados entre sí.

En el transcurso de estos cincuenta años las Naciones Unidas han elaborado un sistema internacional de promoción y de protección. Una de las tareas principales de los órganos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social y Asamblea General), durante los tres primeros decenios de la Organización, ha consistido en el desarrollo normativo. Durante esos años, la codificación del derecho internacional de los derechos humanos ha ocupado la mayor parte de los trabajos de esos órganos. Actualmente y desde hace unos años ya, si bien el trabajo normativo continúa, éste no representa más que una pequeña parte de los trabajos de dichos órganos.⁸

Los mecanismos de protección giran alrededor de dos ejes: (a) un sistema convencional, establecido en virtud de las convenciones y tratados de derechos humanos. Los Estados están obligados a cumplir las disposiciones y obligaciones en la medida que son partes a esos tratados por haberlos ratificado o haberse adherido a ellos; (b) un sistema no

metiéndose a diario. Los progresos realizados en la aplicación de la Declaración y del Programa de Acción de Viena no permiten a la comunidad internacional considerarse satisfecha. Naciones Unidas. «Examen quinquenal de la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Viena.» doc. E/CN.4/1998/104.

⁸ VILLÁN DURÁN, C. «La protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados», 28è Session d'Enseignement, Instituto Internacional de Derechos Humanos, Estrasburgo, 1997.

convencional (extraconvencional, conocido también como procedimientos especiales), establecido en base a la Carta de las Naciones Unidas y que se ha ido elaborando a partir de las resoluciones aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas. Dicho sistema abarca a todos los miembros de la ONU y de la comunidad internacional, que actualmente son más de 190 países.

Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos empezaron a funcionar con la entrada en vigor de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos y otras convenciones, a finales de los años 70 (con excepción de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial que entró en vigor en 1969). Este sistema comprende más de veinte tratados internacionales pero sólo seis de ellos han establecido órganos de vigilancia que tienen como función primordial la buena aplicación de las obligaciones contenidas en el respectivo tratado aceptado por los Estados partes.⁹

Los procedimientos extraconvencionales, que son actualmente una treintena, se encargan de examinar situaciones de derechos humanos ya sea de forma *temática*, analizando fenómenos que producen graves violaciones de derechos humanos en el mundo (ejecuciones sumarias, extrajudiciales o arbitrarias, desapariciones forzadas, tortura, detención arbitraria, independencia de magistrados y abogados, desplazamiento forzado o arbitrario, intolerancia religiosa, violencia contra la mujer, libertad de opinión y expresión, racismo y discriminación racial, efectos nocivos del traslado y vertimientos ilícitos de desechos y tóxicos peligrosos, mercenarios, venta de niños, prostitución y pornografía infantil, protección de los niños en conflictos armados, efectos de la deuda externa, extrema pobreza, derecho a la educación ...), o bien observando *geográficamente* la situación de los derechos humanos en determinados países a través de un procedimiento público, en base a la resolución 1235 del Consejo Económico y Social (Afganistán, Burundi, Camboya, Guinea Ecuatorial, Haití, Irán, Iraq, Myanmar, Nigeria, Rwanda, Rep. Dem. del Congo (ex Zaire), Somalia, Sudán, ex Yugoslavia...), o

⁹ Dichos tratados son: el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (137 ratificaciones); el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (140); la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (150); la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (161); la Convención contra la Tortura (105) y la Convención de los Derechos del Niño (191). Sin embargo, sólo tres de estos tratados contienen mecanismos para las quejas de individuos contra los respectivos Estados ante los comités.

confidencial, en base a la resolución 1503 del Consejo Económico y Social.¹⁰

Con la puesta en marcha, en 1975, del Grupo de trabajo encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile, se empezó a estructurar el sistema extraconvencional que tendría un gran auge en la década de los 80. Sin embargo, habría que esperar a los comienzos de la década actual para pasar, de una o varias visitas anuales al país por parte de estos órganos (relatores, grupos de trabajo, etc...) al establecimiento de un mecanismo de seguimiento en el mismo país por funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas encargados en asistir a los relatores, expertos o grupos de trabajo creados por la Comisión o la Asamblea General.

En efecto, los procedimientos extraconvencionales han jugado un papel fundamental en el establecimiento en el terreno de operaciones de derechos humanos. En 1992, tuvo lugar un primer intento de establecer una presencia de observadores de derechos humanos en el terreno a iniciativa del Relator Especial sobre Iraq. Son los años en que se hablaba del «deber de asistencia» o «derecho de injerencia» en que la Asamblea de las Naciones Unidas había aprobado dos resoluciones humanitarias de gran envergadura. La iniciativa del Relator Especial de la Comisión sobre Iraq se malograría, pero poco después se establecería en ex-Yugoslavia una operación de derechos humanos, a partir del mandato que, en período extraordinario de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó con la creación de un Relator Especial sobre ex-Yugoslavia.

Con el fin de asistir al Relator Especial, la Comisión adoptó, asimismo y por primera vez, medidas tendentes a facilitar los recursos que sirvieron para reclutar a un núcleo de funcionarios de derechos humanos que empezó a trabajar en el terreno. Lo mismo ocurrió con Rwanda, en 1994 en un período extraordinario de la Comisión de Derechos Humanos a la que el recién nombrado Alto Comisionado presentaría un informe sobre el genocidio acaecido en aquel país. En este caso, como en el de ex-Yugoslavia, la Comisión adoptó medidas para que se proporcionaran recursos humanos para ayudar al Relator Especial sobre Rwanda que la Comisión acababa de nombrar. En este mismo contexto, caben citar las presencias de funcionarios de derechos humanos en el terreno que se han ido desarrollando para asistir a los Relatores Espe-

¹⁰ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. «*La Comisión de Derechos Humanos: Estudio de los Procedimientos Públicos Especiales*», Editorial de la Universidad Complutense, Madrid, 1988.

ciales de la Comisión sobre Burundi y Zaire (actualmente Rep. Dem. del Congo) así como de la posibilidad prevista en el mandato del Relator Especial sobre Sudán de poder enviar al terreno observadores de derechos humanos.

B. *Mecanismos de promoción*

En 1955, la Asamblea General, por su resolución 926 (X), autorizó al Secretario General a facilitar a los Estados Miembros de la Organización, que lo solicitaran, tres modalidades de asistencia técnica en materia de derechos humanos: (a) servicios de asesoramiento de expertos; (b) becas; (c) seminarios.

Durante los veinte primeros años, el programa de asistencia técnica en materia de derechos humanos tuvo un auge espectacular debido, en gran parte, al hecho de que esas eran las únicas actividades de la Organización en cuestiones de derechos humanos. Se organizaron múltiples seminarios internacionales y regionales y se proporcionaron becas a funcionarios nacionales interesados en estudiar y especializarse en cuestiones de derechos humanos. Sin embargo, la modalidad de servicios de asesoramiento de expertos fue prácticamente nula. A excepción de uno o dos expertos, que se facilitaron a las autoridades nacionales durante ese período, no se utilizó esta modalidad del programa.¹¹

A finales de los años 80, el programa registraría un cambio transcendental. Contribuyeron a esta transformación tres innovaciones. Por una parte, se organizó por primera vez un seminario nacional, en La Paz (Bolivia), en el que participaron no sólo funcionarios estatales sino también representantes de la sociedad civil (sindicatos, iglesias, organizaciones de derechos humanos). Este seminario se había organizado a raíz de una de las recomendaciones del Enviado Especial de la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia. Formaba parte de las medidas destinadas a ayudar a las nuevas autoridades conducentes a establecer la plena vigencia de los derechos humanos en un país que había atravesado una etapa histórica caracterizada por una dictadura militar y graves violaciones.

El seminario nacional de La Paz abrió el camino a una serie de actividades de capacitación y de formación destinadas a funcionarios na-

¹¹ GÓMEZ DEL PRADO, J.L. «*Preventing Human Rights Violations: Advisory Services and Technical Assistance*», 23rd Study Session, International Institute of Human Rights, 1992, Strasbourg, France.

cionales que resultaría como una de las modalidades prácticas más eficaces del programa. Pero el aspecto más innovador del seminario de La Paz fue el cambio de énfasis que se efectuó al pasar a ejecutar actividades del nivel internacional o regional al nivel nacional que nunca antes se habían llevado a cabo.

La segunda innovación consistió, a partir de la experiencia boliviana, en integrar los tres elementos del programa, que hasta entonces habían funcionado separadamente, en un proyecto nacional. Hasta entonces, los gobiernos habían solicitado al Secretario General o bien la organización de un seminario, en general regional, o bien alguna beca para alguno de sus funcionarios. Sólo en uno o dos casos, como ya se ha indicado más arriba, se había solicitado la provisión de un experto.

Con motivo de las solicitudes de asistencia técnica hechas por los Gobiernos de Colombia y Guatemala, se elaboraron, en cooperación con los autoridades de esos países, proyectos nacionales encaminados a fortalecer mecanismos de promoción y protección de derechos humanos a nivel nacional. En dichos proyectos se preveía, por una parte, facilitar expertos que asesorasen sobre aspectos específicos previamente identificados en los que los gobiernos encuentran dificultades especiales para cumplir con sus obligaciones internacionales. También se preveía la organización de cursos de capacitación, en particular, destinados a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (jueces, policías, miembros de las fuerzas armadas). Por otra parte, el proyecto nacional preveía que se otorgasen becas a funcionarios nacionales de Colombia y Guatemala para estudiar determinados aspectos institucionales en materia de derechos humanos en otros países. Esta modalidad debería servir para que otros ejemplos nacionales, una vez hechas las adaptaciones y correcciones pertinentes, pudieran servir de base y pudieran ayudar a las autoridades a lograr un mejor cumplimiento del respeto a los derechos humanos.

El tercer cambio fundamental lo impulsó la Comisión de Derechos Humanos al solicitar al Secretario General que designase un experto independiente como su representante para examinar la situación de derechos humanos en determinados países (Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, El Salvador, Somalia, Camboya...) y prestar servicios de asesoramiento y de asistencia técnica. En efecto, aunque con anterioridad se había solicitado al Secretario General designar un experto para prestar asistencia técnica, específicamente a Guinea Ecuatorial, es solamente a partir de finales de los 80 que se generaliza esta práctica y que mandatos tales como los de Guatemala, El Salvador, Haití, que habían sido investigados bajo el tema de violaciones de derechos humanos por

la Comisión, pasan a ser considerados bajo el tema de servicios de asesoramiento y asistencia técnica.

Hay que señalar aquí que estos mandatos son globales o ambivalentes, dependiendo de la interpretación del experto. Por un lado, se pide al experto que realice un examen a fondo de la situación de los derechos humanos en un determinado país, por el otro que preste asistencia técnica en materia de derechos humanos a las autoridades de ese país. Si el experto interpreta su mandato de una manera integrada, se servirá del diagnóstico que resulte del estudio de la situación de los derechos humanos para proponer medidas encaminadas a resolver o a mejorar dicha situación. Si el experto no llega a integrar los dos elementos de su mandato de una manera estructurada, corre el peligro de que sus recomendaciones sean ambivalentes. Cómo analizar esta tendencia por parte de la Comisión de Derechos Humanos?

Se debe indicar aquí, la falta de un mecanismo intermedio entre, por una parte, los procedimientos de observación y de seguimiento de situaciones de violaciones de derechos humanos en un determinado país con nombramiento de un relator especial y, por otra, los servicios de asistencia técnica mediante el nombramiento de un experto independiente que se pide que el Secretario General designe en virtud de las prerrogativas que se le han otorgado bajo el programa de servicios de asesoramiento.

En el proceso de democratización de regímenes dictatoriales, la Comisión de Derechos Humanos se encuentra confrontada con casos en que ha habido graves violaciones en el pasado pero que, al mismo tiempo, experimentan un cambio cualitativo importante, como la organización de elecciones libres y garantizadas sin haber logrado, no obstante, la situación de un estado de derecho en el que impere la ley.

A falta de este mecanismo intermedio, la Comisión va a optar, a partir de los años 80, por la alternativa de designar expertos nombrados por el Secretario General bajo el programa de servicios de asesoramiento como la salida más idónea. Hay que señalar también que los Estados aceptan más fácilmente un mandato de seguimiento de situaciones de derechos humanos bajo el procedimiento de servicios de asesoramiento que un procedimiento especial de observación.

Asimismo, hay que tener presente que los países del Tercer Mundo eran cada vez más recalcitrantes a aceptar mandatos por países de relatores especiales, percibidos muy justamente por los gobiernos como una sanción de la comunidad internacional. Una manera de evitar este problema se resolvió con la creación de más mandatos temáticos sobre fenómenos que producen graves violaciones de derechos humanos en todas las partes del mundo. La otra solución se encontró con los mandatos bajo el tema de servicios de asesoramiento.

Es interesante señalar que los procesos de democratización que se llevaron a cabo en América Latina no sólo tuvieron repercusión en el marco de la Comisión sino que también resultaron ser una ocasión única para sensibilizar a los Representantes Residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en materia de derechos humanos. En efecto, los Representantes Residentes que en el pasado habían colaborado con regímenes dictatoriales, eran reacios a todo programa de asistencia en materia de derechos humanos. La nueva generación de Representantes Residentes se encontró confrontada a problemas institucionales cuyas causas estaban enraizadas en situaciones de graves violaciones de derechos humanos y en sistemas donde continuaba imperado la impunidad.

Para establecer un estado donde impere la ley se necesita, pues, recurrir a soluciones y programas que se encaren con esos problemas indispensables si se quiere democratizar a un país. Dentro de esta perspectiva y de las nuevas tendencias que corren en los países latinoamericanos, el antiguo Centro de Derechos Humanos empezó a colaborar y a establecer programas de cooperación con los nuevos Representantes Residentes del PNUD tendentes a ayudar a esos países en sus procesos democráticos.

Todos estos elementos influyeron en las modalidades del programa de asistencia técnica que, a partir de la década de los 90, se articula principalmente a través de los siguientes elementos: (a) asistencia constitucional; (b) asistencia electoral; (c) asistencia en la revisión y reformas de leyes; (d) asistencia en el desarrollo y fortalecimiento de instituciones nacionales encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos; (e) capacitación profesional a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (jueces, abogados, fiscales, oficiales de policía, de prisiones...); (f) capacitación a autoridades nacionales encargadas de elaborar los informes periódicos que se han de someter a los distintos órganos en virtud de las convenciones de derechos humanos; (g) educación en materia de derechos humanos y capacitación a educadores; (h) ayuda a las organizaciones no gubernamentales y fortalecimiento de la sociedad civil; (i) derechos humanos y medios de comunicación social.¹²

A través del mecanismo del Experto nombrado por el Secretario General para Guatemala, se estableció, a principios de 1993, una pequeña oficina en ese país para asistir al Centro de Derechos Humanos

¹² United Nations, «*Advisory Services in the field of human rights, including the Voluntary Fund for Technical Cooperation in the Field of Human Rights*», Report of the Secretary-General, Commission on Human Rights, doc. E/CN.4/1994/78.

(más tarde Oficina del Alto Comisionado) y al Experto sobre Guatemala en el mecanismo de verificación del retorno de refugiados guatemaltecos desde México dentro del marco de iniciativas de paz que concluiría más adelante con la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno guatemalteco y la guerrilla (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)). Esta experiencia marcó una pauta en el Centro de Derechos Humanos en Ginebra y sirvió para fortalecer la idea de que la presencia de actividades de derechos humanos en el terreno era necesaria.

C. *Operaciones de mantenimiento de la paz*

Por otra parte y durante mucho tiempo, las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz no se habían ocupado de cuestiones de derechos humanos. Y eso a pesar de que las causas de muchos de dichos conflictos estaban relacionadas con violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Hasta finales de la «guerra fría», dichas operaciones se limitaban a un alto el fuego y el control de las zonas de interposición entre dos beligerantes (generalmente dos países). Mantenimiento de la paz equivalía a ausencia de conflicto armado.

Los elementos comunes a las operaciones tradicionales de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz han sido, por una parte, un personal militar en su casi totalidad y, por la otra, un mandato que se limitaba a observar actividades puramente militares con el consentimiento de las partes en conflicto. Este modelo tradicional comprende grupos de observadores militares y fuerzas de infantería. Las actividades que emanan de estos mandatos consisten principalmente en controlar acuerdos de alto el fuego, a solicitud de las partes.

El modelo que ha imperado en las Naciones Unidas respecto a cuestiones de paz y seguridad internacionales ha servido para tratar de las relaciones entre estados, sujetos del derecho internacional. Paralelamente y sin conexión alguna con las cuestiones de paz y seguridad internacionales, los problemas de violaciones de derechos humanos habían sido tratados desde una perspectiva «intraestatal», entre el Estado y el individuo en el interior de ese Estado, bajo los mecanismos de protección elaborados por las Naciones Unidas.¹³ No se consideraba que

¹³ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., « *Paz y Derechos Humanos: Una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz* », Curso de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz, 1996, Editorial Tecnos, Madrid, 1997.

las violaciones de derechos pudieran ser susceptibles, salvo en algunas excepciones, de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene el mérito de haber señalado en repetidas ocasiones la relación que existe entre las violaciones de derechos humanos en un país, los conflictos armados que pueden surgir en la región y los éxodos de desplazados internos y refugiados.

El éxito obtenido por las Naciones Unidas en el proceso de descolonización que culminó con la independencia de Namibia a través de elecciones democráticas despertó grandes expectativas sobre el papel que las Naciones Unidas podían jugar, mediante una presencia apropiada en el terreno, en lograr la paz allí donde existían situaciones de conflicto. En cierta manera, la operación de las Naciones Unidas en Namibia representa el vínculo entre el papel tradicional que la ONU jugó en el pasado y el nuevo papel que iba a jugar durante la década de los 90, principalmente en la promoción del respeto a los derechos humanos.

Bajo el mandato del Secretario General Javier Pérez de Cuéllar se negociaron, a instancia de las partes interesadas —gobierno y guerrilla— los acuerdos de paz en El Salvador, un conflicto de crisis interna. Los derechos humanos se convierten en un componente esencial.

En 1992, el Secretario General Boutros Boutros-Galhi recogió y sistematizó las conexiones entre derechos humanos y paz que de manera pragmática se estaban perfilando. En el documento que presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas «Un programa de paz»¹⁴ se formula un marco conceptual para la acción práctica mediante: (i) *una diplomacia preventiva*: medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan; (ii) *el restablecimiento de la paz*: medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; (iii) *el mantenimiento de la paz*: despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la par-

¹⁴ En el Acto de Investitura como Doctor Honoris Causa de la Universidad Carlos III de Madrid, el Secretario General indicaba que «la misión de paz asignada a la Organización de las Naciones Unidas constituye un proceso continuo y permanente que va mucho más allá de la idea tradicional de la paz, concebida únicamente de manera negativa como la ausencia de guerra», in «Boutros Ghali - Acto de Investitura», Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria - Universidad Carlos III de Madrid, 1994.

ticipación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz comprenden también la imposición de la observancia de la paz. Este concepto denota actividades que no entrañan necesariamente el consentimiento de todas las partes interesadas. La imposición de la observancia de la paz está prevista en el Capítulo VII de la Carta; (iv) *la consolidación de la paz tras los conflictos*: medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tienden a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto.¹⁵

Los anteriores conceptos de mantenimiento de la paz, a partir de este nuevo enfoque, deberán adaptarse en el futuro a las nuevas funciones emprendidas por la Organización. En el pasado, la misión principal del personal en el terreno consistía en observar un alto el fuego. A partir de finales de los 80, el personal en el terreno deberá asegurar funciones de desarme, de desmovilización, supervisar procesos electorales, capacitar a la policía y a funcionarios de la judicatura, proteger a los civiles, asegurar el abastecimiento de la ayuda humanitaria mientras que el conflicto prosigue y asegurar la retirada de armamento pesado.

Con este nuevo enfoque, las Naciones Unidas empiezan a desarrollar y ejecutar amplios acuerdos de paz como el de Camboya (APRONUC), o el de Mozambique (ONUMOZ), Guatemala (MINUGUA), o misiones civiles como la de Haití (MICIVIH). O bien a continuar ejecutando los acuerdos de paz ya firmados como en El Salvador (ONUSAL). La ejecución de estas operaciones implican cambios significativos de reestructuración en los sectores civiles y militares, culminando en lo que respecta a los acuerdos de paz en procesos electorales.

En estas operaciones, las Naciones Unidas envían personal al terreno para observar el proceso de reestructuración de acuerdo a un calendario preestablecido. Estas misiones comprenden múltiples actividades militares y civiles: desde el control del alto el fuego, el control de la desmovilización de las tropas y la destrucción del material bélico, la observación de la integración y de la capacitación de las nuevas fuerzas armadas y de la policía; la investigación de violaciones de derechos humanos, el reasentamiento de refugiados/desplazados y de los militares desmovilizados, el abastecimiento de ayuda humanitaria, la observancia y verificación de elecciones libres y garantizadas, el lanzamiento de campañas de información pública o la ejecución de programas de

¹⁵ Naciones Unidas, «*Un programa de paz*», A/47/277 - S/24111; «*Suplemento de Un programa de paz*», A/50/60S/1995/1; y «*ONU: Balance de un programa de paz*», Tiempo de Paz, No. 43, Invierno 1996/97.

asistencia técnica en el ámbito legislativo, judicial y administrativo; hasta la ayuda en el desarrollo de instituciones nacionales y asistencia a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil.

Bajo este nuevo enfoque, las Naciones Unidas no funcionan meramente como barrera pasiva entre dos partes en el conflicto (*mantenimiento de la paz*) sino que establecen y observan activamente procesos a mediano y largo plazo (*establecimiento y consolidación de la paz*) tendentes al desarrollo institucional y fortalecimiento de la democracia incipiente.

