
La reforma de las Naciones Unidas y el caso colombiano

Investigadora:

Laura Gil

Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y Directora de la Especialización en Políticas y Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

Colaboradores:

Ana María Castaño

Belinda Equis

César Restrepo

Estudiantes de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

En abril de 1997 inició actividades en Colombia la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Según el acuerdo suscrito entre este organismo y el gobierno de Colombia¹, sus labores principales consisten en la observación de las violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario, la recepción de quejas y la asesoría al poder ejecutivo, a entidades estatales y a la sociedad civil.

Con casi dos años de funcionamiento, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia no ha logrado colmar las expectativas que despertó su instalación. Las razones son, desde luego, complejas; sin embargo, para simplificar, podríamos afirmar que en la medida en que la mejoría de la situación constituye el propósito final de toda operación de derechos humanos sobre el terreno, la Oficina no ha tenido hasta el momento un impacto relevante.

¹ "Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos", en *Cuaderno de Derechos Humanos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Durante 1998 varias de las intervenciones públicas de su directora, la embajadora Mazarrasa, causaron polémica. En repetidas ocasiones la embajadora señaló que, en tanto el conflicto armado constituye la fuente principal de las violaciones a los derechos humanos, la búsqueda de la paz negociada se proyecta no sólo como solución al conflicto sino también como remedio a la crisis de la violación a los derechos humanos. Igualmente, se dirigió a las partes en conflicto a través de la prensa nacional y las instó al diálogo.

Estas manifestaciones crearon división dentro de la opinión pública nacional e internacional y, en particular, en el sector no gubernamental. Voceros de algunas organizaciones, como Human Rights Watch, y miembros de la comunidad diplomática en Colombia alabaron la lucidez de la directora e indicaron que ocuparse del vínculo entre el conflicto armado y las violaciones de los derechos humanos no viola el mandato de la Oficina².

Por otro lado, más de ochenta organizaciones no gubernamentales y sindicatos colombianos emitieron un comunicado en el cual manifestaron su preocupación "porque en varias declaraciones la Directora de la Oficina ha expresado su deseo de actuar con énfasis en gestiones a favor de la paz, lo cual podría debilitar el objetivo central del mandato de la Oficina"³. Independientemente de que las palabras de la directora hayan sido bien o mal interpretadas, los activistas colombianos temieron que, al señalar al

² "Human Rights Watch sale en defensa de Alruéna Mazarrasa", *El Tiempo*, marzo 14 de 1998.
³ "Llevar el caso de Colombia a la Asamblea General de la ONU. Declaración conjunta de organizaciones no gubernamentales y sectores sociales e indígenas con motivo del 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (16 de marzo al 24 de abril de 1998)", en *Luzes*, Bogotá, año V, N° 51, enero-febrero 1998.

conflicto armado como causa principal de las violaciones a los derechos humanos, la Oficina identificara la búsqueda de la paz con la protección de los mismos. Como lo afirmó un defensor de los derechos humanos, "no se requiere acabar con el conflicto armado para tomar medidas a favor de los derechos fundamentales"⁴.

La controversia suscitada en torno al vínculo existente entre conflicto, derechos humanos y paz era de esperarse. Desde la concepción del mandato está claro que existe un problema: los términos de referencia de la Oficina la obligan a observar las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario "teniendo en cuenta el contexto de violencia y conflicto armado interno". Es decir, el propio mandato tendería a colocar a la Oficina en el medio del torbellino político. Esto, conjugado con la ausencia de acción política del sistema de las Naciones Unidas en Colombia, derivó en confusas incursiones de la Oficina en el ámbito de lo político.

En este ensayo, tomando como centro de discusión el caso colombiano, se pretende demostrar que, a pesar de la reforma emprendida en el seno de Naciones Unidas en julio de 1997 y diseñada entre otras cosas para armonizar los objetivos de todos los ámbitos de acción, las dificultades del sistema para articular los derechos humanos con lo político –y viceversa– persisten. Para ello, se argumentará que la experiencia de la Oficina no sólo convalida la necesidad de la reforma sino que, además, ilustra sus limitaciones teóricas y prácticas.

⁴ *Ibid.*

I. EL EJE NUEVA YORK-GINEBRA COMO ILUSTRACIÓN DE LA OPOSICIÓN “DERECHOS HUMANOS-ASUNTOS POLÍTICOS”

Tradicionalmente, y con el fin de cumplir los propósitos establecidos en la Carta, la Organización de las Naciones Unidas diferenció cinco ámbitos de acción: paz y seguridad (asuntos políticos), asuntos económicos y sociales, cooperación para el desarrollo, asuntos humanitarios y derechos humanos.

Desde el inicio, fue evidente la ausencia de un “arquitecto central”, es decir, de un órgano encargado de formular políticas que integraran los cinco campos mencionados. En consecuencia, durante los primeros cincuenta años de la Organización, su crecimiento respondió a demandas coyunturales más que a estrategias integrales y por ende sus esferas de trabajo se expandieron de manera independiente, con limitada retroalimentación entre ellas.

