

PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS EN EL TERRENO

Estudio de casos sobre
el origen y desarrollo
de las oficinas de
país del ACNUDH
y su relevancia para la
situación de Venezuela

Ligia Bolívar

Lucía Ramírez Bolívar



Alerta Venezuela

Dejusticia

CHR&GJ

PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS EN EL TERRENO

Estudio de casos sobre el origen y desarrollo
de las oficinas de país del ACNUDH
y su relevancia para la situación de Venezuela

*Un proyecto de AlertaVenezuela en alianza con
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Universidad de Nueva York*



Dejusticia



Bolivar, Ligia

Proteger los derechos humanos en el terreno. Estudio de casos sobre el origen y desarrollo de las oficinas de país del ACNUDH y su relevancia para la situación de Venezuela / Bolivar, Ligia, Lucía Ramírez. -- Bogotá : Editorial Dejusticia, 2020.

184 páginas : gráficas ; 25 cm. -- (Anfibia)

ISBN 978-958-5597-45-7

1. Derechos Humanos- Venezuela 2. ACNUDH-Venezuela 3. Oficina de país. I. Tít. II. Serie.

ISBN 978-958-5597-45-7

Cubierta

Alejandro Ospina

Corrección de estilo y diseño de mapa

Ángela Alfonso Botero

Diagramación

Precolombi EU, David Reyes

Primera edición

Bogotá, D.C., Colombia, septiembre de 2020



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0

International License

AlertaVenezuela

www.alertavenezuela.org

Dejusticia

www.dejusticia.org

Centro de Derechos Humanos y Justicia Global - Universidad de Nueva York

www.chrgj.org

CONTENIDO

	RESUMEN / 10
	SUMMARY / 11
	RESUMEN DE HALLAZGOS Y DE CONCLUSIONES / 13
	EL CONTEXTO / 14
	PAPEL DE DIFERENTES ACTORES / 15
	MANDATO, FUNCIONAMIENTO Y VALORACIÓN DE LAS OFICINAS / 16
	PRESENCIA Y PERSPECTIVAS DEL ACNUDH EN VENEZUELA / 17
	INTRODUCCIÓN / 21
	JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS / 22
	METODOLOGÍA / 25
	RESPONSABLES Y RECONOCIMIENTOS / 27
	EL SURGIMIENTO DE LAS OFICINAS DE PAÍS DEL ACNUDH Y LOS ACTORES INVOLUCRADOS: PRESENTACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO / 29
	EL ORIGEN DE LAS OFICINAS DEL ACNUDH EN CAMBOYA, COLOMBIA, GUATEMALA Y TÚNEZ / 31
	ACTORES INVOLUCRADOS EN LAS NEGOCIACIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA OFICINA DE PAÍS DEL ACNUDH / 33

MANDATO Y EVOLUCIÓN DE LAS OFICINAS	/ 47
MANDATO INICIAL	/ 49
EL MANDATO EN LA PRÁCTICA	/ 51
EL PAPEL DE LAS OFICINAS EN ÁREAS NO TRADICIONALES	/ 64
RENOVACIÓN DEL MANDATO	/ 68
RELACIÓN DE LA OFICINA CON OTROS ACTORES DEL SISTEMA	
ONU DE DERECHOS HUMANOS TRABAJANDO EN EL PAÍS	/ 71
INTERACCIÓN DE LA OFICINA CON DIVERSOS ACTORES	/ 77
RELACIÓN CON EL ESTADO	/ 78
RELACIÓN CON ORGANIZACIONES NACIONALES	
DE DERECHOS HUMANOS	/ 82
RELACIÓN CON ORGANIZACIONES	
INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	/ 85
RELACIÓN CON OTROS ESTADOS Y DONANTES	/ 86
RELACIÓN CON AGENCIAS DE LA ONU EN EL PAÍS	/ 87
VALORACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS	/ 91
PRINCIPALES LOGROS Y CONTRIBUCIONES	/ 92
LIMITACIONES Y RIESGOS DE LAS OFICINAS	/ 97
ACTIVIDAD RECIENTE DEL SISTEMA DE DERECHOS	
HUMANOS DE LA ONU EN VENEZUELA	/ 101
PRIMEROS INFORMES	/ 102
PRIMERA RESOLUCIÓN SOBRE VENEZUELA	/ 103
INICIO DE LA PRESENCIA EN VENEZUELA	/ 105
HACIA UNA MAYOR ATENCIÓN DEL SISTEMA	
DE LA ONU SOBRE VENEZUELA	/ 107
BALANCE: SEIS MESES DE PRESENCIA DEL ACNUDH EN VENEZUELA	/ 111
INTERACCIÓN DE LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS	
CON LA PRESENCIA DEL ACNUDH EN VENEZUELA	/ 112

VALORACIÓN DEL TRABAJO REALIZADO CON RESPECTO A LOS COMPONENTES DEL MANDATO /	114
VALORACIÓN DE LA PRESENCIA /	121
PAPEL ESTRATÉGICO DEL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS /	122
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES /	125
PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN /	126
HACIA UNA HOJA DE RUTA PARA LA SOCIEDAD CIVIL /	134
EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL /	137
ANEXOS /	139
ANEXO I: CUESTIONARIO DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN /	140
ANEXO II: GUÍA PARA ENTREVISTA CON ONG DE DERECHOS HUMANOS DE VENEZUELA /	143
ANEXO III: INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL INICIO LAS OFICINAS DEL ACNUDH EN CAMBOYA, COLOMBIA, GUATEMALA Y TÚNEZ /	145
LISTA DE SIGLAS /	147
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN /	149
LAS ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS EN EL PROYECTO /	153
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS /	157

*A la memoria de Andrew Blane y de Pedro Nikken, dos
excepcionales defensores de los derechos humanos y
extraordinarios seres humanos, ambos testigos de la génesis
de AlertaVenezuela, quienes desaparecieron físicamente en
2019 dejándonos un valioso legado.*

RESUMEN

A raíz de la propuesta de crear una oficina de país del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Venezuela, surge la necesidad de explorar diferentes experiencias que puedan dar luces a quienes, desde la sociedad civil en general y del movimiento de derechos humanos en particular, tienen interés en impulsar una mayor presencia y monitoreo del sistema internacional de derechos humanos en este país. El objetivo del reporte “Proteger los derechos humanos en el terreno” es brindar elementos para que este proceso sea producto de decisiones informadas y ponderadas estratégicamente.

Este estudio identifica procesos, estrategias, lecciones y prácticas que podrían ser aplicables a la situación en Venezuela, con base en el análisis comparado de la experiencia de cuatro oficinas de país del ACNUDH —con diferentes características y contextos, pero con elementos de interés para este caso—: Camboya, Colombia, Guatemala y Túnez. Además, esta investigación ofrece herramientas al movimiento nacional de derechos humanos y a otras organizaciones interesadas en Venezuela, para el diseño de una estrategia de incidencia realista y coordinada frente los diferentes actores involucrados: sistema de derechos de la ONU, gobiernos, otros Estados interesados y donantes.

Durante la investigación, la presencia del ACNUDH en Venezuela cumplió sus primeros seis meses, por lo que se incluyó una consulta sobre la valoración de esta experiencia por parte de organizaciones de derechos humanos del país. Siendo la primera investigación comparativa en este campo, sus hallazgos son igualmente de interés para otras audiencias más allá de Venezuela.

Palabras clave: derechos humanos, Venezuela, ACNUDH, oficinas de país

SUMMARY

The proposal to create a United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) country office in Venezuela led to the necessity for comparative research to support civil society and human rights advocates who are interested in promoting a greater presence and monitoring by the international human rights system in this country. The report, “*Protecting human rights on the ground*,” aims to provide insights so that the process of establishing a UNHCR country office in Venezuela can be the result of informed and strategic decision making.

This study identifies processes, strategies, lessons, and practices applicable to the proposal to create an OHCHR country office in Venezuela. The report includes a comparative analysis of the experiences of the four OHCHR country offices in Cambodia, Colombia, Guatemala, and Tunisia. Each office has its own unique characteristics and exists in a distinct context, but an analysis of each office sheds light upon elements of interest for the Venezuelan case. The study aims to provide tools to the national human rights movement in Venezuela as well as to other organizations interested in the Venezuelan’s situation, so that these stakeholders can design a realistic, and coordinated strategy to interact with the relevant actors: the UN human rights system, other interested States and donors.

While the research for this report was being conducted, OHCHR completed its first six months in Venezuela. This report, therefore, also includes an analysis of human rights organizations’ perspectives of OHCHR’s initial experience in Venezuela. Being the first comparative research in this field, its findings are equally of interest to other audiences beyond Venezuela.

Keywords: human rights, Venezuela, OHCHR, country offices

RESUMEN DE HALLAZGOS Y DE CONCLUSIONES

EL CONTEXTO

Los países en donde se establecen oficinas de país del ACNUDH se encuentran, por lo general, en situación de debilidad institucional, política y/o económica. Así, aunque tratarán de imponer sus reglas de juego, están en desventaja frente al resto de los actores.

No se identificaron experiencias de creación de una oficina de país del ACNUDH en el marco de una dictadura, por lo que no hay fórmula sencilla para identificar el momento oportuno para establecer una oficina de país en un contexto como este. Sin embargo, hay casos en los que una oficina ha podido establecerse en condiciones muy adversas.

Esperar que se produzca una transición, cuyas perspectivas son inciertas, para que se instale una oficina del ACNUDH con un amplio mandato puede significar una postergación indefinida de la iniciativa mientras crece el padecimiento de la población en Venezuela.

Una oficina, en un país autoritario, se enfrenta a riesgos particulares. El gobierno puede usar la presencia de esta para mejorar su imagen y hacer creer que hay progresos. Aunque es mejor tener la oficina que hacer informes desde afuera, hay que considerar este riesgo.

La oportunidad de establecer una oficina de país está relacionada con el análisis del costo-beneficio. En las negociaciones de oficinas de país en las que el Estado concerniente ha mostrado resistencias ha habido un punto de inflexión que lo ha obligado a ceder.

La decisión de establecer una oficina de país no puede ser un proceso bilateral entre el ACNUDH y el Estado anfitrión. La exclusión de las organizaciones de la sociedad civil y de otros Estados —que parece jugar, inicialmente, a favor de la agenda del ACNUDH— puede volverse en su contra en el momento en que un Estado decida cerrarle las puertas de manera unilateral —de la misma manera como aceptó su ingreso—.

La oficina no puede ser un objetivo en sí mismo, sino una meta a mediano plazo que forme parte de una estrategia mayor en la que se conjuguen la actuación de otros mecanismos internacionales de supervisión de la situación de los derechos humanos, la articulación de alianzas entre organizaciones nacionales e internacionales y los Estados democráticos, y el posicionamiento de la situación de los derechos humanos del país en la agenda internacional.

PAPEL DE DIFERENTES ACTORES

En países donde el establecimiento de la oficina no es producto de una iniciativa del Estado anfitrión y, por el contrario, este da muestras de resistencia, su instalación ha sido posible gracias a la intervención de numerosos actores con intereses complementarios o en conflicto. Así, la decisión y el diseño final serán producto de negociaciones en las que todas las partes tendrán que hacer concesiones.

Las alianzas entre los Estados interesados en apoyar el establecimiento de una oficina de país, por lo general, son impulsadas por un trabajo sistemático de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y avanzan al ejercer presión diplomática desde diferentes espacios que incluyen resoluciones de diferentes órganos, impulso de conferencias internacionales, acercamientos a través de sus embajadas, sanciones a funcionarios comprometidos con violaciones de derechos humanos y respaldo a las acciones de la sociedad civil.

Además de las alianzas internacionales, los aliados nacionales son valiosos más allá del movimiento de derechos humanos. Es necesario, entonces, involucrar a las iglesias, a comunicadores, gremios profesionales, dirigentes políticos y a otros sectores relevantes.

El éxito de la incidencia del movimiento de derechos humanos se ha debido a la articulación en torno a un mensaje y a un objetivo único y compartido, a la

identificación de oportunidades de incidencia y a la incorporación de la mayor y más diversa cantidad de aliados posibles dentro y fuera del país.

El sistema de protección de derechos humanos de la ONU es un actor relevante por su capacidad de producir información que ponga al país en cuestión en la agenda internacional. Al respecto, los procedimientos especiales han jugado un valioso papel para alertar sobre la situación de un país.

MANDATO, FUNCIONAMIENTO Y VALORACIÓN DE LAS OFICINAS

Aunque los Estados siempre privilegian la promoción sobre la protección y las ONG presionan en sentido contrario, es posible llegar a acuerdos que permitan una presencia del ACNUDH con un mandato que contemple tanto aspectos de protección, como de promoción de derechos humanos.

Los casos estudiados muestran que es posible que el mandato sea lo suficientemente amplio como para abordar y tener en cuenta diferentes aspectos de la situación del país, sin limitarse a una visión restringida de derechos humanos.

Hay una opinión unánime sobre la importancia de que la oficina de país cuente, desde su inicio, con todos los componentes del mandato. No es aceptable, entonces, una oficina cuyo único o principal componente sea la asistencia técnica. Igualmente, es deseable que dicha oficina cuente con una robusta presencia en el territorio.

Las relaciones entre las oficinas de país y las agencias de la ONU suelen ser difíciles debido a la tendencia de las agencias a evadir el tema de derechos humanos para preservar su relación con el gobierno. Las ONG deben persuadir a las agencias de la obligación que tienen de adoptar un enfoque de derechos en su trabajo y de exigir al Secretario General que estimule a las agencias en esa dirección.

Se identificó una reiterada preocupación por el tema del financiamiento como una de las principales limitaciones que enfrentan las oficinas de país en el desarrollo de sus funciones. Este es un asunto para considerar con antelación.

Las principales valoraciones positivas sobre las oficinas ayudan a formular una suerte de catálogo de características esperables —y, por tanto, exigibles— en una oficina, entre las que se cuentan inmediatez, credibilidad e impacto.

PRESENCIA Y PERSPECTIVAS DEL ACNUDH EN VENEZUELA

Hoy en día, en Venezuela hay una presencia pequeña, de bajo perfil, sin sede propia, con posibilidades de trabajar en los tres componentes del mandato, pero sin capacidad real para hacerlo y con una limitada libertad de movimiento y de acceso a determinados sitios. La meta es llegar a una oficina de país con mandato amplio, con un representante de alto perfil, con suficientes años de carrera, y con un equipo profesional. Se busca contar con una presencia robusta en regiones y libertad para desplazarse y acceder a cualquier lugar.

El movimiento de derechos humanos de Venezuela reconoció el impacto favorable que ha tenido la presencia del ACNUDH durante sus primeros seis meses en el país, así como sus limitaciones, dentro de las que destacan la ausencia de una voz que hable alto y claro sobre la situación de los derechos humanos; para ello se requiere un equipo que, además de un mandato amplio, tenga vocería pública.

Existe una propuesta sobre la mesa para instalar una oficina en el país. La cual está siendo negociada directamente entre ACNUDH y el Estado y podría seguir avanzando con o sin el concurso de la sociedad civil. Parece, entonces, más deseable que las organizaciones se involucren activamente en este proceso para poder evaluar, desde adentro y con suficientes elementos de juicio, la pertinencia o no de una oficina de país y sus condiciones.

Ciertamente, la oficina de país no es la única opción, aunque sí es altamente aconsejable si las circunstancias lo permiten. Tampoco es una opción excluyente de otras, por lo que nada justifica que, en el caso de Venezuela, se pretenda presentar la presencia o la oficina de país como contrapuesta o excluyente de la actual Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos. Por el contrario, desde 2017, ha quedado en evidencia la necesidad de integrar diferentes mecanismos con el objetivo común de asegurar una adecuada supervisión internacional sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela.

La comunidad internacional debe mantener y profundizar los niveles de exigencia de cumplimiento de los compromisos internacionales de Venezuela en materia de derechos humanos y proponer resoluciones ante el Consejo de Derechos Humanos que sirvan de base para: i) impulsar y respaldar el trabajo del ACNUDH sobre el país; ii) otorgar mandato expreso a la Alta Comisionada para producir

informes focalizados, en materias específicas, que sean presentados y debatidos por el Consejo; iii) respaldar la creación de una oficina de país, estableciendo las bases mínimas indispensables para un funcionamiento independiente y efectivo; iv) establecer mecanismos de monitoreo complementarios sobre el país a partir de los hallazgos y recomendaciones que formule la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos.

Los Estados interesados en la situación de los derechos humanos en el país deben traducir su compromiso a través de medidas concretas, como garantizar recursos que permitan el establecimiento de una oficina de país en Venezuela, dotada del personal necesario y con presencia en las regiones.

Las organizaciones de la sociedad civil deben apropiarse del proceso, lo que significa defender la actual presencia y la eventual oficina de injerencias indebidas y asegurar que esta pueda realizar su trabajo con total libertad de acción. Asimismo, deben apoyar la búsqueda de financiamiento y asegurar espacios de participación en las iniciativas de asistencia técnica.

Es importante que el trabajo de incidencia vaya más allá de los tradicionales escenarios de Ginebra, por lo que las organizaciones deben involucrar al Secretario General y a su Oficina Ejecutiva, así como al Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz.

Las organizaciones deben llegar a un acuerdo sobre el momento oportuno de plantear la necesidad de una oficina, tomando en consideración otras opciones de supervisión internacional de la situación de los derechos humanos en el país y, al mismo, establecer un sistema de alianzas con Estados y con ONG internacionales.

Las organizaciones deben acordar los estándares mínimos innegociables que deben formar parte de la agenda de incidencia, incluyendo: mandato balanceado entre promoción y protección; completa autonomía e independencia; financiamiento suficiente; acceso irrestricto a todo el territorio, tanto para visitas como para establecimiento de subsedes; garantías de seguridad para el equipo, las instalaciones y las personas que acceden a la oficina; consideración de la oficina como una opción no excluyente de otros mecanismos de supervisión internacional; participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional en el proceso.

Es necesario desarrollar un trabajo para conseguir una pluralidad de los apoyos, de manera que no se perciba que un país en particular trata de imponer una agenda, lo que generaría resistencias en otros sectores.

Las organizaciones deben asegurarse de que, más que una oficina *de* país, el resultado de este proceso sea una oficina *para* el país.

INTRODUCCIÓN

JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

En marzo de 2019, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) envió una misión técnica a Venezuela como parte del proceso de preparación de un informe solicitado por el Consejo de Derechos Humanos sobre el país para evaluar las posibilidades de una visita de la Alta Comisionada. En ese momento, diferentes organizaciones de derechos humanos en Venezuela propusieron a la misión técnica la apertura de una oficina del ACNUDH en el país.

Más tarde, con ocasión de la presentación del informe al Consejo de Derechos Humanos, la Alta Comisionada anunció que el gobierno de Maduro había aceptado la presencia de dos funcionarios del ACNUDH y «a los seis meses evaluar si se abre una oficina plena, más operativa, con más personal que puede cumplir el papel más importante» (*El Nacional*, 2019).