En todas estas operaciones de las Naciones Unidas el componente de derechos humanos constituye uno de los elementos más fundamentales de la misión. Sin embargo, contrariamente a lo que uno podría esperar, el Centro de Derechos Humanos (y a partir de 1994 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), que constituyen el departamento de la Secretaría de la ONU especializado en la materia no son parte organizadora e integrante de esas misiones. La organización, planificación y ejecución de dichas operaciones se lleva a cabo en la Sede de la Organización, en Nueva York, por el Departamento de Asuntos Políticos y el de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sin apenas consultar con la Oficina de Derechos Humanos en Ginebra¹⁶.

Se ha dicho del «Programa de paz» de Boutros-Ghali que en realidad los derechos humanos tenían muy poca cabida en las operaciones de las Naciones Unidas en el terreno. Que las Naciones Unidas se servían y utilizaban la terminología de los derechos humanos en las resoluciones del Consejo de Seguridad que autorizaban las operaciones en el terreno, pero que ese compromiso era pura retórica. Que la aplicación en la práctica era, salvo raras excepciones, muy débil. Que los funcionarios de la Organización responsables de las operaciones en el terreno daban una prioridad muy baja a los derechos humanos a pesar de ser las violaciones de dichos derechos las que juegan a menudo un papel determinante en avivar los conflictos armados y agravar las crisis humanitarias. Que se han tratado a los derechos humanos como un

¹⁶ La coordinación en el interior de la Organización de las Naciones Unidas plantea dos problemas fundamentales: (a) la coordinación vertical o jerárquica del sistema (la cadena de mando desde el Secretario General a través de los Subsecretarios y Secretarios Generales Adjuntos hasta el Jefe de Operaciones en el terreno; (b) la coordinación horizontal entre los diferentes departamentos y programas. Cada una de estas entidades tratando de realizar sus propios objetivos. S.R.Ratner «*Coordinating the Actors in Peacekeeping Operations within the United Nations System and Other Organizations*» Training Programme of the Scuola Superiore S. Anna, Pisa, 10-11 June 1998.

lujo del que uno se puede pasar y no como un elemento pivote que determine el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias de las Naciones Unidas. Se sostiene que la poca atención que se ha prestado a los derechos humanos ha dañado la credibilidad, ha hecho cometer pasos en falso y ha afectado negativamente la eficacia de las operaciones de las Naciones Unidas. Salvo la operación de El Salvador, en todas las otras operaciones de gran envergadura como las de Camboya, Iraq, Somalia y ex-Yugoslavia se ha dado una prioridad muy baja a los derechos humanos. Ese enfoque sería tanto peor cuanto son los asesinatos, las masacres, la tortura y las hambrunas deliberadas las causas de los conflictos y de las crisis. El fracaso de esas operaciones estribaría en que no han podido terminar con esos abusos ni establecer un sistema que sancione a los responsables de dichas violaciones¹⁷.

Boutros Ghali insiste en lo que le gusta llamar el «derecho internacional de la democracia y los derechos del hombre». Según el Secretario General, la Organización ha puesto en práctica medidas operativas y concretas para promover conjuntamente la democracia y los derechos humanos. Esas acciones, que se han ido elaborando sobre bases jurídicas diversas y a medida que surgían las necesidades, coinciden en el mismo objetivo. «En un auténtico proyecto político debe inscribirse una verdadera diplomacia de los derechos del hombre, a escala del planeta.»¹⁸ Sin embargo, como indica F. Mariño cabe preguntarse si las propias instituciones internacionales como el Consejo de Seguridad son democráticas.¹⁹

D. *El programa de reforma del Secretario General*

Es sólo en estos últimos meses, con el nombramiento del nuevo Secretario General, Kofi A. Annan, que se empieza a integrar en las operaciones de mantenimiento de la paz, no solamente la problemática de derechos humanos, pues eso se inició ya con Pérez de Cuéllar y Boutros-Ghali, sino también la unidad responsable de los derechos humanos dentro del sistema de la ONU, es decir la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Resulta muy significativo que en el

¹⁷ Human Rights Watch, «*The Lost Agenda: Human Rights and U.N. Field Operations*», New York, 1993.

¹⁸ BOUTROS GHALI, *opus cit.*

¹⁹ FERNANDO M. MARIÑO, «*Naciones Unidas y el Derecho de Autodeterminación*», in *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el Cincuentenario de su Creación*, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado. Madrid 1996

informe que el Secretario General presentó, en 1997, a la Asamblea General sobre la reestructuración de la Organización se indique que «los derechos humanos son fundamentales para la promoción de la paz y la seguridad, la prosperidad económica y la equidad social» y se incluya una decisión por la que se estipula que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos participará regularmente en cada una de las etapas de las actividades de la Organización relativas a conflictos actuales o virtuales que contengan una dimensión de derechos humanos.²⁰

Este nuevo enfoque ha consolidado lo que de una manera pragmática se había hecho ya, por ejemplo, que funcionarios de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado se hayan integrado en la misión de mantenimiento de paz en Abjasia-Georgia (UNOMIG) en 1996. También se han integrado funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en las operaciones de las Naciones Unidas como la Misión de las Naciones Unidas en Angola (MONUA), o en la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES). Asimismo funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos se han integrado en las misiones de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA), Liberia (UNOMIL) y Sierra Leona (UNOMSIL).

En este mismo contexto, son muestras significativas de la voluntad de integrar los derechos humanos en las actividades de la Organización las decisiones tomadas por el Secretario General para la reestructuración global de la ONU. Además de la decisión que estipula que: (i) la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos participará en cada una de las etapas de las actividades de la ONU relacionadas con un conflicto actual o virtual que contenga una dimensión de derechos humanos, ya mencionada, es importante subrayar que: (ii) los análisis de situaciones y tendencias en materia de derechos humanos serán regularmente estudiados por los Comités Ejecutivos de la Secretaría (Paz y Seguridad, Asuntos Económicos y Sociales, Operaciones de Desarrollo y Asuntos Humanitarios) establecidos por el actual Secretario General; (iii) así como el reconocimiento de que los derechos humanos representan un elemento clave en los esfuerzos para el establecimiento y mantenimiento de la paz. Se considera que el exámen de la situación y evolución de violaciones de los derechos humanos constituye un indicador que debe figurar en un mecanismo de «alerta temprana» en materia de paz y seguridad.

²⁰ Naciones Unidas, «*Renovando las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*», doc. A/51/950, Nueva York, 1997.

Sin embargo, como se ha bien señalado²¹ después de una década de experiencias con variados resultados, la comunidad internacional está atravesando un período sin una política coherente para encarar los conflictos y las crisis humanitarias. En lugar de consolidar la acción humanitaria de carácter universal que las Naciones Unidas empezaron a liderar a finales de los 80, ha habido un retroceso y un abandono comenzado por los Estados Unidos y seguido por los países de la Unión Europea, hasta llegar a la fase actual en la que se interviene en una crisis sólo cuando los intereses de estos países están en juego.

E. Conferencia Mundial de Derechos Humanos - Viena 1993

En su Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos adoptó iniciativas históricas para promover y proteger los derechos humanos, hizo una serie de recomendaciones concretas para reforzar y armonizar los mecanismos de observación, seguimiento y vigilancia del sistema de las Naciones Unidas y recomendó específicamente a la Asamblea General que estudiara la posibilidad de crear el cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos.²²

En lo que respecta al Programa de Servicios de Asesoramiento y Asistencia Técnica en materia de derechos humanos, la Conferencia Mundial:

- subrayó* la necesidad de reforzar los servicios de asesoramiento y asistencia técnica. El Centro de Derechos Humanos deberá poner a disposición de los Estados que lo soliciten asistencia sobre cuestiones de derechos humanos, particularmente para la elaboración y ejecución de planes coherentes integrales de acción para la promoción y protección de los derechos humanos. Estos planes de acción integrarán actividades destinadas al fortalecimiento de las instituciones de defensa de los derechos humanos, la capacitación de funcionarios y otras personas y una amplia educación con el fin de promover el respeto de los derechos humanos, cualquier otra actividad que guarde relación con el imperio de la ley;

²¹ MARIANO AGUIRRE, «Acción humanitaria y responsabilidad internacional» in *El País*, 14 de agosto de 1998

²² Naciones Unidas, «*Conferencia Mundial de Derechos Humanos*», Viena, Austria, Junio 1993, DPI.

- recomendó* que, si es necesario, se destinen funcionarios de derechos humanos a las oficinas regionales de las Naciones Unidas, con el propósito de difundir información y ofrecer capacitación y otra asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos a solicitud de los Estados Miembros;
- reconoció* la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos en determinados acuerdos relativos a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y *recomendó* que se tenga en cuenta la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos;
- teniendo en cuenta* las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos, *instó* a que se establezcan programas amplios para el fortalecimiento del estado de derecho y de las instituciones democráticas;
- insistió* en que se brinde asistencia, a petición de los gobiernos, para celebrar elecciones libres y con garantías, incluida la asistencia en relación con los aspectos de los derechos humanos de las elecciones;
- tomando en consideración* que la administración de la justicia así como un poder judicial y una abogacía independientes, en plena conformidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, son fundamentales para la realización de los derechos humanos, *hizo hincapié* en la necesidad de establecer programas de servicios de asesoramiento para lograr así una justicia fuerte e independiente.

La recomendación relativa al cargo del Alto Comisionado ha sido un elemento dinámico, una vez establecido el cargo así como nombrado el titular, de los programas y las operaciones de derechos humanos en el terreno.

Las recomendaciones relativas a los servicios de asesoramiento, la presencia de funcionarios de derechos humanos en el terreno y la relación con las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz han servido de directrices a los servicios de asesoramiento y consolidado la evolución del programa. Dicha evolución, que comienza a finales de los 80, había sufrido transformaciones importantes durante la preparación de la Conferencia Mundial y la elaboración del proyecto del programa de acción. El reconocimiento de la Conferencia Mundial de la importancia de los servicios de asesoramiento y de la asistencia técnica así como la necesidad de operar desde el terreno son como el abono que se ha echado a un campo ya sembrado para hacerlo todavía más fértil para la llegada del primer Alto Comisionado para los De-

rechos Humanos. Nombrado por el Secretario General y que la Asamblea General ratificaría en diciembre de 1993.

F. *El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

La creación del puesto y nombramiento de Alto Comisionado para los Derechos Humanos por la Asamblea General acaban con un proceso de cerca de cincuenta años de fallidos intentos que comenzaron durante la elaboración de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1947, con la idea lanzada por René Cassin de un fiscal de derechos humanos, pasando por la propuesta de Uruguay de un alto comisario o fiscal general, en 1950, en el marco del Pacto de Derechos Humanos, por la de Costa Rica, en 1965, de un alto comisionado en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y por las propuestas respectivas de las reuniones regionales de preparación a la Conferencia Mundial del grupo latinoamericano, realizada en San José (Costa Rica) y del grupo occidental, que tuvo lugar en Estrasburgo (Francia), ambas en enero de 1993.²³

La resolución 48/141 de la Asamblea General que crea el puesto de Alto Comisionado, enumera también las principales funciones y responsabilidades. En el desempeño de su mandato, el Alto Comisionado tendrá que:

- *Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos humanos: derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales; promover y proteger la realización del derecho al desarrollo; proporcionar servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado y, cuando proceda, de las organizaciones regionales de derechos humanos, con miras a apoyar medidas y programas en la ámbito de los derechos humanos; coordinar los programas pertinentes de educación e información pública en materia de derechos humanos.*
- *Desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo; en-*

²³ United Nations, «*The High Commissioner for Human Rights: Making Human Rights a Reality*», Notes of the UN High Commissioner for Human Rights-No.1, Geneva, 1996.

- tablando un diálogo con todos los gobiernos en ejercicio de su mandato con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos.
- *Ampliar la cooperación internacional para la promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas.*
 - *Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar el mecanismo de las Naciones Unidas en el marco de los derechos humanos con miras a aumentar su eficiencia y eficacia; coordinando las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas.*

Las críticas que se han hecho a la función del Alto Comisionado son de dos órdenes: aquellas relativas al mandato en sí, aprobado por la Asamblea General que estipula las funciones, y las relacionadas con la manera como ha desempeñado el cargo el primer Alto Comisionado, José Ayala Lasso (Ecuador) de abril 1994 a abril 1997. Sin embargo, difícilmente pueden separarse las unas de las otras por el hecho que fue el mismo Ayala Lasso, Representante Permanente de Ecuador ante las Naciones Unidas, quien resultó nombrado presidente del grupo de redacción y quien obtuvo el consenso sobre el texto de la resolución. El que sería primer Alto Comisionado conocía los límites de lo que los Estados podrían aceptar pues había sido él mismo quien había logrado ese consenso y el que pondría en ejecución el mandato elaborado por el grupo de redacción.²⁴

Una de las críticas que se hacen a la resolución es que el texto se tuviera que aprobar por consenso y que una de las funciones del Alto Comisionado de «entablar un diálogo con todos los gobiernos en ejercicio de su mandato...»²⁵ definiría el ámbito diplomático en el que habría de moverse el Alto Comisionado.

Es obvio que en el mandato, la Asamblea General no ha retenido el concepto de un fiscal general o un defensor de derechos humanos tipo ombudsman universal tal como se preveía en las primeras iniciativas relativas a la creación de un alto comisionado. La función del Alto Comisionado no es la de reemplazar a los procedimientos de vigilancia y observación de situaciones de derechos humanos establecidos por los

²⁴ Amnesty International, «*Agenda for a New United Nations High Commissioner for Human Rights*», AI Index: IOR 40/08/97, London.

²⁵ Párrafo 3 g) de la resolución 48/141 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 20 de diciembre de 1993, que establece el mandato del «*Alto Comisionado para la promoción y protección de todos los derechos humanos*».

órganos de las Naciones Unidas. Sin embargo, en el desempeño de sus funciones, el primer Alto Comisionado, Ayala Lasso, parece no haber concedido toda la prioridad necesaria para establecer una coordinación efectiva y eficaz entre su mandato y el de los relatores y representantes especiales y expertos de la Comisión de Derechos Humanos o del Secretario General. En particular, en actividades y operaciones en el terreno.

Algunos Estados Miembros han explotado esta falta de coordinación para tratar de debilitar los mecanismos de vigilancia de los relatores especiales que se encuentran hoy en una situación bastante crítica. Se le ha reprochado al Alto Comisionado el haber aceptado invitaciones de gobiernos y visitado países cuyos mismos gobiernos habían prohibido la entrada a relatores especiales.

Otra carencia que se le reprocha a la resolución es que el texto no prevé ningún mecanismo para que cuestiones de derechos humanos sean tenidas en cuenta en las deliberaciones del Consejo de Seguridad y que el Alto Comisionado no puede informar directamente al Consejo.

Al primer Alto Comisionado se le ha reprochado su silencio frente a graves violaciones de derechos humanos que los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales parecen haber interpretado como una debilidad, así como la omisión de no hacer públicas las conclusiones de misiones especiales enviadas para evaluar situaciones de derechos humanos *in situ* (Colombia y Chechenia) con el fin de estimar la posibilidad de establecer oficinas en el terreno. En aquellas ocasiones en que el Alto Comisionado ha hecho declaraciones públicas sobre violaciones de derechos humanos, éstas se han considerado muy tibias y genéricas.

El primer Alto Comisionado, José Ayala Lasso (Ecuador), asumió su cargo el 5 de abril de 1994, un día antes del atentado que costó la vida a los presidentes de Rwanda y Burundi. Dicho atentado sería el pretexto de los extremistas hutus rwandeses para desencadenar las matanzas de los tutsis, miembros del otro grupo étnico del país, y de los hutus moderados y que habría de convertirse en uno de los más terribles genocidios del siglo actual.

Ante tal situación, el Alto Comisionado, que había jugado un papel importante durante la negociación del proyecto de resolución y que interpretaba el mandato de la Asamblea General más bien como el de un «facilitador» de la protección de los derechos humanos que como un activista de los derechos humanos, tuvo que reaccionar y realizar una primera visita a Rwanda cuando todavía las dos partes estaban en plena guerra. La experiencia rwandesa marcaría la carrera de Ayala Lasso

como Alto Comisionado.²⁶ Sus primeras decisiones las tomó en el contexto de Rwanda. Estas iniciativas estarían encaminadas a establecer una misión del Alto Comisionado en el terreno, en una situación extremadamente difícil de guerra civil.

El apoyo verbal que los Estados Miembros de las Naciones Unidas aportaron en ese momento al Alto Comisionado no iba a traducirse materialmente con la aceleración que era necesaria y la operación de Rwanda comenzó en las peores condiciones. Por su parte, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que hubieran podido aportar un apoyo logístico y administrativo a la operación estaban muy ocupadas con sus propios problemas, percibían la operación como la de un competidor que podría sustraerles fondos voluntarios de los gobiernos y se hicieron las sordas a los llamamientos del Alto Comisionado.

Su última actuación, consistió en una visita en marzo de 1997 poco antes de presentar oficialmente su dimisión, en abril del mismo año, relacionada con el asesinato de cinco funcionarios de derechos humanos de la operación del Alto Comisionado en Rwanda. La guerra civil, o una guerra de baja intensidad había hecho su aparición de nuevo en las provincias occidentales de Rwanda colindantes con el Zaire (Rep. Dem. del Congo). Dichos asesinatos habían sido precedidos por los asesinatos de tres voluntarios españoles de Médicos del Mundo, y de un sacerdote canadiense, en enero de 1997 en esas mismas provincias occidentales del país. En el transcurso de esos tres años que van desde su toma de posesión, en abril de 1994, hasta su dimisión en abril de 1997, la operación de Rwanda ocuparía una gran parte de su tiempo y le daría posiblemente los mayores quebraderos de cabeza a lo largo de su mandato.²⁷

Entretanto, en condiciones verdaderamente difíciles, se logró montar una operación que iba a consolidarse y que permitiría al Alto Comisionado perseverar en el desarrollo de operaciones de derechos humanos en el terreno con el apoyo de algunos Estados Miembros de la Organización.

²⁶ Como se verá más adelante la situación de los derechos humanos en Rwanda y las diferencias de percepción y de enfoque entre la Oficina del Alto Comisionado y las autoridades rwandesas será también uno de los problemas más espinosos con los que se tendrá que enfrentar la Sra. Robinson, sucesora de Ayala Lasso como Alta Comisionada.

²⁷ United Nations, «*Report of the High Commissioner for Human Rights on the Human Rights Operation in Rwanda*», Commission on Human Rights, Fifty-third session, E/CN.4/1997/52.

Al hacerse con el cargo de Alto Comisionado, Ayala Lasso se encontró con operaciones de derechos humanos incipientes dentro de la secretaría de derechos humanos en Ginebra (Centro de Derechos Humanos). Las operaciones de derechos humanos en el terreno, lanzadas desde Nueva York, al contrario, estaban en pleno auge. En Camboya, el antiguo Centro había logrado un presupuesto regular para establecer y continuar en ese país las actividades en la esfera de derechos humanos que había llevado a cabo la misión de las Naciones Unidas (APRONUC) y que había culminado en elecciones libres y garantizadas en 1993. En Malawi y en Guatemala se habían establecido pequeñas oficinas de derechos humanos en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En ex-Yugoslavia, el mandato del Relator Especial de la Comisión contemplaba el despliegue de funcionarios de derechos humanos en el terreno. Sin embargo, estas operaciones eran muy recientes y el Centro de Derechos Humanos carecía de experiencia y estaba todavía en pañales en lo que respecta a administración, personal, logística y organización de operaciones en el terreno.

Esta falta de apoyo a las operaciones de derechos humanos en el terreno iba a resultar catastrófica en lo que respecta a Rwanda, operación de emergencia a la que se hubiera debido responder con toda la celeridad y flexibilidad posible y de manera organizada con una estructura sólida. Los primeros meses de la operación del Alto Comisionado en Rwanda estarían marcados por el signo de la improvisación. Faltaba personal experimentado para enviar al terreno, faltaba equipo, no existían locales y... lo que es más importante no existían recursos financieros para ese tipo de operaciones. Se tuvo que hacer llamamientos a los Estados Miembros para que aportasen contribuciones voluntarias. Pero los gobiernos estaban a la expectativa y querían ver si las iniciativas del Alto Comisionado iban en la buena dirección antes de proporcionar los recursos. Las otras instituciones y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas veían al Alto Comisionado más bien como un rival. Aún más, se entabló una lucha hegemónica entre el Director del Centro de Derechos Humanos (la secretaría de derechos humanos de la ONU) y la nueva Oficina del Alto Comisionado. Este conflicto no ha sido resuelto sino muy recientemente con la decisión del nuevo Secretario General de integrar y consolidar en un sólo departamento las dos secretarías de derechos humanos. En la nueva estructura, que se ha puesto en marcha en 1997, solamente existe una Oficina: la del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

La situación tan precaria en lo tocante a recursos financieros no iba a ser sólo un «bautismo de fuego» del Alto Comisionado sino que prevalecería en el transcurso de los tres años en los que desempeñó su

cargo. Los mismos Estados Miembros, que unanimemente habían elegido al Alto Comisionado y habían aprobado el despliegue de observadores de derechos humanos en Rwanda, no cumplieron el compromiso contraído con la celeridad que era necesaria habida cuenta de la situación. Cabe esperar que esta experiencia sirva a la nueva Alta Comisionada, Mary Robinson (Irlanda), nombrada por la Asamblea General en 1997 para substituir a Ayala Lasso, para sentar las actividades y las operaciones en el terreno sobre una base más sólida.

G. Mecanismos de vigilancia de situaciones de derechos humanos (extraconvencionales), misiones preventivas o de consolidación de la paz, y operaciones de derechos humanos en el terreno

Los acontecimientos acaecidos desde el comienzo de la presente década, en particular la preponderancia de conflictos en el interior de los estados y los múltiples factores que determinan esas crisis, señalan la necesidad urgente de analizar y comprender mejor cuáles son las causas que están a la raíz de dichos conflictos, que son muy a menudo graves violaciones de los derechos más fundamentales. Al mismo tiempo, las consecuencias de esos conflictos han demostrado que los derechos humanos están vinculados a la promoción de la paz, la prosperidad económica y la justicia social (principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas).