El incremento de programas de la Asamblea General, la superposición de mandatos amplios y, en ocasiones, contradictorios, y la intensificación de las actividades en el ámbito nacional, así como las presiones impuestas por los gobiernos para obtener una mayor asistencia por parte de las Naciones Unidas, provocaron fragmentación y dispersión de las actividades en la sede y en el terreno. Si a esto se agrega el conjunto de agencias especializadas⁵ que forman el sistema de las Naciones Unidas, está claro que el esquema de operaciones resulta complejo, confuso y desordenado.

⁵ Las agencias especializadas son aquellas que se vinculan a la ONU mediante acuerdos contemplados en el artículo 63 de la Carta. Son autónomas pero reportan a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social.

A pesar de la instauración de mecanismos de coordinación, la falta de coherencia del sistema es persistente. En la sede opera el Comité Administrativo de Coordinación, un foro de alto nivel donde se reúnen el secretario general y los directores generales de los programas y las agencias especializadas. En el terreno, los coordinadores residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asumen las funciones de coordinación. En la actualidad están encargados de presentar a la Secretaría General un informe anual sobre cada país (*country assessment report*), en cuya redacción participan representantes de todos los programas y las agencias presentes en el campo y a partir del cual se formulan políticas específicas para cada Estado miembro de la Organización.

Sin embargo, la eficiencia de estos mecanismos institucionales varía según la coyuntura y, debido a la autonomía con la que habitualmente operan las agencias especializadas, tienen un impacto limitado. Por lo tanto, ni en la sede ni en el terreno se ha logrado todavía unificar objetivos, evitar la duplicación de esfuerzos y racionalizar recursos humanos y materiales.

En materia de derechos humanos, el sistema de las Naciones Unidas no ha escapado al rápido y disgregado crecimiento que se ha reseñado. En el plano institucional existe una variedad de órganos y organismos especializados encargados de defender y promover los derechos humanos. Sin necesidad de ser exhaustivos, se pueden mencionar desde la Asamblea General⁶, el

⁶ Artículo 10 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas: “La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieren a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y aquéllos”.

Consejo de Seguridad⁷, el Consejo Económico y Social⁸, la Corte Internacional de Justicia⁹, la Comisión de Derechos Humanos¹⁰ y la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías¹¹ hasta diversos organismos con competencias limitadas como la Organización Internacional del Trabajo¹² y la Unesco¹³, a los cuales habrá de agregarse la Corte Penal Inter-

⁷ En virtud del artículo 24 de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales". De acuerdo con el artículo 39, debe "determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". En ocasiones, como el caso del quíntuplé, el Consejo de Seguridad vinculó estas situaciones a violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos. Además, el Consejo de Seguridad autorizó la instalación de misiones de mantenimiento de la paz con un componente civil encargado de velar por el respeto de los derechos humanos. Entre otras, se pueden citar los casos de El Salvador, Camboya, Mozambique, Guatemala y Argelia.

⁸ El artículo 55 de la Carta otorga al Consejo Económico y Social la responsabilidad de promover "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades".

⁹ En numerosos fallos, la Corte emitió opiniones sobre el respeto y la protección de los derechos humanos. Véase, por ejemplo, los casos *Bellos y otros* (derecho de asilo), *Estados Unidos vs. Marruecos* (derechos de nacionales norteamericanos en la zona (cuenca de Marruecos), *Chicón y Liberia vs. Sierra Leona* (comúnmente conocido como el caso de África Suroccidental y el apartheid), *Guatemala vs. Suiza* (derechos del niño), *Estados Unidos vs. República Islámica de Irán* (tema de refugio) y *Nicaragua vs. Estados Unidos* (actividades militares y paramilitares en Nicaragua). Además, varios tratados de derechos humanos designan a la Corte como órgano judicial responsable de solucionar las controversias que pudieran surgir en cuanto a su interpretación y aplicación. Entre ellos debe mencionarse en particular la Convención para Prevenir y Sancionar el Delito de Genocidio, ya que actualmente la Corte estudia una demanda de genocidio presentada por Bosnia y Herzegovina contra la República Federal Yugoslava.

¹⁰ Compuesta por 53 delegados gubernamentales, se reúne anualmente para tratar temas relacionados con los derechos humanos. Su mandato es amplio; puede solicitar estudios geográficos y temáticos, preparar recomendaciones para el Consejo Económico y Social y elaborar proyectos de instrumentos legales.

¹¹ Fue establecida por la Comisión de Derechos Humanos en 1949 para realizar estudios sobre la prevención de medidas discriminatorias relacionadas con los derechos humanos y hacer recomendaciones a la Comisión. Está compuesta por 26 expertos que actúan a título personal y paulatinamente ha ido ampliando el alcance de sus tareas.

¹² Protege la libertad de los trabajadores y ha establecido mecanismos de protección a la libertad de asociación.

¹³ De acuerdo con el artículo 1.1 de la Constitución de la Unesco, esta agencia debe preservar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En 1978, instauró un mecanismo

En materia normativa, si se toman en cuenta tanto pactos, tratados y convenciones como declaraciones y resoluciones, las Naciones Unidas han adoptado más de un centenar de instrumentos de derechos humanos, constituyendo el núcleo principal la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A partir de los años setenta se dio una expansión en los mecanismos de protección a los derechos humanos de la Organización. Por un lado, numerosos tratados crearon sus propios órganos de vigilancia como el Comité de Derechos Humanos¹⁴, el Comité contra la Tortura¹⁵, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial¹⁶ y el Comité de los Derechos del Niño. Por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos estableció una maquinaria de protección por fuera de los tratados que incluye un procedimiento para observar situaciones de violaciones manifiestas ("Resolución 1503"¹⁷) así como el nombramiento de relatores geográficos¹⁸ y temáticos¹⁹.

de recepción de comunicaciones individuales para casos de violación a los derechos que conciernen el mandato de la organización (educación, ciencia y cultura).