La declaración de la Alta Comisionada indica que existe interés y disposición por parte de su Oficina para establecer una presencia autónoma y creciente en Venezuela. Sin embargo, dado el contexto político del país, sería cándido imaginar que tal objetivo podría ser resultado de un proceso lineal o de corto plazo. Por el contrario, como se verá en este informe, la creación de una oficina de país suele ser resultado de un proceso de negociaciones complejas y, en la mayoría de los casos, de largo plazo.

Por otra parte, la propuesta formulada por algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos venezolanas, en marzo de 2019, sobre

la creación de una oficina en el país, no fue el resultado de una decisión informada ni colectiva; por el contrario, fue una sugerencia que no consideró las complejidades asociadas a tal operación. Si bien es deseable una presencia del ACNUDH en Venezuela, esta no puede lograrse de la noche a la mañana; tampoco puede ser una decisión unilateral del sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU), ni mucho menos producto de un acuerdo no público entre el ACNUDH y el Estado.

En tal sentido, este estudio surge de la necesidad de explorar algunas experiencias que pueden dar luces a quienes, desde la sociedad civil, en general, y del movimiento de derechos humanos, en particular, tienen interés en impulsar un proceso de mayor presencia y monitoreo del sistema internacional de derechos humanos en Venezuela con el fin de que dicha iniciativa sea producto de decisiones informadas y ponderadas estratégicamente.

El establecimiento de una oficina, en los términos anunciados por la Alta Comisionada, plantea una serie de preguntas, tanto estratégicas como operativas, que pueden responderse a la luz de otras experiencias.

Algunas preguntas tienen que ver con el contexto y con la génesis de las oficinas, entre ellas, ¿es posible establecer una oficina con un mandato amplio cuando quienes detentan el poder en el país anfitrión han sido señalados por el ACNUDH como responsables de graves violaciones de los derechos humanos? O, por el contrario, ¿es necesario esperar un gobierno de transición que negocie los términos del mandato de esa oficina? En atención a lo anterior, ¿cuándo sería el momento oportuno para el establecimiento de una oficina de país, tomando en cuenta las particularidades del contexto político? ¿Qué factores del contexto internacional y/o nacional pueden influir en un gobierno con un historial negativo de derechos humanos para aceptar la opción de una oficina en el país?

Un segundo grupo de interrogantes se relaciona con el papel de diversos actores. ¿Cómo han operado los sistemas de alianzas entre Estados para impulsar y apoyar el establecimiento de una oficina de país? ¿Cuál puede ser el papel de las organizaciones de derechos humanos en el avance de la iniciativa para establecer una oficina en el país? ¿Cuál es el papel de otros organismos del sistema de derechos humanos de la ONU en este proceso?

El tercer grupo de interrogantes está asociado al mandato de las oficinas y su evolución. Dado que Venezuela se enfrenta a una crisis que incluye, simultáneamente, cuestiones políticas, institucionales, de derechos humanos y humanitarias,

¿es posible que el mandato de la oficina de país del ACNUDH sea lo suficientemente amplio como para abordar y/o tener en cuenta diferentes aspectos de la crisis? Aunque el objetivo final sería el establecimiento de una oficina completa, con un mandato amplio, ¿es posible o aceptable avanzar gradualmente hacia ese objetivo? De ser así, ¿cuáles serían los pasos a seguir? ¿En qué aspectos la gradualidad no sería aconsejable? ¿Cuáles han sido los correctivos cuando una oficina no ha estado a la altura y quiénes han sido impulsados esos correctivos? ¿Es la oficina la respuesta más adecuada para enfrentar los retos de Venezuela en materia de derechos humanos? ¿Cuáles podrían ser otras opciones? ¿Es posible la convivencia de varios mecanismos de protección y de promoción de derechos humanos?

Un último bloque de preguntas se refiere al balance de resultados de estas experiencias en el terreno. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones encontradas y cómo prevenirlas o superarlas? A partir del balance sobre las experiencias analizadas, ¿cuáles son los elementos mínimos indispensables para que una oficina de país pueda funcionar en Venezuela?

En la exploración preliminar, realizada por AlertaVenezuela, se encontró que, más allá de evaluaciones individuales de algunas oficinas de país, no existe un estudio comparativo de este tipo de experiencias que permita obtener pistas sobre las preguntas planteadas, por lo que parece pertinente realizar un análisis comparado para el propósito en cuestión; para ello se escogieron cuatro experiencias, tal como se detalla en el siguiente acápite.

En consecuencia, el objetivo de este estudio es identificar procesos, estrategias, lecciones y prácticas que podrían ser aplicables o no a la situación en Venezuela con base en el análisis comparativo de oficinas de país del ACNUDH que brinde elementos al movimiento nacional de derechos humanos y a otros interesados para el diseño de una estrategia de incidencia, realista y coordinada, para los diferentes actores involucrados (sistema de derechos ONU, gobierno, otros Estados interesados y donantes).

De esta manera, se espera que los resultados de la investigación sirvan para:

- Proporcionar orientación para la reflexión sobre la pertinencia y el papel de una oficina de país del ACNUDH en Venezuela.
- Estimular el debate entre los actores nacionales responsables e interesados en la posible creación de una oficina de país del ACNUDH en Venezuela.

- Contribuir en la coordinación de acciones de incidencia internacional sobre la posible creación de la oficina en el país.

El texto no brinda un recuento histórico de las experiencias, ni pretende construir modelos, pues se entiende que las lecciones que brindan los casos de estudio son una referencia que no se puede replicar sin contemplar la especificidad propia de cada situación. Lo que se espera es que los hallazgos de la investigación sirvan como insumos para las ONG de Venezuela en su proceso de elaboración de una hoja de ruta para lograr el establecimiento de la oficina de país.

Además de esta introducción, el documento consta de siete capítulos. Primero, se examinan los orígenes de las oficinas de país estudiadas y los actores involucrados en el proceso, seguido de un análisis del mandato de las oficinas y de su evolución. En tercer lugar, se explora la interacción de las oficinas con diversos actores para cerrar el estudio de las cuatro experiencias con una presentación sobre la valoración de las fortalezas y debilidades de las oficinas. El enlace con la situación de Venezuela se realiza en dos capítulos: en el primero se presenta un resumen de lo que ha sido la actividad reciente del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, ONU, en Venezuela; y el siguiente ofrece un balance de lo que ha sido la presencia del ACNUDH en el país, durante sus primeros seis meses de funcionamiento, a partir de entrevistas con representantes de organizaciones venezolanas de derechos humanos. Finalmente, se presenta un cuerpo de conclusiones y de recomendaciones que incluyen propuestas para el movimiento de derechos humanos de Venezuela y reflexiones sobre el papel de la comunidad internacional en el proceso de exploración de opciones sobre mecanismos de supervisión internacional de la situación de los derechos humanos en el país.

METODOLOGÍA

La investigación se basó en un análisis comparativo de cuatro experiencias de oficinas de país, con diferentes características y contextos, pero con elementos de interés para el caso venezolano. Es claro que cada una se estableció por necesidades específicas de las diferentes circunstancias por lo que no se pretende trasladar sus experiencias al contexto venezolano; sin embargo, los cuatro casos fueron seleccionados en la medida en que se consideró que pueden dar pistas sobre el proceso de negociación de la oficina en Venezuela y sobre su posible desarrollo futuro.

Ninguna oficina de país del ACNUDH ha sido establecida en un escenario de ausencia de Estado de derecho y de ruptura constitucional. Así, la situación de Venezuela no es equiparable a la de ninguna de las oficinas de país creadas hasta ahora. En este sentido, la selección obedeció a la identificación de algunos elementos que pueden resultar de interés para el futuro en Venezuela y que están presentes en las experiencias analizadas.

Estás son:

- Camboya, por tratarse de la primera presencia del sistema de derechos humanos de la ONU en terreno, a lo que se suma su supervivencia en un contexto de cierre de espacios democráticos a partir de un golpe de Estado de 1997.
- Colombia, por ser la primera experiencia en la región. Cuenta con una estrategia de trabajo de la sociedad civil más rica y presenta un mayor despliegue territorial al integrar, además, el derecho internacional humanitario (DIH) en su mandato.
- Guatemala, por su interacción con el componente de ONU establecido para luchar contra la impunidad y la corrupción en el país.
- Túnez, por la incorporación temprana de temas relacionados con pobreza y derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En el curso de las entrevistas y de la revisión bibliográfica, surgieron algunos factores de interés en otras experiencias de oficinas de país, debidamente recogidas en el texto. Aunque, por tratarse de elementos puntuales, no se consideró pertinente ampliar el enfoque de la investigación más allá de los cuatro casos de estudio seleccionados.

Se trata de una investigación de carácter exploratorio que combina la revisión de material documental y la realización de entrevistas con actores involucrados en estas cuatro experiencias. Para el levantamiento de la información, se desarrolló un cuestionario¹ de 37 preguntas divididas en cuatro bloques: origen de la propuesta de oficina; establecimiento y evolución del mandato; interacción con diferentes actores; y valoración general de la experiencia. Las preguntas no se aplicaron a todos los encuestados o se plantearon frente a los documentos revisados. En tal sentido, el cuestionario fue una guía general que se utilizó a discreción del equipo investigador

1 Ver anexo I.

para la obtención de la información de acuerdo con el papel desempeñado por cada actor o con el carácter del documento.

La revisión documental abarcó cerca de 200 documentos y artículos tanto del sistema ONU, como de otras fuentes. En total se realizaron 54 entrevistas de las cuales 37 correspondieron a funcionarios y exfuncionarios del ACNUDH, a defensores de derechos humanos de cada país, a representantes de ONG internacionales de derechos humanos, a funcionarios del sistema de las Naciones Unidas con conocimiento de la situación de Venezuela y a exfuncionarios de instituciones públicas de los países estudiados. Estas tuvieron carácter reservado para facilitar mayor franqueza, por lo que no se cita a los entrevistados.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta que, durante la realización de la investigación, la presencia del ACNUDH en Venezuela cumplió sus primeros seis meses, se realizaron entrevistas semiestructuradas² a 17 defensores de derechos humanos del país, pertenecientes a organizaciones ubicadas en siete estados³, con el objeto de conocer la información que manejan sobre dicha presencia, la interacción que han sostenido y su valoración de la experiencia. En el caso de estas entrevistas, se acordó no revelar los nombres de los entrevistados ni de sus organizaciones por razones de seguridad.

Por otra parte, se realizaron tres consultas, a través de foros virtuales, en las que participaron integrantes del equipo de Dejusticia, de AlertaVenezuela, del Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Universidad de Nueva York, defensores de derechos humanos de Venezuela y expertos internacionales. El objetivo era validar la información recogida en un primer borrador del estudio.

RESPONSABLES Y RECONOCIMIENTOS

Se trata de un proyecto concebido e impulsado por la coalición AlertaVenezuela para cuya definición y ejecución se contó con la valiosa participación del Centro

2 Ver anexo II.

3 El movimiento de derechos humanos de Venezuela está integrado por más de 200 organizaciones. Una consulta amplia escapaba a los fines de esta investigación, por lo que la selección de organizaciones fue realizada tomando en cuenta balance entre capital y estados y derechos abordados. Se priorizaron organizaciones cierto nivel de interacción previa con el sistema de derechos humanos de la ONU.

de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y del Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Universidad de Nueva York.

La investigación estuvo a cargo de un equipo conformado por Ligia Bolívar, investigadora *senior* y coordinadora general del proyecto; Lucía Ramírez Bolívar, investigadora *senior*; y Johanna Muñoz Pulido y Carolina G. Berenger, asistentes de investigación. AlertaVenezuela agradece al profesor Pablo De Greiff por aceptar la responsabilidad como supervisor académico de la asistente de investigación que participó por parte del Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Universidad de Nueva York.

El equipo también agradece los aportes de Alaa Talbi, Alberto Brunori, Amerigo Incalcaterra, Anders Kompass, Arturo Matute, Brad Adams, Carlos Ernesto González, Daniel Ravindran, Diego Zorilla, Dimiter Chalev, Édgar Gutiérrez, Eduardo Stein, Federico Andreu, Francesc Vendrell, Frej Fenniche, Gustavo Gallón, Hajer Bouyahin, Hanny Megally, Helen Mack, Ian Martin, Jeffrey Villaveces, José Miguel Vivanco, Lourdes Castro, Margo Picken, Naly Pilorge, Peter Leuprecht, Paula Gaviria, María Pía Alvira, Roger Plant, Run Saray, Salwa El Gantri, Susan Lee, Teresa Albero, Todd Howland, Victoria Figueroa, Wilder Tayler y de los 17 defensores de derechos humanos de Venezuela que accedieron a ser entrevistados. Algunos de ellos, además, participaron en la revisión del proyecto en diferentes etapas.

Igualmente, agradecemos el apoyo de The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights (JBI) por confiar en AlertaVenezuela y brindar los fondos necesarios para la realización de la investigación, así como a Felice Gaer y Christen Broecker por sus agudas observaciones y aportes a lo largo del proyecto.

También debemos expresar nuestra gratitud a Katie Wightman, Meg Satterthwaite y Philip Alston, del Centro de Derechos Humanos y Justicia Global, de la Universidad de Nueva York, por su confianza y respaldo a esta propuesta desde su comienzo.

Finalmente, nuestro reconocimiento al equipo de Dejusticia por sus aportes sustantivos y, muy especialmente, al equipo administrativo por su disposición para resolver eficiente y oportunamente lo requerido para la ejecución de la iniciativa.

**EL SURGIMIENTO DE LAS OFICINAS
DE PAÍS DEL ACNUDH Y LOS ACTORES
INVOLUCRADOS: PRESENTACIÓN
DE LOS ESTUDIOS DE CASO**

La presencia del ACNUDH en el terreno incluye diferentes modalidades: oficinas regionales, centros regionales de derechos humanos, oficinas en los países, componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz y asesores/oficiales nacionales de derechos humanos. Para mayo de 2020, el ACNUDH registraba un total de quince oficinas de país en el mundo, todas en países del Sur global. De ellas, cuatro están en América Latina, dos en Asia, tres en Oriente Medio y seis en África.

Como ya se ha señalado, la primera presencia del ACNUDH en el terreno fue en Camboya en momentos en que las estructuras con mandato en el campo de los derechos humanos en la ONU eran el Centro de Derechos Humanos —antecesor del ACNUDH— y la Comisión de Derechos Humanos —instancia de los Estados previa al Consejo de Derechos Humanos—.

En un informe del ACNUDH se afirma que las oficinas de país «se establecen sobre la base de un acuerdo estándar entre el ACNUDH y el gobierno anfitrión. Un mandato típicamente incluye monitoreo de derechos humanos, protección, actividades de cooperación técnica e informes públicos y se adapta a la situación específica de un país» (ACNUDH, 2011, p. 206).

Pese a que el acuerdo se presenta como estándar, lo cierto es que no hay un modelo único de oficina de país, y así debe ser pues cada contexto tiene sus particularidades. Sin embargo, el ACNUDH ha precisado que, en general, «las actividades de las oficinas de país incluyen la vigilancia, la información pública, la asistencia técnica y la supervisión y el desarrollo de capacidades nacionales de largo plazo para abordar las cuestiones de derechos humanos» (ACNUDH, 2018, párr. 4). Esto establece un núcleo de actividades que estarán presentes en todas las oficinas, en mayor o menor medida.

El ACNUDH ha dado pasos para estandarizar el marco general de las oficinas, pero la génesis de cada una ha marcado su desarrollo posterior. Teniendo en cuenta estas particularidades, en este capítulo se analizan el contexto y los actores involucrados, así como los obstáculos que se presentaron durante el proceso de surgimiento de las cuatro oficinas de país estudiadas en la presente investigación: Guatemala, Colombia, Camboya y Túnez.

Para ello, en una primera sección, se presentará un análisis general de las similitudes y diferencias en el proceso de surgimiento de las oficinas, seguido de un examen detallado del rol de cada uno de los actores que intervinieron en el proceso.

EL ORIGEN DE LAS OFICINAS DEL ACNUDH EN CAMBOYA, COLOMBIA, GUATEMALA Y TÚNEZ

En los cuatro casos analizados se evidencia la existencia de un contexto nacional marcado por algún tipo de desajuste sociopolítico serio con consecuencias graves para los derechos humanos. Como recordó una entrevistada, «no se abre una oficina en un país tranquilo como Suecia o Suiza». No tiene que tratarse, necesariamente, de una dictadura o de una guerra civil, pero los elementos de perturbación del Estado de derecho son un factor de peso para plantearse la pertinencia de una oficina de país. Tales desajustes, sin embargo, habían sido superados —al menos formalmente— gracias a acuerdos de paz o a procesos de transición hacia la democracia, lo que ponía a dichos países en una situación de posconflicto salvo en el caso de Colombia que, como veremos más adelante, presenta características muy particulares en lo que respecta a las circunstancias en que se plantea la iniciativa.

En el contexto de los orígenes de las oficinas de país confluyen varios factores: por una parte, un Estado débil o debilitado, producto del conflicto, de la ausencia de instituciones con tradición democrática y/o de escándalos que le restaron respaldo internacional. Por otra parte, una especial atención de la comunidad internacional sobre el país en cuestión debido al quiebre del Estado de derecho, al impacto de la situación del país en la región o a la necesidad de establecer un entorno favorable para la recuperación económica o la inversión extranjera. Con frecuencia, la necesidad de seguridad para las inversiones es una motivación compartida entre la comunidad internacional y el país en cuestión.

Camboya y Guatemala habían quedado devastados por un conflicto de tal suerte que, al firmarse los acuerdos de paz, había que prestar especial atención a

la reconstrucción de las instituciones y del tejido social del país. Por su parte, el prestigio del gobierno y de la institucionalidad colombiana se vieron severamente afectados a causa de la acción del paramilitarismo y de los escándalos de narcotráfico que tocaron a altos funcionarios de diferentes ramas del poder público. Túnez, de otro lado, ponía fin a décadas de exclusión y de persecución gracias a un proceso lleno de entusiasmo social, pero enfrentaba serias carencias institucionales a causa de la ausencia de tradición democrática.

En dos de los casos estudiados (Camboya y Guatemala), hubo un componente de derechos humanos en las operaciones previas de la ONU (la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, APRONUC, y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA). La preocupación que compartían el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional era la necesidad de mantener el componente de derechos humanos una vez terminada la misión de la ONU debido a que la fragilidad de las instituciones y la ausencia de cultura democrática, en los sectores militares y policiales, sumada a una lábil, vulnerable y atemorizada sociedad civil, ponían en riesgo la puesta en práctica de los compromisos que resultaron tras los acuerdos de paz.