La evolución, estos últimos años, de las actividades de las Naciones Unidas en materia de operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz y de derechos humanos (bien sean mecanismos de vigilancia de la Comisión de Derechos Humanos u operaciones desarrolladas por el Alto Comisionado) muestra que esos mandatos han coincidido o se han sucedido en una serie de situaciones. Estos encuentros venían impulsados por distintas vías: Consejo de Seguridad, Asamblea General para las operaciones de mantenimiento de la paz; Comisión de Derechos Humanos para la vigilancia y seguimiento de situaciones de derechos humanos; Alto Comisionado para las oficinas en el terreno encargadas de ejecutar actividades de derechos humanos.²⁸

²⁸ Se ha señalado que las Naciones Unidas emplean medios ineficaces y costosos para apagar los fuegos que por doquier se alumbran en el planeta. Pero que la Organización mundial está ausente de las grandes negociaciones de paz que los Estados Unidos conducen fuera del recinto de la ONU. Parecería como si las Naciones Unidas hubiesen perdido toda capacidad de apoyar la emancipación de las per-

Es interesante señalar que actualmente se habla cada vez más de la necesidad de integrar el programa de los derechos humanos de las Naciones Unidas a: (i) *las acciones preventivas* de la Organización ya que las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos representan un elemento clave para «un sistema de alerta temprana»; (ii) *las iniciativas postconflicto y de consolidación de la paz* de la Organización debido al vínculo entre derechos humanos y paz y seguridad; (iii) *actividades de asistencia técnica* de la Organización tendentes a la promoción de instituciones democráticas a nivel nacional. Por eso es conveniente hacer hincapié, una vez más, sobre la importancia de las recientes decisiones tomadas por el Secretario General, Kofi A. Annan, contenidas en su informe de julio 1997 a la Asamblea General. Estas decisiones reconocen, por una parte, que los derechos humanos surcan las cuatro áreas principales de trabajo de las Naciones Unidas (Paz y Seguridad, Asuntos Económicos y Sociales, Desarrollo y Cooperación y Asuntos Humanitarios) y por otra que estas decisiones están encaminadas a integrar el programa de derechos humanos en el amplio abanico de actividades de la Organización.²⁹

sonas y de los pueblos a pesar del discurso oficial que mantiene en materia de derechos humanos. *Monique Chemillier-Gendreau*, «L'ONU confisquée par les grandes puissances» in *Le Monde Diplomatique*, janvier 1996.

²⁹ Aunque no es el objeto de este artículo no podemos dejar de señalar la relación existente entre las graves violaciones que ocurren en conflictos internos en los que el factor económico es a menudo una de los parámetros más importantes. Así, por ejemplo, *Michel Chossudovsky*, «La Bosnie sous administration occidentale» in *Le Monde Diplomatique*, avril 1996, señala que las reformas impuestas bajo la presión de los acreedores de Belgrado desintegrarían el sector industrial y dismantelarían los logros sociales obtenidos por la ex Federación Yugoslava. El crecimiento industrial se estabilizó en el 2.8% entre 1980-87 cayendo a 0% en 1987-88 y reculando a - 10.6% en 1990. En 1989, Washington prometió una ayuda financiera importante a cambio de reformas económicas. La ayuda estaba supeditada a la devaluación de la moneda, el congelamiento de los salarios, una disminución importante de los gastos del gobierno y la desaparición de las empresas autogestionadas de propiedad social. Dicha ayuda se enmarcaba en una política estadounidense que conduciría a Yugoslavia a una revolución tranquila que derribaría gobiernos y partidos comunistas a través la reintegración de Yugoslavia en el seno del mercado mundial. Los ingresos federales obtenidos con la reforma servirían para pagar los intereses de la deuda en vez de ser transferidos a las Repúblicas yugoslavas que fueron abandonadas a sus propios medios. Los reformadores destruirían así la estructura fiscal, hiriendo de muerte al mismo tiempo las instituciones políticas federales. La crisis provocada por el Fondo Monetario Internacional creó un hecho consumado económico que abriría parcialmente el paso a la secesión de Croacia y Eslovenia en junio de 1991.

En el *Cuadro 1*, que se reproduce a continuación, se han analizado 19 países en los cuales las Naciones Unidas han tenido o tienen una presencia en el terreno. Las actividades de las Naciones Unidas en esos diecinueve países corresponden esencialmente a tres tipos de mandatos o programas.

Por una parte están los mandatos de *vigilancia y seguimiento de situaciones de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos*. La Comisión ha establecido los siguientes mandatos: (i) una Relatora Especial, Elizabeth Rehn (Finlandia), para *ex-Yugoslavia* que ha desempeñado este cargo desde 1995 hasta 1997. El mandato fue creado en 1992. Anteriormente y desde 1992 a 1995 desempeñó el cargo T. Mazowiecki (Polonia). Desde 1998 el Relator es J. Dienstbier (República Checa) ; (ii) una Experta, Mónica Pinto (Argentina), para *Guatemala* desde 1993 hasta 1997. Anteriormente se sucedieron respectivamente en este mandato Lord Colby (Reino Unido) de 1982 a 1986, H. Gros Espiell (Uruguay) de 1987 a 1990 y Christian Tomuschat (Alemania) de 1990 a 1993.; (iii) un Representante Especial del Secretario General para *Camboya*, T. Hammarberg (Suecia), desde 1996, que sucedió a Michael Kirby (Australia) de 1993 a 1995; (iv) un Experto, Pedro Nikken (Venezuela) para *El Salvador* de 1992 a 1995 que había reemplazado a J.A. Pastor Riduejo (España) que había ejercido de 1981 a 1992; (v) un Representante Especial, M. Moussali (Suiza) para *Rwanda* desde 1997 que reemplaza al Relator Especial, R. Degni-Segui (Costa del Marfil) que ejerció de 1994 a 1997; (vi) una Experta, Mona A. Rishmawi (Jordania) desde 1996, para *Somalia* que ha reemplazado a F.J.Kozonguizi (Namibia) 1994-1995 y a M. Charfi (Túnez) 1995-1996; (vii) un Experto, A. Dieng (Senegal) desde 1995, para *Haití* que ha reemplazado a Marco T. Bruni Celli (Venezuela) 1991-1992 y a Ph. Texier (Francia) 1990-1991; (viii) un Relator Especial para *Burundi*, Pablo S. Pinheiro (Brasil) desde 1995; (ix) un Relator Especial, Roberto Garretón (Chile)

En una perspectiva diferente, Héctor H. Mondragón «*Relatifundización, megaproyectos y campesinos*», *Seminario sobre la cuestión agraria, organizado por la Asociación Americana de Juristas en el Palais des Nations el 31 de marzo de 1998*, indica que desde la perspectiva de la globalización se le han asignado a Colombia unos papeles que tienen que ver con sus características pero sobre todo con las necesidades del mercado mundial. Existen unas necesidades dentro de las cuales no se encuentra contemplado el sector agropecuario. Los desplazados rurales son víctimas no sólo del conflicto interno que atraviesa Colombia sino también de una estrategia económica encaminada a una contrarreforma agraria y de las prioridades que se dan a los sectores petroleros, mineros y a los megaproyectos para crear una infraestructura vial terrestre, marítima y fluvial.

Cuadro 1

Relación entre mecanismo de seguimiento de la situación de derechos humanos, el programa de asesoramiento y cooperación técnica, las misiones de observación, mantenimiento de la paz y las operaciones de derechos humanos en el terreno

	ex Yugoslavia	Georgia	Guatemala	Camboya	El Salvador	Rwanda	Somalia	Haití	Angola	Burundi	R.D. Congo	Colombia	Malawi	Mongolia	Palestina	Liberia	Sierra Leona	República Centroafricana	Sudáfrica
Mandato CDH (Relator, experto, representante)	X		X	X	X	X	X	X		X	X				X				X
Comisión Expertos (Consejo Seguridad)																			
Misión de Investigación (Comisión Derechos Humanos-Secretario General)				X		X				X		X							
Misiones ONU basadas en amplios acuerdos de paz. Personal civil y militar. Derechos Humanos integrados			X	X	X				X										
Misiones ONU. Personal civil. Derechos Humanos								X								X	X		X
Intervenciones humanitarias, autorizadas por consejo de Seguridad, por un miembro permanente (sin DH)		X (Rusia)				X (Francia)	X (EEUU)												
Misiones Onu mantenimiento de la paz (militar)		X				X				X		X							
Operaciones-oficinas Alto Comisionado Derechos Humanos		X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

para la *República Democrática del Congo (Zaire)* desde 1994. De 1967 a 1995 también funcionó para *Sudáfrica* el Grupo Especial de Expertos de la Comisión sobre el Africa Meridional compuesto por seis expertos independientes.

Por otra parte se encuentran los mandatos de *investigación de crímenes de genocidio, violaciones del derecho internacional humanitario y crímenes contra la humanidad, establecidos por el Consejo de Seguridad, la Comisión de Derechos Humanos o el Secretario General*. El Consejo de Seguridad estableció: (i) en 1992, la Comisión de Expertos (resolución 780/1992) encargada de examinar y reunir pruebas sobre las transgresiones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 y otras violaciones del derecho internacional humanitario en el territorio de ex-*Yugoslavia*; (ii) en 1994, la Comisión de Expertos (resolución 935/1994) para investigar alegaciones de violaciones al derecho internacional humanitario y posibles crímenes de genocidio en *Rwanda*; en 1995, la Comisión internacional de Expertos en *Burundi* (resolución 1012/1995) para determinar los hechos relativos al asesinato del Presidente de ese país el 21 de octubre de 1993. La Comisión de Derechos Humanos estableció en 1997 (resolución 1997/58) la Misión conjunta de relatores encargada de investigar sobre las alegaciones de matanzas y otras cuestiones relacionadas con violaciones de derechos humanos en el *este del Zaire*. El Secretario General, en virtud del mandato que le confiere la Carta en su Artículo 99 y teniendo en cuenta el atolladero en que se encontraba la Misión conjunta de la Comisión, estableció un Grupo de expertos para investigar las alegaciones de matanzas ocurridas en el Zaire (actualmente *República Democrática del Congo*) durante la guerra de liberación. Por último, a petición de la Asamblea General (resolución 52/135) y de la Comisión de Derechos Humanos (resolución 1997/49), el Secretario General en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos nombró, el 31 de julio de 1998, un grupo de tres expertos encargados de examinar la demanda del Gobierno de *Camboya* sobre las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional acaecidas en ese país en el pasado.³⁰

³⁰ El mandato del grupo de expertos estipula: (a) la evaluación de las pruebas existentes con miras a determinar la naturaleza de los crímenes cometidos por los jémeres rojos entre 1975 y 1979; (b) la evaluación, después de haber consultado con los Gobiernos concernidos, sobre la posibilidad de traer a los jémeres rojos ante la justicia, de capturarlos, detenerlos, y entregarlos por extradición o rendición a la jurisdicción penal establecida; y © el exámen de las alternativas someter a juicio líderes jémeres rojos por una jurisdicción internacional o nacional.

Finalmente, están las misiones de las Naciones Unidas que se han agrupado en cinco categorías:

1. *Misiones de la ONU basadas en amplios acuerdos de paz con personal civil y militar y con derechos humanos integrados en el mandato:* (i) Misión de verificación de derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos contraídos en el Acuerdo de paz en *Guatemala* (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala - MINUGUA) establecida por la Asamblea General; (ii) Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en *Camboya* (APRONUC), con un componente de derechos humanos encargado de investigar quejas individuales sobre presuntas violaciones, que dejó el país una vez concluidas las elecciones libres y garantizadas pero cuyo componente de derechos humanos fue reemplazado por una Oficina del Centro de Derechos Humanos (más tarde del Alto Comisionado); (iii) Misión de observadores de las Naciones Unidas en *El Salvador* (ONUSAL), encargados de vigilar la situación de derechos humanos en el país e investigar las denuncias de presuntas violaciones; (iv) Misión de las Naciones Unidas en *Angola* (UNAVEM actualmente MONUA) encargada de supervisar el proceso electoral y después de observar la situación de los derechos humanos en el país.
2. *Misiones de las Naciones Unidas con personal civil y con mandato de derechos humanos:* *Haití* (MICIVIH) Misión civil internacional conjunta (ONU/OEA), establecida por la Asamblea General, encargada de observar la situación de los derechos humanos en el país e investigar las denuncias.³¹
3. *Intervenciones humanitarias por un miembro permanente y autorizadas por el Consejo de Seguridad.* (i) *Abjasia-Georgia:* Tropas rusas se encuentran estacionadas actualmente en la región limítrofe entre Abjasia y Georgia para evitar posibles combates entre las partes en el conflicto, con mandato del Consejo de Seguridad; (ii) *Rwanda* : Francia recibió en plena guerra civil, en 1994, entre el Frente patriótico rwandés (FPR) y las Fuerzas del ejército rwandés (FAR), un mandato para ocupar la región suroeste del país (Ciangugu) en lo que se denominó «Operación turquesa». La operación, de carácter humanitario, duró de junio a agosto de 1994. Se le reprocha a Francia que dicha operación permitió a gran parte de criminales del genocidio así como a los militares del ex-gobierno rwandés ponerse a salvo en el este de

³¹ Nations Unies, «*Les Nations Unies et Haiti*», New York, DPI/1839.

- Zaire (Sur Kivu) con armamento; (iii) *Somalia*: Los Estados Unidos estuvieron a cargo de esta operación, autorizados por el Consejo de Seguridad, que tuvo que concluirse precipitadamente después del asesinato de varios soldados norteamericanos.
4. *Misiones militares o de observación de las Naciones Unidas*: (i) *Ex-Yugoslavia*; (ii) *Rwanda*; (iii) *Abjasia-Georgia*; (iv) *Liberia*; (v) *Sierra Leona*. Hay que señalar el papel que juegan las organizaciones regionales en algunas de estas operaciones. La Organización de Estados Americanos (OEA) en lo que concierne la MICLVIH en Haití, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en materia de derechos humanos en lo que respecta a ex-Yugoslavia, Abjasia-Georgia, la Organización de la Unidad Africana (OUA) en lo que respecta a Liberia y Sierra Leona. Se debe añadir también que el ACNUR ha asumido funciones de hecho de protección o de promoción de derechos humanos en Abjasia-Georgia así como en Rwanda. En este último país, a raíz del retorno masivo y forzado de los refugiados rwandeses expulsados de los campos del este de Zaire a partir de septiembre de 1996. En el caso de Abjasia-Georgia, Liberia y Sierra Leona, existía un vacío pues no había presencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En lo que respecta a Rwanda, por ser esta operación la más amplia del Alto Comisionado y tener la presencia en el terreno más importante, se plantearon problemas de coordinación y de interpretación de los respectivos mandatos (refugiados, derechos humanos) por las respectivas Oficinas.
5. *Operaciones/Oficinas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*: Actualmente existen las siguientes operaciones en el terreno: (i) *Ex-Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Serbia-Montenegro, Macedonia*; (ii) *Abjasia-Georgia*; (iii) *Guatemala*; (iv) *Camboya*; (v) *El Salvador*; (vi) *Rwanda* (en el momento de terminar este artículo se estaba procediendo al cierre y desmantelamiento de la oficina de Rwanda); (vi) *Angola*; (vii) *Burundi*; (viii) *República Democrática del Congo (Zaire)*; (ix) *Colombia*; (x) *Malawi*; (xi) *Mongolia*; (xii) *Palestina (Gaza)*; (xiii) *Liberia*; (xiv) *Sierra Leona*; (xv); *República Centroafricana*; (xvi) *Togo*; (xvii) *Sudáfrica* y (xviii) *Oficina Regional para África Meridional*. La incorporación de funcionarios de derechos humanos en las Misiones de las Naciones Unidas en Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona, que se ha llevado a cabo en 1997 y 1998 se ha hecho dentro del contexto de integración de los derechos humanos en las actividades de mantenimiento de la paz, precon-

zado por el Secretario General en las reformas de la Organización. Además, dentro de la capacidad del programa de derechos humanos de reaccionar rápidamente enviando funcionarios de derechos humanos al terreno para que vigilen y presten asistencia en situaciones de emergencia, la Oficina del Alto Comisionado estaba llevando gestiones, en julio de 1998, para enviar 10 funcionarios a *Eritrea* y *Etiopía* a raíz del conflicto surgido entre esos dos países³². Las operaciones/oficinas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se analizan en más detalle a continuación.

III. Las presencias en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³³

Las operaciones u oficinas en el terreno del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se caracterizan por una serie de peculiaridades. En primer lugar, todas ellas son relativamente recientes. En escasamente cinco años se han establecido 22 presencias en el terreno. En primer lugar se mandaron funcionarios de derechos humanos a Zagreb (ex-Yugoslavia) a raíz de las decisiones aprobadas en el primer período extraordinario de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, realizado en 1992. Actualmente existen oficinas en Yugoslavia (Serbia-Montenegro), Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia. Con ese período extraordinario se ponía por primera vez en marcha el mecanismo de urgencia, adoptado por el Consejo Económico y Social. Desde entonces han tenido lugar otros dos períodos extraordinarios de la Comisión : el segundo igualmente dedicado a examinar la situación en ex-Yugoslavia y el tercero, en mayo de 1994, convocado a iniciativa de Ayala Lasso tras su misión y su informe sobre la situación en Rwanda.

³² Estas acciones corresponden asimismo al nuevo enfoque de la Alta Comisionada que indicaba que «debemos consagrarnos a la tarea de dar una respuesta más eficaz a las situaciones de emergencia y a las violaciones a fin de salvar vidas y proteger a las personas y poblaciones». Naciones Unidas, «Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el seguimiento de la Conferencia de Viena», E/CN.4/1998/122.

³³ GÓMEZ DEL PRADO, J.L., «Asistencia Técnica y Derechos Humanos: Las Nuevas Operaciones de las Naciones Unidas en el Terreno». XIII Curso de Verano de Laredo, Universidad de Cantabria, 1997.

En enero de 1993 se abrió una oficina en Guatemala, para asistir al Experto sobre Guatemala que formaba parte del mecanismo de verificación del retorno de los refugiados guatemaltecos de Méjico. Esa oficina se transformó en 1997 para ocuparse estrictamente de cuestiones relacionadas con aspectos de promoción de los derechos humanos.

Asimismo, en septiembre de 1993, de conformidad con la resolución de la Comisión aprobada ese mismo año, la oficina del Centro de Derechos Humanos (más tarde del Alto Comisionado), se substituía sin interrupción a la unidad de derechos humanos de la APRONUC, una vez concluidas las elecciones en Camboya.

En 1994, se puso en marcha la operación de Rwanda, a la que el primer Alto Comisionado dedicaría grandes esfuerzos. Ese mismo año se abrió también una pequeña oficina en Burundi para suministrar asesoría y asistencia técnica. Las oficinas de Malawi y Mongolia empezaron a funcionar en 1995. Las oficinas de Abjasia-Georgia, de Zaire (actualmente República Democrática del Congo), y Palestina (Gaza) se establecieron en 1996. La oficina de Colombia, se abrió a primeros de abril de 1997. Y en ese mismo año se empezaron a enviar funcionarios de derechos humanos a la misión de Angola. En el transcurso de 1997 y de los primeros seis meses de 1998, se han establecido programas, abierto oficinas en El Salvador, Togo, Sudáfrica y una Oficina Regional para África Meridional o integrado funcionarios de derechos humanos en las misiones de Liberia, la República Centroafricana y Sierra Leona.

Otra singularidad de las operaciones y oficinas en el terreno del Alto Comisionado reside en que la mayor parte de ellas, geopolíticamente hablando, se concentran ya sea en *África*, en la Región de los Grandes Lagos (Burundi, Rep. Dem. del Congo, Rwanda, Angola y hasta cierto punto Malawi también), África Meridional, Sudáfrica, Liberia, Sierra Leona, República Centroafricana, Togo ya sea en *Europa*, Balcanes (Ex-Yugoslavia: Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro, Macedonia), y Caúcaso (Abjasia-Georgia). La explicación es simple: ha sido en esas dos regiones donde se han cometido las más importantes limpiezas étnicas, crímenes de genocidio y contra la humanidad, así como graves infracciones al derecho internacional humanitario. A raíz de esas violaciones el Consejo de Seguridad ha establecido tribunales internacionales específicos para Ex-Yugoslavia (La Haya) y Rwanda (Arusha). Las otras operaciones se encuentran en: *Asia*, principalmente Camboya, donde también ha habido genocidio aunque todavía no haya sido reconocido internacionalmente, y Mongolia; *Oriente Medio*, oficina de Palestina-Gaza; y *América Latina*, oficina de Colombia, programas en El Salvador y Guatemala.

Una peculiaridad de todas estas operaciones es que, a excepción de la oficina de Camboya que tiene fondos del presupuesto regular de las Naciones Unidas como lo pueden tener las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz que reciben cuotas de los Estados Miembros, todas ellas están financiadas extra-presupuestariamente y dependen de contribuciones voluntarias de los Estados. Salvo en raras ocasiones, en las que ha habido fondos suficientes, en los cuatro años que estas operaciones están en funcionamiento lo han estado haciendo con la soga al cuello. Nunca se han podido dar contratos sino de corto plazo y frecuentemente los contratos han sido mensuales. Otro tanto ha ocurrido con el equipamiento de las operaciones. Sin ir más lejos la situación financiera de las operaciones de Colombia, ex-Yugoslavia (Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro, Macedonia), Burundi, Rwanda y la Rep. Dem. del Congo requerían para 1998 aproximadamente unos 23 millones de dólares³⁴. El monto de contribuciones voluntarias que se habían recogido totalizaba unos 17 millones de dólares. Faltaban pues unos 6 millones de dólares de fondos para el funcionamiento de todas las operaciones. Esta ha sido y continúa siendolo una de las carencias principales de las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado que hacen que dichas operaciones sean extremadamente vulnerables.