¹⁴ Establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁵ Establecido por la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹⁶ Establecido por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

¹⁷ De acuerdo con la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos puede analizar de manera confidencial situaciones que revelen "un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos".

¹⁸ La Comisión de Derechos Humanos ha otorgado mandatos anuales a expertos en derechos humanos para el seguimiento de situaciones específicas. A diferencia de las conclusiones adoptadas bajo la "Resolución 1503", los informes de los relatores geográficos son públicos. Actualmente, tienen asignados relatores los siguientes países: Afganistán, Burma, Burundi, Cuba, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, República Islámica de Irán, Iraq, Territorios árabes ocupados, antigua Yugoslavia, Rwanda y Sudán. Existe, además, un comité especial para investigar los métodos israelíes que afectan los derechos humanos del pueblo palestino y de otros territorios

En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena recomendó centralizar la responsabilidad en el campo de acción de los derechos humanos para así introducir una mayor coherencia en el complejo engranaje descrito. Se acordó entonces la creación del cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En virtud de la resolución que lo establece²⁰, el Alto Comisionado tiene la "responsabilidad principal respecto de las actividades de la organización en materia de derechos humanos". Entre sus funciones está la de coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos, así como la de "racionalizar,

ámbos ocupados. Asimismo, cabe anotar que la recomendación de la Comisión varía, desde relator enviado o representante especial a experto independiente, sin que por ello se alteren las funciones delegadas. A su vez, a pedido de la Comisión, la Secretaría General hace seguimiento a las situaciones en Camboya, Guatemala, Haití, Somalia, Bougainville (Papua Nueva Guinea), Chechenia (Federación Rusa), Chipre, Timor Oriental (Indonesia), Estonia y Letonia, Kosovo (República Federal Yugoslava), los territorios árabes ocupados, Altas de Golán (Siria) y Líbano del Sur y Bekaa Occidental.

²⁰ En la actualidad, la Comisión de Derechos Humanos ha reafirmado los siguientes temas para su seguimiento y análisis: los efectos negativos del asilamiento y el contrabando ilícito de desechos tóxicos y de productos y desperdicios peligrosos para el disfrute de los derechos humanos; las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y la intolerancia correspondiente; ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias; la independencia de los jueces y los abogados; el derecho a la libertad de opinión y de expresión; la intolerancia y la discriminación basada en la religión y las creencias; la venta de menores y la prostitución y la pornografía infantil; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la utilización de mercenarios como una forma de impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; la clasificación de la violencia contra la mujer. Existen, además, grupos de trabajo encargados de reportar sobre la detención arbitraria, las formas contemporáneas de esclavitud y las desapariciones forzadas. Durante la sesión de 1998, la Comisión solicitó al Secretario General que le hiciera seguimiento a los temas listados a continuación: las represalias contra aquellos que cooperan con los representantes de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, los derechos humanos y la ciencia forense, los cuclóns masivos, la cuestión de los derechos humanos y el SIDA, las desapariciones forzadas, las violaciones y abusos sexuales de las mujeres en las áreas de conflicto en la antigua Yugoslavia, el terrorismo y los procedimientos temáticos y su impacto sobre los derechos humanos.

²¹ Resolución de la Asamblea General por la que se crea el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", A/RES/48/141, de diciembre 20 de 1993.

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".

El nuevo cargo respondió a problemas evidentes de coordinación y de exceso de asuntos por tratar dentro de la maquinaria institucional de derechos humanos. No obstante, no se exigió al Alto Comisionado ni el intercambio de información ni la coordinación de actividades con otros departamentos de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el sistema de derechos humanos, cuyo crecimiento se dio aislado del resto de la Organización, permanece aún en su mayor parte marginado del aparato de las Naciones Unidas.

Además, el Alto Comisionado, que tiene rango de secretario general adjunto, tiene su oficina en Ginebra, donde se concentraron desde el nacimiento de las Naciones Unidas las actividades de derechos humanos. Esto contribuye a percibir el sistema de la Organización, alineado alrededor de un eje Nueva York-Ginebra, donde Nueva York representa el polo "político" y Ginebra el polo "derechos humanos".

Los polos Nueva York-Ginebra no sólo se han mantenido apartados el uno del otro, sino que también se han enfrentado en algunas ocasiones. Para empezar, se debe mencionar que en varias misiones de fuerzas de mantenimiento de la paz, autorizadas por el Consejo de Seguridad, como consecuencia de los buenos oficios o la mediación de la Secretaría General en negociaciones de paz, se incorporaron componentes civiles de observación de los derechos humanos²¹. Debido a que los jefes de misión reportan a

²¹ Ver nota 6.

la Secretaría General, estas primeras operaciones de derechos humanos en el terreno dependieron directamente de los Departamentos de Asuntos Políticos y Mantenimiento de la Paz, ubicados en Nueva York. De esta manera, el polo Nueva York se apropió en parte de un espacio que le correspondía temáticamente al polo Ginebra.