Si bien en los casos de Colombia y de Túnez no existió una estructura previa de la ONU, ambas experiencias compartían con las de Camboya y Guatemala la necesidad de que las oficinas de país prestaran especial atención al fortalecimiento del aparato institucional, a la protección de una sociedad civil sometida a amenazas de diverso tipo, al estímulo de reformas estructurales que pusieran fin a las desigualdades y a la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos humanos, pasadas o persistentes.

Otro elemento para resaltar es que, salvo en el caso de Túnez donde la iniciativa fue tomada directamente por el ACNUDH y recibida favorablemente por el gobierno de transición, el resto de los procesos fueron lentos, complejos y producto de negociaciones que involucraron diferentes actores: órganos políticos y del sistema de derechos humanos de la ONU, autoridades del Estado interesado, otros Estados, organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y donantes. Todos estos participaron en negociaciones en las que los acuerdos no eran fáciles e hicieron concesiones sin sacrificar lo fundamental.

La duración de los procesos de negociación acerca de la presencia de la oficina en el país es notoria, incluso cuando los acuerdos parecen haber sido alcanzados relativamente fácil. Entre el fin del conflicto de Camboya y la instalación de

la oficina de país transcurrieron más de dos años, mientras que la distancia entre la firma de los acuerdos de paz y la instalación del ACNUDH en Guatemala es de nueve años. Las primeras propuestas del movimiento de derechos humanos en Colombia para establecer un mecanismo de supervisión por parte de la ONU en el país datan de comienzos de los años noventa y transcurrieron unos siete años hasta su establecimiento. De nuevo, Túnez es un caso excepcional en el que el ACNUDH se instaló muy rápido, al inicio de la transición, y consiguió amplia receptividad a su propuesta; pasaron menos de seis meses entre la primera visita del ACNUDH y la efectiva creación de la oficina⁴.

Se puede concluir que, si bien las razones que motivaron la instalación de una oficina del ACNUDH en los cuatro países estudiados son similares, cada proceso tiene sus propias particularidades y la decisión final dependió no solo del contexto nacional e internacional, sino del rol y del nivel de involucramiento de diferentes actores institucionales, de la comunidad internacional y de la sociedad civil. En la siguiente sección, se presenta un análisis detallado del papel de diferentes actores.

ACTORES INVOLUCRADOS EN LAS NEGOCIACIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA OFICINA DE PAÍS DEL ACNUDH

Los actores involucrados en el proceso de negociación pueden tener visiones diferentes sobre la pertinencia de una oficina de país del ACNUDH. En las experiencias analizadas, se pueden identificar unos muy proactivos, otros más pasivos y otros contrarios a la idea de la oficina. Incluso, dentro de un mismo sector, se pueden encontrar puntos de vista diferentes. En esta sección se presentan las diversas posiciones, las motivaciones detrás de cada una de las partes y los factores que influyeron en un cambio de posición de quienes presentaban resistencias.

Los Estados anfitriones

En los casos estudiados, la participación de los Estados anfitriones estuvo marcada por su posición de relativa debilidad política para el momento en que cobra fuerza

4 El primer ministro tunecino, Ben Ali, presentó su renuncia el 14 de enero de 2011 y la primera delegación del ACNUDH visitó el país del 26 de enero al 2 de febrero. Durante su estadía, el ministro de Relaciones Exteriores expresó interés en el establecimiento de una oficina de país.

la propuesta de una oficina de país, salvo en el caso de Túnez que, como ya se ha mencionado, tiene características particulares en cuanto al proceso de negociación de la oficina.

En lo que respecta a Camboya, antes de los acuerdos de paz de París, en 1991, había cuatro partes en conflicto en el ámbito nacional, ninguna de las cuales tenía la fuerza suficiente como para imponer su visión sobre las demás y eso, sumado al contexto internacional, lleva al proceso que culmina con la firma de dichos acuerdos de paz, con un importante componente de derechos humanos a cargo de la misión de APRONUC.

Tras la prematura culminación de la misión de APRONUC, y tomando en cuenta que los problemas en materia de derechos humanos persistían, parecía un curso de acción razonable dar continuidad al componente de derechos humanos de la misión mediante el establecimiento de otro mecanismo de monitoreo. El Estado no jugó un papel proactivo para instaurar la oficina, pero tampoco tenía capacidad para objetarla dado que los recientes compromisos de París lo obligaban a aceptar los términos acordados por la comunidad internacional en la resolución que dio origen a la oficina del ACNUDH.

Por su parte, Guatemala venía de un cruento conflicto interno de 36 años que, al igual que en Camboya, culminó con la firma del Acuerdo de paz firme y duradera entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, incluyendo el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 1994, seguido por el establecimiento de una misión de Naciones Unidas (MINUGUA) con un componente de derechos humanos.

La toma de la decisión obedeció a los compromisos en materia de derechos humanos, formalizados en los acuerdos de paz, en cuanto a la reforma profunda del Estado y, para ello, se requería de asesoría externa en el marco del posconflicto. De nuevo, cuando estaba por terminar el mandato de MINUGUA, y habida cuenta de la persistencia de violaciones a los derechos humanos y de una fuerte persecución a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), tanto estas como funcionarios del Estado identificaron la necesidad de asegurar un mecanismo que siguiera atento a la situación de los derechos humanos al término de MINUGUA.

Las resistencias provinieron del expresidente Efraín Ríos Montt y de su grupo político que controlaba la mayoría del Parlamento al momento de las negociaciones⁵. Se opusieron primero a la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS)⁶ y luego a la instalación de la oficina puesto que Ríos Montt temía que la oficina del ACNUDH en el país se constituyera en una suerte de tribunal penal internacional para juzgar crímenes de lesa humanidad. Curiosamente, serían los tribunales guatemaltecos y no una instancia externa, los que acusarían a Ríos Montt por genocidio. En perspectiva, podría decirse que el ACNUDH fue indirectamente responsable del juicio contra Ríos Montt en la medida en que proporcionó al sistema judicial el músculo necesario para afrontar los retos que le imponía la lucha contra la impunidad.

El hecho es que estas resistencias fueron superadas en la medida en que los actores gubernamentales lograron convencer al sector militar de que la oficina tendría unas funciones de monitoreo y asistencia técnica que no estaban relacionadas con la persecución de los hechos del pasado.

En lo que respecta a Colombia, la actitud del Estado, a comienzos de los noventa, fue de total oposición a cualquier iniciativa de supervisión internacional. El gobierno de César Gaviria usó sus habilidades diplomáticas para presentar el país ante la comunidad internacional como un Estado víctima. De esta manera buscaba desplazar la atención de las graves violaciones de derechos humanos hacia la violencia asociada con el narcotráfico y las guerrillas. En 1994, asume la presidencia Ernesto Samper, quien se muestra más abierto al diálogo y expresa interés en adelantar un proceso de paz. Sin embargo, el escándalo del Proceso 8000⁷, que conduce a la descertificación⁸ de Colombia por parte de Estados Unidos, pone al

5 En Guatemala es necesaria la aprobación legislativa debido a que los poderes que tiene la oficina la equiparan a una institución de nivel nacional con potestades que solo puede aprobar el Congreso.

6 La Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) fue creada en 2004 por un acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala gracias al trabajo coordinado de un grupo de organizaciones de derechos humanos de ese país. Su funcionamiento, sin embargo, se vio obstaculizado por una decisión de la Corte Constitucional, ese mismo año, que interpretó que las atribuciones de la Comisión trascendían las aceptables para un órgano supranacional.

7 En 1995, se abrió un proceso judicial, identificado con el número 8.000, contra altas personalidades políticas, incluyendo al entonces presidente Ernesto Samper a quien se acusaba de recibir financiamiento del narcotráfico para su campaña electoral.

8 La certificación es un mecanismo de calificación del Congreso de Estados Unidos, a instancias de su Ejecutivo, a otros países en cuanto a su compromiso en la lucha antidrogas. Cuando, a criterio

país en una posición de debilidad y constituye un punto de inflexión en el ámbito interno que lleva al gobierno a bajar las resistencias y a buscar un acercamiento con el Alto Comisionado de la época, José Ayala Lasso, para avanzar así hacia la propuesta de la oficina.

En principio, el gobierno de Colombia se oponía a cualquier iniciativa que fuera más allá de una asistencia técnica en asuntos poco comprometedores. En la medida en que el movimiento de derechos humanos logró poner a Colombia en la agenda internacional de derechos humanos, se sintió con más fuerza para presentar la propuesta más dura: un relator de país, aun a sabiendas de lo improbable que sería la implementación de esta propuesta. Al subir sus exigencias al tope, abrieron un margen para la negociación; en ese contexto, para el gobierno, la oficina era el mal menor.

El Canciller encargado para la época lo expresó de manera elocuente:

Ningún otro gobierno como el actual ha avanzado tanto en la protección de los derechos humanos. Por eso es que no podemos aceptar que se establezca el *relator* de la ONU toda vez que, en el concierto internacional, este es considerado como una *sanción*. (Gasparini, 1996, párr. 16. Énfasis añadido)

Finalmente, no se puede caracterizar al recién instalado gobierno de transición de Túnez como políticamente débil, en el sentido de que contaba con un considerable respaldo de la población. Sin embargo, enfrentaba varios retos derivados de la debilidad institucional tras 23 años de la dictadura de Ben Ali —que, en total, son 60 al sumar la de su antecesor, Habib Bourguiba— y que se reflejaban en una escasa cultura democrática y en la ausencia de independencia de poderes.

En ese contexto, el ACNUDH encontró un terreno fértil para el desarrollo de una oficina de país. Así se entiende que un elemento facilitador del establecimiento de la oficina fue el hecho de que el gobierno de transición, en ese momento, demostraba una voluntad política significativa hacia la adopción de cambios relevantes en las esferas de los derechos humanos y la democracia en el país.

En la mayoría de los procesos de negociación de las oficinas de país, el Estado anfitrión ha aceptado tras un punto de inflexión que es el momento en el que se

de Estados Unidos, un país no da muestras de tal compromiso, puede ser descertificado, lo que trae consecuencias negativas en materia comercial y crediticia para el país descertificado.

vencen las resistencias. Ese punto se relaciona con la ponderación del costo político de la oficina frente a otras opciones que se perciben como más gravosas. Así, el nivel de participación propositiva de los Estados anfitriones en el establecimiento de las oficinas de país parece ser directamente proporcional a su fortaleza política e institucional. Como veremos a continuación, frente a la debilidad de los Estados involucrados, otros Estados han jugado un papel importante en la negociación y el impulso de las oficinas de país.

Otros Estados

Otros Estados interesados han tenido un importante papel en el establecimiento de oficinas de país, tanto en el impulso político de estas, como en el respaldo financiero para su funcionamiento.

En lo que respecta a Camboya, el final de la Guerra Fría terminó con el apoyo soviético a Vietnam, que tenía un impacto en el conflicto camboyano. El Secretario General de la ONU aprovechó este momento, con el apoyo de las principales potencias, para convocar reuniones que apuntaban al diálogo y a la negociación entre las cuatro partes involucradas en Camboya, pero con importante presencia internacional. Finalmente, los acuerdos de París son suscritos por 19 países⁹ y contienen un fuerte componente de derechos humanos; su ejecución queda, inicialmente, en manos de APRONUC.

Los Estados involucrados en los acuerdos de paz de París se mantienen activos tras el temprano fin de la misión de APRONUC y respaldan la creación de la oficina, así como el nombramiento de un representante especial del Secretario General (RESG), como una forma de dar continuidad al trabajo realizado por el componente de derechos humanos de APRONUC cuando aún había serios retos en esta materia.

La estabilización del país, a través de un apoyo para el fortalecimiento de las instituciones, la creación de condiciones para la convivencia pacífica y la atracción de la inversión extranjera eran objetivos compartidos por las autoridades camboyanas y la comunidad internacional. Se esperaba, igualmente, que lograrlos tuviera repercusiones favorables para la estabilidad de la región.

9 Los países signatarios de los acuerdos de paz de París fueron Australia, Brunéi, Camboya, Canadá, China, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Reino Unido, Singapur, Tailandia, Unión Soviética, Vietnam y Yugoslavia.

Las preocupaciones de la comunidad internacional por la situación de los derechos humanos en Camboya se reflejaron en las resoluciones adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos —posteriormente el Consejo de Derechos Humanos— y por la Asamblea General, hasta 2003, en respuesta a los informes presentados por la oficina y el RESG.

En el caso de Guatemala, al principio, con Álvaro Arzú como presidente, había ciertas reservas sobre el carácter genuino del interés del gobierno por establecer una presencia del ACNUDH en el país. Su trayectoria empresarial lo ubicaba como persona de derecha y, por tanto, vinculado a los perpetradores de violaciones a derechos humanos en ese país. Además, el gobierno no disimulaba su interés por obtener una mayor legitimidad para poder establecer buenas relaciones comerciales y financieras con otros países. A juicio de algunos entrevistados, para ciertos funcionarios del ACNUDH servía para certificar y avalar la legitimidad que buscaba, al tiempo que la comunidad internacional también quería seguridad jurídica para sus inversiones.

La comunidad internacional—especialmente países de Europa— había invertido considerables recursos en iniciativas relacionadas con la reforma del Estado, como la reestructuración y la formación de la Policía y la Judicatura, por lo que le interesaba una oficina que diera continuidad a estos esfuerzos¹⁰. De esta manera, el grupo de países amigos de la negociación acompañó el proceso para lograr la oficina del ACNUDH como parte de ese esfuerzo de transformación del Estado.

Por su parte, en cuanto a Túnez, algunos Estados aprovecharon los acontecimientos políticos en el país para impulsar una transición democrática. Sin embargo, la comunidad internacional no tuvo una gran influencia ni en el contenido de las negociaciones, ni en la apertura de la oficina del ACNUDH. A pesar de esa escasa influencia en las negociaciones, la comunidad internacional sí jugó un papel en lo que respecta a la financiación ya que el ACNUDH no había previsto la creación de una oficina en ese país en su presupuesto de 2011. Debido a que la región atravesaba un período de gran inestabilidad después de la Primavera Árabe, la financiación estaba fácilmente disponible en ese momento. En este sentido, según algunos

10 Para fines de 1995, los donantes habían contribuido con 3,6 millones de dólares para proyectos de fortalecimiento de instituciones relacionadas con derechos humanos. Esta cifra se elevó a 8,5 millones de dólares en 1997 (Franco y Kotler, 2000).

entrevistados, el escenario internacional, y más específicamente el regional, fue un factor importante para llevar a cabo el plan de establecer la oficina en Túnez.

En el caso de Colombia, no se puede entender el papel de otros Estados sin abordar con detalle el rol fundamental de las ONG colombianas de derechos humanos a lo largo de este proceso. En atención a ello, este informe presenta un recuadro en el que se plantea la dinámica desarrollada por las ONG y los Estados aliados con vistas al establecimiento de la oficina de país.

El común denominador, en cuanto al papel de otros Estados en el establecimiento de las oficinas de país, es el interés en asegurar un mecanismo de seguimiento a la situación de los derechos humanos en el país anfitrión como parte de una estrategia más amplia de estabilización del país o de la región en el que se ubica.

Diversos actores del sistema ONU

Los órganos del sistema ONU —tanto de las instancias políticas, como del sistema de derechos humanos— han jugado diversos roles en el proceso de establecimiento de las oficinas de país del ACNUDH.

Tanto en el caso de Camboya como en el de Guatemala, miembros de los componentes de derechos humanos de las estructuras previas (APRONUC y MINUGUA) tuvieron un papel activo en el establecimiento de la oficina como una forma de asegurar la continuidad del componente de derechos humanos de estas estructuras en el naciente mecanismo.

La actitud defensiva de una burocracia frente a lo nuevo se hizo presente en los procesos de creación de las primeras experiencias de terreno¹¹. Según algunos entrevistados, pese al papel activo de diversos actores del sistema ONU para la creación de la oficina de Camboya, curiosamente, las resistencias provinieron del Centro de Derechos Humanos. Al ser la primera oficina de terreno que se estableció después de la Guerra Fría, el secretariado de derechos humanos de la ONU no tenía

11 Vale acotar que varios artículos del libro editado por Henkin (2000) sobre operaciones en el terreno, en diferentes países y momentos, dan cuenta del recurrente problema de reclutamiento de personal con formación y experiencia previa en derechos humanos, así como de las dificultades para entender algunas implicaciones del trabajo en terreno de la sede de Ginebra.

experiencia en trabajar en el terreno y no estaba bien equipado para hacerlo. En consecuencia, el personal de la oficina no se sintió apoyado por Ginebra.

Esta situación de resistencia se repite en el caso de Colombia en su relación con el ACNUDH en Ginebra por tratarse de la primera experiencia que surge en el seno de esta nueva estructura¹². Algunos entrevistados afirmaron que, al comienzo, la oficina de Colombia no se consideraba parte del aparato de la ONU. No había instrucciones y hubo que crear todo, desde los términos de referencia del personal a contratar hasta los métodos de trabajo. Para esto, la nueva oficina se nutrió mucho de las experiencias de operaciones de paz de El Salvador y Guatemala.

Por otra parte, mientras las ONG trataban de persuadir a la comunidad internacional de la necesidad de crear un mecanismo permanente de monitoreo de la situación de los derechos humanos en el país —enfrentando fuertes resistencias de la diplomacia colombiana— se produce la visita conjunta del relator especial encargado de la cuestión de la tortura y del relator especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en octubre de 1994. Presentan un informe conjunto sobre su visita, en 1995, ante la Comisión de Derechos Humanos. Este causa gran impacto y despierta la atención sobre la situación de los derechos humanos en el país, abonando el terreno a favor de quienes abogaban por el mecanismo permanente de supervisión.

La situación de Guatemala presenta otras variantes ya que, cuando todavía estaba activa MINUGUA, se propone la creación de la CICIACS con el fin de enfocarse, específicamente, en el tema de las estructuras ilegales de seguridad que seguían activas y eran señaladas de ser las responsables de una cantidad de ataques contra defensores de derechos humanos. La propuesta, impulsada por las ONG, es acogida por el gobierno que comienza negociaciones con el entonces Departamento de Asuntos Políticos de la ONU (CICIG, s.f.)¹³. De esta manera, otro órgano del espectro político de la organización interviene en lo que sería un paso previo al establecimiento de la oficina de país. Las dinámicas de interacción entre las diversas estructuras de la

12 Los componentes iniciales del sistema de derechos humanos de la ONU eran la Comisión de Derechos Humanos, integrada por 53 Estados, y el Centro de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, como estructura de apoyo a todas las operaciones de derechos humanos de la ONU. La Comisión funcionó hasta 2006, cuando fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos, mientras que el Centro cesó funciones en 1993 al ser creado el ACNUDH.

13 Archivo histórico de la CICIG hasta el 3 de septiembre 2019.

ONU en Guatemala, con mandato en temas de derechos humanos, son abordadas en detalle más adelante¹⁴.

En lo que respecta a Túnez, sin duda la Alta Comisionada, Navi Pillay, fue muy proactiva al establecer la oficina en ese país, lo que se debe, en parte, al incremento del uso de mecanismos de respuesta rápida durante su mandato (Broecker, 2013, p. 165).