Las singularidades en lo que respecta al mandato son de varios órdenes. Hay que distinguir, por una parte, las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado que se han creado a raíz de una decisión de la Comisión de Derechos Humanos y que son *anteriores al establecimiento del puesto del Alto Comisionado, como Camboya y ex-Yugoslavia*. En el caso de ex-Yugoslavia habría que subrayar que el objetivo primordial de la operación, que al principio sólo consistía en el despliegue en el terreno de algunos funcionarios de derechos humanos sin locales propios, fue el de asistir al Relator Especial de la Comisión. Por el contrario, la oficina de Camboya fue desde su creación una operación compleja, bien instalada en el terreno pues sucedía a la unidad de la APRONUC, e incluso en una primera fase utilizó los mismos locales, con programas bien establecidos tendentes a consolidar el proceso democrático que se había iniciado en el país además de asistir al Representante Especial sobre Camboya, nombrado por el Secretario General, a solicitud de la Comisión.

³⁴ Las cifras están basadas en evaluaciones hechas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en junio de 1998 para la reunión de Jefes de Presencias de Derechos Humanos en el Terreno, que se celebró en Ginebra del 4 al 7 de agosto de 1998.

Por otra parte, se encuentran las *operaciones establecidas por la Oficina del Alto Comisionado* que a su vez son de tres tipos: (i) oficinas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica como El Salvador, Guatemala, Malawi, Mongolia, Palestina (Gaza), Sudáfrica, Oficina Regional para África Meridional y Togo, establecidas a iniciativa únicamente del Alto Comisionado y cuyos mandatos, basados en acuerdos entre la Oficina del Alto Comisionado y las autoridades del país no incluyen la observación y vigilancia de la situación de los derechos humanos en esos países. El objetivo principal de estas oficinas es el de ejecutar programas de cooperación técnica en la esfera de la creación de capacidad nacional, educación, formación, revisión legislativa y otras actividades similares; (ii) oficinas como la de Abjasia-Georgia, Angola, Liberia, República Centroafricana, y Sierra Leona que caen dentro de un mandato del Consejo de Seguridad de misión de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz o de observación, en la que las actividades de derechos humanos se integran dentro de esa misión. La concertación obtenida en el caso de Abjasia-Georgia entre los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas ha servido como base para otros arreglos en operaciones que actúan en situaciones de conflicto como en Angola, Liberia y Sierra Leona; y (iii) operaciones con mandato de observación y vigilancia de la situación de derechos humanos, y en algunos casos de investigación como en Rep. Dem. del Congo (Zaire), al mismo tiempo que ejecutan programas de asistencia técnica, particularmente en la administración de la justicia, como las de Burundi, Rwanda y Rep. Dem. del Congo (Zaire). En este mismo contexto se tendría que incluir también la Oficina de Colombia. El objetivo primordial de estos dos últimos tipos de oficinas es de llevar a cabo tanto actividades de cooperación como acopio de información, análisis y presentación de informes.

Por último, como se desprende del Cuadro 2, las operaciones en el terreno se distinguen por su propia infraestructura en términos de suboficinas regionales y de personal. La operación más importante ha sido la de *Rwanda*, hasta julio de 1998, fecha en que se tuvo que cerrar y dismantelar dicha oficina por no haberse podido concluir las negociaciones entre la Oficina del Alto Comisionado y las autoridades rwandesas para extender el acuerdo que permitía el funcionamiento de la oficina en el país. Con anterioridad se había ya disminuido drásticamente su personal internacional. En efecto, a raíz de la violencia que se había instalado en el oeste del país, esa operación había pasado de unos 130 internacionales, a principios de 1997, a aproximadamente 70 en los primeros meses de 1998 y la presencia en el interior del país se había disminuido pasando de 11 a 4 oficinas en el terreno. La opera-

ción de *Camboya* que seguía a la de Rwanda en importancia, es actualmente la más importante con trece oficinas en el terreno y 17 funcionarios internacionales. La operación en *ex-Yugoslavia*, a pesar de cubrir cuatro países, sólo cuenta con 17 funcionarios internacionales. En *Burundi*, hay actualmente 15 funcionarios internacionales, pero una sola oficina. En la *República Democrática del Congo* aunque actualmente hay solamente 2 funcionarios internacionales se preveían, antes del conflicto que ha opuesto las tropas de Kabila a los Banyamulenges, unas cinco suboficinas regionales más un contingente internacional que podría variar entre 8 y 35. En *Colombia* están trabajando 9 funcionarios internacionales pero se prevén 12. Hay 2 en la oficina de *Palestina-Gaza*; 2 en *Abjasia-Georgia*; 2 en *Liberia*; 1 en la *República Centroafricana*; 1 en *Sierra Leona* y 1 *Asesor Regional en la Oficina para África Meridional en Sudáfrica*. En *Angola* hay ya 19 funcionarios de derechos humanos sobre un total de 55 previstos. Mientras que las oficinas de *El Salvador, Guatemala, Mongolia, Malawi, Sudáfrica y Togo* funcionan con personal local únicamente.

Resulta sumamente interesante comparar las operaciones de derechos humanos en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado con las Misiones de mantenimiento de la paz con componente de derechos humanos conceptualizadas y organizadas por los departamentos políticos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado se han caracterizado por su improvisación mientras que las operaciones organizadas en la Sede se han distinguido por una planificación meticulosa, precedidas por una o varias visitas de evaluación en el terreno antes de establecer las oficinas y desplegar al personal con el equipamiento necesario. Como parte de esa planificación que ha permitido sentar las operaciones dirigidas desde Nueva York sobre una base sólida está la cuestión de la financiación que, como se ha dicho más arriba, proviene de cuotas de los Estados Miembros de la Organización (contrariamente a las operaciones dirigidas desde Ginebra que, exceptuando la de *Camboya*, están financiadas por contribuciones voluntarias).

En general, el personal encargado de asuntos de derechos humanos que ha servido en las operaciones en el terreno dirigidas desde Nueva York ha sido mucho más numeroso, excepto en *Camboya* en cuya operación, de más de 20 000 funcionarios, sólo había 10 observadores de derechos humanos (actualmente hay 17 en la oficina del Alto Comisionado). Así por ejemplo, en ONUSAL, la división de derechos humanos contaba con unos cien funcionarios; en Guatemala la misión de verificación ha contado con más de 240 funcionarios internacionales y en Haití, MICIVIH, ha llegado a tener unos 200 funcionarios.

Cuadro 2

	Oficinas	Internacional	Nacional	Personal / Oficiales de seguridad / Otras características
Camboya	13	17	33	
Mongolia	1		1	
Ex Yugoslavia	7	17	12	ONU-Operaciones Mantenimiento de la Paz
—Croacia (Zagreb y Vukovar)	2	5	4	
—Bosnia-Herzegovina (Sarajevo, Banja-Luka)	2	9	5	
—Serbia-Montenegro (Belgrado y Pristina)	1	2	2	
—Macedonia (Skopje)	1	1	1	
Georgia-Abjassa	1	2		ONU-Operaciones Mantenimiento de la Paz
Burundi	1	15	36	1
Rwanda				Cierre de la Oficina en julio 1998
Rep. Dem. Congo-Zaire	1	2	5	
Rep. Dem. Congo-Zaire (Previsión)	5	8	16	1
Angola (previsión)	12(18)	19(55)		ONU-Operaciones Mantenimiento de la Paz
Liberia	1	2		ONU-Misión de Observación Departamento Asuntos Políticos
Malawi	1		1	
Colombia (previsión)	1	9(12)	8(16)	1
Palestina (Gaza)	1	2	4	
Rep. Centroafricana	1	1		ONU-Operaciones Mantenimiento de la Paz
Sierra Leona	1	1	1	ONU-Operaciones Mantenimiento de la Paz
El Salvador	1		6	
Guatemala	1		1	
Togo	1		1	
Sudáfrica	1		1	
Oficina Regional África Meridional	1	1	1	

Es instructivo también retener la composición multidisciplinaria de las misiones dirigidas desde Nueva York con componente de derechos humanos en las que se ha integrado en los equipos a observadores de derechos humanos, juristas, politólogos, policías y militares. ONUSAL en El Salvador, por ejemplo, tenía una división de derechos humanos, una división militar y una división de policía.³⁵ Las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado empezaron a trabajar sin protección

³⁵ Lawyers Committee for Human Rights, «*Improving History - El Salvador*» and «*Haiti - Learning the Hard Way*», New York, 1995.

alguna ni asesoramiento y análisis por parte de otros profesionales como en ONUSAL. Esa carencia es particularmente nociva en operaciones que se llevan a cabo en situaciones de conflicto y en las que es imprescindible mantener puentes de enlace con los militares y los policías para saber cuál es la situación real en materia de seguridad en determinados momentos. Esos enlaces sólo pueden establecerlos profesionales de dichos cuerpos con formación en derechos humanos trabajando para la operación. Esta falta de visión ha tenido que ser corregida últimamente como consecuencia de los acontecimientos ocurridos en los países de la Región de los Grandes Lagos, donde resulta cada vez más difícil y peligroso observar la situación de derechos humanos. Últimamente se habían reforzado las operaciones de Rwanda y Burundi con oficiales de seguridad. Estas experiencias han servido para Colombia, donde se ha integrado a un oficial de seguridad en la oficina de Bogotá. Asimismo, se prevé que en caso de ampliación de la operación de la República Democrática del Congo se tendrán que integrar a varios oficiales de seguridad.

Se debe señalar igualmente que, mientras que las misiones de derechos humanos dirigidas desde Nueva York tenían mandatos con directrices relativamente simples, las operaciones del Alto Comisionado se han caracterizado en algunos casos, como el de Rwanda, Burundi y República Democrática del Congo, por su complejidad y multiplicidad de mandatos. Si comparamos el mandato de ONUSAL en El Salvador con los mandatos que la Oficina del Alto Comisionado debía llevar a cabo en Rwanda se desprende que el propósito principal de ONUSAL era llevar a cabo una verificación activa en casos de violaciones de derechos humanos al que se añadió un asesoramiento para consolidar instituciones democráticas. ONUSAL informaba directamente al Secretario General regularmente. Los informes eran públicos y el Secretario General los presentaba a los órganos políticos (Asamblea General, Consejo de Seguridad) que seguían la situación de El Salvador.

Las funciones de la operación del entonces Alto Comisionado en Rwanda incluían en un momento dado tres mandatos: el suyo propio, el del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos (el mandato cambió en 1997 y ahora es de un Representante Especial con menos atribuciones) y el de la Comisión de Expertos del Consejo de Seguridad. Por una parte, la operación tenía que llevar a cabo investigaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, incluyendo posibles actos de genocidio, de conformidad con las directrices del Relator Especial y de la Comisión de Expertos. Por otra parte, la operación observaba la situación de dere-

chos humanos y su presencia debía servir para prevenir posibles violaciones. Para ello debía investigar sobre las alegaciones, informar al Alto Comisionado que, a su vez de transmitir esta información al Relator Especial, podía hacer informes públicos sobre la situación. Además, la operación debía ejecutar programas de asistencia técnica en materia de derechos humanos, particularmente en la administración de la justicia.

Establecida, en agosto de 1994, a raíz del genocidio que se había cometido en Rwanda, cuando apenas se había terminado la guerra civil y se habían desplazado a más de dos millones de personas fuera del país, la operación de Rwanda ha pasado por una fase de postconflicto y de consolidación de la paz. Durante esta fase, que ha durado poco, las autoridades rwandesas han ejercido fuertes presiones sobre la Operación de derechos humanos para que se investigase sólo sobre una parte del mandato: el genocidio de 1994. Sin embargo, la consolidación de la paz no se materializó, pues Rwanda pronto entraría en una fase de conflicto y de guerra civil como consecuencia de los ataques provocados con la infiltración de los refugiados expulsados de Rwanda y que operaban a partir del este del Zaire. La respuesta de las autoridades y del ejército a esas infiltraciones que tenían el apoyo de la población civil, en su mayoría hutu en esa parte del país, no se hizo esperar. La severidad de la respuesta fue acompañada, a menudo, de violaciones y abusos abriéndose así el ciclo infernal de la violencia que responde con la violencia. La parte del trabajo de la operación de observación de violaciones de derechos humanos y el mandato del Relator a este respecto no interesaban a las autoridades, pero sí a la población civil.

Mientras que las operaciones dirigidas por Nueva York se basan por regla general en un acuerdo de paz entre las dos partes en el conflicto (ÓNUSAL, MINUGUA) y una voluntad política de ambas partes en el conflicto para consolidar la paz que les ha permitido poder investigar con serenidad violaciones cometidas por una u otra parte, las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado (particularmente en Rwanda y Burundi) funcionan, sin que haya un tal acuerdo entre las partes en el conflicto, en un contexto de guerra civil de baja intensidad.

Las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos han funcionado fuera de un contexto político mientras que en general las misiones montadas por la Sede en Nueva York operaban dentro de estrategias para consolidar y ayudar en transiciones políticas que pasaban de un estado de conflicto interno al establecimiento de un régimen democrático y de estado de derecho.

A. Anteriores a la creación del puesto del Alto Comisionado

1. CAMBOYA

El 23 de octubre de 1991, se firmaron en París los Acuerdos para una Solución Política Global del Conflicto Camboyano (Los Acuerdos de París). El 28 de febrero de 1992, el Consejo de Seguridad establecía la Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas (APRONUC) que daba a este órgano amplias competencias para administrar Camboya (régimen de administración fiduciaria).³⁶

Después de largos años de lucha y sufrimiento de la población civil, las cuatro facciones aceptaban una negociación. Se recordará que entre 1975 y 1979, los jémeres rojos cometieron crímenes y atrocidades aniquilando a cerca de dos millones de personas. Ese genocidio todavía no ha sido reconocido. Los Acuerdos de París utilizaron, para referirse a este período de la historia camboyana, el eufemismo: «la reciente y frágil historia de Camboya requiere medidas especiales para asegurar la protección de los derechos humanos y evitar volver a las *políticas y prácticas del pasado*». Es sólo recientemente, como se menciona más arriba, que se ha puesto en marcha un mecanismo internacional para investigar sobre dichas atrocidades con el nombramiento de un grupo de tres expertos nombrados por el Secretario General. Dicho grupo tendrá que presentar un informe a más tardar antes del 31 de diciembre de 1998. Sin embargo, el mandato circunscribe «ratione tempore» y «ratione materia» la responsabilidad y no se podrá investigar sobre la responsabilidad que potencias extranjeras como los Estados Unidos han tenido en el conflicto camboyano.

El mandato de la APRONUC requería que las Naciones Unidas supervisarán el desarme y acuartelamiento de las fuerzas camboyanas y organizaran elecciones libres y garantizadas. La APRONUC estaba habilitada para controlar directamente los ministerios de defensa, seguridad, información y asuntos exteriores; controlar la policía civil; coordinar el retorno e integración de los refugiados camboyanos y rehabilitar el país. Los Acuerdos a su vez establecían un Consejo Supremo Nacional con miembros de las cuatro facciones como el único órgano legítimo y fuente de autoridad del país durante el período de transición bajo la presidencia del rey Sihanouk. El Consejo se consideraba como el guardián de la soberanía, la independencia y la unidad del país. El Consejo delegó a las Naciones Unidas todos los poderes necesarios para asegurar la ejecución de los Acuerdos. El Representante del Secretario

³⁶ Nations Unies, «*Les Nations Unies et le Cambodge*», New York, DPI/1450.

General tenía la autoridad para decidir si los consejos del Consejo Supremo Nacional eran consistentes o no con los Acuerdos de París.

En materia de derechos humanos, la APRONUC tenía la responsabilidad de «fomentar las condiciones necesarias conducentes al respeto de los derechos humanos para todos». Para lograr este objetivo se elaboraron y ejecutaron programas de educación y se llevaron a cabo investigaciones sobre alegaciones de violaciones de derechos humanos recomendando las medidas correctivas necesarias.

Los Acuerdos de París preveían que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas continuarían vigilando el proceso de democratización y la situación de derechos humanos una vez concluido el proceso electoral y finalizado el mandato de la APRONUC. La Comisión podía nombrar un Relator Especial para seguir la evolución de los derechos humanos en Camboya.

Las elecciones se celebraron en mayo de 1993, con una participación de más del 90 % de votantes. Los resultados dieron por vencedor al partido del rey el *Frente de Unidad Nacional para una Camboya Independiente, Neutral y Cooperativa* (FUNCINPEC) que tuvo que formar una coalición con los comunistas. Esta coalición ha sobrevivido cuatro años. En julio de 1997 se produjo, de hecho, un golpe de Estado por el segundo primer ministro Hun Sen (comunista y ex jemer rojo) contra el primer primer ministro Ranariddh que se tuvo que exiliar y no pudo volver a Camboya hasta bien entrado el primer trimestre de 1998. Las elecciones, que se celebraron en julio de 1998 enfrentaron principalmente a Hun Sen del *Partido del Pueblo de Camboya* (PPC) y jefe de gobierno «de facto», al príncipe Ranariddh (FUNCINPEC) y al ex ministro de finanzas y candidato independiente Sam Rainsy. La participación en estas comicios sin tutela exterior, llegaron a alcanzar el porcentaje de participación de 1993. Los funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Camboya señalaron en el transcurso del proceso electoral varios crímenes y violaciones que hacían temer que las elecciones no fueran libres y honestas. Los observadores internacionales estimaron que los comicios podrían ser por lo menos representativos y señalaron tan sólo un incidente en el que los jémeres rojos se infiltraron en una aldea causando la muerte de diez personas. Las primeras estimaciones señalaban que ninguno de los tres candidatos obtendría la mayoría absoluta.

El componente de derechos humanos de la APRONUC comprendía unos diez funcionarios de derechos humanos sobre un total de aproximadamente 20.000 funcionarios. La plantilla de derechos humanos se ampliaría más tarde con observadores para las elecciones integrados en los equipos provinciales y locales.

Además de las actividades de investigación y los programas de educación, el componente de derechos humanos logró incorporar en la nueva constitución cláusulas de derechos humanos y el nuevo gobierno ratificó varios instrumentos internacionales.

De conformidad con los Acuerdos de París, y antes de que se celebrasen las elecciones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una resolución (1993/6), en marzo de 1993, por la que se pedía al Secretario General nombrase un Representante Especial en materia de derechos humanos para Camboya. Asimismo, la Comisión solicitaba que el Secretario General asegurase una presencia continuada de derechos humanos en Camboya una vez finalizada la misión de la APRONUC. A través de dicha presencia, el Centro de Derechos Humanos asistiría al gobierno en la protección y promoción de los derechos humanos. Por su parte, el Representante Especial coordinaría la presencia de la unidad de derechos humanos en Camboya, mantendría contactos con el gobierno y el pueblo camboyano y asistiría a las autoridades en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos. El Representante Especial, que no es un funcionario de las Naciones Unidas sino un experto independiente, realiza anualmente varias misiones al país e informa todos los años a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

La oficina de derechos humanos prosiguió sin interrupción, a partir de octubre de 1993, la labor iniciada por el componente de derechos humanos de la APRONUC, que dejó de funcionar en septiembre de ese mismo año.³⁷ La nueva oficina del Centro de Derechos Humanos (del Alto Comisionado actualmente) en Camboya tiene actualmente su sede en Phnom Penh y doce suboficinas regionales. Cuenta con 17 funcionarios internacionales, de los cuales 6 están financiados por el presupuesto regular de la ONU, y más de treinta funcionarios locales.

En marzo de 1996, el entonces Alto Comisionado, Ayala Lasso, firmó un acuerdo de cooperación técnica en materia de derechos humanos, por dos años de duración con el Gobierno Camboyano. Bajo ese acuerdo la oficina de Camboya ejecuta un amplio programa de actividades de promoción, de asistencia jurídica, de asistencia a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil. Asimismo, la oficina observa la evolución de la situación de los derechos humanos en el país e investiga alegaciones de violaciones de derechos humanos. Actualmente, después de los acontecimientos recientes y teniendo en cuenta

³⁷ GÓMEZ DEL PRADO, J.L., «Possible Post-UNTAC roles of the United Nations in support of human rights in Cambodia», 1993 (unpublished).

la situación actual del país, la labor de la oficina se ha concentrado en investigar posibles violaciones de derechos humanos, en particular ejecuciones sumarias, tortura, detención arbitraria y desapariciones. En enero de 1998, la Alta Comisionada, Sra. Mary Robinson, visitó Camboya y mantuvo consultas con las autoridades del país, incluyendo Hun Sen, sobre la situación de derechos humanos en Camboya así como sobre la reanudación del acuerdo de asistencia técnica y la presencia de la Oficina de derechos Humanos en el país.

2. EX-YUGOSLAVIA: CROACIA, BOSNIA-HERZEGOVINA, SERBIA-MONTENEGRO, MACEDONIA

En su primer período extraordinario de sesiones en 1992, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una resolución (1992/S-1/1) por la que se nombraba un Relator Especial para investigar «prima facie» las violaciones de derechos humanos cometidas en el territorio de ex-Yugoslavia (Croacia, Eslovenia, Serbia, Montenegro, Macedonia y sobre todo en Bosnia-Herzegovina). El Relator podría recibir información sobre la situación de los derechos humanos de gobiernos, particulares, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Podría también recurrir a otros mecanismos de protección creados por la Comisión de Derechos Humanos. El Relator informa a la Comisión y a la Asamblea General. Su mandato ha sido renovado anualmente.

El 27 de julio de 1995, el primer Relator del mandato sobre ex-Yugoslavia, que había fomentado la protección de las poblaciones civiles mediante «asilos protegidos» por las Naciones Unidas, presentó su dimisión.³⁸ Su decisión era la consecuencia lógica de la horrenda tragedia que estaban sufriendo las poblaciones de los asilos (sobre todo Srebrenica) bajo protección internacional y la falta de valentía y consistencia mostrada por esa misma comunidad internacional y sus líderes. El mandato está actualmente desempeñado por el checo J. Diensbier después de haber sido desempeñado por una Relatora Especial entre 1995 y 1997.