En primer lugar, cabe recalcar que no existió coordinación entre los polos Ginebra-Nueva York para transmitir a las fuerzas de mantenimiento de la paz los conocimientos adquiridos por el polo Ginebra sobre los países en donde éstas operaron. Por ejemplo, cuando la misión de Naciones Unidas se desplegó en El Salvador, ya hacía doce años que la Comisión de Derechos Humanos había autorizado el nombramiento del primer representante especial para este país. Sin embargo, sus conocimientos del terreno no fueron consultados.

En general, el intercambio de información y el trabajo conjunto de los relatores y las misiones sobre el terreno han sido limitados y, en ocasiones, inexistentes. Cuando se han dado ha sido gracias a la personalidad de los individuos y no a los mecanismos institucionales.

De otra parte, cuando las Naciones Unidas ejercen una acción política, se espera que las misiones de derechos humanos formen parte de la estrategia integral para el establecimiento y construcción de la paz y, a su vez, mantengan sus actividades de observación y denuncia independientes de presiones políticas²². Este doble

²² Ver documento de Ian Martin, asesor especial de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, sobre el funcionamiento de las operaciones en el terreno, presentado en la conferencia "Strengthening of human rights", mayo 26 y 27, 1998, en Bonn, y titulado "A new frontier: the early experience and future of human rights field operations".

mandato presenta dificultades de aplicación, ya que asume que los objetivos en materia de derechos humanos *siempre* convergen con los políticos. Por ejemplo, ¿se debe o no retener información de derechos humanos que podría comprometer la negociación durante momentos cruciales de ésta? Vale la pena recordar el caso de Guatemala, donde la misión no dio a conocer la participación de un líder insurgente en varios secuestros en curso para no entorpecer las negociaciones.

No obstante, es importante reconocer que en ocasiones la acción política de las Naciones Unidas compromete los objetivos de derechos humanos impulsados por Ginebra.

En septiembre de 1993, Ian Martin, director de derechos humanos de la Misión Civil en Haití, llevó al enviado especial del secretario general, encargado de negociar el retorno del Presidente destituido por los militares dos años antes, importante información de derechos humanos. Advirtió que el brusco aumento de las violaciones y la falta de respeto de los militares a los términos de referencia de la misión indicaban su intención de violar los acuerdos mediados por las Naciones Unidas (Acuerdos de *Governor's Island*) que preveían el retorno del Presidente el 15 de octubre. En este caso, el enviado especial decidió ignorar los datos comunicados para evitar la confrontación con la junta militar y privilegiar el cumplimiento del acuerdo político²³. Este caso demuestra que el intercambio y el apoyo entre las áreas políticas y de derechos humanos se vuelven más problemáticos cuando los conflictos están en curso o en vías de negociación.

²³ Ian Martin, "Haiti: international force or national compromise?", Documento presentado en la Conferencia "How can human rights be better integrated into peace processes?", organizada por The Fund for Peace en septiembre 24-25, 1997, en Washington, D. C.

No hay ejemplo más claro que el de las leyes de amnistía. Mientras que el sistema de derechos humanos las descalifica como instrumentos de perpetuación de la impunidad, los negociadores políticos las aceptan como "males necesarios". Para el polo Nueva York, la doctrina emergente "no hay paz sin justicia" compromete la búsqueda de soluciones. Como ejemplos se pueden citar los acuerdos mediados por las Naciones Unidas en El Salvador y Guatemala que incluyen la adopción de leyes de amnistía, consagrando así la impunidad.

Pero, para Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, no existen contradicciones entre los derechos humanos y la búsqueda de la paz. En referencia al caso colombiano, durante la última sesión de la Comisión de Derechos Humanos, declaró:

Hay quienes argumentan que es necesaria la paz para tener los derechos humanos. Prefiero el lema del "Defensor del Pueblo": son necesarios los derechos humanos para tener la paz. El papel de mi cargo es el de promover el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. Esto responde a las necesidades del pueblo colombiano y es una contribución crucial a cualquier esfuerzo de búsqueda de una paz sostenible y duradera⁷⁴.

Si bien es indiscutible que un mayor respeto por los derechos humanos contribuiría a obtener la paz, también lo es el hecho que las negociaciones de paz, en cuyo marco se sacrifica habitualmente el Estado de derecho, acabaría con la fuente principal de la crisis de derechos humanos. En consecuencia, la convicción de que las esferas "derechos humanos-asuntos políticos" comparten los

⁷⁴ Declaración de Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, ante la Comisión de Derechos Humanos, marzo 31 de 1998.

mismos objetivos y se refuerzan mutuamente es ingenua y alejada de la realidad del funcionamiento práctico del sistema. Es más, se debe admitir que, *dependiendo de las circunstancias específicas, se presenta, en mayor o menor medida, una oposición "derechos humanos-asuntos políticos"*, que pone en colisión los polos Nueva York-Ginebra.