Sin embargo, con respecto a la situación en Túnez, se argumenta que, inicialmente, el sistema de la ONU y la comunidad internacional no respondieron de manera «oportuna y colectiva» a las protestas a gran escala y a los ataques del gobierno contra los manifestantes. Solo expertos independientes en derechos humanos, relatores especiales¹⁵ y funcionarios del ACNUDH brindaron una «respuesta proactiva y una condena relativamente oportuna de los ataques violentos contra los manifestantes tunecinos» (Cairo Institute for Human Rights Studies, 2012, p. 6).

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos llamó la atención sobre la situación en Túnez durante su 16° período de sesiones, en marzo de 2011, y demostró su apoyo al establecimiento de la oficina del ACNUDH en el país a través de la Resolución 16/19, presentada por la Unión Europea (Human Rights Council, 2011).

Como puede observarse, diversos órganos y actores, tanto del brazo político, como del sistema de derechos humanos de la ONU, han influido y coadyuvado en el establecimiento de las oficinas de país. En ocasiones, las iniciativas emprendidas por otros órganos del sistema de la ONU han sido aprovechadas por la sociedad civil para llamar la atención sobre la gravedad de la situación, creando un ambiente propicio a la decisión de establecer una oficina de país.

14 Ver, en el capítulo «Mandato y evolución de las oficinas», la sección «Corrupción y derechos humanos en Guatemala», en el acápite «El papel de las oficinas en áreas no tradicionales».

15 A partir de 2011, Túnez recibió visitas de Procedimientos Especiales para temas de tortura, derechos humanos y antiterrorismo, educación, migrantes, defensores de los derechos humanos, verdad, discriminación contra las mujeres, independencia de los jueces, mercenarios, deuda externa, vivienda, libertad de religión, libertad de reunión, y racismo. Ver: <https://spinternet.ohchr.org/View-CountryVisits.aspx?visitType=all&country=TUN&Lang=en>

Las organizaciones nacionales de derechos humanos

La gran mayoría de las personas entrevistadas para este estudio coinciden al reconocer que, a pesar de sus debilidades a causa de las condiciones adversas en las que operaban, las organizaciones de derechos humanos jugaron un papel importante en los procesos que condujeron a la creación de una oficina de ACNUDH en sus países.

Hasta la firma de los acuerdos de paz de París, de 1991, y el establecimiento de APRONUC, en 1992, el mundo de la sociedad civil en Camboya era prácticamente inexistente¹⁶. Muchas personas, críticas del régimen, tuvieron que salir al exilio, mientras que otras huyeron por causa de la guerra. Algunos activistas, con cierta capacidad de acción, emprendieron, a título individual, iniciativas para asegurar que el tema de los derechos humanos estuviera presente en las negociaciones de paz.

En Guatemala, por el contrario, había una amplia gama de organizaciones de derechos humanos, algunas con décadas de existencia, pero sometidas a una fuerte persecución que se mantuvo en los años posteriores a la firma de los acuerdos de paz. Cabe recordar que monseñor Juan Gerardi, fundador de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), fue asesinado en 1989, dos días después de haber dado a conocer el informe *Recuperación de la memoria histórica* (REMHI), que recogió más de cincuenta y cuatro mil testimonios de víctimas de violaciones de derechos humanos en el contexto del conflicto armado.

En los primeros años del siglo XXI, se registró un clima de amenazas e intimidaciones contra defensores de derechos humanos, líderes campesinos, sindicalistas y periodistas guatemaltecos. En ese contexto, las organizaciones desarrollaron una campaña para promover la creación de un mecanismo que permitiera asegurar el cumplimiento de los acuerdos de paz en lo relacionado con el desmantelamiento de los grupos ilegales armados. Esta culmina con la creación de la CICIACS y, posteriormente, con el establecimiento de la oficina del ACNUDH en el país.

Las ONG querían dar continuidad al seguimiento de los hallazgos de MINUGUA al fortalecer el papel del poder civil en una sociedad democrática. En tal sentido, llevaron a cabo actividades de incidencia para que la nueva entidad tuviera un mandato fuerte en monitoreo. Igualmente, impulsaron la propuesta de hacer seguimiento a

16 Para entonces, solo existían Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC), fundada en 1991, y la Liga Camboyana por la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (LICADHO), fundada en 1992.

determinados temas, entre ellos, la situación de los pueblos indígenas que representan un amplio sector de la población y que están sometidos a discriminación y exclusión. De esta forma, las organizaciones no solo impulsaron la creación de la oficina, sino que intentaron influir en los asuntos sustantivos en los que esta debería trabajar.

En lo que concierne a Túnez, después de la salida de Ben Ali, muchas ONG locales fueron reactivadas y se crearon otras nuevas. Inicialmente, estas eran las organizaciones que monitoreaban la situación de derechos humanos, sobre todo las organizaciones bien establecidas, como la Liga Tunecina de Derechos Humanos y la Liga Tunecina para Mujeres Democráticas. Estas fueron también fuertes voces para impulsar cambios en el marco democrático y de derechos humanos en el país.

En Colombia, las dinámicas de relación que logró establecer el movimiento de derechos humanos con actores nacionales e internacionales merecen una reflexión detallada por las enseñanzas que deja su experiencia para el contexto venezolano.

Colombia: una historia de visión estratégica, perseverancia y coordinación

A fines de los años ochenta, el movimiento de derechos humanos de Colombia era incipiente y estaba integrado por pocas organizaciones. Además, no contaba con estrategias de trabajo internacional consolidadas. Algunas organizaciones iban a Ginebra y promovían la solidaridad, pero sin una estrategia clara de incidencia. Unos pocos defensores comienzan a valorar la importancia del trabajo internacional y buscan apoyo en ONG con sede en Ginebra, con las que hacen un trabajo sostenido hacia misiones diplomáticas.

En 1989 Pax Christi organizó un evento internacional, en Suiza, de solidaridad con Colombia. Este tiene repercusiones en medios y genera un interés, en organizaciones en Europa, por hacer un seguimiento. En 1991 organizaciones internacionales (donantes) crearon el llamado Acuerdo de Londres para coordinar actividades de apoyo a Colombia. Algunos defensores sugieren apoyar la incidencia política para buscar una presencia de la ONU en Colombia. En 1993, el gobierno crea la figura del Alto Consejero de Derechos Humanos de la Presidencia en respuesta a la fuerte presión que comienza a sentir y en un esfuerzo por tratar de mejorar su imagen.

En 1994, Amnistía Internacional lanza una campaña mundial, que dura todo el año, sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Tuvo gran impacto en el ámbito internacional —el llamado de atención a Estados generó un cambio de postura de varios gobiernos— e interno —contribuyó a una mayor cohesión de las ONG y causó conmoción en el gobierno—.

A partir de 1994, las ONG se sienten en una posición más fuerte que las lleva a presentar propuestas y a pedir un relator para Colombia. Se realiza una intensa labor de cabildeo en capitales de Europa. Ese año se produce también la visita conjunta de dos relatores especiales que culmina en un informe fuerte. El gobierno advierte el peligro y se resiste a la idea de un relator para el país, porque sabía que una presencia en terreno significaría monitoreo; como contrapropuesta, solicita asistencia técnica. En efecto, una misión visita el país y produce un reporte muy crítico en el que recomienda la instalación de un mecanismo de protección.

En 1995, se lleva a cabo una conferencia internacional convocada por el Parlamento Europeo en Bélgica y se publica un libro negro con los crímenes cometidos por militares. Como consecuencia, muchos agregados militares son rechazados por Estados europeos. Luego, las organizaciones realizan un manifiesto que se distribuyó en la Comisión de Derechos Humanos para solicitar la figura del relator especial.

Por otra parte, y como consecuencia de la Conferencia de Bruselas, los donantes apoyan la creación de la Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia (OIDHACO), desde donde se promueve la creación de la posterior Coordinación Colombia-Europa que buscaba tener influencia en parlamentarios internacionales que, a su vez, presionaban al gobierno colombiano.

Así, se crea un espacio de incidencia permanente en coordinación con las agencias de cooperación en Europa, y no solo en el escenario de Ginebra. Hay más peso político internacional. La red europea de agencias de cooperación hacía el *lobby* con sus respectivos Estados de manera que, cuando las ONG de Colombia llegaban a Ginebra, ya había un trabajo preparatorio adelantado.

Los intentos fallidos de acuerdos de paz también constituyeron un factor que contribuyó a generar el ambiente político y geopolítico favorable para la apertura de la oficina. Para ello, se requirió un trabajo de incidencia importante de tiempo completo en Ginebra. Hasta mediados de los noventa, la bandera fuerte era el relator especial, aunque algunas organizaciones se inclinaban por servicios de asesoramiento. La articulación que se empezó a dar entre las ONG fue fundamental. Llegó un momento en que empezaron a participar más de base en las estrategias y esa articulación entre organizaciones más diversas (no solo de un grupo de trabajo internacional), haciendo un frente común, fue importante. Aun así, la propuesta del relator era difícil de obtener ya que el gobierno manejaba muy bien su estrategia diplomática y que los demás países percibían a Colombia como un narcoestado, por lo que los derechos humanos no parecían un problema. En esas circunstancias, el reto era posicionar el tema de los derechos humanos en la agenda internacional.

Finalmente, se armó una estrategia con las misiones de países aliados en Ginebra. España, que todavía sostenía la visión de Colombia como Estado víctima, cambió su posición con lo que se logró una postura unificada de Europa. Así, cuando Ayala Lasso propone el establecimiento de una oficina, las ONG deciden no tener estrategias divididas ante la ONU y acuerdan unirse en la propuesta de oficina.

Las ONG buscan convencer a Ayala Lasso cuando se comienza a hablar de la posibilidad de una oficina. El movimiento de derechos humanos mantuvo la propuesta de relator porque sabía que era una opción que el gobierno rechazaba. Es decir, presentaron el peor escenario para tener espacio de negociación y comenzaron a trabajar, discretamente, en la propuesta de oficina.

Las ONG habían establecido una relación muy cercana con miembros de la Comisión de Derechos Humanos y, por esa vía, obtenían información del «termómetro» de las negociaciones para asegurar que no resultara una oficina «sin dientes» (con más énfasis en asistencia técnica y menos en monitoreo). El gobierno colombiano ofreció crear la oficina del ACNUDH con mandato de asistencia técnica. Las organizaciones lograron un espacio de interlocución directa con la Cancillería y, gracias su trabajo en varios frentes, de manera simultánea, alcanzaron el acuerdo con mandato amplio: asistencia técnica y monitoreo permanente con informe del Alto Comisionado en sesiones de la Comisión de Derechos Humanos.

Aun siendo la alternativa menos costosa, desde el punto de vista político, no significaba que la oficina fuese una opción inocua. El movimiento de derechos humanos dejó claro que debía cumplir con dos condiciones: independencia para realizar trabajo y posibilidad de desplazarse por todo el territorio. También se esperaba que los relatores temáticos pudieran visitar el país con libertad de acción. Ese enfoque, que se negocia en Colombia como primera experiencia desde el establecimiento del ACNUDH, se replica en oficinas posteriores.

En palabras de una persona entrevistada:

Siempre me impresionó que tantas ONG con posiciones muy variadas fueron capaces de ponerse de acuerdo en los puntos fundamentales y la estrategia. El trabajo de las coordinaciones fue esencial y admirable. Reuniones de cincuenta representantes de ONG que se juntaban para discutir una estrategia para la oficina y cada año fueron capaces de ponerse de acuerdo, llevar la estrategia a la Comisión de Derechos Humanos durante años, con un compromiso impresionante. (Comunicación personal, 2020)

En síntesis, el movimiento de derechos humanos, aun en condiciones adversas y de fragilidad, ha jugado un papel importante en el impulso del establecimiento de las oficinas de país y ha llegado, incluso, a influir para asegurar un mandato equilibrado y para lograr la inclusión de temas clave en la agenda de trabajo. Esta capacidad de incidencia ha sido posible en la medida en que se ha avanzado con una visión estratégica y coordinada, como lo muestran los casos de Guatemala y Colombia.

MANDATO Y EVOLUCIÓN DE LAS OFICINAS

El sitio web de [ACNUDH](#) señala que «[a]l establecer oficinas en los países y oficinas independientes, el ACNUDH negocia con el gobierno anfitrión un mandato completo que incluye tanto la protección como la promoción de los derechos humanos» (ACNUDH, 2018, párr. 3). Y agrega: «[1]as actividades de las oficinas en los países incluyen la supervisión, la presentación de informes públicos, la prestación de asistencia técnica y la supervisión y el desarrollo de capacidades nacionales a largo plazo para abordar cuestiones de derechos humanos» (ACNUDH, 2018, párr. 4).

Aunque suena sencillo, lo cierto es que se trata de negociaciones llenas de tensiones ya que los gobiernos anfitriones están, por lo general, dispuestos a aceptar la asistencia técnica de ACNUDH, incluyendo otros componentes de promoción, como la educación en derechos humanos, pero se resisten a los componentes que suponen un escrutinio de su desempeño en materia de respeto a los derechos humanos, como es el monitoreo o la supervisión y la presentación de informes. Tener en cuenta las tensiones entre estos componentes es fundamental para las organizaciones de la sociedad civil a la hora de ejercer influencia en la toma de decisiones acerca de la creación y el desarrollo de una oficina de país, incluso en etapas previas, como puede ser el caso de Venezuela con la presencia existente.

MANDATO INICIAL

En los casos estudiados, el mandato inicial se ha mantenido a lo largo del tiempo sin mayores variaciones, aunque sí se han producido ampliaciones o restricciones dependiendo más de la interpretación de lo ya acordado, por parte de los actores de turno, que de ajustes al texto convenido.

El mandato inicial de la oficina de ACNUDH en Camboya consistía en:

- 1) Gestionar la prestación de asistencia educativa y técnica, los programas de servicios de asesoramiento y velar por su continuación.
- 2) Prestar asistencia al Gobierno de Camboya establecido a raíz de las elecciones, a petición suya, en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los instrumentos de derechos humanos que hayan firmado recientemente, incluso en la preparación de informes a los órganos de tratados pertinentes.
- 3) Prestar apoyo a los grupos de derechos humanos en Camboya.
- 4) Contribuir a la creación y/o al fortalecimiento de las instituciones nacionales que se ocupan de la promoción y la protección de los derechos humanos.
- 5) Prestar asistencia en la elaboración y en la aplicación de la legislación con miras a promover y a proteger los derechos humanos.
- 6) Prestar asistencia en la formación de los encargados de la administración de justicia.

Aunque todos los componentes del mandato estaban presentes —desde el comienzo— en Camboya, el peso de la asistencia a labores de protección es enorme. Ello se debe, en parte, a que, en este caso, la función de presentación de informes se delegó en el RESG. Resoluciones posteriores de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos humanos buscaron ampliar el mandato para fortalecer el componente de protección (Adams, 2000). La oficina y el RESG fueron diseñados para complementarse entre sí y los informes contundentes del RESG dieron cierta cobertura a la oficina y protección a su personal.

Colombia es la primera oficina que detenta un mandato integral de manera expresa. En el marco del acuerdo de establecimiento de la oficina en Colombia, el mandato consiste en:

- 1) Observar la situación de los derechos humanos.

2) Asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de violencia y conflicto armado interno que vivía el país.

3) Presentación de informes analíticos a la Comisión de Derechos Humanos por parte del/la alto/a comisionado/a.

Expertos coinciden en señalar que el de Colombia es uno de los mandatos más completos, pues incluye el tema del DIH que otras oficinas no tienen.

Al igual que el de Camboya, el mandato de Colombia ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, pero se trata de ampliaciones dentro de los componentes que ya existían y que no suponen cambios determinantes. Este no es el caso ni de Guatemala, ni de Túnez donde hay un solo documento que se ha mantenido, sin variaciones, a lo largo de los años.

En el marco del acuerdo de establecimiento de la oficina en Guatemala, el mandato consiste en:

1) Observar la situación de los derechos humanos con el fin de asesorar a las autoridades en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para promover y proteger los derechos humanos en el país.

2) Asesorar al Estado y, en las esferas de su competencia, a representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y a particulares.

3) Promover la observancia de los derechos humanos y la aplicación de las recomendaciones formuladas por órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

4) Informar acerca de las actividades de la oficina y de la situación de los derechos humanos en el país, a través del informe anual del ACNUDH, de comunicados de prensa, de declaraciones públicas y de otros medios. En el informe también se debe formular observaciones y recomendaciones que el/la alto/a comisionado/a considere adecuados para fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos en Guatemala.

El mandato de la oficina en Túnez se establece en el memorando de entendimiento firmado por el ACNUDH y por el gobierno de ese país. Este presenta una amplia gama de objetivos y de actividades que debe realizar la oficina. En el marco del memorando de entendimiento, la oficina en Túnez debe:

1) Vigilar la situación de los derechos humanos en Túnez y mantener el contacto adecuado con las autoridades, asociaciones, OSC y personas que puedan contribuir a su misión.

2) Cooperar con el gobierno en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos, especialmente las proporcionadas por los instrumentos internacionales ratificados por Túnez, y proporcionar informes analíticos que mantengan un diálogo con las autoridades tunecinas.

3) Asesorar y asistir a las autoridades tunecinas, a las diferentes instituciones nacionales, a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas con respecto a las cuestiones pertinentes para la promoción y protección de los derechos humanos.

Una de las disposiciones clave del mandato de la oficina en Túnez —que se presenta por primera vez de manera expresa— es la posibilidad de que sus oficiales, así como los expertos en misión, accedan a todas las cárceles y lugares de detención, arresto e interrogatorio sin notificación previa o autorización del gobierno.

Personas entrevistadas recordaron que el alcance del mandato depende del contexto en el país, del equilibrio de fuerzas entre los poderes de negociación y de las relaciones entre los funcionarios del ACNUDH y el gobierno. Lo ideal es tener un mandato completo, de modo que el ACNUDH pueda elegir en qué enfocarse de acuerdo con sus prioridades y con los recursos disponibles, sin necesidad de renegociar ningún cambio o extensión del mandato.

Por otra parte, tener un mandato amplio le permite al ACNUDH interpretar lo acordado en el camino, de manera que permita que la oficina trabaje en el país según las necesidades. En cualquier caso, la cooperación entre la oficina y el gobierno es el elemento clave para el cumplimiento del mandato, independientemente de su alcance.

EL MANDATO EN LA PRÁCTICA

Como ya se advirtió, las modificaciones del mandato, en los casos en que han ocurrido, no han significado, al menos formalmente, una reversión de los aspectos ya contemplados. Las principales alteraciones, como se verá a continuación, están relacionadas con factores subjetivos y políticos que no se reflejan formalmente en los documentos que establecen los términos de funcionamiento de las oficinas de país.