Durante el período que va desde la creación del mandato hasta la actualidad, el papel de la Oficina del Alto Comisionado en ex-Yugoslavia ha consistido primordialmente en proveer toda la ayuda posible a los Relatores Especiales así como al Experto sobre Personas Desapareci-

³⁸ En una carta dirigida al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, anexo I del documento E/CN.4/1996/9, Comisión de Derechos Humanos, 52 período de sesiones.

das de la Comisión de Derechos Humanos, a través de la presencia de funcionarios de derechos humanos en el terreno. La resolución 1993/7 de la Comisión pedía específicamente el despliegue en el terreno de funcionarios para ayudar a los mecanismos de la Comisión y transmitirles información de primera mano sobre la evolución de la situación de los derechos humanos en ex-Yugoslavia.

La operación de ex-Yugoslavia funciona a través de 7 oficinas en el terreno con 17 funcionarios internacionales. Dichas oficinas se encuentran en : Sarajevo y Banja Luka (Bosnia-Herzegovina), Zagreb y Vukovar (Croacia), Belgrado y Pristina (Serbia-Montenegro y Kosobar) y Skopje (Macedonia).

Con la firma del Acuerdo de Dayton, se amplió el papel del Alto Comisionado en ex-Yugoslavia. Las aportaciones del entonces Alto Comisionado relativas a consolidar el proceso de paz fueron definidas en la Conferencia que se celebró en Londres, en diciembre de 1995. Las actividades del Alto Comisionado han sido de tres órdenes: (i) desarrollar y poner en marcha programas de formación para el personal encargado de las tareas de observación y otras actividades de derechos humanos, especialmente en Eslavonia Oriental; (ii) poner a la disposición del Alto Representante (creado por el Acuerdo de Dayton) un grupo de especialistas de derechos humanos para ayudarle a abordar situaciones de derechos humanos, que por su complejidad requieren vastos conocimientos y experiencia en la materia; (iii) continuar el apoyo a los trabajos que realizan los expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos (Relatora Especial y Experto sobre Personas Desaparecidas). El mandato de éste último cesó en 1997.

De conformidad con este programa, la Oficina del Alto Comisionado ha organizado cursos de formación para unos 800 oficiales de la policía internacional de la IPTF (International Police Task Force) en Bosnia-Herzegovina y de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental.

Asimismo, los especialistas de derechos humanos han prestado asistencia al Alto Representante. Dicha asistencia se ha materializado con la incorporación de normas internacionales de derechos humanos en leyes nacionales de Bosnia-Herzegovina.

Las actividades en materia de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado se ampliaron en 1997 con un nuevo programa en Eslavonia Oriental. Este programa que se llevó a cabo en cooperación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se encuadró dentro de los nuevos enfoques de la Organización tendientes a integrar los derechos humanos en todas las actividades pertinentes de las Naciones Unidas pero especialmente en aquellas que se ocupan

del establecimiento, mantenimiento y consolidación de procesos de paz. La Oficina de la Alta Comisionada y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se pusieron de acuerdo para administrar conjuntamente la nueva Unidad de Derechos Humanos de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES), cuyos territorios que tienen minoría serbia estaban reclamados por Croacia. UNTAES organizó en 1997 elecciones en dichos territorios.

La nueva Unidad de Derechos Humanos de UNTAES tendría 10 especialistas de derechos humanos. El acuerdo entre los dos departamentos preveía que la Oficina del Alto Comisionado se encargaría de la dirección en materia de observación y vigilancia de la evolución de la situación de derechos humanos, elaboración de informes y facilitaría servicios de asesoramiento. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se encargó de la financiación y de la logística de la operación. La Unidad entró en funcionamiento en Vukovar a primeros de agosto de 1997. Las actividades de esta nueva Unidad estuvieron coordinadas con las que se ejecutaban en el territorio de ex-Yugoslavia por las oficinas del Alto Comisionado, en forma particular con las que se llevaban a cabo a partir de la oficina de Sarajevo.

Hay que señalar que en ex-Yugoslavia, además de la presencia de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado, existen una multiplicidad de instituciones que se encargan de observar y seguir la evolución de los derechos humanos. En *Bosnia-Herzegovina*, por ejemplo, se encuentran: la Misión de Observación de la Comunidad Europea (ECMM) desde 1991; la Policía Civil de las Naciones Unidas (IPFT) que opera bajo la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH); la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); el Alto Representante y la Comisión de Derechos Humanos (con dos órganos el Ombudsman y la Cámara de Derechos Humanos), instituciones todas ellas establecidas por el Acuerdo de Dayton. Para coordinar todas estas actividades en materia de derechos humanos el Alto Representante ha establecido un Grupo de Derechos Humanos (Human Rights Task Force) en el que participan altos funcionarios de las agencias y un Centro de Coordinación de Derechos Humanos (Human Rights Coordination Centre) en el gabinete del Alto Representante.

En *Croacia*, en el Acuerdo de Base de noviembre 1995 entre el gobierno croata y delegaciones serbias con la mediación de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos se pide al Consejo de Seguridad de la ONU que establezca una Administración de Transición para la región durante un período de un año. El Consejo de Seguridad, por su resolución 1037, de 15 de enero de 1996, estableció la UNTAES que tuvo

como cometido velar por el cumplimiento por las partes del Acuerdo de Base del respeto máximo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. El mandato de la UNTAES fue prolongado después de las elecciones celebradas en el segundo trimestre de 1997 hasta enero de 1998. Además de las Naciones Unidas, la OSCE ha establecido una misión en Croacia, así como la Comunidad Europea. En *Serbia-Montenegro*, aparte de la presencia del Alto Comisionado existe una misión de la Comunidad Europea.

B. *Establecidas por la Oficina del Alto Comisionado*

1. *OFICINAS PROMOCIONALES: EL SALVADOR, GUATEMALA, MALAWI, MONGOLIA, PALESTINA (GAZA), SUDÁFRICA, OFICINA REGIONAL PARA ÁFRICA MERIDIONAL Y TOGO*

Estas oficinas de derechos humanos en el terreno se caracterizan porque, contrariamente a las otras operaciones de la Oficina del Alto Comisionado, tienen un mandato y llevan a cabo actividades de promoción a través de servicios de asesoramiento y cooperación técnica sin ocuparse de observar la situación de los derechos humanos. Bajo el programa de los servicios de asesoramiento se han venido desarrollado actividades en varios países y establecido también una presencia de derechos humanos en el país pero generalmente a nivel local e integradas en las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Con la reestructuración de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que se ha llevado a cabo a principios de 1998 y que lleva consigo la integración de los servicios de asesoramiento dentro de unidades geográficas junto con las presencias y operaciones en el terreno, se ha establecido una nueva tipología y otra forma de funcionamiento que no hacen distinción y corresponden a la política de la Alta Comisionada que da una gran prioridad a todas las actividades que se desarrollan en el terreno. De las ocho oficinas promocionales de derechos humanos que existen actualmente en el terreno sólo se describen a continuación las actividades de las oficinas de *Malawi*, *Mongolia*, *Palestina (Gaza)* y *la Oficina Regional para África Meridional establecida en Sudáfrica* por considerarse que son estas cuatro las más innovadoras.

a) *Malawi*

El programa de cooperación técnica se basa en un acuerdo firmado entre el Vicepresidente de Malawi y el primer Alto Comisionado, en

agosto de 1994. Dicho acuerdo contiene las directrices para la elaboración de actividades tendentes a consolidar el proceso democrático que se había iniciado en el país.

La oficina se instaló en el terreno, en enero de 1995, para desarrollar y llevar a cabo las actividades del programa. Este programa refleja las prioridades del Plan Nacional de Acción en materia de Derechos Humanos teniendo en cuenta las necesidades del país. Se ha prestado ayuda para: (i) organizar el Seminario Nacional sobre la Ejecución del Plan Nacional de Acción en materia de Derechos Humanos; (ii) difundir información sobre derechos humanos; (iii) establecer una Comisión Nacional de Derechos Humanos; (iv) la reforma legal que prevé una comisión jurídica; (v) capacitar a miembros del cuerpo de policía; (vi) la creación de una comisión de la verdad encargada de investigar violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado; (vii) capacitar a militares y oficiales del sistema penitenciario.

Hasta muy recientemente, un funcionario de Ginebra estaba destacado en Malawi para llevar a cabo las actividades más esenciales del programa. Actualmente, lleva la oficina un funcionario local. Se prevé completar el programa en el transcurso de 1998.

b) *Mongolia*

Desde 1991, el Centro de Derechos Humanos ha venido suministrando asistencia técnica a Mongolia. La oficina se abrió, en 1995, para ejecutar un programa de servicios de asesoramiento que ha finalizado en 1997. Sin embargo, dado el interés mostrado por las autoridades mongolas se ha prolongado el proyecto en base a la misión de evaluación que se llevó a cabo en 1997. La ejecución de las actividades más importantes las realizó un funcionario internacional con la ayuda de una funcionaria local. La oficina está actualmente al cargo de la funcionaria local.

El programa de asistencia técnica se ha articulado en base a actividades que cubren tres campos de acción: (a) la administración de la justicia y la consolidación de instituciones democráticas; (b) información y educación en materia de derechos humanos; (c) fortalecimiento de la sociedad civil a través del apoyo a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Para lograr los objetivos del proyecto, se han llevado a cabo cursos de capacitación y seminarios; servicios de asesoramiento por expertos en la materia; elaboración y difusión de material en materia de derechos humanos; suministro de material bibliográfico para el establecimiento de un centro de documentación de derechos humanos.

c) *Palestina (Gaza)*

La Oficina del Alto Comisionado ha venido desarrollando actividades en Palestina (Gaza) desde 1994. En octubre de 1997, a petición de la Autoridad Palestina, se elaboró un programa de capacitación para oficiales encargados de hacer cumplir la ley y se organizaron dos cursos para policías. En 1995, se llevó a cabo una misión en el terreno con el fin de evaluar las necesidades a nivel local y proponer actividades para un programa. El acuerdo entre la Autoridad Palestina y el Alto Comisionado se firmó en 1996 y la oficina empezó a funcionar en noviembre de ese mismo año. Actualmente dos funcionarios internacionales ejecutan el proyecto que tiene una duración de dos años.

Las funciones de la oficina se concentran esencialmente en actividades encaminadas a fortalecer instituciones democráticas y tendentes a crear un estado de derecho. Los servicios de asesoramiento que se prestan van dirigidos a asistir a las autoridades en la elaboración de textos legales en armonía con las normas internacionales de derechos humanos. Se presta también ayuda a las autoridades palestinas con miras a desarrollar un plan nacional de acción en materia de derechos humanos. El programa incluye actividades de capacitación en materia de derechos humanos dirigidas a: oficiales de la policía, funcionarios del sistema penitenciario, abogados, jueces y fiscales. Asimismo se asiste técnica y financieramente al Ministerio de Justicia, a organizaciones no gubernamentales locales y a la Comisión Independiente Palestina de los Derechos del Ciudadano.

d) *Oficina Regional para África Meridional*

La Alta Comisionada ha abierto en 1998 una Oficina para África Meridional con sede en Sudáfrica. Un asesor regional y un funcionario a nivel nacional trabajan en dicha oficina. El asesor regional en materia de derechos humanos trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos y con los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas en la subregión a fin de prestar asesoramiento y asistencia a los Estados Miembros en cuestiones relacionadas con la creación de capacidad en materia de derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.³⁹ Es este un proyecto conjunto ejecutado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Además de proveer asistencia y asesoramiento en materia de derechos humanos a los gobiernos de la

³⁹ Naciones Unidas, «Informe del Secretario General sobre Servicios de Asesoramiento en materia de Derechos Humanos», E/CN.4/1998/92.

región, el asesor asiste a la Secretaría de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC)⁴⁰.

El Asesor Regional en materia de derechos humanos tendrá como principal función facilitar y coordinar la formulación y el seguimiento de proyectos de cooperación técnica a nivel regional y nacional. Asimismo, fomentará el desarrollo y la ejecución a nivel regional de actividades en materia de derechos humanos con miras a fortalecer esfuerzos y redes que apoyen el disfrute de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.

2. OFICINAS QUE OPERAN DENTRO DE UN MANDATO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD: ABJASIA-GEORGIA, ANGOLA, LIBERIA, REPÚBLICA CENTROAFRICANA Y SIERRA LEONA

Las oficinas de Abjasia-Georgia, Angola así como las de Liberia, la República Centroafricana y Sierra Leona entran dentro de un mandato del Consejo de Seguridad de misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento o observación de la paz. Las actividades de derechos humanos se enmarcan dentro de dichas misiones. En 1996, la Oficina del Alto Comisionado envió una misión a Georgia. La misión tuvo conversaciones con las autoridades de Sukumi (República irredenta de Abjasia) y Tbilisi (Georgia). A raíz de esa misión, el Departamento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se concertaron para incluir un componente de derechos humanos en la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG). La concertación obtenida en el caso de Abjasia-Georgia, entre los departamentos responsables de la Secretaría de las Naciones Unidas, ha servido como base para el arreglo en la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola (MONUA). Ese acuerdo también sirvió para las misiones de Liberia, Sierra Leona así como de la República Centroafricana. Se describen a continuación las actividades de las misiones de Abjasia-Georgia y de Angola por considerarse las más representativas.

Las gestiones que la Oficina del Alto Comisionado lleva realizando para tener una presencia de observadores de derechos humanos en *Eri-*

⁴⁰ La *Southern Africa Development Community (SADC)* tiene como objetivo primordial trabajar y adoptar un marco de cooperación regional que permita una mejor cooperación e integración económica entre sus 11 miembros (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe).

trea y Etiopia en una situación de emergencia entran también dentro de este tipo de actividades.⁴¹ El despliegue de observadores de la Oficina del Alto Comisionado se llevaría en coordinación con la Organización de la Unidad Africana (OUA). Existe también la posibilidad que, dentro de este mismo marco de integración de actividades de derechos humanos en misiones de mantenimiento de la paz, se envíen funcionarios de derechos humanos a *Guinea Bissau*.

a) *Abjasia-Georgia*

De conformidad con la resolución del Consejo de Seguridad 1077 (1996) se inauguró, el 10 de diciembre de 1996, la oficina de derechos humanos en Sukumi, Abjasia. La oficina está enmarcada en la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) que opera en Tbilisi (capital de Georgia) y en Sukumi (capital del territorio irredento de Abjasia). A raíz de la guerra civil y de las hostilidades que persisten entre el gobierno central de Tbilisi y el gobierno irredento de Sukumi, más de 300 000 personas han tenido que abandonar Abjasia y se encuentran desplazadas o refugiadas. En espera de un acuerdo político entre las partes en el conflicto, uno de los principales objetivos es el retorno a sus hogares de las personas desplazadas. La oficina de derechos humanos es parte del mecanismo que se ha puesto en marcha para la protección y promoción de los derechos humanos en Abjasia. La ejecución del programa está a cargo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en cooperación con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Gobierno de Georgia.

Los objetivos del programa de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado en Abjasia son primordialmente de: (i) proteger los derechos humanos de la población de Abjasia-Georgia; (ii) contribuir en la medida de lo posible a un retorno digno y con garantías de los refugiados y de las personas desplazadas mediante una mejora de la situación de los derechos humanos; e (iii) informar sobre la evolución de

⁴¹ A raíz de la declaración de la Alta Comisionada sobre las expulsiones de eritreos llevadas a cabo por las autoridades etíopes parecería que el Gobierno de Etiopia no estuviese dispuesto a aceptar la presencia de observadores de derechos humanos en su territorio. En su declaración a la prensa, la Alta Comisionada no mencionaba sino las violaciones cometidas por el lado etíope, decía « I am deeply concerned by the violation of human rights of Eritrean nationals being expelled from Ethiopia and particularly by the fact their passports are being stamped expelled, never to return (...)».

la situación de los derechos humanos siguiendo la práctica de las Naciones Unidas (los informes van dirigidos a la Alta Comisionada a través del Jefe de Misión).

Dos funcionarios de derechos humanos están actualmente en el terreno para llevar a cabo y coordinar este proyecto con el Jefe de Misión de UNOMIG, con la OSCE y con las autoridades «de facto» abjasas así como las autoridades georgianas.

Esta experiencia es instructiva y aleccionadora por varias razones. Por primera vez, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha visto asignada un papel en una operación de mantenimiento de la paz que depende directamente del Consejo de Seguridad. Además, el componente de derechos humanos en Abjasia se integra en una operación de observación militar que llevan a cabo boinas azules bajo el mando político del Jefe de Misión.

Tercero, la financiación del componente de derechos humanos está a cargo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que recibe fondos de las cuotas de los Estados Miembros. Asimismo, este arreglo entre la Oficina del Alto Comisionado y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Nueva York ha sentado las bases para la futura cooperación entre los dos departamentos y servido de modelo para Angola, Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona. Finalmente, esta experiencia se ajusta a los nuevos enfoques del Secretario General de integrar las actividades de derechos humanos en cuestiones relativas a la paz y la seguridad.

b) *Angola*

Con la celebración de las elecciones angoleñas, la firma del Protocolo de Lusaka entre las dos partes y la terminación del mandato, en 1997, de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (UNAVEM III) el Consejo de Seguridad estableció la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola (MONUA) con el objetivo de ayudar a las partes a crear un clima de confianza y un medio conducente a una estabilidad duradera así como al desarrollo democrático y a la rehabilitación del país. MONUA cuenta actualmente con 2112 funcionarios de los cuales 19 son especialistas en derechos humanos. El mandato de la Misión se renueva todos los tres meses ⁴².

⁴² United Nations, «*Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in Angola (MONUA)*», Security Council, S/1998/17.

MONUA tiene una estructura muy parecida a otras operaciones de mantenimiento de la paz con componente de derechos humanos. La particularidad es que el componente de derechos humanos depende de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Su antecesor, UNAVEM III,⁴³ contaba ya con un componente de derechos humanos pero que no dependía de la Oficina del Alto Comisionado, en ese sentido se asemejaba más a operaciones como ONUSAL. Bajo la autoridad del Representante Especial del Secretario General, MONUA está compuesta de cinco divisiones: Administración, Militar, CIVPOL (Civilian Police), Derechos Humanos y Asuntos Políticos.

La División de Derechos Humanos que tendría que tener 55 funcionarios y un nuevo director, cuenta actualmente con tan sólo diecinueve funcionarios. Desde que se concertaron las secretarías responsables en 1997 (Departamento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), la coordinación entre Nueva York y Ginebra y el reclutamiento de los funcionarios de derechos humanos ha sido lenta y poco eficiente. Los funcionarios de derechos humanos deberían estar en cada una de las 18 oficinas provinciales de la Misión. Actualmente están en doce.

Las principales responsabilidades de la División de Derechos Humanos de la MONUA son las de observar y vigilar la situación de los derechos humanos en todo el territorio, investigar posibles violaciones de derechos humanos y llevar a cabo actividades de promoción en materia de derechos humanos. Es importante pues, para la credibilidad de la Oficina del Alto Comisionado y para futuras integraciones de funcionarios de su Oficina en otras misiones de paz, que el componente de derechos humanos realice una labor eficaz y eficiente. Después de la muerte, en junio de 1998 del responsable de la misión de las Naciones Unidas en Luanda, Alioune Blondin Beye, todos los indicios muestran que tanto la guerrilla de UNITA como el Gobierno se preparan para la guerra haciendo caso omiso de los acuerdos firmados en Lusaka en 1994. Dentro de este contexto, se continúa reclutando funcionarios de

⁴³ La resolución 1008(1995), de 7 de agosto de 1995, del Consejo de Seguridad autorizaba al Secretario General a fortalecer, de acuerdo con las necesidades, los efectivos de la unidad de UNIVEM III responsable de los derechos humanos. La resolución 1087(1996), de 11 de diciembre, del Consejo de Seguridad solicitaba al Secretario General a que continuase haciendo los preparativos para establecer una presencia de las Naciones Unidas después de UNAVEM III. Dicha presencia debería contar con observadores militares, observadores de policía, un componente político, observadores de derechos humanos y un representante especial.

derechos humanos sin verdaderamente tener una idea clara de si las partes continúan apoyando el papel de las Naciones Unidas en esta área.

3. OPERACIONES MIXTAS CON MANDATO DE OBSERVACIÓN/VIGILANCIA Y ASISTENCIA TÉCNICA: LA REGION DE LOS GRANDES LAGOS; BURUNDI, RWANDA, REPUBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO (ZAIRE); COLOMBIA

a) *Burundi*

Desde su independencia en 1962, Burundi es el teatro de insurrecciones y matanzas cíclicas. Las elecciones, de mayo de 1993, dieron la mayoría al partido del Frente Democrático Burundino (FRODEBU), sostenido por la etnia hutu. El primer presidente hutu de Burundi tomó el poder, pero sería asesinado unos meses después, en octubre de 1993, en un intento de golpe de Estado por la minoría tutsi que ejerce el poder «de facto». Los tutsis en Burundi controlan el ejército, la administración y la justicia. A este intento de golpe de Estado siguieron matanzas de miembros de la comunidad tutsi y represiones violentas del ejército tutsi contra los hutus.⁴⁴

La comunidad internacional reaccionó en bloque para que se respetara al gobierno elegido constitucionalmente. Dentro de su programa de diplomacia preventiva, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, nombró a Ahmedou Ould Abdallah, de Mauritania, como su Representante Personal en Bujumbura para seguir la situación política, mediar entre las partes y encontrar una solución al conflicto.⁴⁵ La Organización de la Unidad Africana (OUA) mandó un grupo de observadores militares dentro de su estrategia de prevención de conflictos. La presión internacional logró que el FRODEBU y la mayoría hutu quedaran a la cabeza del gobierno y que se nombrase a un nuevo presidente hutu, pero el ejército y los mandos del poder real continuaron en manos de los tutsis.

⁴⁴ Nations Unies, «*Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires*», Commission des Droits de l'Homme, 52^e session, E/CN.4/1996/4/Add.1.

⁴⁵ De interés son las posiciones tomadas sobre la diplomacia de las Naciones Unidas contenidas en el libro basado en interviews con Amedou Ould Abdallah «*La Diplomatie Pyromane*», Calman-Lévy, Paris, 1996. El antiguo Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en Burundi declara estar convencido que una fuerte presencia extranjera en un país con problemas internos exacerba las tensiones en vez de resolverlas, hace durar y aumenta los problemas.