En la ausencia de un "arquitecto central" capaz de articular las visiones de ambos polos, la coordinación entre ellos ha sido limitada. Sin embargo, sólo mediante el intercambio y la consulta permanente entre ambos polos se pueden disminuir, mas no eliminar, las contradicciones. En este sentido, el puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos sienta las bases para una mayor interacción entre las esferas de trabajo, ya que les otorga un interlocutor mediante el cual canalizar el diálogo.

II. EL IMPACTO DEL EJE NUEVA YORK-GINEBRA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

La Oficina del Alto Comisionado en Colombia fue concebida por el gobierno del presidente Samper en momentos en que organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales ejercían una fuerte presión sobre las Naciones Unidas para la asignación un relator geográfico⁷⁵. Durante la campaña por el

⁷⁵ Para conocer los labores del relator geográfico, consultar nota 17. Para 1996, los relatores para las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias y para la tortura, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, Amnistía Internacional y organizaciones sociales y de derechos humanos colombianas habían solicitado el nombramiento de un relator.

relator, la administración no ahorró esfuerzo alguno para evitar lo que consideraba una condena internacional y, en parte para contrarrestarla, propuso recibir un observador del conflicto armado interno, con funciones de asesoría.

Por lo tanto, en abril de 1996, el gobierno presentó oficialmente a la Comisión de Derechos Humanos una propuesta para establecer una oficina en Colombia. Durante la misma sesión, el presidente de la Comisión emitió una declaración en la cual solicitaba la apertura de una oficina con el mandato de colaborar con las autoridades en la formulación de políticas, de monitorear las violaciones a los derechos humanos y de redactar anualmente informes analíticos²⁶. Durante octubre y noviembre, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina del Alto Comisionado en Ginebra negociaron el contenido de los términos de referencia. Finalmente, el 29 de noviembre, el gobierno colombiano y el Alto Comisionado suscribieron el acuerdo definitivo.

La labor principal de la Oficina consiste en observar la situación de los derechos humanos con el fin de asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y ejecución de políticas, programas y medidas para la protección de los derechos humanos. Asimismo, realiza informes analíticos para que el Alto Comisionado los presente ante la Comisión de Derechos Humanos. Las actividades de la Oficina se guían por los principios de imparcialidad, independencia, objetividad, transparencia y cooperación con el gobierno.

Al analizar los términos de referencia de la Oficina en Colombia,

²⁶ Declaración de Gilberto Vergne Saboia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos en su 52ª período de sesiones, abril 23 de 1996, en Ginebra.

lo primero para tener en cuenta es que, a diferencia de los mandatos de los relatores, éste fue *negociado*. En consecuencia, el gobierno logró introducir elementos que alteran el marco tradicional de la observación.

El mandato define dos líneas de trabajo: la asesoría y la observación. El enfoque que se le otorgó al campo de la observación fue el foco de intensas negociaciones. En particular, se discutió si el mandato debería incluir la observación de todas las partes en el conflicto y, por lo tanto, si habría de abarcar la observación no sólo de violaciones a los derechos humanos sino también las infracciones al derecho internacional humanitario.

Al respecto, el Alto Comisionado consideró que había un riesgo de extralimitación de funciones, ya que éstas se restringían al ámbito de los derechos humanos sin hacer referencia alguna al derecho internacional humanitario. A diferencia de los mandatos de las misiones de fuerzas de mantenimiento de la paz y de las misiones autorizadas bajo el Capítulo VII de la Carta, las operaciones del Alto Comisionado en el terreno no incluyen el monitoreo del derecho internacional humanitario²⁷. De hecho, el relator para las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, ya había manifestado que, en el caso particular de Colombia, esta limitación le impedía describir adecuadamente la situación del derecho a la vida²⁸.

²⁷ La Oficina del Alto Comisionado en Ruanda constituye una excepción; sin embargo, ésta operó en el marco de un involucramiento político importante del polo Nueva York.

²⁸ No obstante, las resoluciones 1990/75, 1991/29 y 1992/42 establecieron algunas pautas para poder tomar en cuenta las consecuencias de los actos de violencia perpetrados por grupos armados y narcotraficantes en el disfrute de los derechos humanos.

Según la primera propuesta del Alto Comisionado presentada durante la negociación, dado que algunos actos constituyen violaciones tanto del derecho internacional humanitario como del derecho internacional de los derechos humanos, el mandato podía incluir algunas infracciones al derecho internacional humanitario. Sin embargo, como únicamente los Estados son responsables de violaciones a los derechos humanos, se concluye que sólo agentes del Estado pueden cometer ambos tipos de violaciones. Por lo tanto, para poder recibir quejas contra los diversos agentes de violencia, el mandato no se podía basar en el raciocinio mencionado.

El gobierno perseveró en obtener una redacción sin restricciones: “recibir quejas sobre violaciones a los derechos humanos y otros abusos, incluidas las infracciones a las normas humanitarias aplicables en los conflictos armados”. Puesto que el derecho internacional humanitario vincula a todas las partes en el conflicto, se comprende que la Oficina puede recibir quejas contra agentes del Estado, grupos insurgentes, paramilitares y grupos de justicia privada. De esta manera, el Alto Comisionado amplió *de facto* las facultades que le son otorgadas en la descripción de sus labores, asumiendo funciones en torno al derecho internacional humanitario que venían siendo realizadas por las misiones de mantenimiento de la paz del polo Nueva York.