Monitoreo

Para los efectos de este estudio, se entenderá por monitoreo el conjunto de acciones que sirven para dar seguimiento a la situación de los derechos humanos en el país e influir en su mejora. Entre estas, se incluyen las visitas a determinados establecimientos (cárceles, hospitales, tribunales, etc.), la observación de eventos (marchas, juicios, elecciones, etc.), el acompañamiento en procesos de consulta y/o de toma de decisiones entre autoridades y comunidades u organizaciones sociales, así como la recopilación de información sobre estos eventos, sobre hechos violatorios de derechos humanos y un acompañamiento a las víctimas en sus demandas de protección y justicia.

Los Estados suelen sentirse incómodos con el monitoreo e incluso intentan impedirlo a partir de una interpretación restrictiva del mandato acordado. Algunos entrevistados se refirieron a las presiones recibidas de los gobiernos para reducir las acciones de monitoreo y centrarse en la cooperación técnica. Una oficina sin suficiente compromiso con el mandato puede rendirse ante estas exigencias, como en efecto ha sucedido en algunos países.

De hecho, dentro del mismo ACNUDH, durante cierto tiempo, todo el componente de protección en el que se inscribe el monitoreo se veía como el lado incómodo del trabajo:

A pesar de las corrientes políticas internacionales que intentan mantener el trabajo de protección en las sombras, el ACNUDH acepta y afirma cada vez más con mayor confianza que la protección es una función fundamental del ACNUDH y de sus operaciones sobre el terreno. (Howen, 2007, p. 32)

También hay quienes han enfrentado de manera diplomática el conflicto entre ambos componentes alegando que solo sería posible ofrecer asistencia técnica a partir del monitoreo, porque no es posible hacer recomendaciones para mejorar una política o modificar una ley sin conocer previamente la raíz del problema, sus patrones y los responsables. De esta manera, se presenta el monitoreo como puerta de entrada a otras áreas del mandato y se disipan las resistencias gubernamentales.

El monitoreo, sin embargo, no es solo el paso hacia la asistencia técnica; es también la vía de acceso a información que servirá de insumo para los informes. Se trata de una función indispensable para la realización de informes en todas las oficinas y es aún más necesario en sistemas duales como el de Camboya, donde los

informes sobre la situación de los derechos humanos están a cargo de una figura distinta a la oficina. Por eso, esta actúa a lo largo del año como receptora y procesadora de la información de la que se alimentan los informes del RESG. En este caso, se da un alto grado de dependencia del experto en cuanto a la labor de monitoreo de la oficina para realizar su trabajo a tal punto que, en la práctica, estos son complementarios y mantienen una identidad compartida (Adams, 2000).

Defensores de derechos humanos también destacan la importancia del monitoreo en dos sentidos. En primer lugar, la presencia de funcionarios de la oficina de país, como un tercero imparcial, genera confianza en las comunidades que participan en un proceso de negociación o de consulta con autoridades, así como entre organizaciones de la sociedad civil que realizan una actividad pública, como puede ser una marcha o una vigilia, en demanda de la satisfacción de derechos. En segundo lugar, brinda el acompañamiento a víctimas en procesos de levantamiento de información y de recolección de denuncias, así como en los procesos traumáticos, tales como la exhumación de una fosa común, lo que es altamente valorado.

Vale acotar que Colombia no quería que se instalara una misión de paz al estilo de las que operaban en El Salvador y en Guatemala, pero era necesario incorporar el DIH y así se hizo en el acuerdo de oficina de país. De esta manera, se convierte en la primera oficina en incorporar un mandato expreso en materia de DIH, al abarcar la observación, tanto en derechos humanos, como en el cumplimiento de normas internacionales, en el marco del conflicto armado interno. Eso implica, además, asegurar libertad para desplazarse y para realizar entrevistas.

En 1999, se incorporaron nuevos elementos relacionados con el monitoreo en Colombia. Con la renovación del mandato, se agrega el seguimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y DIH (OHCHR y Colombia, 2000). Posteriormente, en 2017, se produce una nueva ampliación del mandato de la oficina en relación con el seguimiento de la aplicación del acuerdo de paz en materia de derechos humanos sobre el territorio nacional. Las responsabilidades otorgadas a la oficina incluyen funciones de monitoreo relacionadas con el acompañamiento de la implementación de los acuerdos sobre derechos de las víctimas y protección y seguridad de los excombatientes (ACNUDH- Colombia, 2019; OHCHR-Colombia, 2020).

La incorporación del DIH en el conjunto del derecho aplicable ha dado lugar a una interpretación amplia del concepto de monitoreo, lo que permitió, por ejemplo, que el equipo de la oficina se desplegara en todo el territorio para hacer observación

durante el paro de noviembre de 2019. Por su parte, el gobierno ha intentado reducir fuerza al componente de tal manera que ya no se habla de observación sino de «dar seguimiento e informar sobre la situación» (OHCHR-Colombia, 2019, punto IV.7.h).

Sin embargo, en ocasiones, la ampliación de temas ha encontrado enérgica oposición por parte del Estado. En 2017, ACNUDH Colombia decidió abrir una oficina de terreno en Córdoba (Montería). El representante de ACNUDH en el país, Todd Howland, justificó la apertura de esta subsede al señalar que «[e]n Córdoba hay un tema serio en materia de corrupción y cuando hay corrupción esto implica violación de derechos humanos, especialmente los derechos económicos, de acceso de las comunidades al agua, a la educación, a la salud» (García, 2017, párr. 3). El hecho de que ACNUDH quisiera entrar en una zona conflictiva —y cuna del paramilitarismo— con la bandera de la anticorrupción no fue bien visto por el gobierno que rechazó la iniciativa alegando que no había sido consultada y elevó la queja a Ginebra. La subsede de Montería fue cerrada a seis meses de su creación.

Camboya es un ejemplo de cómo un mandato, que parece restringido, ha sido constantemente reinterpretado para dar respuesta a diferentes situaciones. Un componente del mandato, que aparece vinculado a la asistencia técnica, es el de analizar si las leyes y las políticas camboyanas están en sintonía con los convenios internacionales de derechos humanos suscritos por el país. Esta disposición ha servido de base para que la oficina se plantee intervenciones, en diversos ámbitos, con un enfoque de protección.

En tal sentido, se identificaron dos buenos ejemplos. El primero se remonta a 1997 cuando, a raíz de la crisis financiera del Sudeste asiático, los países y las empresas empezaron a prestar más atención a temas de corrupción, al tiempo que nuevos inversionistas occidentales comenzaron a llegar al país. El ACNUDH encontró en este escenario una oportunidad para comprometer a las empresas con el fin de que sus políticas se adaptaran a los estándares internacionales en áreas como derechos sindicales y libertad de asociación. La oficina brindó apoyo a los sindicatos en su proceso de organización. Debido a que un aspecto del mandato de la oficina era la verificación de la adaptación de las leyes nacionales con el marco normativo internacional, los oficiales del ACNUDH consideraron que esta era una acción válida dentro del mandato.

Un segundo ejemplo se presenta en años más recientes. Transcurridas más de dos décadas desde el final del conflicto, la sociedad civil camboyanas es más

fuerte y propositiva, por lo que ha expresado preocupación por nuevos temas, especialmente en el área de derechos económicos, sociales y culturales, como salud, deforestación y desplazamientos internos a causa de megaproyectos emprendidos por el gobierno. Debido a la participación directa del gobierno en la afectación de estos derechos, las OSC presentaron estos temas a la oficina de país de ACNUDH para solicitar que fueran incluidos en los informes. La oficina accedió, e inició un proceso más directo de observación y de documentación en este campo.

En el caso de Camboya, también llama la atención el hecho de que, en 1996, se produjo una enmienda de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos con el objetivo de incluir, de manera expresa, el papel de la oficina en asuntos de protección (Adams, 2000). Lo interesante de esta enmienda es que fue promovida directamente por el personal de la oficina en Nom Pen.

La oficina de Guatemala también ha ampliado el espectro de sus preocupaciones hacia temas de conflicto alrededor de recursos productivos, defensores de territorios, extractivismo, proyectos hidroeléctricos, monocultivo de aceite de palma, cambios de cursos de aguas, gracias a organizaciones que se ocupan del tema y tienen cierta influencia sobre el trabajo de la oficina. Aunque su capacidad para dar acompañamiento a los grupos es limitada, ha hecho señalamientos en estos temas.

Como se puede apreciar, el monitoreo va mucho más allá de la observación y comprende diversas estrategias y formas de intervención. Tal como observa Mahony (2006), el monitoreo, como parte de un componente más amplio de protección, apunta a: (i) disuadir a quienes abusan de los derechos humanos; (ii) acompañar y animar a la sociedad civil; y (iii) influir en quienes toman decisiones para producir cambios. En los casos estudiados se identificaron iniciativas que reflejan esta diversidad de estrategias.

En la actualidad, es impensable una presencia del ACNUDH en un país sin un componente de monitoreo. Adams (2000) recuerda que una operación seria de derechos humanos en el terreno no puede ignorar este componente, documentando y reportando los casos. Concluye categóricamente al afirmar que omitir esta tarea de documentación y de reporte «constituiría una deficiencia moral tan grave que una oficina de “derechos humanos” perdería toda credibilidad. Sería mejor cerrar la oficina que cometer tal fraude» (Adams, 2000, p. 380).

Producción de informes

En el marco de este documento, se entiende por producción de informes todas las actividades orientadas a producir y publicar información sobre la situación de los derechos humanos en el país. Abarca tanto los tradicionales informes anuales, como otros recursos que sirvan para dar a conocer la situación, incluyendo comunicados, ruedas de prensa, artículos, foros, reuniones informativas, informes temáticos y destinados a públicos específicos, etc.

Sin duda, el informe es la herramienta principal en la realización de este componente del mandato. Expertos entrevistados indicaron que, para su elaboración, hay directrices con parámetros muy claros y su preparación depende de labores que combinan la observación, las bases de datos, el levantamiento de testimonios, entrevistas, etc. Estos hechos se catalogan como presunciones y, por lo tanto, se contrasta la información con las autoridades. Es decir, existe una metodología rigurosa y espacios de interlocución con los Estados, por lo que los cuestionamientos y las reacciones descalificadoras, de parte de los gobiernos, no suelen tener fundamento y obedecen más a un ejercicio retórico para intentar subsanar una imagen afectada.

A partir de las entrevistas y de la revisión documental, se observan variaciones en los informes y en su papel a lo largo del tiempo. Los primeros informes suelen tener gran impacto, pero luego se corre el riesgo de la ritualización, es decir, de convertir el informe en un requisito más que hay que cumplir y deja de ser tenido en cuenta —por la oficina y/o por las OSC— como una herramienta para obtener atención de la comunidad internacional y promover cambios.

Colombia es un caso emblemático en materia de informes ya que, gracias a la presencia de un equipo con alto nivel analítico y con compromiso, se introdujeron conceptos poco usuales para la época, como los de crimen de lesa humanidad y de sistematicidad. Sin embargo, esto generó tensión en las relaciones con el gobierno, lo que provocó un cambio de enfoque, de modo que la oficina en Ginebra decidió revisar los informes antes de su publicación.

Algunas personas afirman que ha habido cierta pérdida de calidad y de impacto de los informes que se observa, especialmente, desde que la Comisión de Derechos Humanos fue remplazada por el Consejo. Al tratarse de una estructura burocrática mayor, los productos tienden a ser más calculados y los espacios de debate se han vuelto más formales y reducidos. En esa misma línea, se afirma que, al imponer un tope de palabras para dichos documentos, se afectan las posibilidades

de lograr textos mejor acabados. No obstante, otros entrevistados consideran que, aun con el límite de palabras impuesto a los informes, es posible transmitir un mensaje de impacto si se cuenta con un equipo comprometido con el objetivo de esta herramienta.

Un buen ejemplo del valor de un equipo comprometido se dio en Colombia cuando la oficina estaba comenzando sus tareas. La primera representante del ACNUDH en el país fue muy cuestionada porque desconocía el tema y por su sesgo político. Había un temor de que, después de haber puesto tanto esfuerzo en esta iniciativa, la misma se viera frustrada por la designación de una persona inadecuada. Sin embargo, se contaba con un equipo profesional y altamente comprometido con la protección y la promoción de los derechos humanos que fue capaz de armar informes sólidos e irrefutables con el apoyo de las ONG, a pesar de las deficiencias de la representante en el país.

El impacto de los informes va a depender de la creación de mecanismos que permitan una apropiación de estos por parte de la sociedad, al estimular mejores canales de transmisión y al adecuar el lenguaje a diferentes audiencias. En algunos países, como es el caso de Camboya, ese papel lo ha jugado la radio en tanto canal de difusión para audiencias no alfabetizadas o con poca capacidad de asimilación de textos que manejan un lenguaje técnico.

Aunque los informes pueden presentar limitaciones en lo que respecta al acceso a la población, también tienen ventajas. Un informe largo y detallado permite un espacio de interrelación con las autoridades desde el momento mismo de su elaboración. En ocasiones, el proceso de preparación de informes ha resultado un buen espacio para que el Estado influya en este. En Colombia, por ejemplo, hay entidades públicas que se reúnen con el ACNUDH, revisan los informes antes de su publicación y proponen ajustes en un entorno de respeto.

Otro punto a favor de los informes, en el que coincidieron ONG de diferentes países, es su efecto positivo para el movimiento de derechos humanos en la medida en que constituyen una versión autorizada y reconocida de hechos denunciados por las organizaciones locales. Con frecuencia, la opinión pública puede ver con desconfianza los señalamientos de las organizaciones de derechos humanos, por lo que el hecho de que estos sean recogidos en informes de ACNUDH, supone un respaldo a su labor. De esta manera, las organizaciones de derechos humanos se ven reflejadas en lo que recogen los informes y su credibilidad se refuerza en la medida en que la versión de un hecho presentada por el ACNUDH coincide con la suya.

En los países donde el gobierno no coopera mucho para avanzar en el respeto de los derechos humanos, es necesario hablar sobre las violaciones que ocurren en el terreno, por lo que la oficina debe recurrir a una estrategia de presentación de informes desde el principio, aunque resulte poco popular. En Guatemala, la oficina presentó un informe al terminar el primer año de actividades, lo que provocó un reclamo del gobierno que alegó que esa función no estaba en el mandato acordado. Ante la reacción del gobierno, la oficina decidió presentar el texto como un «informe de actividad»; todavía se mantiene así. Lo importante es que el compromiso de la oficina con el sentido de su presencia se mantuvo y esta supo buscar una forma de adaptación sin sacrificar lo sustantivo.

Otro aspecto para considerar con respecto a los informes es que en estos se desarrolla un ejercicio de interacción con el gobierno con el fin de hacer recomendaciones que puedan cumplirse. En tal sentido, el proceso de informes debe entenderse como una herramienta para el cambio y como parte de una estrategia multifacética.

A juicio de algunos entrevistados, a veces hay muchas expectativas sobre los informes. Una persona recordó el caso del Congo, donde sacaban un informe cada tres meses, pero sin mucho impacto porque no hay ONG que los difundan, ni gobierno que les haga caso. Resulta, entonces, un ejercicio desgastante y con mínimo impacto, lo que refuerza la necesidad de entender los informes como una herramienta con sentido estratégico.

Por otra parte, que un informe se presente una vez al año, también puede ser una desventaja en la medida en que se pierde la inmediatez frente a situaciones que pueden requerir de atención en el momento. Por esto, las oficinas no pueden atenerse al informe anual como único mecanismo para dar cuenta de la situación de los derechos humanos en el país.

Ha habido casos en los que un representante del ACNUDH en países ha publicado informes de manera directa, es decir cuyo destinatario es el mismo país y no el Consejo de Derechos Humanos o la estructura del ACNUDH en Ginebra. Estos informes son preparados, traducidos y distribuidos directamente, y se remiten al gobierno para comentarios, pero sin pasar por el ACNUDH. También se han preparado reportes a donantes que no pasan por las manos del gobierno.

En Túnez, informalmente, la oficina en el país ha presentado informes al Alto Comisionado, a los donantes —especialmente a aquellos que hicieron contribuciones

específicas a la oficina— y al gobierno tunecino acerca de temas específicos. Por ejemplo, la oficina presentó informes sobre tortura y malos tratos a prisioneros y detenidos directamente a las autoridades tunecinas que comenzaron a adoptar las medidas necesarias, como cambiar la legislación, responsabilizar a los autores de tales violaciones y establecer el mecanismo preventivo nacional. Según entrevistados, de no haberse tomado estas medidas, la oficina habría informado de la falta de acción del gobierno al sistema de derechos humanos de la ONU.

En Colombia, las herramientas han sido múltiples¹⁷. Existía la posibilidad de sacar una columna de prensa, de hacer ruedas de prensa y de ser parte del proceso político al llevar a cabo un trabajo técnico para insertarse en espacios de toma de decisiones. Los informes son importantes, pero anuales; además, requieren de un proceso largo y complicado de consultas con Ginebra antes de su publicación por lo que, mientras tanto, es necesario usar otras herramientas para revelar temas que van emergiendo y cuyo tratamiento no puede esperar al producto anual.

Por último, es necesario tener presente que el riesgo de ritualización de los informes incluye la acumulación de un gran número de recomendaciones a lo largo de los años. Si bien estas pueden brindar una base a las ONG para desarrollar su propia agenda ante el Estado, algunos entrevistados advirtieron el riesgo de que la saturación de recomendaciones se convierta en parte de un ejercicio retórico, sin impacto real. Por tanto, es necesario establecer prioridades en las sugerencias y en los pasos para alcanzar su realización.

Con todos sus pros y contras, el informe sigue siendo incómodo, de tal manera que los gobiernos lo introducen como elemento de discusión al momento de negociar la renovación del mandato. Pese a las molestias que genera, el mandato no se ha cambiado y el informe —con todas sus variantes— permanece como una pieza importante de las operaciones del ACNUDH en terreno.

Por otra parte, el informe no debe ser la única herramienta de incidencia pública con la que cuenta una oficina de país. Adams advierte que «[e]l silencio frente a eventos serios de derechos humanos solo puede interpretarse como asentimiento, indiferencia o miedo. Cualquiera de estas inferencias perjudica seriamente la credibilidad de la oficina» (2000, p. 378).

17 En el sitio web de la oficina de ACNUDH en Colombia se pueden contabilizar al menos once modalidades de presentación de información, además del informe anual.

Asistencia técnica

El Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos define la asistencia técnica como:

Un conjunto de acciones destinadas a la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en la legislación y las políticas nacionales, así como a la creación o el fortalecimiento de instituciones nacionales capaces de proteger y promover los derechos humanos y la democracia bajo el imperio de la ley. Ese tipo de asistencia se presta ahora en forma de servicios de asesoramiento especializado, cursos de formación, cursos prácticos y seminarios, becas, subsidios, suministro de información y documentación, y evaluación de las necesidades nacionales en materia de derechos humanos. (ACNUDH, s. f., párr. 4)

Para efectos de este estudio, los destinatarios de la asistencia técnica incluyen tanto a las instituciones del Estado, como a las OSC y comprenden otras actividades de promoción, como la educación en derechos humanos.