El 6 de abril de 1994, el presidente de Burundi que viajaba en el mismo avión que el presidente de Rwanda, de vuelta de una reunión celebrada en Dar-Es-Salaam (Tanzania), pereció en el ataque que se produce en Kigali. Contrariamente a lo que ocurre en Kigali, donde la misión de las Naciones Unidas (MINUAR) es incapaz de controlar los acontecimientos, a pesar de tener una fuerza militar en el terreno prevista por los Acuerdos de Arusha, el Representante del Secretario General en Bujumbura logrará controlar la situación. Por iniciativa personal convocó a las autoridades máximas del país, pertenecientes a ambas comunidades, y por radio lanzaron un mensaje conjunto para calmar a la población evitando así que se produjeran las matanzas de Rwanda.

El primer Alto Comisionado, después de los acontecimientos de Rwanda y teniendo en cuenta la situación explosiva que prevalecía en Burundi, decidió montar, en 1994, una pequeña oficina en ese país encargada de desarrollar actividades de promoción de derechos humanos tendentes a prevenir un futuro conflicto entre las dos etnias principales (hutus y tutsis). Se organizaron seminarios y cursos de formación para militares y policías, para los periodistas y los medios de comunicación, pero el impacto fue mínimo. Las críticas sobre este programa fueron acérrimas. Se consideró que el enfoque pecaba de ingenuo y que las actividades de la oficina no tenían impacto alguno. Por el hecho de que la oficina del Alto Comisionado no llevaba a cabo ninguna actividad de observación y vigilancia sobre la situación de derechos humanos en el país, en un momento en que se estaban efectuando limpiezas étnicas en Bujumbura, se consideraba que se estaba legitimando al poder «de facto» (el ejército). Estas críticas debían ser tomadas tanto más en serio tanto en cuanto, el Centro de Derechos Humanos, a finales de los 80 había ya experimentado situaciones similares con sus programas de asistencia técnica en Colombia y Guatemala.

La situación continuó degradándose y, en marzo de 1995, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una resolución (1995/90) por la que se nombraba a un Relator Especial sobre Burundi. La misma resolución pedía que la oficina del Alto Comisionado en Burundi se reforzase con expertos y observadores de derechos humanos. Se estableció un nuevo acuerdo entre el gobierno de Burundi y el Alto Comisionado por el que las actividades de la oficina en Burundi se ocuparían no sólo de cuestiones de promoción sino también de protección y de observar y seguir la situación de los derechos humanos en el país.

Entre las prerrogativas de la misión de la Oficina del Alto Comisionado en Burundi, establecidas por el nuevo acuerdo, que se firmó en noviembre de 1995, merecen mención las siguientes: (a) informarse de la situación general de los derechos humanos en el país, especialmente

del respeto al derecho a la vida, a la integridad física y la seguridad de la persona, a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica y hacer las recomendaciones pertinentes para proteger y fomentar los derechos humanos en Burundi; (b) recibir comunicaciones sobre alegaciones de violaciones de derechos humanos de toda persona, grupo u organismo en Burundi, plantear dichos casos o situaciones a las autoridades así como recomendaciones y hacer un seguimiento con las autoridades competentes; (c) participar a los programas de educación de derechos humanos; (d) participar, en estrecha coordinación con las organizaciones no gubernamentales, en los esfuerzos conducentes a fortalecer la sociedad civil en Burundi; (e) informar al Alto Comisionado que comunicará las informaciones pertinentes al Secretario General, al Representante Especial del Secretario General para Burundi, al Relator Especial sobre Burundi así como a otros mecanismos o instituciones competentes; (f) presentar a las autoridades burundinas las preocupaciones relativas a violaciones de derechos humanos y tener en cuenta en los informes de la misión las respuestas de las mismas.

El objetivo era mandar 35 observadores al terreno para que pudieran llevar a cabo actividades preventivas y ayudar al Relator Especial de la Comisión. Han transcurrido dos años y la cifra de 35 no fue jamás alcanzada. Actualmente trabajan en el terreno 15 funcionarios internacionales que se ocupan de programas de asistencia técnica, particularmente al poder judicial, y de observación. Sin embargo, hay que señalar que debido al empeoramiento de la situación, se han tenido que mandar oficiales de seguridad.

Tras el golpe de Estado del comandante Buyoya en 1996, Burundi continúa sufriendo un bloqueo internacional. Por otra parte, la reciente guerra de Zaire ha provocado la expulsión de ese país de miles de refugiados burundinos que operaban contra el ejército tutsi a partir de los santuarios en Zaire. La guerra civil de baja intensidad que se mantenía durante estos últimos años no ha cesado pero ha tomado otro cariz. El ejército tutsi ha procedido en estos últimos meses a reagrupar las poblaciones rurales hutu en campos de concentración para controlarla mejor. Se calcula que entre 300.000 y 500.000 personas están reagrupadas en esos campos.

El Relator Especial ha realizado visitas al país en 1995, 1996 y 1997. Sus informes han sido muy críticos y las autoridades han tratado por todos los medios de terminar con su mandato.

b) *Rwanda*

Se calcula que más de medio millón de miembros de la minoría tutsi y hutus moderados (500.000 a 1.000.000) fueron asesinados, entre el

6 de abril y mediados de julio de 1997. Estos crímenes se cometieron de manera planificada y sistemática por los extremistas hutus que estaban en el poder. Las matanzas se desencadenaron a raíz del ataque que sufrió el avión presidencial, el 6 de abril de 1997, en el que perecieron los presidentes de Rwanda y de Burundi. La guerra civil entre las fuerzas del ejército rwandés del gobierno sostenidas por las milicias extremistas («Interahamwe» y «Impuzamugambi») por un lado, y el Frente patriótico rwandés (FPR) por el otro, desarraigó de sus hogares a más de dos millones de rwandeses. Esa población se refugió en los países vecinos, principalmente en Zaire (más de 1.2 millones de personas), Burundi y Tanzania.⁴⁶

El primer Alto Comisionado, que acababa de asumir su cargo el 5 de abril, visitó Rwanda en plena guerra y presentó un informe a la Comisión de Derechos Humanos que re reunió en período de sesiones extraordinario a finales de mayo. La Comisión decidiría nombrar un Relator Especial para examinar la situación de los derechos humanos. Su mandato preveía que se creara una pequeña unidad en el terreno compuesta de especialistas que le ayudarían a investigar los crímenes de genocidio cometidos; las infracciones al derecho internacional humanitario; vigilar y observar la situación de derechos humanos en el país, para prevenir que se produjeran nuevas violaciones; fomentar el retorno a sus municipios de origen de los refugiados y desplazados internos; y asistir al gobierno de Rwanda en la rehabilitación de la judicatura.

El Alto Comisionado, dada la magnitud y gravedad de los problemas en Rwanda, decidió ampliar la unidad y establecer una vasta operación bajo su autoridad que estaría financiada con fondos voluntarios. Los primeros meses de la operación resultarían bastante decepcionantes. Las contribuciones voluntarias tardaron en llegar. Por otra parte, el antiguo Centro de Derechos Humanos, que nunca había tenido que montar una operación en el terreno de esa importancia, no llegó a aportar los recursos humanos, la logística y el equipamiento necesarios.

Además de los problemas de logística, se planteaban también los graves problemas de prioridades en un contexto extremadamente sensible. Como se ha indicado en párrafos anteriores, la prioridad para los tutsis, que habían ganado la guerra, estribaba en que se investigasen los crímenes pasados de genocidio cometidos por las milicias extremis-

⁴⁶ Nations Unies, «*Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*», Commission des Droits de l'Homme, 3^e session extraordinaire, E/CN.4/S-3/3, y «*Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda, soumis par le Rapporteur spécial*», Commission des Droits de l'Homme, 51^e session, E/CN.4/1995/7.

tas hutus. Para los hutus que experimentaban la represión de los vendedores, la prioridad se concentraba en la vigilancia y observancia de violaciones de derechos humanos. A falta de un acuerdo entre las dos partes como ha sido el caso en otras misiones con componente de derechos humanos de las Naciones Unidas en el terreno (ONUSAL, MINUGUA, APRONUC), la operación del entonces Alto Comisionado se tuvo que enfrentar con la delicada misión de establecer las prioridades, acuciada por las autoridades nacionales que sólo concedían prioridad a la cuestión del genocidio. Otro problema aunque de menor trascendencia que se planteó era si se debía dar más prioridad al mandato de observación y vigilancia de la situación o más bien a actividades de asistencia técnica.

Estos problemas se agravaron todavía más con el establecimiento paralelo de la Comisión de Expertos por el Consejo de Seguridad, el 1 de julio de 1997. El Consejo mandató a la Comisión para que examinara y analizara información acerca de la responsabilidad de las graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en Rwanda, incluidos los crímenes de genocidio. Para ayudar a la Comisión en sus tareas, el Secretario General decidió que la Comisión de Expertos utilizaría los recursos del entonces Alto Comisionado, especialmente los de la operación que se estaba montando en Rwanda. El problema de cómo establecer las prioridades se agudizó aún más.

Para estructurar la primera operación de la Oficina del Alto Comisionado y definir cómo y por qué vías se deberían llevar a cabo los tres mandatos de derechos humanos en el terreno, se elaboró un protocolo de acuerdo entre el gobierno de Rwanda y el Alto Comisionado que se firmó en agosto de 1994. Los objetivos y las funciones del acuerdo eran los siguientes: (i) investigar casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, incluidos posibles crímenes de genocidio; (ii) observar y vigilar la evolución de la situación de los derechos humanos y tratar de prevenir cualquier violación mediante la presencia de observadores de derechos humanos; (iii) cooperar con otras instituciones internacionales para restablecer la confianza y facilitar el retorno de los refugiados y de los desplazados así como en la reconstrucción del país; y (iv) llevar a cabo programas de asistencia técnica en materia de derechos humanos, especialmente en el área de la administración de la justicia, con miras a ayudar a Rwanda en la reconstrucción de la judicatura, que había sido desmantelada completamente, y ejecutar programas de educación en materia de derechos humanos dirigidos a todos los sectores y niveles de la sociedad.

A raíz del informe de la Comisión de Expertos, el Consejo de Seguridad, en su resolución 955 de 8 de noviembre de 1994, estableció el

Tribunal Internacional para Rwanda para sancionar a aquellas personas responsables de crímenes de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de Rwanda así como a ciudadanos rwandeses responsables de genocidio u otras violaciones cometidos en el territorio de países vecinos entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 1994.

Toda la información relativa a los crímenes de genocidio e infracciones al derecho internacional humanitario acaecidos en el pasado, recogida por la operación en el terreno se mandaba, según el acuerdo, al Alto Comisionado quien la transmitía al Relator Especial, a la Comisión de Expertos y al Tribunal Internacional sobre Rwanda.

La observación de la situación de los derechos humanos en Rwanda, después de un inicio difícil en 1995, tuvo un período muy fructífero, a lo largo de 1996, de consolidación de la paz después del conflicto y de campañas para fomentar la confianza en las nuevas autoridades y la nueva sociedad. Durante este período se abrieron suboficinas en once de las doce «prefecturas» del país y se llegó a mandar a más de 130 observadores de derechos humanos en el terreno (cifra de enero de 1997), personal compuesto de oficiales de derechos humanos, voluntarios del programa de las Naciones Unidas, personal de la Unión Europea y de algunos gobiernos. Este período coincide con el mandato del segundo director de la operación que aporta directrices coherentes y una estructura eficaz. Desgraciadamente esa euforia iba a durar muy poco.

A finales de 1996, las operaciones bélicas de la Alianza del Frente Democrático de Liberación (AFDL) de Kabila, en el este de Zaire, con apoyo del ejército rwandés para terminar con las infiltraciones a partir de los campos de refugiados en el Kivu, desencadenaron un maremoto de población en movimiento. Cientos de miles de personas huyendo de los combates abandonaron los campos de refugiados. A la mayor parte de ellas se les permitió pasar por un pasillo para que volvieran a Rwanda. Sin embargo, varios cientos de miles de refugiados tuvieron que huir hacia el oeste del país. En ese momento de reflujo de cientos de miles de refugiados que retornaban a Rwanda, el trabajo de los observadores de derechos humanos adquirió una dimensión más amplia y el Alto Comisionado decidió aumentar, en una primera fase, de cincuenta funcionarios de derechos humanos más, y continuar aumentando si fuera necesario.

Como consecuencia del asesinato de cinco funcionarios de derechos humanos, el 4 de febrero de 1997, se cerraron temporalmente muchas de las suboficinas regionales (sobre todo aquellas colindantes con la frontera de Zaire) y se concentró a la mayor parte del personal

de la operación en Kigali al mismo tiempo que se reexaminaba todo el programa de actividades a la luz de la seguridad reinante. Se decidió disminuir el número de funcionarios de derechos humanos.

El trabajo de los equipos de promoción y protección de derechos humanos se había venido realizando en las «comunidades» con la población y las autoridades locales a través de las oficinas subregionales, mientras que la función principal del director y de la sede en Kigali además de la coordinación, administración y el envío de información a Ginebra consistía en mantener los contactos con el gobierno central y cooperar con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Dos áreas merecen especial mención: las condiciones de detención y la rehabilitación del sistema judicial. Las condiciones inhumanas en las que se encuentran los prisioneros rwandeses son inefables. Más de 120 000 personas se apiñan en los centros de detención y tienen que dormir de pie por falta de espacio. La mortandad es elevada y las enfermedades frecuentes. Los observadores de derechos humanos, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, visitaban regularmente esos centros para supervisar las condiciones y hacer propuestas concretas basadas en las reglas mínimas internacionales. La superpoblación de las prisiones en Rwanda es en parte consecuencia de detenciones arbitrarias en las que no se respetan las reglas de procedimiento de la ley rwandesa. La Operación de la Oficina del Alto Comisionado ha tratado sin gran éxito de promover el respeto a los procedimientos legales que regulan la detención, así como de asistir a las autoridades en el proceso de rehabilitación del sistema judicial que permitiría procesar con más rapidez. Estos últimos meses, un equipo especializado de la operación de derechos humanos se ha encargado de seguir los procesos de personas acusadas de haber cometido actos de genocidio con objeto de supervisar que se respete el debido proceso y asegurar los derechos de la defensa. Hay que señalar también los programas de educación que la operación ha desarrollado para promover los derechos humanos que en otro contexto más propicio hubieran producido resultados superiores.

Es evidente, sin embargo, que la comunidad internacional tiene gran parte de responsabilidad por no haber tomado las decisiones que se imponían y adoptado las medidas adecuadas. En primer lugar, para evitar el genocidio que se aproximaba y al que todos los indicios apuntaban, incluyendo el informe de 1993 del Relator de la Comisión sobre ejecuciones sumarias. Y actualmente, por no contemplar soluciones adecuadas para poder resolver globalmente los problemas de toda la Región de los Grandes Lagos. En 1997, los tribunales rwandeses juzgaron unos 300 casos. Se calcula que a ese ritmo se tardará más de 400

años en juzgar a las 120 000 personas encarceladas actualmente en el país. Ese ejemplo es más que significativo para demostrar que se tienen que encontrar otras soluciones. Las relaciones entre el Gobierno rwandés y la Oficina del Alto Comisionado han atravesado estos últimos meses una fase crucial que ha llevado a la ruptura o no renovación del acuerdo que permitía a la Alta Comisionada mantener una presencia de derechos humanos en Rwanda para vigilar y observar la situación de los derechos humanos en el país y proporcionar asistencia y cooperación técnica a las autoridades y a la población. En efecto, a raíz de las críticas hechas por la Sra. Robinson sobre las ejecuciones masivas y públicas de responsables hutus del genocidio de 1994, las autoridades rwandesas procedieron, en mayo de 1998, a la expulsión del portavoz de la Alta Comisionada en Kigali. Dicho acontecimiento coincidió con la visita a Rwanda del Secretario General de las Naciones Unidas a Rwanda. Se recordará que las autoridades rwandesas criticaron públicamente a Kofi Annan después de darle una mala acogida.

El Gobierno de Rwanda cuestionaba la presencia de la Oficina del Alto Comisionado en Rwanda, primordialmente sus funciones de observación y de vigilancia de la situación de los derechos humanos en el país. Al parecer, las autoridades estaban dispuestas a aceptar la presencia de la oficina pero sólo para aquellas actividades relacionadas con la asistencia técnica. Esto no correspondía a la percepción de la Sra. Robinson que estimaba que la situación en el país requería también funciones de observación y vigilancia. Después de largas negociaciones entre la Oficina del Alto Comisionado y el Gobierno rwandés sin que se pudiera llegar a un acuerdo, se llegó a la decisión de terminar la presencia de la Oficina del Alto Comisionado en Rwanda y toda actividad de derechos humanos. A finales de julio de 1998 se aceleraron las gestiones para cerrar la primera oficina inaugurada, por el Sr. Ayala Lasso, primer Alto Comisionado, poco tiempo después de la toma de posesión de su cargo.

c) *República Democrática del Congo (Zaire)*

Los acontecimientos acaecidos en Burundi y en Rwanda dieron origen a que más de un millón de personas de esos países encontraran refugio en el este de Zaire. Alrededor de Goma y Bukavu, las dos ciudades más importantes del Kivu, se habían montado campos de refugiados que en algunos casos sobrepasaban los doscientos mil habitantes. A partir de estas instalaciones, operaban las fuerzas rebeldes a los regímenes instalados en Rwanda y Burundi. Hay que decir que grupos pertenecientes a las dos etnias en conflicto tanto en Burundi como en

Rwanda (hutus y tutsis) vivían en el este de Zaire con anterioridad a la llegada de los refugiados. Los refugiados hutus han aprovechado estos lazos con los miembros de las comunidades hutus del Zaire para perseguir a miembros de la comunidad tutsi. Por su parte, los ejércitos de Rwanda y Burundi se han servido de los tutsis del Sur Kivu (Banyamulenges) en la lucha de liberación lanzada en septiembre de 1996 y que dio el poder a la AFDL de Kabila. El ejército zairense y los hombres políticos cercanos a Mobutu jugaron un papel nefasto en los conflictos étnicos de Kivu.

La presencia de cientos de miles de refugiados en el este de Zaire, llegados en 1994, rompería la estabilidad de la Región de los Grandes Lagos tres años más tarde. Sin embargo, se podían haber evitado esas catástrofes humanitarias si se hubieran tomado a tiempo las medidas necesarias. En efecto, el Secretario General, Boutros-Ghali había hecho, en 1995, propuestas concretas al Consejo de Seguridad para aislar a los ex-militares y las bandas de extremistas hutus que vivían con los refugiados del resto de la población de los campos de refugiados en Zaire. Desgraciadamente, la comunidad internacional juzgó que varios cientos de millones de dólares era un precio demasiado caro a pagar para resolver la situación y prefirió que ésta explotara. En 1997, las tropas de Kabila y de Rwanda no hicieron otra cosa sino poner en ejecución el plan que se había elaborado en Nueva York. Permitieron a los refugiados hutus que querían retornar a Rwanda, hacerlo por los pasillos que dejaron abiertos. Obligaron a los militares y a los extremistas hutus a que abandonasen los campos y se separasen de la mayoría de la población huyendo hacia el oeste del país.

Eran estos grupos de ex-militares rwandeses con los extremistas políticos y las bandas armadas quienes a partir de Zaire se infiltraban en Rwanda para provocar, con el apoyo de la población rwandesa en su mayoría hutu, incidentes en las prefecturas colindantes con Zaire. Asimismo, estos grupos desestabilizaban el norte del Kivu, a menudo con la complicidad del ejército zairense. Es así que miles de zairenses de origen banyaruanda (tutsis) fueron perseguidos y tuvieron que refugiarse contra su voluntad en Rwanda durante el primer semestre de 1996.

En 1994, la Comisión de Derechos Humanos, después de muchos años de inacción ante las graves violaciones que se producían en Zaire, había aprobado una resolución por la que se nombraba a un Relator Especial para que siguiera la evolución de la situación en ese país e informara anualmente. La Comisión había tratado en el pasado casos de violaciones de derechos humanos en Zaire sobre todo se había ocupado de la matanza de los estudiantes de Lubumbashi, pero bajo el procedimiento confidencial de la 1503. Por primera vez se puso en movi-

miento un procedimiento público para tratar del caso de Zaire. En el primer informe que presentó el Relator a la Comisión se recomendó que se estableciera una pequeña oficina en Kinshasa con el fin de asesorar a las autoridades y a la sociedad civil en materia de derechos humanos al mismo tiempo que los dos expertos de la oficina recogerían información para el Relator sobre la situación de los derechos humanos en Zaire.

La Comisión invitó, en su resolución 1995/69 al entonces Alto Comisionado a que explorase la posibilidad de enviar dos expertos de derechos humanos como lo recomendaba el Relator. El 21 de agosto de 1996, tras arduas negociaciones con las autoridades zaireses, se firmó un acuerdo de cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado y el gobierno de Zaire. La oficina se abrió en Kinshasa el 10 de diciembre del mismo año.

Entre las funciones de la oficina previstas por el acuerdo figuran: (i) observar y seguir la evolución de la situación de los derechos humanos en todas las regiones del país para lo que se habilita a la oficina el poder tomar contacto con las autoridades competentes, del gobierno central como locales, con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, con toda persona que pueda contribuir al trabajo de la oficina incluyendo personas en detención; (ii) informar al Alto Comisionado que, a su vez transmitirá la información pertinente al Secretario General, al Relator Especial sobre Zaire y a otros mecanismos o instituciones competentes; (iii) llamar la atención de las autoridades zaireses, a petición del Alto Comisionado o el Relator, sobre violaciones de derechos humanos y tener en cuenta la respuesta de las autoridades en los informes mencionados; (iv) cooperar con las autoridades del Zaire en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos; (v) informar, ayudar y formar, si es necesario, a los miembros de las organizaciones no gubernamentales; (vi) prestar ayuda al Relator Especial.