Adicionalmente, el gobierno obtuvo que se citara la “complejidad de la situación colombiana” y, repetidamente, el “contexto de violencia y conflicto armado”. Resalta especialmente la formulación del numeral 7.g. del acuerdo, “mantener constante interlocución con todos los organismos competentes del Gobierno –civiles y militares– y del Estado, así como con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y la defensa de los

derechos humanos, con el fin de observar y hacer un seguimiento independiente e imparcial de la situación de los derechos humanos, teniendo en cuenta el contexto de violencia y conflicto que sufre el país”.

En la práctica, estas referencias podrían sustraer del alcance del monitoreo de las violaciones a aquellas no relacionadas directamente con la violencia y el conflicto, como podrían ser, por ejemplo, las violaciones a derechos civiles como la libertad de expresión y a los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el primer informe de la Oficina demuestra que no se considera limitada a observar las violaciones cuyas fuentes son el conflicto armado y la situación de violencia, debe recordarse que el gobierno sí vislumbró a la Oficina como “un observador de las Naciones Unidas para el conflicto armado interno”²⁹.

Por lo tanto, mediante la incorporación de la observación de las infracciones al derecho internacional humanitario y las referencias a la violencia y el conflicto armado, los términos de referencia desplazan el énfasis del trabajo a las violaciones cometidas dentro del conflicto. Es en este contexto que se deben entender los controvertidos pronunciamientos de la embajadora Mazarrasa.

El monitoreo del conflicto armado ubica a la Oficina en la conjunción de los ámbitos “derechos humanos-asuntos políticos” por una razón fundamental: es el único órgano de las Naciones Unidas cuyo mandato le da facultades de interlocución con todos

²⁹ Recordar al respecto las declaraciones de los voceros de la administración Samper quienes manifestaron en repetidas ocasiones que el gobierno no estaba dispuesto a aceptar el nombramiento de un relator geográfico pero sí el de “un observador de las Naciones Unidas para el conflicto armado interno”. “La ONU estudia certificación en derechos humanos”, en *El Espectador*, marzo 26 de 1996.

los actores del conflicto. De producirse cualquier acercamiento entre éstos y la Oficina, si bien habrían de limitarse al manejo de los temas propios al mandato, es innegable que tendrían una influencia política no sólo en el terreno pero también al interior de las Naciones Unidas.

Hasta el momento, la Oficina ha recibido la totalidad de sus instrucciones desde el polo Ginebra, siendo mínimo el contacto con el polo Nueva York. Esto dificulta sus operaciones por una razón fundamental: la falta de comprensión de la dicotomía "Nueva York-Ginebra" por parte de los actores políticos y, en general, de la opinión pública genera presiones, cada vez más evidentes en el terreno, para un mayor involucramiento político de las Naciones Unidas.

En particular, ha de destacarse que es en la Oficina, la entidad más visible del sistema de las Naciones Unidas en Colombia, que recaen las demandas de los sectores que abogan por la internacionalización del conflicto armado. La incertidumbre que crea el silencio de Nueva York al respecto pone a la Oficina en una incómoda posición frente a la sociedad colombiana y perjudica al sistema, ya que es interpretado como indiferencia y falta de voluntad política de la Organización²⁰.

²⁰ Cabe tener a colación aquí la confusión surgida en julio de 1998 alrededor de las gestiones que emprenderá las Naciones Unidas en el proceso de paz. Después de las elecciones, el coordinador residente del PNUD entregó al Presidente electo un documento que el funcionario internacional calificó de "carta de navegación para la paz". Este hecho, reportado en la prensa como la entrada de las Naciones Unidas al proceso de negociación, forzó al polo Nueva York a negar su participación. El incidente no sólo demostró la falta de comunicación dentro del mismo polo Nueva York sino también la urgencia que sienten los representantes de la ONU en el país de responder a las expectativas que surgen en el terreno. Más importante aún es recordar que el desmentido proveniente de Nueva York causó malestar en ámbitos gubernamentales, lo que llevó a la Organización a ofrecer, de manera vacilante, sus buenos oficios. El desorden que surgió a este episodio demostró que la organización no ha fijado todavía una posición frente al proceso de paz

Por consiguiente, se debe tener presente que la realidad es compleja y no puede ser fragmentada fácilmente en ámbitos de acción. Para afrontar los desafíos del trabajo en el terreno sería necesaria la visión integral de un "arquitecto central" que incorpore tanto los derechos humanos como los asuntos políticos. Se busque o no una mayor penetración política de la Organización, por lo menos debería formularse una posición del sistema frente al proceso de paz en Colombia, dentro de la cual habrían de enmarcarse las actividades de todas las entidades del sistema en el país.

Finalmente, a manera de conclusión, es fundamental retener que la cautela distante con la que el polo Nueva York observa las actividades de la Oficina demuestra la necesidad de un replanteamiento del accionar de las Naciones Unidas que, mediante el diálogo Nueva York-Ginebra, asegure la formulación de políticas integrales.

III. LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y SUS IMPLICACIONES PARA LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

El sistema de las Naciones Unidas está en transición. El incremento de conflictos intraestatales pone en una difícil situación a la Organización, ya que el principio de no intervención en asuntos internos, consagrado en el artículo 2.7 de la Carta, restringe su capacidad de actuar. Sin embargo, en la práctica, existe una doctrina emergente de las Naciones Unidas que considera a las violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos como la dimensión internacional de los conflictos armados internos.

en Colombia. Consultar notas de prensa del 3 y 4 de julio de 1998 en *El Tiempo*, *Colombiano*, *Vanguardia Liberal* y *El Herald*.

Según el artículo 24 de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de preservar la paz y la seguridad internacionales. Establecer el carácter internacional de una controversia ha sido y continúa siendo polémico; lo que sí es innegable es que, a partir de los años setenta, con las sanciones impuestas a Rhodesia y a Sudafrica por la aplicación del *apartheid*, el Consejo de Seguridad comenzó a intervenir en los asuntos domésticos de los países.

Desde entonces, la ampliación de los poderes del Consejo de Seguridad prosiguió con base en el Capítulo VI ("Arreglo pacífico de controversias") o en el Capítulo VII ("Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos o actos de agresión") de la Carta. Prueba de ello son la multiplicación de las fuerzas de mantenimiento de la paz (Cap. VI) y de los usos autorizados de la fuerza (Cap. VII). Es por lo demás importante mencionar el caso de Somalia, ya que la resolución del Consejo de Seguridad adoptada a fines de 1992 invoca específicamente "la magnitud de la tragedia humana" como causal de intervención³¹.

Con relación a estas nuevas posturas de la Organización, Boutros-Boutros Ghali, antiguo secretario general, afirmó: "El tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva pasó; su teoría nunca fue una realidad". Es dentro de este marco donde la protección de los derechos humanos se convierte en un elemento más para garantizar la paz y seguridad internacionales, que debe evaluarse la relevancia de la reforma de la organización para el caso de Colombia.

³¹ S/RES/794 del 3 de diciembre de 1992.

En julio de 1997, el actual secretario general, Kofi Annan, presentó a la quincuagésima primera sesión de la Asamblea General el documento titulado "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma"³². La reforma comprende el establecimiento de una nueva estructura de dirección y gestión, la definición de áreas prioritarias de gestión y la adopción de medidas para el aumento de la coherencia, la eficiencia y la rapidez de las acciones emprendidas por el sistema.

En materia de derechos humanos, el aspecto principal de la reforma consistió en plantear un nuevo esquema de trabajo. Se consideró que los derechos humanos constituyen un elemento que no ha de abarcar su propio campo de acción independiente, sino que debe ser incorporado en cada uno de los temas prioritarios. Por lo tanto, en la medida en que el respeto a los derechos humanos promueve la paz, el desarrollo económico y la justicia social, la Oficina del Alto Comisionado debe integrar su programa de trabajo en todas las actividades emprendidas por la Organización. Un instrumento para ello es su participación en los cuatro comités ejecutivos (Paz y Seguridad, Asuntos Económicos y Sociales, Cooperación para el Desarrollo y Asuntos Humanitarios) encargados de coordinar las actividades de la Organización. Asimismo, para incrementar la comunicación, se creó una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con sede en Nueva York, encargada de hacer el enlace con la Secretaría General y, en particular, con el Departamento de Asuntos Políticos.

Como medida práctica, el secretario general recomendó, además, que la Oficina del Alto Comisionado evalúe los aspectos de

³² Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. Informe del secretario general. A/51/950. 14 de julio de 1997.

derechos humanos relacionados con conflictos potenciales o en curso o en vías de resolución en los cuales la organización conduzca alguna actividad.

Asimismo, el secretario general designó al Departamento de Asuntos Políticos como elemento coordinador de las acciones de la organización en situaciones de consolidación de la paz. Esto refleja la preocupación del secretario general en torno a la necesidad de que los objetivos de todas las agencias del sistema concuerden y de que sus actividades estén integradas. Al respecto, otorgó autoridad a sus representantes especiales sobre todas las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno. En caso de no haberlo, el coordinador residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo mantiene su labor de coordinación.

Para terminar, se debe tener en cuenta que, si bien la reforma constituye un progreso en la búsqueda de coherencia dentro de la organización, quedó sin completar, en la medida en que asume que la protección de los derechos humanos puede ser incorporada a todos los ámbitos de acción. Desconoce, por lo tanto, que los objetivos políticos y de derechos humanos son en ocasiones irreconciliables. Es en estos casos que adquiere aún mayor relevancia la formulación de estrategias comunes de los polos Nueva York-Ginebra, que permitan efectuar *caso por caso* un balance óptimo de los propósitos políticos y los de derechos humanos.

CONCLUSIONES

En el caso colombiano, como se reseñó anteriormente, la reforma todavía no se ha aplicado, puesto que no existe un marco de

referencia común de los polos Nueva York-Ginebra para las actividades de la Oficina en el terreno. En este sentido, urge la formulación de una estrategia que permita responder a los siguientes interrogantes: ¿Debe o no la Oficina responder a las solicitudes de entrevistas con agentes no estatales, tanto paramilitares como guerrilla? ¿Se debería o no pronunciar al respecto de leyes de amnistías e indultos presidenciales? ¿Habría o no de actuar como veedor de acuerdos parciales?, entre otros.