Aunque en ocasiones esta asistencia es genuinamente requerida, aceptada y bien aprovechada por los Estados, en otras oportunidades se utiliza como un mecanismo para dilatar el tiempo y distraer los esfuerzos de las oficinas de país. La consecuencia es una menor atención a los componentes de monitoreo y a la producción de informes.

De esta manera, la asistencia técnica puede ser manipulada con fines políticos para usarla en áreas no controvertidas como educación en derechos humanos, talleres, capacitación de jueces y funcionarios gubernamentales, etc., para legitimar un gobierno que no se preocupa por los derechos humanos y dejar de resolver, así, los problemas más apremiantes.

Cabe subrayar que la asistencia técnica es algo que puede negociar una oficina de país con cualquier componente del Estado y no solo con el Ejecutivo. De hecho, en algunos países donde el Ejecutivo presenta resistencias o carece de una voluntad genuina de cambio, las oficinas de país han negociado acuerdos de asistencia técnica con autoridades locales, con el Parlamento y los poderes Judicial Nacional o Regional, etc.

Debe advertirse, además, que el impulso de reformas estructurales, a través de la asistencia técnica, es insuficiente en sí mismo, si no va acompañado de un

compromiso político. Ese compromiso, presente en los primeros años de las oficinas de país, puede desvanecerse por cambios de gobierno. Esto quedó consignado en una advertencia hecha por el ACNUDH en Guatemala, en 2011, al señalar que «[m]uchos de los avances logrados son frecuentemente formales pero carentes de impacto real, dependen más de coyunturas y esfuerzos personales y no conllevan cambios institucionales de largo plazo» (OHCHR-Guatemala, 2011, párr.10).

En Túnez, donde la asistencia técnica ha sido el componente prioritario de la oficina de país, el acompañamiento en reformas estructurales ha sido esencial. ACNUDH encontró espacio para participar en muchas iniciativas, como la redacción de la nueva Constitución, la implementación del proceso de justicia transicional y la institucionalización del sistema democrático y de derechos humanos. La oficina del ACNUDH también desempeñó un papel muy importante al proporcionar capacitación a varios funcionarios gubernamentales en áreas como la justicia de transición y un enfoque de derechos humanos en el sistema de seguridad.

Aunque las ONG suelen ver con cierto recelo el componente de asistencia técnica —pues resulta sospechoso que los gobiernos lo vean con agrado— lo cierto es que las mismas organizaciones pueden favorecerse, y de hecho se benefician, de este componente. En los cuatro casos estudiados, las oficinas de país realizan importantes labores de fortalecimiento de las ONG de derechos humanos, en particular, y de las OSC, bien sea por tratarse de un elemento expresamente acordado en su mandato, o por una reinterpretación de este.

Por último, algunos elementos de la asistencia técnica que se brinda directamente al gobierno, como puede ser la asesoría para la elaboración de planes nacionales de derechos humanos, deben contar con espacios importantes de consulta y de participación de las OSC. Se trata, entonces, de procesos con oportunidades de incidencia que deben ser recuperados, especialmente en contextos en los que los gobiernos no están muy orientados a la idea de la participación ciudadana. En efecto, varios entrevistados rescataron como positivo el papel de la oficina de país al facilitar espacios de interlocución entre autoridades y OSC que, de otra forma, no se producirían por la desconfianza mutua.

«Se trata de individuos y liderazgo, no solo de mandato». Esta frase, de una persona entrevistada, refleja la opinión compartida de muchos de los consultados para este estudio en los cuatro países. El mandato está sujeto a reinterpretaciones que lo pueden ampliar o restringir, dependiendo del compromiso de las personas a cargo de las oficinas de país.

En apartados anteriores, se han presentado diversos ejemplos de cómo, con un mandato poco claro, los oficiales desarrollaron actividades valiosas para la protección de los derechos humanos y para llamar la atención de la comunidad internacional. Ni la asistencia técnica en sí misma es negativa, ni las funciones de monitoreo e informe son la solución. Para que una oficina de país haga la diferencia en el terreno, se requiere, por un lado, de un liderazgo y de un equipo comprometido con la protección y la promoción de los derechos humanos y, por otra parte, de sociedad civil proactiva y con visión estratégica sobre el papel del ACNUDH en el país.

Presencia en terreno

Sin duda, la realidad de las capitales es muy diferente a la del resto de un país por lo que, en algunos casos, las oficinas de país cuentan con subsedes para hacer presencia en las regiones.

Se identificaron tres modalidades de oficinas: i) Guatemala, en cuyo acuerdo se estipula una sola sede, con posibilidad de libre desplazamiento por todo el territorio; ii) Túnez, en cuyo acuerdo se contempla la posibilidad de abrir subsedes, pero que no ha hecho uso de esa facultad; iii) Camboya y Colombia, que han tenido múltiples oficinas en terreno.

Algunos entrevistados identificaron los factores a considerar para abrir subsedes: i) la geografía, es decir, la extensión del país, que se relaciona, también, con el acceso a los territorios; ii) la disponibilidad y la gestión de los recursos: si hay recursos limitados, el ACNUDH debe ser consciente de no destinar demasiados fondos a abrir diferentes locales, alquilar autos, contratar conductores, etc., en lugar de aplicar estos recursos a los programas; iii) la posibilidad de contar con la mínima infraestructura para operar, como servicios públicos, infraestructura comercial y de servicios; y iv) la garantía de condiciones básicas de seguridad para la permanencia del personal.

En Camboya, para 2001, había pequeñas oficinas dispersas por todo el país, a menudo con tan solo uno o dos empleados locales ya que la oficina era una continuación de APRONUC. La oficina decidió cerrar la mayoría de estas subsedes por la ausencia de un sistema bancario, por los riesgos de viajar a lugares remotos con dinero en efectivo, por la imposibilidad de supervisar adecuadamente al personal, etc. A partir de ese momento, se mantuvo una oficina en Battambang, para hacer presencia en una región particularmente problemática, con cuatro empleados locales.

Para 2012, había seis oficinas en Colombia. En los siguientes años, llegaron a ser 17 subsedes. La expansión se relaciona con el proceso de paz. La presencia del ACNUDH ayudó a crear más interacción entre autoridades locales y comunidades. El gobierno no solicitó esa presencia; esta fue producto de un trabajo de incidencia de las ONG y de la Iglesia católica. También había movimientos populares afro, mujeres, campesinos e indígenas que reclamaban la presencia del ACNUDH en sus regiones. La expansión de la presencia coincidió con el proceso de paz, en medio de un clima de mucha tensión política. El gobierno se dio cuenta de que el ACNUDH jugaba un papel positivo para reducir las tensiones entre la fuerza pública y los manifestantes, por lo que vio la utilidad de las oficinas de terreno en ese contexto. A esto se sumó el deseo de las autoridades, en el proceso de paz, de tener una mayor cercanía con comunidades donde había influencia de las FARC. Los donantes también entendieron que las áreas rurales tenían más necesidades, porque hay más carencias y problemas. En esa época, con cada renovación de mandato, se producía una expansión de la oficina.

Llama la atención que, tanto en Camboya como en Colombia, a pesar de los criterios de seguridad antes expuestos como factores a considerar para la creación de una oficina de terreno, los representantes nacionales del ACNUDH asumieron el compromiso de hacerse presentes en lugares de alto nivel de conflictividad, donde la población estaba más desamparada. Tal como afirma Adams, «para ser efectivo en el terreno, se requiere voluntad para llevar a cabo acciones que con frecuencia implican riesgos profesionales» (2000, p. 379).

La presencia en terreno cumple un papel esencial en la recopilación de información que sirve como insumo para los informes de la oficina de país, pero su función va más allá de servir como antena local de la situación de los derechos humanos. Los oficiales de terreno también participan en procesos de acompañamiento a comunidades para apoyar, por ejemplo, en labores de búsqueda e identificación de restos de víctimas, demarcación de territorios, etc.

Las subsedes u oficinas de terreno se valoran de forma muy favorable por las organizaciones de derechos humanos, por las víctimas y por las organizaciones comunitarias locales. En procesos de consulta previa, así como en negociaciones diversas con autoridades locales, la presencia de los representantes del ACNUDH es bien vista por ambas partes. Por un lado, las organizaciones sociales se sienten acompañadas y respaldadas por un tercero imparcial que les brinda garantías de seriedad en el proceso de negociación. Por otra parte, las autoridades, muchas veces

sin legitimidad propia o afectadas por la desconfianza de la población, sienten que la presencia del ACNUDH, de alguna manera, constituye un reconocimiento a su legitimidad.

EL PAPEL DE LAS OFICINAS EN ÁREAS NO TRADICIONALES

En el desarrollo de su trabajo, algunas oficinas del ACNUDH contemplan acciones más allá de las áreas tradicionales de derechos humanos, ya sea por el surgimiento de una realidad que los llevó a adaptar sus respuestas o porque así lo establece su mandato. En esta sección, se presenta la experiencia de dos oficinas en temas no tradicionales, como corrupción y DESC, relevantes para el caso de Venezuela.

Corrupción y derechos humanos en Guatemala

Este apartado se enfoca en el análisis de la interacción de la oficina del ACNUDH en Guatemala con otras iniciativas de la ONU, en y sobre el país, en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción.

En el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 1994, el gobierno de Guatemala asumió el compromiso de erradicar las «fuerzas ilegales de seguridad» y la «maquinaria clandestina de seguridad». Ahora bien, el mandato de la oficina de país en Guatemala no tiene una disposición expresa en cuanto al tema de la corrupción ya que esa tarea fue encomendada primero a la CICIACS, y luego a Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)¹⁸.

Sin embargo, la oficina viene prestando una atención creciente al tema de la corrupción. La primera mención, aunque solo se refiere a expresiones puntuales y focalizadas del fenómeno, se registra en el informe de 2008 que menciona la corrupción en el sistema de prisiones y en la Policía. En 2010, se expresa una preocupación por la falta de una legislación específica sobre el tema; y en 2011 y 2012, se brinda asistencia técnica al Estado para avanzar en medidas anticorrupción. Brindar asistencia técnica desde la oficina de país del ACNUDH en este tema constituye

18 Para un recuento de los orígenes y mandato de CICIACS y CICIG, ver <https://www.cicig.org/cicig/antecedentes/>

un avance significativo, pues supone el reconocimiento de las competencias de la oficina en la materia.

A partir de 2013, el tratamiento del tema es más contundente. Se comienza por expresar inquietud ante la falta de avances hasta los informes de 2015 y 2016, en los que hay referencias a investigaciones de la Fiscalía y de la CICIG que demuestran el impacto que ha tenido la corrupción en el derecho a la salud. Finalmente, en los informes de 2017 y 2019, el tema de la corrupción se trata en la sección de recomendaciones. Primero, se recomienda a las autoridades a fortalecer las medidas en la lucha contra la impunidad y la corrupción, y luego se pide protección para quienes luchan contra la corrupción.

En años anteriores a esta última recomendación, los informes habían registrado casos de jueces, fiscales, periodistas y defensores de derechos humanos perseguidos por esta causa. En este punto, se había producido una valiosa dinámica de intercambio de información entre la CICIG y el ACNUDH, pues se trataba de vincular corrupción con derechos humanos por el impacto que tiene la desviación de recursos en los derechos humanos. Anteriormente, la CICIG no dimensionaba el impacto en derechos humanos ya que se centraba en las investigaciones para someter casos a la justicia. Por su parte, el ACNUDH no había establecido una línea clara de trabajo en ese sentido, pero los hallazgos de la CICIG, inevitablemente, pesaron sobre su trabajo e incluso se comenzaron a hacer referencias más expresas en sus informes y en otras actividades.

Otra forma en que se vinculan ambos temas y que muestra un acercamiento entre la CICIG y el ACNUDH es, precisamente, el de la persecución a quienes denuncian o combaten la corrupción. Mientras el ACNUDH tiene un mandato de protección que lo obliga a tomar medidas y a estar atento a estos ataques, a la CICIG le interesaba garantizar seguridad para quienes eran sus aliados estratégicos en esta lucha, como funcionarios del sector justicia, testigos y denunciantes.

En un intento de transmitir un mensaje sencillo para un público mayor, la oficina comienza a compartir contenidos en su cuenta de Twitter. En agosto de 2017: «*#Corrupción*: obstáculo para la realización de los *#DerechosHumanos*» (OACNUDH-Guatemala). En mayo de 2018: «La corrupción añade una dimensión y complejidad adicional a la desigualdad y exclusión». En el informe del año 2017 de Guatemala del Alto Comisionado Zeid, señaló que «el 60% de la población vive en situación de pobreza» (OACNUDH-Guatemala). Cabe recordar que, para ese

momento, la CICIG era blanco de fuertes ataques y, además, se acababa de producir una visita del Alto Comisionado a Guatemala.

Por su parte, la Alta Comisionada Bachelet ha hecho un par de referencias al fenómeno de la corrupción en el país. La primera, en agosto de 2019, durante el seminario internacional «*El combate a la impunidad y la corrupción en Guatemala*», en el que también se presentó el Informe de cierre de la CICIG (ACNUDH-Guatemala, 2019). Posteriormente, en febrero de 2020, Bachelet denunció retrocesos en la lucha contra la corrupción en el marco del 43º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (Europa Press, 2020).

Otros actores del sistema de derechos humanos de la ONU también entran en escena. En febrero de 2019, dos relatores emiten un comunicado conjunto en el que exigen a Guatemala «garantizar un sistema de justicia independiente en la lucha contra la corrupción» (ACNUDH-Guatemala, 2019, párr. 1).

En definitiva, la experiencia de Guatemala demuestra que la lucha contra la corrupción puede y debe ser asumida como parte del trabajo de una oficina de país del ACNUDH. Aunque no tenga competencia directa para investigar, su voz de alerta puede hacer la diferencia en países donde este fenómeno tiene efectos considerables sobre los derechos humanos y donde las estructuras institucionales no son lo suficientemente fuertes como para llamar la atención sobre las verdaderas dimensiones del problema.

Los DESC en Túnez: ¿una oportunidad perdida?

Al momento de su creación, la oficina en Túnez tenía dos prioridades temáticas: i) combatir la impunidad y fortalecer la rendición de cuentas, el Estado de derecho y la sociedad democrática; y ii) alcanzar la realización de los DESC, combatir las desigualdades y la pobreza (OHCHR, 2011).

Al principio se dieron algunos pasos en el campo de los DESC, como la formación de jueces y fiscales en temas de justiciabilidad de estos derechos. Igualmente, se elaboró una guía sobre el tema para funcionarios. Además, la oficina participó en la implementación y el monitoreo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés), entre 2015 y 2019, que contempla un enfoque basado en los derechos humanos, incluyendo los DESC. La oficina del ACNUDH capacitó a catorce ONG activas en el campo de los derechos económicos y

sociales en temas relacionados con el agua y la agricultura (ACNUDH, 2017). Como resultado de estas iniciativas, se ha diseñado un mayor número de presupuestos y de políticas de desarrollo utilizando un enfoque basado en los derechos y aumentó el número de OSC que monitorean y participan en la preparación de presupuestos con enfoque de derechos.

Sin embargo, después de la revolución, se hizo un mayor énfasis en el trabajo sobre derechos políticos y civiles ya que el gobierno expresaba una necesidad particular de asistencia para el avance de las estructuras de gobierno en Túnez.

Tanto los entrevistados como la bibliografía consultada coinciden en recordar que el origen de la revolución se asocia a demandas en el campo de los DESC, más que a poner fin a la dictadura. Sin embargo, el proceso democrático ha respondido, principalmente, a las demandas de la revolución por parte de la clase media educada del país sobre los derechos civiles y políticos. Por el contrario, no ha sido igual en el campo de los DESC por los que luchaba la población en general. En este sentido, se argumentó, por un lado, que, si el ACNUDH estuviera presente en otras partes del país, sería más perceptivo y comprendería mejor las necesidades de la población con respecto a los DESC. La distancia de otras regiones proporciona a la oficina una perspectiva limitada del país.

Además de cuestionarse la falta de contacto con las regiones y sus organizaciones, se percibe un distanciamiento de la oficina con respecto de las ONG que trabajan sobre los DESC. De hecho, fue difícil para el equipo investigador identificar ONG nacionales que trabajaran en DESC y que conocieran el trabajo del ACNUDH en el país a partir de su interacción con la oficina.

Desde 2017, las tensiones sociales han aumentado en el país. El deterioro de la situación socioeconómica, a causa de un paquete de ajustes impuesto por el Fondo Monetario Internacional, sumado al incremento de las brechas socioeconómicas en las regiones y a la exclusión de los jóvenes son factores de riesgo para la transición democrática según expertos y analistas (Weilandt, 2018). En efecto, a partir de 2017, se han generado fuertes protestas en las mismas zonas donde comenzaron los levantamientos populares de 2011. Estas siguen siendo las más afectadas por dificultades económicas, falta de acceso a servicios y marginación social (ESCR-Net, 2017). Esta situación no ha sido atendida por la dirigencia política, ni por los medios de comunicación. En una moderada declaración del vocero del ACNUDH, de enero de 2018, en Ginebra, se hizo un llamado a respetar los derechos de los manifestantes. La declaración invita «a todas las partes a trabajar juntas para

resolver, con pleno respeto de los derechos humanos, los *problemas* económicos y sociales que subyacen a los disturbios» (OHCHR, 2018, párr. 3. Énfasis añadido). Curiosamente, no se refiere a derechos.

Desafortunadamente, a juicio de algunos entrevistados, la oficina adoptó un cuestionable enfoque de «no injerencia» en los asuntos internos en Túnez. Por lo tanto, la oficina se abstuvo de cuestionar las posturas del gobierno sobre cuestiones importantes, como los DESC y la situación de los migrantes.

Sin duda, los DESC son un tema clave en un proceso hacia el establecimiento de la democracia y el Estado de derecho, especialmente tras largos períodos de dictadura y de exclusión social. Al centrarse principalmente en la gobernabilidad y en la resolución de conflictos y al no abordar los desafíos en materia de DESC, se corre el riesgo de perder lo avanzado. Es desafortunado que la oficina de país, teniendo un mandato expreso en materia de DESC, no haya aprovechado el potencial de este tema y haya perdido la oportunidad de fortalecer vínculos con las ONG que trabajan al respecto y con las comunidades u organizaciones sociales distantes de la capital, donde más se siente el impacto de la negación de estos derechos.

Es difícil establecer si la preponderancia del trabajo en derechos civiles y políticos sobre los DESC obedece solo a las demandas del Estado sobre la oficina, o si también es producto de una decisión política de esta última, o a una combinación de ambos factores. En todo caso, como se ha visto en los casos de Camboya, Guatemala y especialmente Colombia, la capacidad de incidencia de las ONG es un componente clave para asegurar que el mandato de la oficina sea respetado y que se adapte a las necesidades del país. Esta visión estratégica que tienen las ONG tunecinas acerca de la oficina no parece muy evidente.