Mientras que se ponía en funcionamiento la oficina en Kinshasa, la guerra avanzaba en el este del país a pasos agigantados. En tres o cuatro meses, casi todas las regiones colindantes con Burundi y Rwanda cayeron bajo el control de la Alianza de las Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDL) con la ayuda de militares tutsis sobre todo de Rwanda, pero también de Burundi y de Uganda. Cientos de miles de refugiados de los campos del Kivu fueron *refoulés* y tuvieron que atravesar las fronteras encontrándose de nuevo desplazados en sus propios países. Se calcula que, en enero de 1997, más de 800 000 personas habían retornado a Burundi (alrededor de 100 000) y a Rwanda (más de 700 000). Otros tantos cientos de miles de personas emprenden

dieron la huida hacia el oeste del país. Miles de personas, en una epopeya que habría de durar hasta mayo de 1997, recorrerían más de 2.000 kilómetros atravesando todo Zaire de este a oeste. Graves alegaciones de violaciones de derechos humanos y de matanzas llegarían a la comunidad internacional.

El Consejo de Seguridad estableció una misión humanitaria para aportar ayuda, a través de pasillos humanitarios, a los cientos de miles que se encontraban esparcidos en la jungla zairense y trataban de sobrevivir. La misión humanitaria, que se creó a iniciativa de Francia y con Canadá llevando el liderazgo, no encontraría el suficiente apoyo político de los miembros del Consejo de Seguridad. Tampoco recibió apoyo de los países de la Región de los Grandes Lagos que no habían aceptado la misión turquesa y que consideraban que era esa una iniciativa más para favorecer la implantación de los hutus rwandeses en el este de Zaire, ni de las autoridades zairenses.

Ante tal situación, el entonces Alto Comisionado pidió al Relator Especial sobre Zaire que visitase el este de Zaire con el permiso de las autoridades «de facto» que controlaban esa parte del país con el fin de averiguar sobre el fundamento de las alegaciones que llegaban del país. El Relator Especial visitaría la zona ocupada por los rebeldes del 25 al 29 de marzo de 1997. Su informe a la Comisión de Derechos Humanos indicaba que, según la información recibida durante su visita, se estaban cometiendo graves violaciones de derechos humanos que era necesario investigar con más profundidad⁴⁷. Señalaba también que las violaciones continuaban ocurriendo con toda impunidad. Asimismo, recomendó a la Comisión que se estableciera una misión conjunta compuesta por él mismo, el Relator Especial sobre ejecuciones sumarias y un miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas. El Secretario General suministraría el apoyo financiero y técnico, incluyendo la participación de médicos forenses, antropólogos, expertos en balística etc.

La Comisión decidió establecer la misión conjunta que se organizó y se reunió en Ginebra, en abril de 1997. La resolución que estableció la misión pedía, asimismo, que la misión presentase un informe a la Asamblea General antes del 30 de junio de 1997 y otro a la Comisión en 1998. Después de numerosos contactos entre las autoridades «de facto», que parecían aceptar que la misión pudiera entrar en el este del

⁴⁷ United Nations, «*Report of the Special Rapporteur on Zaire. Mission to the area occupied by rebels in eastern Zaire*», Commission on Human Rights, Fifty-third session, E/CN.4/1997/6/Add.2.

país, ésta viajó a Kigali a primeros de mayo. Dos funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado viajaron a Lubumbashi con el fin de establecer con las autoridades del gobierno «de facto» las modalidades de la misión y asegurarse que se otorgaran las debidas garantías. Las condiciones por parte de los rebeldes fueron tales que la misión conjunta, después de una semana de negociaciones y de espera en Kigali, decidió interrumpir la misión hasta que se diesen las condiciones mínimas para poder investigar.

Las conclusiones del informe que presentó la misión conjunta a la Asamblea General son abrumadoras: (i) según la opinión preliminar de la misión conjunta algunas de las alegaciones podrían constituir crímenes de genocidio; (ii) la obstrucción con la que se ha encontrado la acción humanitaria y las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario llevan a pensar que ha habido violaciones al derecho internacional humanitario; (iii) según la opinión de la misión conjunta el concepto de crímenes contra la humanidad podría también aplicarse a la situación que reinaba en la República Democrática del Congo.⁴⁸

Las nuevas autoridades de Kinshasa continuaron obstinándose en no dejar entrar a la misión conjunta para poder investigar todas estas alegaciones. Por otra parte, se ejerció una enorme presión por parte de la opinión pública internacional. Esta estaba cada vez más informada de lo que había ocurrido en el transcurso de esos nueve meses que habían llevado al poder a Kabila y terminado con más de treinta años de dictadura de Mobutu, pero que al mismo tiempo había provocado matanzas de la población civil de tal gravedad que podrían constituir un nuevo genocidio.

Ante esta situación y para encontrar una salida, el Secretario General, en virtud de las atribuciones que le confiere el Artículo 99 de la Carta, informó al Consejo de Seguridad de la situación proponiéndole que se mandase una misión de investigación bajo su autoridad sin perjudicar al mandato de la Comisión de Derechos Humanos. La misión del Secretario General, compuesta de tres expertos, llegó a Kinshasa a finales de agosto de 1997. Desde el inicio la misión se encontró con enormes problemas para poder desplegarse al interior del país y llevar a cabo las investigaciones necesarias que hubiesen permitido aportar la prueba sobre las conclusiones «prima facie» de la misión conjunta de la Comisión de Derechos Humanos.

⁴⁸ United Nations, «*Report of the Joint-mission in eastern Zaire to the General Assembly*», General Assembly, Fifty-first session, A/51/942.

En octubre de 1997, debido a las dificultades encontradas el Secretario General retiró a los tres expertos y al coordinador de la misión de Kinshasa para mantener consultas en Nueva York que duraron todo el mes de octubre. En diciembre de 1997, la misión se desplegó a Mbandaka encontrándose con nuevas dificultades. Dos de los expertos así como el coordinador de la misión presentaron su dimisión y fueron reemplazados. En marzo de 1998, tras varios incidentes y la falta de cooperación del gobierno de Kabila, el Secretario General decidió retirar a todos los miembros y concluir la misión.

Entretanto, la Oficina del Alto Comisionado continuó funcionando en Kinshasa. Teniendo en cuenta la situación en la República Democrática del Congo se preveía aumentar, si los recursos financieros lo hubiesen permitido, las actividades y programas, así como el personal y establecer varias oficinas subregionales. Sin embargo, a raíz de los conflictos armados acaecidos en agosto de 1998 de la implicación de los países de la región en la guerra, y de la situación caótica que prevalecía en la República Democrática del Congo, todo el personal internacional tuvo que ser evacuado.

En el momento de escribir el presente artículo, el conflicto interno se estaba transformando en un conflicto subregional en el que Uganda y Rwanda por una parte están ayudando a los banyamulenges que se sublevaron contra Kabila y, Angola, Namibia y Zimbabwe, por la otra, están aportando su apoyo a Kabila para evitar su derrumbamiento y una expansión en la región por parte de Uganda y Rwanda. La situación se puede analizar a través de una perspectiva de dos círculos concéntricos: uno interior (el conflicto entre las facciones que forman parte del gobierno de Kabila y una lucha por el poder), y un círculo exterior que abarca no sólo al país sino a los nueve países limítrofes con la República Democrática del Congo y con los que este país tiene grupos étnicos comunes (Angola, Congo, Zambia, Tanzania, Burundi, Rwanda, Uganda, Sudán, y la República Centroafricana) y en los que existen a su vez conflictos internos.

Geopolíticamente, la República Democrática del Congo es la placa giratoria de todo África Central y se encuentra no sólo geográficamente sino también históricamente en los límites de influencias coloniales. Actualmente, el país continúa estando en esa franja de límites de influencias entre dos asociaciones de mercados económicos: uno el de la comunidad de África Meridional, cuyo eje gira alrededor de Sudáfrica y Zimbabwe y el otro el de África Oriental que gira alrededor de Kenia y Uganda.

d) *Colombia*

El acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humana-

nos que se firmó, el 29 de noviembre de 1996, entre el entonces Alto Comisionado y la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia es interesante por una serie de razones.

Colombia había sido pionera en cuestiones de cooperación en materia de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas. A finales de los 80, se había llevado a cabo un proyecto de derechos humanos en el que cooperaron, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bogotá, el Centro de Derechos Humanos y el Gobierno de Colombia. El proyecto era innovador en muchos sentidos. Fue el primer proyecto que el Centro de Derechos Humanos ejecutaba en cooperación con el PNUD y uno de los primeros proyectos de gran amplitud en que se embarcaba el Centro de Derechos Humanos con financiaciones voluntarias para los servicios de asesoramiento y asistencia técnica. Las actividades que se llevaron a cabo bajo dicho proyecto sirvieron, entre otras cosas, para fortalecer la Consejería Presidencial de Derechos Humanos de Colombia, a formar especialistas en derechos humanos, a concienciar a grupos de la sociedad colombiana sobre cuestiones de derechos humanos y a conocer mejor los mecanismos de las Naciones Unidas, así como a incorporar en la nueva constitución normas internacionales de derechos humanos.

El proyecto se limitaba a actividades de promoción y una de las carencias de que adolecía es que no preveía modalidades para observar la evolución de los derechos humanos en Colombia e informar al respecto. Sin embargo, los límites, carencias y debilidades de la experiencia de Colombia sirvieron seguramente a la Secretaría de las Naciones Unidas cuando se tuvo que poner en marcha la operación para consolidar el acuerdo de paz en El Salvador entre la guerrilla y el gobierno.

La situación en Colombia se caracteriza por la violencia y por los conflictos armados en los que no sólo actúan grupos guerrilleros y las fuerzas militares sino también grupos paramilitares y narcotraficantes. Esa situación que prevalecía a finales de los 80, cuando se llevó a cabo el proyecto del Centro de Derechos Humanos, no ha cesado de agravarse. En ese intervalo, varios relatores especiales y grupos de trabajo de la Comisión, entre ellos el de tortura, el de ejecuciones sumarias y el de desplazados internos, y el grupo de desapariciones forzadas, han visitado el país y han propuesto una serie de recomendaciones para mejorar la situación. Asimismo, los órganos de tratados de derechos humanos, especialmente el Comité de Derechos Humanos han hecho una serie de observaciones y de recomendaciones al gobierno de Colombia.

La Comisión de Derechos Humanos que seguía muy de cerca esa situación expresó, por mediación de su Presidente en 1996, su profunda inquietud por la situación de violencia endémica que reinaba en el país

y que tenía como consecuencia graves violaciones a los derechos humanos. Así pues, la Comisión decidió pedir, por mediación de su Presidente, al Alto Comisionado de proceder, a solicitud del Gobierno de Colombia y tras hallar las fuentes de financiación necesarias, al establecimiento lo antes posible de una oficina permanente en Colombia. El mandato de la oficina sería de asistir a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas tendentes a promover y proteger los derechos humanos, de observar las violaciones de derechos humanos en el país e informar al Alto Comisionado mediante informes analíticos para que éste a su vez informe a la Comisión de Derechos Humanos.

En el mandato de la oficina se unen actividades de asesoría con actividades de observación de la situación de los derechos humanos que faltaban en el primer proyecto llevado a cabo por el Centro de Derechos Humanos y sobre todo la facultad de hacer informes públicos sobre la situación de los derechos humanos en el país. Igualmente hay que hacer hincapié sobre la dimensión de estar presente en el terreno a través de una oficina. A primeros de abril de 1997, se inauguró la oficina en Bogotá. Nueve funcionarios internacionales (una directora, seis especialistas en derechos humanos, una funcionaria ejecutiva y un oficial de seguridad) junto con asesores nacionales y personal local están actualmente trabajando en la oficina. La financiación es extra-presupuestaria y depende de contribuciones voluntarias de los Estados Miembros. El Gobierno de Colombia asume los gastos de alquiler de los locales. Las Comunidades Europeas se hacen cargo de los sueldos y gastos anexos de cinco especialistas de derechos humanos. Las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros sirven, entre otras cosas, para pagar a la directora y el resto de personal internacional y local, equipamiento, material, viajes y funcionamiento de la oficina.

Entre las funciones de la oficina, cabe mencionar las siguientes: (i) velar por que las recomendaciones y decisiones formuladas por los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas sean consideradas por las autoridades; (ii) recibir quejas sobre violaciones a los derechos humanos y otros abusos, incluidas las infracciones a las normas humanitarias aplicables a los conflictos armados; (iii) informar a la Alta Comisionada para que ésta informe a su vez a la Comisión de Derechos Humanos públicamente, de manera analítica y pormenorizada, sobre las actividades de la oficina, así como de la situación de los derechos humanos en el país teniendo en cuenta el contexto de violencia y de conflicto armado interno.

Es ésta la primera vez que la Oficina del Alto Comisionado lleva a cabo un acuerdo tan amplio en un país que no tiene un mecanismo de la Comisión para observar la evolución de la situación de los derechos humanos en un país (relator, representante, experto etc...). En cierta

manera, la Comisión de Derechos Humanos ha dado ese mandato a la Alta Comisionada que deberá informar directamente a la Comisión. Aparte de esta dimensión, el acuerdo abre numerosas, aunque difíciles, perspectivas en una situación de conflicto interno y extrema violencia. El acuerdo entre el gobierno de Colombia y la Oficina del Alto Comisionado que vencía el mes de abril de 1998 fue renovado a principios del año antes del comienzo de los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que examinó el caso de Colombia. En las negociaciones conducentes a la renovación del acuerdo, la cuestión más espinosa parecería haber sido la de los informes que la Alta Comisionada pudiera hacer públicos entre los períodos en que no se reúne la Comisión. También se contempló la posibilidad de reestructurar y aumentar el número de funcionarios de la oficina en Colombia.

El primer informe de la Oficina del Alto Comisionado se presentó en marzo de 1998 a la Comisión de Derechos Humanos⁴⁹. Dicho informe presentaba un análisis pormenorizado de la situación así como 19 recomendaciones al gobierno de Colombia. Entre esas recomendaciones figuraba la que insta a las autoridades «a que tengan en cuenta las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados así como los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas». Dentro de este contexto estaba la recomendación de la Oficina a las autoridades de derogar las disposiciones de decretos de la Corte Constitucional limitando tan sólo, sin dismantelar, las actividades de los servicios especiales de vigilancia y seguridad privada «CONVIVIR».

Durante el debate en la Comisión, hicieron uso de la palabra representantes de numerosas organizaciones no gubernamentales que apoyaron la presencia de la Oficina del Alto Comisionado en Colombia así como el primer informe presentado por la Sra. Robinson. También hicieron referencia a la situación de los derechos humanos en el país. La Asociación Americana de Juristas, por ejemplo, después de señalar que alrededor de 70 000 colombianos habían abandonado masivamente sus bienes y tierras huyendo de las acciones destructivas y amenazas de los paramilitares, la guerrilla o la Fuerza Pública, indicó que el desplazamiento era causa también de las acciones violentas de grupos privados de seguridad que defienden los intereses de los grandes terratenientes o son «víctimas de las Asociaciones de seguridad (conocidas como CONVIVIR) que organizó el gobierno en una peligrosa tendencia de involucrar civiles a la guerra interna que vive el país». Las organizaciones

⁴⁹ Naciones Unidas. «Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos», E/CN.4/1998/16.

no gubernamentales hicieron además una serie de propuestas para que se fortaleciera la observación de la situación de los derechos humanos en Colombia.

Sin duda, la propuesta más amplia fue la presentada conjuntamente por un grupo de organizaciones no gubernamentales y sectores sociales colombianos. En ella se pedía a la Comisión que adoptara las siguientes medidas complementarias a la presencia de la Oficina del Alto Comisionado en Colombia: i) que la Alta Comisionada presentara un informe también a la Asamblea General; ii) que la Alta Comisionada realizase una visita a Colombia; iii) que se nombrase un relator especial para Colombia; iv) que los mecanismos temáticos continuasen prestando una atención minuciosa a la crisis colombiana. El 9 de abril de 1998, el Presidente de la Comisión pronunció una declaración sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Quizá el pasaje más discutible de dicha declaración sea el que dice que la «Comisión acoge las recomendaciones de la Corte Constitucional del 7 de noviembre que impone controles estrictos a las armas que poseen los Servicios Especiales de Seguridad y Vigilancia (llamados Convivir) ...». ⁵⁰

Es interesante señalar a este respecto que el Relator Especial sobre la utilización de mercenarios indica en su último informe a la Comisión de Derechos Humanos que las actividades mercenarias «no sólo persisten sino que estarían mutando en su naturaleza (...)». Según él se están constituyendo empresas dedicadas a la venta de servicios de asesoría y entrenamiento militar y de seguridad que podrían llevar a que «el concepto de seguridad que hasta la fecha maneja la comunidad internacional y la responsabilidad adscrita a cada Estado de responder y garantizar, a través de sus fuerzas policiales, el ejercicio por cada persona de sus derechos y libertades ciudadanos», quede superado y sustituido por ese nuevo enfoque que puede llevar, como en algunos casos ya ha ocurrido con las cárceles, a la privatización de las fuerzas de seguridad. ⁵¹

⁵⁰ Unos días después de dicha declaración del Presidente de la Comisión, el 18 de abril, un insigne defensor de los derechos humanos colombiano, el Dr. Eduardo Umaña Mendoza era asesinado. Probablemente por haberse hecho cargo de la defensa de los dirigentes de la Unión Sindical Obrera Alvaro Solano.

⁵¹ Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio de los pueblos a la libre determinación, E/CN.4/1998/31.

IV. Consideraciones finales

Las operaciones y oficinas de derechos humanos de las Naciones Unidas en el terreno han comenzado a desarrollarse en la década de los 80 a partir de iniciativas originadas en distintos departamentos o programas de la Organización. Las nuevas operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, que hasta entonces sólo se ocupaban de conflictos interestatales, han tenido que integrar el componente de derechos humanos al ocuparse de conflictos internos de los Estados. Dichas operaciones han estado impulsadas por el Departamento de Asuntos Políticos y el de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Nueva York. La secretaría de Derechos Humanos en Ginebra, encargada de la aplicación de los sistemas de protección y promoción que tratan de la relación entre el individuo y el Estado, ha tenido que ir también al terreno. Sin olvidar que la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados ha desarrollado también actividades de derechos humanos particularmente en países de la Comunidad de Estados Independiente (ex-Unión Soviética), como en Abjasia-Georgia y Tayikistán. Estos nuevos enfoques y modalidades coinciden con el fin de la «guerra fría» y la adaptación a las nuevas realidades de la política internacional.

En lo que respecta a los mecanismos de promoción, las actividades de asistencia técnica del antiguo Centro de Derechos Humanos empezaron también a descentralizarse de Ginebra e ir al terreno a finales de los 80. A partir de la década de los 90, algunas de las actividades a nivel nacional se van a realizar mediante el establecimiento de oficinas en el terreno. Ese es el caso de las oficinas de Malawi, Mongolia, Palestina (Gaza) y —en su primera fase— Burundi. Esta fase coincide con la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que va a ser un factor dinámico de las operaciones en el terreno.

Los mecanismos extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos, a cargo de expertos independientes que trabajan de manera voluntaria y no pueden dedicar todo su tiempo al mandato conferido por la Comisión, piden cada vez con más insistencia la presencia en el terreno de funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas para ayudarles en el acopio de informaciones de primera mano y en seguir día a día la evolución de la situación de los derechos humanos en el país que se les ha asignado. Son los casos de los relatores sobre ex-Yugoslavia, Rwanda, Burundi y Zaire. Sin olvidar que el primer relator que había pedido dicha asistencia fue el de Iraq en un contexto histórico en el que se hablaba del «derecho de injerencia» o del «deber de asistencia».

En la década de los 80, se opera asimismo un cambio cualitativo en las operaciones del mantenimiento de la paz a partir de la experiencia de Namibia. En los acuerdos de paz en que Naciones Unidas juegan un papel importante ya sea de mediador o de organizador de la operación en el terreno, el componente de derechos humanos va a vincularse en esas operaciones a los elementos militar y de policía civil. Son las misiones de El Salvador, Camboya, Guatemala y Haití. La vertiente derechos humanos converge con la vertiente mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales en la política de las Naciones Unidas.

Asimismo, a partir de 1998 la Oficina del Alto Comisionado integra, en el marco de su nueva estructura por unidades geográficas, las actividades de observación y vigilancia de la evolución de la situación de los derechos humanos con sus programas de asistencia.

Al mismo tiempo, las actividades de la Oficina del Alto Comisionado se están igualmente vinculando a otros elementos en operaciones de mantenimiento de la paz. A partir de la experiencia de Abjasia-Georgia, se han desarrollado otras actividades de derechos humanos que estarán enmarcadas en las operaciones de mantenimiento de la paz en Angola, Eslavonia Oriental con UNTAES, Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona. Aunque cabría aquí lanzar una llamada de cautela. En efecto, la experiencia desde que el Secretario General, Kofi Annan, adoptó a mediados de 1997 las decisiones en su Programa de Reforma que van encaminadas a una mayor integración de los derechos humanos con los otros programas de las Naciones Unidas, no ha dado todavía todos los frutos esperados. Parecería que en la práctica es más difícil realizar esas reformas que desde el punto de vista conceptual y que existen reticencias y defensas de parcelas de competencias por parte de funcionarios de los distintos departamentos. Incluso allí donde hay una fuerte presión de la base para la integración como en Bosnia-Herzegovina resulta difícil lograr la decisión a nivel político.⁵²

Asimismo, habría que señalar que las operaciones de mantenimiento de la paz con componente de derechos humanos, dirigidas desde Nueva York, no han servido siempre para mejor coordinar los mandatos de Nueva York (Asamblea General o Consejo de Seguridad) y Ginebra (Comisión de Derechos Humanos y órganos establecidos por los tratados).