Para lograr la formulación de una estrategia política común a los polos Nueva York-Ginebra, se necesitaría un "arquitecto central" que asegure la articulación de los derechos humanos con lo político y viceversa. Se argumenta aquí que es necesaria la toma de posiciones políticas frente a situaciones de conflicto armado interno, cuando en ellos se dan violaciones a los derechos humanos graves, masivas y persistentes.

La primera función del "arquitecto central" consistiría en definir si es conveniente una mayor penetración política de la Organización. Cabe mencionar que entre los países en conflicto que cuentan con una operación de derechos humanos sobre el terreno Colombia es el único que no tiene asignado un representante o enviado especial del secretario general. Por las razones mencionadas en este ensayo creemos que es fundamental comenzar a explorar las posiciones del gobierno y de los actores violentos al respecto del nombramiento de un enviado especial³⁵. Su presencia, además, maximizaría el impacto de la Oficina en el

³⁵ El enviado especial asiste al secretario general, en el ejercicio de los buenos oficios. Consultar Cyrus Vance y David Hamburg A. "Pathfinders for peace. A report to the United Nations Secretary-General on the role of special representatives and personal envoys". Washington, D. C., 1997, p. 2.

ámbito de los derechos humanos, puesto que monopolizaría lo político, evitando así intervenciones inadecuadas de la Oficina en este ámbito.

En conclusión, la reforma presenta una oportunidad para la Organización en Colombia. La presencia de la Oficina en el país prepara la llegada del enviado especial. Por un lado, le ofrece al polo Nueva York la capacidad de crear entre los actores violentos sentimientos de confianza y respeto hacia la ONU y, por el otro, la posibilidad de absorber el profundo conocimiento político, social y económico ya adquirido sobre el terreno; en una palabra, le abre el espacio.

El caso de Colombia, más que ningún otro, demuestra que debería existir una estrategia política donde quiera que haya violaciones graves a los derechos humanos y, en particular, para aquellos países con operaciones de derechos humanos en el terreno.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ENSAYOS

Las Naciones Unidas y los derechos humanos 1945-1995, Nueva York, Naciones Unidas, 1995.

Evans, Garth. "Cooperative security and intrastate conflict", en *Foreign Policy*, N° 96, Otoño, 1994.

Martin, Ian. "A new frontier: the early experience and future of human rights field operations", presentado en la conferencia "Strengthening of human rights", mayo 26 y 27, 1998, en Bonn.

Martin, Ian. "Haiti: international force or national compromise?" Documento presentado en la Conferencia "How can human rights be better integrated into peace processes?", organizada por The Fund for Peace, septiembre 24 y 25, 1997, en Washington, D. C.

Vance, Cyrus y David Hamburg A. "Pathfinders for peace. A report to the United Nations Secretary-General on the role of special representatives and personal envoys", Washington, D. C., 1997.

Weiss, Thomas, David P. Forsythe y Roger Coate. *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder, Westview Press, 1994.

DOCUMENTOS

Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Cuaderno de Derechos Humanos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Comunicado de prensa. "Secretary-General denies reported United Nations role in peace negotiations in Colombia", SG/SM/6627.

"Declaración conjunta de organizaciones no-gubernamentales y sectores sociales colombianos con motivo del 54° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas" (16 de marzo al 24 de abril de 1998), *Utopías*, Bogotá, Año VI, N° 51, enero-febrero de 1998.

Declaración de Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, ante la Comisión de Derechos Humanos en su 54° período de sesiones, marzo 31 de 1998.

Declaración de Gilberto Vergne Saboia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos en su 52° período de sesiones, abril 23 de 1996, en Ginebra.

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

Resolución de la Asamblea General por la que se crea el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/RES/48/141, diciembre 20 de 1993.

Resoluciones 1990/75, 1991/29 y 1992/42 de la Comisión de Derechos Humanos.

Annari, Koffi. "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma". Informe del secretario general, A/51/950, julio 14 de 1997.

Ghali, Boutros-Boutros. "Un programa de paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de paz y mantenimiento de la paz". Informe del Secretario General de acuerdo con la decisión adoptada por la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992, A/47/277-5/24111, junio 17 de 1992.

ARTICULOS DE PRENSA

"Aporte de la ONU es un borrador", en *El Espectador*, Bogotá, julio 3 de 1998.

"Documento del PNUD no compromete la ONU", en *El País*, Cali, julio 4 de 1998.

"Human Rights Watch sale en defensa de Almudena Mazarrasa", en *El Tiempo*, Bogotá, marzo 14 de 1998.

"ONU avala proceso de paz de Pastrana", en *La República*, Bogotá, julio 2 de 1998.

"La ONU estudia certificación en derechos humanos", en *El Espectador*, Bogotá, marzo 26 de 1996.

"ONU desmintió oferta", en *Vanguardia Liberal*, Bucaramanga, julio 3 de 1998.

"ONU niega que participará en diálogos con la guerrilla", en *El Heraldo*, Barranquilla, julio 3 de 1998.

"ONU no ha hecho ofrecimientos de paz", en *El País*, Cali, julio 3 de 1998.

"ONU no ofreció mediar", en *El Colombiano*, Medellín, julio 4 de 1998.

"ONU presenta carta de navegación por la paz", en *El Tiempo*, Bogotá, julio 2 de 1998.