RENOVACIÓN DEL MANDATO

En materia de renovación, Túnez vuelve a presentar una situación inusual ya que el memorando de entendimiento, suscrito entre el gobierno de Túnez y el ACNUDH, le otorga a la presencia de la oficina de país un término indefinido. En tal sentido, al abordar la dinámica de la renovación del mandato de las oficinas, el documento se centra en el análisis de los casos de Camboya, Colombia y Guatemala.

Las condiciones de la renovación del mandato dependen, en gran medida, de la inclinación política del gobierno y de su historia de relación con la oficina

de país. El gobierno de Camboya siempre atacó tanto a la oficina, como al RESG y llegó a exigir la finalización de sus funciones. Actores externos, signatarios de los Acuerdos de paz de París, y personal de alto nivel de la ONU, involucrado con las negociaciones de paz, tuvieron que intervenir en diversas ocasiones para proteger a la oficina y al RESG cuando este fue atacado por el gobierno y en el momento del golpe de Estado de 1997. De hecho, los términos de la renovación en Camboya se hicieron más difíciles a partir de ese momento. Aun tratándose del mismo gobernante, su posición de mayor dominio le permitió ser más duro en las negociaciones. Aunque el gobierno ha amenazado con cerrar la oficina varias veces, nunca se ha atrevido a terminar el acuerdo; su objetivo parece ser el de domar la oficina, no acabarla.

En Colombia, en más de una ocasión la negociación para la renovación ha estado marcada por algún evento coyuntural que agudiza las tensiones entre el gobierno y la oficina. En una oportunidad, a raíz del asesinato de cuatro campesinos en una protesta, la oficina hizo un pronunciamiento para apuntar a la fuerza pública, lo que generó reacción adversa al momento de renovar el mandato. Sectores militares aseguraban que la oficina llevaba mucho tiempo en el país y que ya no era necesaria. Fue clave la visita de la Alta Comisionada para disminuir la tensión y renovar el acuerdo. De nuevo, hubo momentos de incertidumbre en el segundo gobierno de Uribe, pues, en ese período, se produjeron los falsos positivos¹⁹, fenómeno que cuestionó con vehemencia la oficina provocando reacciones negativas del gobierno. También en tiempos del presidente Santos, la canciller se resistía a renovar el mandato en el marco de los acuerdos de paz, pues consideraba que habían cesado los motivos que dieron origen a la oficina y trató de usar ese argumento para convertirla en una entidad de asesoría del gobierno, alegando que no se necesitaba monitoreo. Recientemente, bajo el gobierno de Duque, de nuevo se produjeron momentos de tensión en torno a la renovación.

En lo que respecta a Guatemala, no ha habido una posición fuerte para terminar el convenio, aunque con algunos representantes hubo roces significativos. En los tiempos más combativos de la CICIG, ellos dirigieron su ataque contra este, así como contra gobiernos extranjeros y contra el representante del ACNUDH en el país. De hecho, llegaron a expulsar funcionarios, pero no se han atrevido a cerrar la oficina.

19 Se conoce como falsos positivos el asesinato de civiles no combatientes, por parte de las fuerzas de seguridad, haciéndolos pasar por bajas en combate, cuando en realidad se trataba de ejecuciones.

Otra forma de dejar a la oficina en incertidumbre es demorando la renovación del acuerdo o la confirmación del representante. En Camboya, el gobierno ha estancado, de manera constante, la renovación del memorando de entendimiento con el Alto Comisionado o la oficina y se ha mostrado reacio a renovar el acuerdo de oficina en algunas ocasiones, al punto que la oficina ha funcionado, durante varios meses, sin un memorando de entendimiento con el gobierno. Sin embargo, esto no es tan importante ya que el mandato se basa en resoluciones de la Comisión, el Consejo o la Asamblea General.

La dinámica de relaciones entre la oficina y el gobierno también influye en la duración del acuerdo, pues no hay un término fijo. En Camboya, la renovación del mandato, al principio, era cada tres años, luego cada dos. Por su parte, en Colombia, la duración de los acuerdos ha sido muy variable. Algunas renovaciones han tenido una vigencia de cuatro años y otras de tan solo doce meses.

Un factor importante a considerar es que la renovación del mandato no es un ejercicio en el que participen solo el Estado anfitrión y el ACNUDH. Tanto las organizaciones nacionales de derechos humanos, como los gobiernos aliados son figuras clave en la negociación. En el caso de Camboya, personas entrevistadas no dudan en afirmar que la oficina ha sobrevivido gracias al apoyo del bloque europeo y de organizaciones internacionales de derechos humanos. Estas también son reconocidas como actores de valor en los casos de Guatemala y de Colombia.

Así como hay aliados, hay detractores. La mayoría de los países de ASEAN suelen ser contrarios a la renovación del mandato de la oficina en Camboya. Por otra parte, en un momento de tensión, el gobierno de Guatemala tuvo un inusitado apoyo de la Nunciatura Apostólica en contra del representante del ACNUDH en el país.

Por último, aunque no forma parte de la renovación del mandato, hay otro asunto relacionado con la forma en que el gobierno puede intentar condicionar la presencia de la oficina y tiene que ver con la aceptación de la designación del representante de la oficina de país por parte del Estado anfitrión. Aunque el procedimiento no es igual al de un embajador, algunos países han tratado de imponer el requisito del beneplácito.

En suma, la continuidad de una oficina de país no se puede dar por sentada. Siempre está bajo amenaza, se puede reducir y hasta cerrar. Sin embargo, los casos

de cierre son poco frecuentes²⁰ pues pueden tener un alto costo político. Si la oficina de país cuenta con aliados entre otros Estados y las ONG, habrá más posibilidades de proteger su continuidad.

RELACIÓN DE LA OFICINA CON OTROS ACTORES DEL SISTEMA ONU DE DERECHOS HUMANOS TRABAJANDO EN EL PAÍS

Como ya se ha visto, en algunos países hay más de una estructura de la ONU con competencias. Así, Camboya tiene un sistema dual en el que la responsabilidad en temas de derechos humanos es compartida entre la oficina de país y el RESG. Por su parte, Guatemala tuvo, en algún momento, dos estructuras que trabajaban contra la impunidad con perspectivas complementarias, como lo son la CICIG y la oficina. Por último, tenemos el caso de Colombia, donde el ACNUDH entró primero y años más tarde se instaló también la Misión de Verificación de los acuerdos de paz.

En Camboya, la oficina es la presencia cotidiana, encargada de recoger información, relacionarse con las ONG y con los gobiernos locales e internacionales y de prestar servicios al RESG. Por su parte, el RESG visita el país dos o tres veces al año y, como experto independiente, puede preparar informes contundentes que abordan los puntos críticos. Esta división de funciones brinda cierta protección a la oficina y al personal. Aunque la oficina también prepara informes críticos, como presencia cotidiana es más cautelosa al proteger a su personal y evitar represalias del gobierno. En esta división de funciones, la relación entre la oficina y el RESG tiene que ser de confianza y cooperación. Eso fue así hasta que llegó la última representante, según entrevistados, una persona sin experiencia práctica en derechos humanos que ha bajado mucho el tono de los informes por encima de las recomendaciones y las visiones del equipo de la oficina, pese a que la situación en el país todavía es crítica.

En Guatemala, la CICIG podía incidir en la persecución judicial, mientras que la oficina solo tiene capacidad para formular recomendaciones. Sin embargo, ya se ha visto cómo se estableció un mecanismo de vasos comunicantes entre ambas instancias, cada cuál desde su mandato, en torno al tema de la corrupción. El

20 En la región, el único caso de cierre de oficina de país se produjo en Bolivia durante la presidencia de Evo Morales. La oficina tuvo una permanencia de diez años, pero había críticas por la cercanía del representante con el gobierno. Se ha criticado que la clausura no se haya acompañado de un informe de cierre, con lo que se afecta negativamente la obligación de rendición de cuentas. En la actualidad, se hacen esfuerzos para reabrir la oficina.

carácter no vinculante de las recomendaciones de la oficina es una debilidad para algunos entrevistados, pero también puede ser una forma de proteger la presencia.

La llegada de la Misión de Verificación de los acuerdos de paz a Colombia presentó retos para ambas estructuras de la ONU en el país. Para ese momento, había una situación de desgaste y de frustración de la oficina de país del ACNUDH por la falta de respuesta del Estado a temas críticos. Esto condujo a la adopción de un tono menos diplomático. En ese contexto llegó la Misión de Verificación, con una perspectiva más fresca, dando lugar a roces y diferencias en la relación. Había discusión sobre a quién le correspondía verificar los derechos humanos en una zona de conflicto, lo que evidencia la existencia de áreas grises sobre las competencias de cada institución.

Más allá de las tensiones, hay campos donde hay buena cooperación. Por ejemplo, en asistencia técnica y en acompañamiento para hacer presión al Congreso para la implementación legal del acuerdo de paz en lo que tiene que ver con el respeto de los estándares de derechos humanos.

Una persona entrevistada, con experiencia de terreno en varios continentes, advertía que estas relaciones pueden ser problemáticas si no hay una buena coordinación y una clara división de funciones. Igualmente, señalaba que, cuando hay una operación de paz con componente de derechos humanos la relación con la presencia del ACNUDH puede ser más compleja. Tampoco es usual una presencia de país en derechos humanos y, simultáneamente, una comisión de investigación o de determinación de hechos, aunque es posible la convivencia de ambas figuras si la división de funciones es suficientemente clara.

La interacción entre las oficinas de país y los procedimientos especiales merece una reflexión aparte. En algunos países, las visitas de los expertos, previas a la instalación de una oficina, han sido un elemento de presión importante para persuadir a la comunidad internacional sobre la pertinencia de la presencia permanente del ACNUDH en el país.

Una vez instalada la oficina, la relación con los procedimientos especiales se expresa de diferentes maneras. Por una parte, un relator puede ser un canal para dar a conocer ciertos hechos que podrían poner a la oficina en una posición delicada si asume la vocería sobre tal situación. A veces, este puede ser el medio para dar a conocer una problemática que no puede esperar a la publicación del informe de la oficina. En general, los procedimientos especiales tienen diversas opciones

de acción que son aprovechadas por las oficinas de país, como cartas de alegación, acciones urgentes y pronunciamientos.

Hay un flujo y un intercambio de información de gran valor entre oficinas de país y procedimientos especiales. Las oficinas pueden servir de conducto para hacer llegar, a una relatoría, una información obtenida en el curso de sus labores de monitoreo. Por otra parte, con frecuencia, los procedimientos buscan el apoyo de las oficinas de país para verificar la fuente o la veracidad de aspectos de una denuncia recibida.

La oficina en Colombia ha realizado labores para exhortar al Estado a asegurar la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas por los relatores especiales y por los grupos de trabajo.

En sus visitas a un país, los expertos se apoyan en las oficinas para organizar su agenda y optimizar el tiempo de su estadía. Desde la creación de la oficina en Camboya, veinticuatro relatores especiales han visitado el país, algunos de ellos en cuatro oportunidades.

Igualmente, a partir del establecimiento de la oficina de país del ACNUDH en Túnez, el número de expertos que ha visitado el país creció de forma significativa y se registraron más de 10 visitas (OHCHR, 2011). Personas entrevistadas consideran que los informes de los relatores especiales y sus recomendaciones fueron de gran valor en la preparación de la nueva Constitución tunecina.

En Guatemala, una de las estrategias fue invitar a relatores por el impacto que suelen tener sus informes y declaraciones. Sin embargo, desde 2012, el gobierno no ha vuelto a convocarlos; ahora son invitados en visita académica. Sin embargo, durante las visitas académicas, los relatores no pueden documentar ni opinar sobre la situación del país, pero se establece un buen vínculo con las OSC y con las víctimas que alimenta la relación a futuro. A juicio de una persona entrevistada, la oficina era una caja de resonancia de las visitas e informes de relatores.

La interacción entre procedimientos especiales y oficinas de país suele ser fluida y de cooperación mutua. Esto pone en evidencia que las relaciones que se establecen en el terreno pueden ser mucho más fructíferas y operativas que las que se crean cuando se interpone el aparato burocrático de Ginebra. De hecho, un artículo asegura que la relación entre los altos comisionados y los procedimientos especiales es de competencia y rivalidad. La jefatura del ACNUDH no ha tenido una actitud de colaboración y apoyo a los procedimientos especiales, más allá de ofrecer

la infraestructura operativa de soporte a su trabajo (Gaer, 2013). La independencia entre ambos se lleva a extremos que pueden terminar por afectar el objetivo mismo de su labor. En ocasiones, este sobredimensionamiento de la independencia también se presenta en las relaciones entre las oficinas de país y otros mecanismos de supervisión de derechos humanos del sistema ONU, como pueden ser las misiones o las comisiones de investigación.

Finalmente, aunque no forma parte del sistema ONU, varios entrevistados de Colombia y de Guatemala hicieron referencia a la importancia de la relación de trabajo entre la oficina de país y el sistema interamericano de derechos humanos, especialmente en el intercambio de información sobre situaciones y casos.

A lo largo de este capítulo, ha quedado reflejada la tensión entre las funciones de protección —entre las que se encuentran la observación, el monitoreo y la producción de informes— y de promoción —que comprenden la asistencia técnica, la capacitación y la educación en derechos humanos— en el mandato del ACNUDH y en sus manifestaciones en las operaciones en el terreno.

Se trata de una falsa dicotomía, sin asidero en los principios de trabajo del ACNUDH. Tanto la [Resolución 48/141](#), que da origen al ACNUDH, como los acuerdos de todos los casos estudiados, que dan origen a las oficinas de país, hacen referencia a un mandato que contempla la promoción y la protección de los derechos humanos, lo que significa que, al menos en teoría, son dos componentes inseparables para el logro de la plena vigencia de los derechos humanos.

Ahora bien, las tensiones entre ambos componentes se manifiestan en el ejercicio del mandato ya que los Estados son reacios a las actividades de protección en la medida en que estas suponen exponer públicamente la situación de los derechos humanos en el país, por lo que buscan la manera de evitar o de reducir al mínimo esta función, bien sea disminuyendo su peso en los acuerdos con el ACNUDH o demandando una mayor cantidad de actividades de asistencia técnica y de educación en derechos humanos para concentrar los limitados recursos de las oficinas en esa dirección.

Corresponde a las ONG y a los países interesados ejercer una labor de vigilancia permanente para asegurar un balance adecuado entre ambos componentes. Como afirman Clapham y Martin «[1]a clave para una misión de campo exitosa es comprender hasta qué punto una función puede apoyar a la otra sin caer en un compromiso de monitoreo o imponer condicionalidad en el contexto de la asistencia

técnicaz» (2000, p. 313). La necesidad de este balance fue tempranamente advertida por el jefe de la primera operación de terreno del ACNUDH en Ruanda, quien recordó que, más allá de las presiones de los Estados, «[l]os roles de apoyo mutuo del monitoreo y la cooperación técnica deben ser reconocidos y reflejados en las estructuras gerenciales, tanto en el terreno como en la Oficina del Alto Comisionado» (Martin, 2000. p. 287).

INTERACCIÓN DE LA OFICINA CON DIVERSOS ACTORES

Una vez instaladas, las oficinas de país deben mantener interacción con diversos actores para el desempeño de sus funciones. Algunas de estas dinámicas, como se verá a continuación, suelen presentar obstáculos y oportunidades que requieren habilidad política y apego al mandato por parte de los responsables de las operaciones del ACNUDH en el país.

RELACIÓN CON EL ESTADO

El comienzo de la relación entre el Estado anfitrión y la oficina de país suele ser positivo, porque hay un compromiso del gobierno o, al menos, una valoración utilitaria de la presencia del ACNUDH en el país.

El gobierno de Camboya, al principio, requería la legitimidad que puede brindar una oficina para demostrar que estaba progresando, pero no quería rendir cuentas. A veces cooperó con la oficina —cuando le interesaba hacerlo—, y a veces fue hostil frente a la oficina y al RESG, dependiendo de cuán fuertes fueran los informes, las intervenciones y el monitoreo. La relación ha tenido continuos altibajos. En los últimos años, el papel de la oficina se ha reducido a medida que el gobierno se ha consolidado como dictadura.

De manera similar, en Guatemala, hubo un período dorado en el que la oficina era valorada favorablemente por su trabajo de asistencia técnica y por la ayuda a instituciones que en una relación amigable, contribuía a la buena imagen del país. A partir de los primeros informes de la oficina y de los resultados del trabajo de la CICIG, las autoridades han sido muy hostiles a la hora de aceptar a los representantes

y les hacen la guerra a más de uno. Cabe notar que, aún en los momentos más difíciles, el gobierno no se ha atrevido a dar por terminado el acuerdo.

Varios entrevistados coinciden en señalar que ha habido una relación compleja entre la oficina de país en Colombia y la Cancillería, pues esta ve riesgos en ciertas acciones de la oficina, por lo que ha buscado limitar su mandato. Este tipo de situaciones se ha presentado, por ejemplo, con ocasión de visitas de relatores, deseadas por las ONG y por entidades del Estado relacionadas con el tema de derechos humanos, pero que han sido obstaculizadas por la Cancillería. Hay quienes consideran que esta actitud, lejos de favorecer la imagen del país, expone sus fisuras y las dificultades en sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En cuanto a Túnez, el escenario político se puede dividir en dos momentos después de la Revolución de los Jazmines. El primero, entre 2011 y 2014; y el segundo, de 2014 en adelante. El primer período se caracterizó por la apertura excepcional en el país y por el aumento significativo en el número de ONG, así como por las medidas positivas adoptadas por el gobierno, como el comienzo del proceso de justicia transicional, el establecimiento de la Comisión de la Verdad y la Dignidad y las comisiones de investigación sobre corrupción y abusos.

Sin embargo, a partir de 2014, el país experimentó un cambio en el escenario político y hubo más resistencia a la rendición de cuentas. Tras la muerte del presidente Béji Caïd Essebsi, en 2019, hubo expectativas positivas acerca del presidente entrante.

Es claro que, en algunos países, durante los primeros años de presencia del ACNUDH, resulta más fácil tener influencia en el terreno estructural debido a que la interlocución se da con el gobierno que pidió o aceptó de buena fe la entrada de la oficina. A medida que pasan los años, cambian los gobiernos y, si se mantiene una actitud crítica del ACNUDH, la oficina puede ver reducida su capacidad de incidencia en el plano estructural.

Más allá de esta interacción con altibajos, hay puntos valiosos que merecen ser destacados. En algunos países, cuando las autoridades saben que un informe está por salir y que ellos pueden comentarlo antes de que se publique, buscan una interacción que puede alcanzar un mejor nivel que si se diera en Ginebra, donde solo hay intercambio con diplomáticos. En el terreno, se pueden involucrar otros actores en el debate, como la Policía, los militares, los ministros, los gobernadores,

es decir, aquellos que pueden influenciar directamente a quienes tienen la posibilidad de generar cambios.