⁵² En efecto, en Bosnia-Herzegovina se había reunido la buena voluntad del director de la CIVPOL (Civilian Police) de la UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina), del responsable de la oficina del Alto Comisionado en Sarajevo y de la Representante Especial del Secretario General, la ex-relatora de la Comisión sobre ex-Yugoslavia. Sin embargo, las operaciones en el terreno de los distintos departamentos de la ONU continuaron funcionando separadamente.

Así por ejemplo, la operación de MINUGUA ha servido al Gobierno guatemalteco, con el consentimiento de la URNG, para deshacerse del mandato de la experta de la Comisión de Derechos Humanos sobre Guatemala. El clima de violencia que perdura en ese país, que encontró recientemente con el asesinato de Monseñor Girardi grados de paroxismo como en las peores épocas de las dictaduras militares, indica que haber terminado con el mandato de la experta ha sido prematuro.

En la visión que la Oficina del Alto Comisionado tendrá que elaborar para el siglo XXI, las operaciones y oficinas en el terreno van a constituir un eje importante para aplicar las estrategias y programas de derechos humanos basados en una política coherente y coordinada de los mecanismos de promoción y protección internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, las operaciones de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado en el terreno continúan siendo extremadamente vulnerables en cuanto a su *funcionamiento y operatividad, política y metodología*. Entre los requisitos necesarios para hacer más congruentes cada uno de los componentes de estas dimensiones figura: (i) la coordinación de las acciones y recomendaciones de los relatores, expertos y grupos de trabajo con las acciones, proyectos y programas de la Oficina del Alto Comisionado; (ii) la coordinación de los análisis y recomendaciones de los órganos de tratados con las acciones, proyectos y programas de la Oficina de la Alta Comisionada; (iii) un mejor uso del programa de los servicios de asesoramiento y de asistencia técnica, así como una coordinación de otros programas de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas dentro de la perspectiva de la política general de la Alta Comisionada.

La nueva estructura de la Oficina del Alto Comisionado deberá servir para el logro de esos objetivos y para la ejecución de una política coherente. La creación de unidades geográficas es una buena iniciativa, pero esas unidades, tal como han sido establecidas, carecen de los recursos humanos y materiales así como de la autonomía necesarios para llevar a cabo análisis profundos sobre los que apoyarse en la toma de decisiones políticas ya sea sobre la región, la subregión o un país determinado. Además, existen dos prioridades importantes para sentar sobre una base sólida las políticas y estrategias de la Oficina del Alto Comisionado: una política de personal, que de momento parecería no existir; y un apoyo administrativo fuerte a las operaciones y oficinas en el terreno.

Funcionamiento y operatividad. En lo que respecta a la financiación, si bien algunas de las nuevas actividades van a integrarse en operaciones de mantenimiento de la paz financiadas por prorrateo de

cuotas de los Estados Miembros, la mayor parte de las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado dependen de contribuciones voluntarias y, como ya se ha indicado anteriormente, la situación de dichas operaciones es muy aleatoria. Principalmente porque no se han podido ofrecer contratos sino de corto plazo a los funcionarios que trabajan en el terreno. La falta de perspectiva a mediano plazo y las condiciones difíciles en el terreno han obligado a muchos de ellos a buscar otras perspectivas de carrera. Esta falta de recursos obliga, por el contrario a lo que uno podría suponer, a mantener una administración más pesada por el hecho de que hay que estar buscando constantemente recursos financieros, organizar reuniones de captación de fondos y presentar documentación a este respecto. Asimismo, se tiene que renovar el personal constantemente: selección de candidatos, reclutamiento, establecimiento de nuevos contratos para los recién contratados, pero también para los que se quedan pues la falta de recursos obliga a dar contratos de corto plazo.

Los problemas de administración de las operaciones no están tan sólo relacionados con cuestiones de fuentes de financiación. Incluso aquellas operaciones, como la de Camboya que tiene un núcleo de funcionarios y gastos de funcionamiento subvencionados por el presupuesto regular, encuentran problemas de embotellamiento burocrático. Los problemas administrativos provienen también de la falta de coordinación entre la sede y el terreno. Igualmente existe el problema en Ginebra entre la administración de la Oficina del Alto Comisionado propiamente dicha y la administración de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (UNOG). En efecto, la administración de la Oficina del Alto Comisionado no es autónoma sino que depende de la de UNOG y debido a cuestiones de funcionamiento, responsabilidad y coordinación se producen problemas y dificultades en el reclutamiento y administración del personal así como en cuestiones de presupuesto y financieras.

Hay que señalar también que raras son las operaciones en el terreno en las que ha habido una buena planificación antes de su instalación, con una buena estructura organizativa, presupuesto, organigrama jerárquico e identificación de los puestos, descripción de cada una de las funciones de los oficiales. Las oficinas de Camboya y de Colombia son excepciones y pueden servir de ejemplo al respecto.

Por otra parte, el respaldo administrativo de la sede a las operaciones u oficinas en el terreno no es del todo satisfactorio y debe fortalecerse y coordinarse mejor. Sin un fuerte apoyo administrativo (selección de personal, reclutamiento, administración, presupuestos, planes de operación etc...) y logístico (cuestiones de seguridad, de transporte, de comunicaciones, de equipamiento etc...) las operaciones en el terreno

no pueden funcionar bien. Dicho apoyo debe estar bien coordinado entre la sede y la operación en el terreno. Hasta ahora se han tratado estos problemas tal como iban surgiendo sin un enfoque sistemático. Un análisis y estudio comparativo de los problemas que existen en cada una de las presencias, operaciones u oficinas de la Alta Comisionada en el terreno actualmente en funcionamiento permitiría identificar los problemas y proponer soluciones globales. Por otra parte, se tendrá que encontrar un mecanismo más flexible entre la administración de la Oficina del Alto Comisionado y UNOG, sobre todo cuando la Oficina del Alto Comisionado empiece a operar a partir de sus nuevos locales en el Palacio Wilson, descentralizados de los servicios administrativos y financieros de UNOG en el Palacio de las Naciones.

Política y metodología. En lo que respecta a la política y metodología, habría que señalar que ha habido por parte de las secretarías de derechos humanos una falta de coordinación, además de la falta de coordinación existente en el sistema entre Nueva York y Ginebra. Entre la Oficina del Alto Comisionado y del antiguo Centro de Derechos Humanos ha faltado una política coherente basada en el análisis de experiencias hechas por Ginebra pero, y esencialmente, por las realizadas por Nueva York en operaciones como ONUSAL. Es cierto que la operación de Rwanda se ha beneficiado de la experiencia del ex-director (Ian Martin) de la Misión de Haití, como ONUSAL se había beneficiado de las experiencias de dos expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos (Ph. Texier y D. García Sayán) que actuaron como directores de la División de Derechos Humanos en dicha Misión. Sin embargo, las secretarías de derechos humanos de Ginebra no se han beneficiado como hubieran podido hacerlo de las experiencias llevadas a cabo por Nueva York en las misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con componente de derechos humanos por falta de un buen análisis metodológico de esas experiencias y de una buena coordinación.⁵³

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en colaboración con el Departamento de Asuntos Políticos, debería participar en las negociaciones de acuerdos de paz con miras a incluir cláusulas relativas a la protección y promoción de los derechos humanos en dichos acuerdos. Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debería ser parte activa en la elaboración del com-

⁵³ MARTIN, I, «A New Frontier: The Early Experience and Future of International Human Rights Field Operations», Papers in the Theory and Practice of Human Rights, Number 19, University of Essex, Human Rights Centre, 1997.

ponente de derechos humanos de futuras misiones dirigidas por el Departamento de Asuntos Político o del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Nueva York, así como de la selección del personal de derechos humanos que debe operar bajo la dirección de la Alta Comisionada. El jefe del componente de derechos humanos de esas misiones deberá informar a la Alta Comisionada a través del Representante Especial del Secretario General, como se hace ya en Abjasia y Angola.

Por otra parte, la Alta Comisionada deberá articular y coordinar de una manera más eficaz y eficiente de lo que ha venido haciendo el primer Alto Comisionado los mecanismos de promoción y de protección de derechos humanos, (tanto los mecanismos extraconvencionales que ejecutan los relatores, expertos y grupos de trabajo como los mecanismos convencionales establecidos por los tratados) con las operaciones u oficinas en el terreno. Especialistas del sistema onusiano han señalado que, por una parte, la falta de cooperación entre el primer Alto Comisionado y los relatores, expertos y grupos de trabajo de la Comisión, y por la otra la iniciativa del Secretario General de establecer un procedimiento paralelo a la misión conjunta de la Comisión para investigar sobre las alegaciones de graves violaciones en el antiguo Zaire, han contribuido a debilitar los mecanismos de protección de derechos humanos del sistema internacional de las Naciones Unidas.

Dentro de ese mismo contexto, se debería integrar dentro de la política de la Oficina del Alto Comisionado el que las oficinas en el terreno hicieran el seguimiento de las recomendaciones de los órganos establecidos por los tratados así como de los relatores y expertos de la Comisión de los Derechos Humanos. En este sentido se puede decir que las oficinas de Camboya y Colombia son ejemplares, pero es necesario estandarizar los métodos de trabajo dentro de una política general.

En lo que respecta a la falta de coordinación entre el primer Alto Comisionado y los relatores, expertos y grupos de trabajo, se le reprocha al primero el no haber establecido un mecanismo de información y consulta entre ambos órganos que hubiese permitido establecer una política coherente en países donde el Alto Comisionado iba a operar y donde ya los mandatarios de la Comisión (relatores, expertos, grupos de trabajo) seguían de cerca la situación de derechos humanos. Como se recordará, una de las principales tareas asignadas al Alto Comisionado por la Asamblea General, en su resolución 48/141, ha sido la de «Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a aumentar su eficiencia y eficacia». En este sentido, las reuniones anuales

de los presidentes de los distintos comités establecidos por tratado, y de los mecanismos extra-convencionales (relatores, expertos y presidentes de grupos de trabajo) son de gran interés pues permiten sentar las bases de la futura articulación y coordinación que la Alta Comisionada establecerá entre esos mecanismos y las operaciones en el terreno.

Asimismo, será necesario estructurar mejor la coordinación entre la Oficina del Alto Comisionado y el Departamento de las Operaciones del Mantenimiento de la Paz en lo que respecta a la integración del componente de derechos humanos en las misiones de observación como las de Abjasia-Georgia y Angola. Existen muchos escollos burocráticos que han llevado a situaciones de ineficacia en lo que respecta al pronto reclutamiento de los especialistas de derechos humanos sobre todo en la misión de Angola. Como ya se ha señalado, muchos de los problemas provienen, por una parte de carencias administrativas y operacionales en la misma Oficina del Alto Comisionado en Ginebra, y, por la otra, de defensa de parcelas de territorio en el Departamento de Operaciones del Mantenimiento de la Paz en Nueva York. Sin embargo, la coordinación podría mejorarse si un funcionario de la oficina del Alto Comisionado en Nueva York hiciese el seguimiento con el Departamento de las Operaciones del Mantenimiento de la Paz y sirviese de enlace para estos asuntos entre Ginebra y Nueva York. Otro de los temas que se tendrán que resolver es el de los canales de presentación de informes. En la misión de Abjasia- Georgia y en la de Angola el responsable del componente de derechos humanos informa a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a través del Jefe de Misión. No parecería que fuese este el caso en las misiones de Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona. Sería pues necesario que se elaborase un acuerdo de colaboración entre la Oficina del Alto Comisionado y el Departamento de las Operaciones del Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos que sirva de base para todas las operaciones en el terreno.

Tal y como lo apuntan numerosos especialistas de derechos humanos, existe la necesidad de crear una unidad en el sistema de la ONU para coordinar y planificar las actividades y operaciones en el terreno en materia de derechos humanos.⁵⁴ Dicha unidad permitiría integrar dichas actividades con las que distintos departamentos de las Naciones Unidas llevan a cabo dentro de operaciones más amplias de mantenimiento de la paz. Asimismo, en la Oficina del Alto Comisionado se ne-

⁵⁴ HENKIN, A.H., «*Honoring Human Rights and Keeping the Peace*», The Aspen Institute, Washington, 1995.

cesitan políticas y estrategias en particular en lo relativo a operaciones en el terreno. Una política sólidamente articulada con una buena metodología se podría fomentar a partir de reuniones informales de especialistas concededores del sistema, pero independientes y externos a la ONU, que asesoraran a la Alta Comisionada y a aquellos funcionarios responsables en poner en marcha y ejecutar las operaciones en el terreno.

Por otra parte, la Alta Comisionada no puede establecer oficinas y operaciones en el terreno más que en casos muy específicos, ya sea dentro de la diplomacia preventiva, de mantenimiento de la paz o de postconflicto para consolidar la paz. Sin embargo, necesita asimismo estar cada vez más presente y cercana de los problemas internos que se plantean a nivel local. Para ello y con el fin de fortalecer la sociedad civil y consolidar procesos democráticos, sería necesario que la Oficina del Alto Comisionado se descentralice y opere a partir de oficinas regionales o subregionales de carácter permanente. Dichas oficinas permitirían promover actividades de derechos humanos en los países de la región o subregión y seguir más de cerca las situaciones de derechos humanos en los respectivos países asegurando el enlace entre Ginebra y las autoridades de los distintos países.

Otro de los temas importantes que tendrá que abordar la Alta Comisionada es el de la política acerca de cómo informar públicamente sobre las operaciones y oficinas en el terreno. Actualmente, aparte de los informes que se someten a la Comisión una vez al año, la Oficina del Alto Comisionado informa regularmente de la situación de los derechos humanos y de las actividades que se llevan a cabo en el terreno de una manera informal (en el sentido que no son documentos oficiales de la Comisión) en reuniones de seguimiento y de rendición de cuentas dirigidas a los países donantes. El objetivo principal de dichas reuniones es el de obtener fondos voluntarios. Como alternativa, sería más pertinente que la Alta Comisionada informase regularmente a través de informes analíticos periódicos y públicos (que podrían estar o no dirigidos a la Comisión).

La Alta Comisionada deberá establecer directrices para una política coherente de información en el terreno. Es necesario utilizar al máximo los medios de información desde las presencias en el terreno, pero dentro de una política informativa que de las pautas a los jefes de las presencias de derechos humanos en el terreno acerca de lo que pueden decir públicamente o no.

Una vez elaborada una política y una metodología, es imperativo capacitar al personal de derechos humanos en Ginebra sobre las operaciones en el terreno y tener un núcleo de funcionarios, tanto sustantivos (especialistas de derechos humanos) como administrativos (cuestio-

nes de personal, finanzas y logística) especializados en operaciones en el terreno. La oficina de Camboya, entre otras, ofrece un terreno de experimentación idóneo para enviar a funcionarios de Ginebra. Por un lado, la oficina en el terreno se beneficiaría del aporte y de la experiencia de Ginebra, por el otro los funcionarios de la sede adquirirían una experiencia en el terreno que la mayor parte no tienen. Se impone pues una política de rotación de personal. Es necesario, asimismo, que las operaciones en el terreno reciban frecuentemente la visita de los responsables de las operaciones en Ginebra. Hasta ahora se ha logrado regularmente traer en misiones cortas a los responsables de las operaciones en el terreno a Ginebra pero no lo contrario.

En el transcurso de casi un año desde que la Sra Mary Robinson asumió el cargo de Alta Comisionada para los derechos humanos hay una serie de indicios que, a pesar de las muchas dificultades con las que topa la Sra Robinson, apuntan en la buena dirección. Las visitas de la Alta Comisionada a Sudáfrica, Rwanda y Camboya, apenas haber asumido su cargo y tomado posesión de sus nuevas funciones, son especialmente significativas. No sólo marcan la importancia que la Sra. Robinson presta a las actividades en el terreno, sino que también han sido una ocasión para estudiar *in situ* los problemas de funcionamiento y de coordinación existentes entre el terreno y la sede.

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado ha tomado ya algunas medidas respecto a una mejor administración de las oficinas en el terreno al concretar un acuerdo con UNOPS (United Nations Programme Service) una unidad especializada del sistema de las Naciones Unidas, para hacerse cargo de la administración de las operaciones en el terreno. Dicho acuerdo ha empezado a funcionar a partir de junio de 1998. La iniciativa de la Alta Comisionada de encargar a I. Martin un estudio y asesoramiento en materia de operaciones de derechos humanos en el terreno va en esa misma dirección.

La reunión que tuvo lugar en agosto de 1998, en Ginebra, de los jefes responsables de las veintidós oficinas o programas en el terreno para intercambiar experiencias, discutir metodologías y adoptar normas comunes que regirán el funcionamiento de todas las operaciones denota que la Alta Comisionada está elaborando las tan necesitada política y estrategias de las que ha carecido la Oficina del Alto Comisionado.

El fortalecimiento de la Oficina de Enlace de Nueva York con el nombramiento de Bacre W.Ndiaye, reconocido e insigne experto de derechos humanos muestra la prioridad que otorga la Alta Comisionada a que los problemas de fondo sean tratados en la Sede de la Organización por un conocedor en la materia. A este respecto, parecería que los escollos burocráticos con que tropezaba la Oficina del Alto Comisiona-

do para integrar funcionarios de derechos humanos en las misiones políticas o de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se van solventando como lo muestran la presencia de funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado en seis de esas misiones (Abjasia-Georgia, Angola, Liberia, República Centroafricana, Sierra Leona, Ex Yugoslavia), si bien las cuestiones de sumisión de informes y dirección en cuestiones de fondo por la Oficina del Alto Comisionado parecería que no están todavía estandarizadas en todas esas misiones.

La prioridad que la Sra Robinson ha dado al conflicto Etiopía-Eritrea denota que es importante para su Oficina tener una presencia de derechos humanos en tales situaciones de emergencia. Por último, las diferentes operaciones en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado que se están llevando a cabo en el terreno se encuentran actualmente en una fase de experimentación, un caldo de cultura, de la que saldrán seleccionados los tipos de iniciativas más eficientes y eficaces. Las perspectivas que se perfilan parecen apuntar en tres direcciones:

- Oficinas promocionales regionales o subregionales que permitirán ser el eslabón entre la sede en Ginebra y los distintos países de una región. Este tipo de operaciones es necesario para la Oficina del Alto Comisionado pues pueden mostrar avances en la consolidación de instituciones democráticas y ayudar a una sociedad civil incipiente. Frente a las otras operaciones en zonas de conflicto este tipo de oficinas permite mostrar resultados positivos que las oficinas del tipo de Rwanda, Congo, Burundi, o Angola no permiten conseguir. Aunque se han multiplicado en estos últimos años las oficinas promocionales a nivel nacional y existe el hecho de que hay una fuerte demanda por este tipo de programas, la Oficina del Alto Comisionado no podrá abrir oficinas en todos los países que lo necesiten o lo demanden, por un lado, y si no lo hace se encontrarán discriminados aquellos países en los que no hay oficina. Las oficinas regionales encargadas de promocionar los derechos humanos en todos los países que abarque la región parecería ser la mejor solución. La apertura de una Oficina Regional para África Meridional, que se ha establecido en Sudáfrica, para asesorar a los once gobiernos de la región es muestra de un posible futuro enfoque de oficinas subregionales que podrían actuar de una manera más eficaz en el terreno sin la necesidad de establecer oficinas en todos los países del mundo con problemas de derechos humanos y actuar como intermediario necesario entre la sede de la Oficina del Alto Comisionado en Ginebra y los Estados Miembros.

- Oficinas en un país con graves problemas de derechos humanos en los que se tendrá que seguir la evolución de la situación de los derechos humanos y para los cuales existe un experto (tipo Camboya) o no existe un mandato geográfico de relator de la Comisión (tipo Colombia). Esas oficinas deberán velar por que las recomendaciones y decisiones formuladas por los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas sean aplicadas por las autoridades nacionales. La presencia de dichas oficinas no se ha de limitar a la capital sino que deben haber oficinas subregionales en todo el país como ocurre ya en Camboya. La retención de este tipo de operaciones en el terreno está condicionada al éxito que tengan las oficina de Camboya y Colombia.
- Oficinas enmarcadas en misiones de observación de las Naciones Unidas. Esta perspectiva se ha ido confirmando cada vez más pues responde a la política de la Organización y resulta en un ahorro de esfuerzos y de recursos que de otra manera se duplicarían. El hecho que en el transcurso de apenas un año haya ya oficinas de este tipo en Abjasia-Georgia, Angola, Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona, demuestra que se va en la buena dirección y que desde un primer momento (ONUSAL, APRONUC, MICIVIH etc...) se hubiera tenido que dar el componente de derechos humanos de las misiones al departamento responsable de la Organización actualmente la Oficina del Alto Comisionado. Parecería que las presencias de derechos humanos del tipo Burundi, República Democrática del Congo y Rwanda necesitasen enmarcarse en un contexto político de las Naciones Unidas con estrategias bien claras que es por el momento inexistente. En ausencia de tal contexto y ante la falta de voluntad política de las autoridades nacionales como en Rwanda es preferible no estar presente.

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 2

Los derechos humanos entraron en el ámbito internacional con la creación, en 1945, de las Naciones Unidas y la adopción tres años más tarde de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El artículo traza cómo en estos cincuenta últimos años se ha pasado de declaraciones de principios en el recinto de salas de reuniones internacionales a la observación y verificación en el terreno de cómo los Estados aplican las normas de derechos humanos y cumplen con sus obligaciones internacionales. Analiza, asimismo, la integración de los derechos humanos en la política de las Naciones Unidas a través de los distintos mecanismos de protección que se han venido desarrollando en el terreno, en materia de derechos humanos.

José L. Gómez del Prado. Funcionario de las Naciones Unidas hasta febrero de 1998, ha desempeñado importantes funciones en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Entre otras, ha sido responsable de las presencias de dicha Oficina en Angola, Camboya, Colombia, Palestina, Georgia, Región de los Grandes Lagos, Mongolia y ex-Yugoslavia. Ha coordinado los mandatos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y los Servicios de cooperación técnica en derechos humanos. Su última función ha sido la de Coordinador de la Misión del equipo de investigación del Secretario General en la República Democrática del Congo.



Universidad de
Deusto