Un elemento que destacaron entrevistados de todos los sectores, en el caso de Colombia, es que, pese a que las autoridades son la principal fuente de ataques a la oficina, esta ha jugado un papel constructivo al servir como mediador para mejorar relaciones entre las OSC y las entidades públicas, fortaleciendo los niveles de confianza e interlocución entre Estado y sociedad civil a nivel central, pero sobre todo en el terreno.

Las relaciones con el Estado anfitrión siempre han tenido tensiones y altibajos, y los chantajes no han estado ausentes. Por eso, el perfil del representante pesa mucho a la hora de defender los fines de la presencia por encima de la presencia en sí misma.

Camboya: ¿cómo surfear las olas de una dictadura? (*)

Ninguna oficina de país ha sido negociada en dictadura. La gran mayoría de las experiencias han surgido en una situación de posconflicto o en democracia, por muy afectada que esta se encuentre. Sin embargo, hay circunstancias de grave retroceso institucional de un país bajo las cuales, aunque con restricciones, la oficina de país ha logrado permanecer, como es el caso de Camboya. En la introducción de este estudio planteamos varios interrogantes, entre ellos, ¿es posible el funcionamiento de una oficina con un mandato amplio, cuando quienes detentan el poder en el país anfitrión han sido señalados por el ACNUDH como responsables de graves violaciones de los derechos humanos? Esta sección especial pretende identificar algunas claves al respecto en un escenario que muestra sorprendentes similitudes entre las prácticas —primero autoritarias y luego abiertamente dictatoriales— de Camboya y Venezuela.

Hun Sen ha sido una figura fuerte en la política de Camboya desde 1985, cuando se convirtió en primer ministro (PM). Fue uno de los cuatro actores clave de los acuerdos de paz de París de 1991. Su partido perdió las elecciones de 1993 por un estrecho margen, pero logró un acuerdo para gobernar en coalición con el partido del príncipe Norodom Ranariddh, quien lo sucede en el cargo de primer ministro. Hun Sen viene a ser el segundo PM. En 1997, este protagoniza un golpe de Estado y Ranariddh va al exilio. Desde entonces, varios dirigentes opositores han tratado de disputar el liderazgo de Hun Sen sin éxito. Camboya entró a ASEAN, en abril de 1999, y aumentó su acercamiento con China. En julio de 2013, se producen nuevas elecciones y, por primera vez, la oposición obtiene un número considerable de asientos en el parlamento (55 de 123), pero objeta los resultados y se producen protestas para pedir la renuncia de Hun Sen, además de nuevas elecciones. Las protestas se extienden hasta enero de 2014, cuando el ejército reprime a partidarios de la oposición con un saldo de cuatro fallecidos. En julio de 2014, los líderes de la oposición son acusados de «insurrección». Entre 2015 y 2019, se produce una serie de acciones que conducen a Camboya hacia la dictadura:

- La Asamblea Nacional aprueba una ley que otorga a las autoridades amplias facultades para sancionar a OSC que cuestionen al gobierno.
- Turbas progobierno agreden a parlamentarios de oposición.

- El gobierno despoja de inmunidad parlamentaria a un líder de la oposición en un procedimiento cuestionado por realizarse a puertas cerradas.
- Cuatro defensores de derechos humanos y el subsecretario general del órgano electoral son detenidos por un escándalo sexual que involucra al vicepresidente Kem Sokha.
- Kem Sokha es sentenciado a cinco meses por cargos de prostitución, pero es perdonado por el rey.
- El National Democratic Institute sale de Camboya tras alegatos del gobierno según los cuales no estaba registrado para operar en el país.
- Kem Sokha es arrestado por cargos de traición, acusado de conspirar con el gobierno de Estados Unidos para deponer a Hun Sen.
- El diario *Cambodia Daily* anuncia su cierre, después de veinticuatro años, al recibir una cuenta de impuestos por 6,3 millones de dólares que considera políticamente motivada e imposible de pagar.
- Radio Free Asia (RFA) cierra operaciones después de veinte años. Estaciones que transmitieron contenidos de RFA son clausuradas alegando problemas de licencia, mientras otras dejan de transmitir contenidos de RFA.
- La Corte Suprema ordena el cierre del principal partido de oposición.
- Desde el exilio, la dirigencia del partido cerrado llama a un boicot de las elecciones, por lo que Hun Sen amenaza a quienes apoyen el boicot calificándolo de violación a la ley electoral.
- El diario *Phnom Penh Post* es vendido a un empresario de Malasia cuya compañía tiene negocios con Hun Sen.
- El grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias exige la inmediata liberación del líder de la oposición, Kem Sokha.
- Una ong camboyana, de observación electoral, anuncia que no observará las elecciones.
- El Comité Nacional de Elecciones de Camboya dicta una norma que regula la actuación de periodistas durante las elecciones y les prohíbe hacer preguntas sobre los resultados.
- El gobierno dicta norma para trabajar con las empresas de telecomunicaciones en el monitoreo de noticias en línea que puedan generar zozobra en el contexto de las elecciones de julio de 2018.
- El gobierno de Estados Unidos impone sanciones al jefe de seguridad de Hun Sen por violaciones a derechos humanos.
- Nueva Zelanda y otros países emiten una declaración en el Consejo de Derechos Humanos pidiendo rectificación al gobierno camboyano, alegando que el contexto político del país no es «propicio para celebrar elecciones nacionales libres, justas y genuinas».
- El Comité Nacional de Elecciones de Camboya anuncia que 50.000 observadores de China, Birmania y Singapur monitorearán las elecciones del 29 de julio de 2018.
- El gobierno amenaza con sanciones a quienes suban imágenes, en redes sociales, favorables al boicot de las elecciones impulsado por la oposición.
- Japón anuncia que no enviará observadores a las elecciones.
- El Congreso de Estados Unidos aprueba una ley que abre el camino a la imposición de nuevas sanciones a allegados de Hun Sen.
- El gobierno ordena el bloqueo de quince sitios web desde dos días antes de las elecciones y durante la realización del proceso.
- El día de las elecciones, Hun Sen anuncia que su partido ganó los 125 asientos del Parlamento.
- Estados Unidos, Canadá, Australia y la Unión Europea condenan y desconocen la elección.
- Camboya se convierte en un gobierno de un solo partido.
- En 2019, Hun Sen cuestiona la vigencia de los acuerdos de París y anuncia que el aniversario de estos dejará de ser un feriado nacional a partir de 2020.

En este contexto, el papel de la oficina se ha reducido, mientras el gobierno es cada vez más reacio a hacer compromisos en materia de derechos humanos. Aun así, la oficina se mantiene como un espacio de monitoreo al presentar puntos críticos a las autoridades y, a juicio de algunos, al jugar un papel de contención frente a los abusos. Aunque la RESG (y después el relator nombrado por el Consejo) ha sido cuestionada por el gobierno —pese al tono menos crítico de sus informes recientes—, la oficina no ha sido blanco de cuestionamientos similares. El panorama dista mucho de lo ideal, pero la división de funciones entre la oficina y la RESG, sumado al respaldo de países involucrados en los acuerdos de París, permiten mantener operaciones, a pesar del entorno adverso. Una persona entrevistada afirmó: «Si la oficina no estuviera allí, Camboya sería otra Corea del Norte».

(*) Cronología preparada con base en: <https://projects.voanews.com/cambodia-election-2018/english/timeline/timeline.html>

RELACIÓN CON ORGANIZACIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

En las entrevistas realizadas a diversos actores, en todos los países, estos coinciden en señalar que la relación de las oficinas de país con las ONG de derechos humanos es muy positiva y mutuamente beneficiosa.

Por una parte, tener una buena red de ONG es una ventaja para las oficinas porque les permite contar con información de primera mano sobre la situación; incluso, sirven de puente con víctimas y con otras organizaciones. Además, esa red es útil a las oficinas para validar la calidad de su propia información.

Otra forma en que las oficinas de país se han beneficiado de la relación con las ONG tiene que ver con el respaldo al ACNUDH y a su personal, tanto frente a críticas de las autoridades, como en el momento de negociar la renovación del mandato. En las experiencias de Colombia y Guatemala, la renovación de mandato siempre ha sido un punto de trabajo de las ONG con los aliados internacionales, como otros Estados y donantes, sobre los que ejercen cierta influencia para asegurar el financiamiento.

En algunas ocasiones, las oficinas han estado a cargo de funcionarios sin compromiso o, peor aún, abiertamente parcializados a favor del gobierno del país anfitrión. En estos casos las ONG han servido como guardianes del mandato.

Otro papel importante que estas juegan frente a las oficinas de país es el de mantener la memoria histórica del proceso pues se debe tener en cuenta que el personal del ACNUDH tiene una alta rotación. Según algunos entrevistados, la curva de aprendizaje para que un funcionario conozca el país y pueda actuar con

pasos firmes es de un año. Si se considera que la permanencia es, por lo general, de tres años, esta rotación puede ser agotadora, no solo para la oficina, sino para las organizaciones que interactúan con ella, por lo que las ONG pueden cumplir con un valioso rol al ayudar a los funcionarios en ese proceso de inducción al país.

Las oficinas no pueden trabajar solas sin el apoyo de las ONG, pero en ocasiones la sociedad civil es frágil o inexistente cuando llega la presencia del ACNUDH a un país. En Camboya, Túnez y, en menor medida, en Guatemala, las organizaciones eran pocas o habían sido debilitadas por años de conflicto y represión. En este escenario, una de las funciones que asumieron las oficinas de país fue la de fortalecer a las ONG en áreas como la mejoría de su interacción con el Estado, en el desarrollo de competencias para investigar y documentar casos y situaciones, en afianzar sus capacidades institucionales y financieras y en familiarizarse con las estructuras internacionales de protección y de defensa de derechos humanos para optimizar sus habilidades de incidencia. Aun en países con diversidad de ONG, muchas de estas son pequeñas y frágiles, por lo que este tipo de apoyo es, igualmente, necesario.

Como ya se ha mencionado, se trata de un componente de la asistencia técnica orientado a beneficiar el trabajo de las ONG en el entendido de que, en la medida en que haya ONG fuertes, se contribuirá con el trabajo de monitoreo de la oficina, especialmente en lugares donde esta no tiene presencia.

Las oficinas también han facilitado la interlocución entre las organizaciones y el Estado al abrir espacios de interacción en los que se reconozcan mutuamente; ese reconocimiento, como ya se ha visto, otorga legitimidad a ambas partes. Algunos entrevistados se manifestaron preocupados en este sentido ya que, para el gobierno, puede ser más conveniente tratar con la oficina que con sus propios ciudadanos. Por su parte, las ONG locales también pueden sentirse más cómodas al relacionarse con la oficina que con las autoridades. En tal sentido, sugieren que una presencia de país no debería asumir una interlocución más allá de lo estrictamente necesario y, por el contrario, debería contribuir a que ambas partes se preparen para interactuar sin necesidad de un tercero. En la medida en que se produzcan avances en esta dirección, se estará reconstruyendo el tejido social y la confianza en las instituciones.

En ocasiones, la asistencia técnica se desarrolla sin la debida consulta a las OSC, o se hace de manera simbólica, con lo que el ACNUDH corre el riesgo de ser utilizado por los Estados para validar procesos que no cuentan con una verdadera participación social.

Cuando los gobiernos han sido abiertamente hostiles hacia las ONG, la oficina de país ha sido un espacio de protección y los oficiales del ACNUDH han elevado su voz de protesta ante las autoridades, no solo a través de pronunciamientos públicos, sino al activar medidas de protección y al oponerse a marcos normativos restrictivos.

Aunque los interlocutores naturales de la oficina en la sociedad civil son las ONG de derechos humanos, en Camboya y Colombia se han registrado experiencias en las que las oficinas de país han ampliado su abanico de interacciones hacia sectores menos tradicionales. Entre estos sectores se encuentran las iglesias, los empresarios, los funcionarios de rango medio, los gremios profesionales, jubilados de entidades clave del Estado, los educadores, etc. El acercamiento con estos sectores puede servir para neutralizar la resistencia y, en escenarios más optimistas, para convertirlos en aliados en la realización del mandato de la oficina de país.

Una oficial, que ha trabajado en varias oficinas de país, no dudó en afirmar que considera a las ONG un «referente y ejemplo» para su trabajo. Por su parte, una defensora de derechos humanos describió a la oficina del ACNUDH en su país como «un espacio de protección». Ambos calificativos representan la esencia de lo que ha sido una relación de confianza y de apoyo mutuo en la promoción y protección de los derechos humanos en el terreno.

Sin embargo, los roces no han estado ausentes. La mayoría de las veces, estos obedecen a elevadas expectativas de las ONG con respecto a la capacidad de acción de las oficinas de país, pues siempre se espera que estas se pronuncien, actúen o reaccionen públicamente. Entrevistados del mundo de la sociedad civil y del ACNUDH coincidieron en advertir que es necesario que las ONG sean conscientes de que las oficinas forman parte del sistema de la ONU y que tienen sus ritmos y estructuras burocráticas donde son los Estados los que deciden, por lo que hay intereses políticos en conflicto. En este panorama complejo, también hay fortalezas, pues se trata de una estructura internacional con un mandato en materia de derechos humanos, lo que le otorga una gran autoridad frente a los diferentes actores nacionales.

Las ONG de derechos humanos tienen el derecho y el deber de interactuar con las oficinas de país, tanto para defender sus logros como para exigirles compromiso. En este apartado, como en secciones anteriores, se han presentado ejemplos de actitudes proactivas por parte de las ONG, orientadas a garantizar que las oficinas cumplan con su mandato. Esto solo es posible si estas se apropian de las oficinas en tanto propuesta al servicio de las necesidades de derechos humanos del país, y no como entidades ajenas o como favores de la comunidad internacional.

RELACIÓN CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Las ONG internacionales siempre han sido aliadas importantes de las oficinas de país al desarrollar una relación en diferentes sentidos que incluye el apoyo político, la colaboración en el diseño de estrategias y el intercambio de información.

El apoyo político se ha expresado en las labores de incidencia que desarrollan las ONG internacionales para impulsar la creación de oficinas, proteger su actuación frente a amenazas de los Estados anfitriones, asegurar la renovación de su mandato y persuadir a los donantes para que continúen contribuyendo a su financiamiento²¹. En ocasiones, estas labores se llevan a cabo en coordinación con ONG nacionales de derechos humanos.

Cuando no hay contactos locales en un país en el que el ACNUDH comienza a operar, las ONG internacionales han sido una fuente para las oficinas de país ya que su conocimiento previo de la situación sirve para la colaboración del diseño de estrategias.

Por otra parte, la mayoría de las ONG internacionales no tienen presencia permanente en los países. Se apoyan en las oficinas de país para verificar o ampliar información sobre casos o situaciones. Las oficinas también cumplen un valioso papel al proveer información de contexto, pues por su permanencia en el país, están en mejor posición para entender los escenarios cambiantes.

Finalmente, cabe anotar que, en algunos países, sobre todo en situación de posconflicto, como es el caso de Camboya y de Guatemala, es posible encontrar un grupo significativo de organizaciones internacionales no gubernamentales enfocadas en temas de desarrollo. Aun cuando su trabajo guarda relación con los derechos humanos, se dedican principalmente a proveer servicios. En estos casos suele haber tensiones entre las organizaciones que hacen incidencia para lograr cambios en la situación de los derechos y las que se enfocan en ofrecer servicios. No hay una solución fácil para aliviar estas tensiones, pero es importante que las ONG nacionales sean conscientes de su existencia para poder manejarlas.

21 Con respecto al tema del financiamiento, en ocasiones Human Rights Watch ha desarrollado campañas públicas requiriendo a los donantes que mantengan su apoyo (Human Rights Watch, 2015).

RELACIÓN CON OTROS ESTADOS Y DONANTES

La relación de las oficinas de país con otros Estados tiene tres vertientes: la sustantiva, la política y la financiera.

La relación sustantiva está relacionada con aquellas iniciativas en las que otros Estados colaboran con la oficina para el logro de sus objetivos de promoción y protección de derechos humanos. En este ámbito, las embajadas se apoyan en el conocimiento de la oficina para tener un mejor entendimiento de la situación de los derechos humanos y reportar a sus capitales. También pueden sumarse en estrategias de incidencia a partir de las preocupaciones de la oficina de país, como es el caso de defensores de derechos humanos. En estas acciones, las embajadas pueden dirigirse a las autoridades del país en cuestión para comunicar sus preocupaciones sobre la materia.

También hay casos en los que los representantes del ACNUDH en el país buscan hacer socios a los otros Estados al implicarlos en su trabajo. Una modalidad que han usado para este fin es incorporar a las embajadas en reuniones con funcionarios.

La falta de representación diplomática en el país puede ser una limitante para hacer incidencia con Estados. Sin embargo, aún en países relativamente aislados desde el punto de vista diplomático, los representantes del ACNUDH han hecho esfuerzos por dar a conocer la situación del país ante el cuerpo diplomático acreditado en países vecinos donde hay una masa crítica con interés en el país concernido.

En el ámbito político, las oficinas buscan mantener una estrecha relación con embajadas en el país anfitrión con el objeto de obtener su apoyo. Además, algunos países, con influencia internacional o regional, han sido de utilidad para empujar a otros Estados a respaldar una oficina de país. También hay experiencias de coordinación y división de trabajo entre ONG y Estados para defender las oficinas frente a ataques de los gobiernos anfitriones o en momentos de renovación del mandato.

Como ya se ha visto, algunos países han sido clave para crear la oficina al ofrecer tanto apoyo político, como financiero, que casi siempre van de la mano. Lamentablemente, con algunos Estados ha sucedido algo similar a lo que pasa con los gobiernos de los países concernidos: reducen parte del apoyo inicial. Esa reducción se expresa tanto en lo político, como en lo financiero.

En la ONU las dos mayores estructuras son el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz (DPPA, por sus siglas en inglés, antes DPA) y el

Departamento de Operaciones de Paz (DOP). Tienen veinte veces el tamaño de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés). Esta diferencia se refleja en terreno, donde las operaciones que dependen de DPPA y DOP se financian a través del Consejo de Seguridad y no tienen que pedir recursos externos, mientras que el ACNUDH sí debe hacer recaudación de fondos. Eso explica el hecho de que, en Colombia, por ejemplo, se haya reducido el apoyo. Esto se asocia con el ingreso de la Misión de Verificación del acuerdo de paz ya que esta entró con una fuerte presencia y hubo confusión entre los donantes, aunque no había competencia de fondos dado que el financiamiento de la misión se cubre con una línea presupuestaria diferente. Sin embargo, los donantes se preguntaban si tenía sentido mantener la presencia del ACNUDH en el país una vez alcanzada la paz.

Es evidente la necesidad de que las ONG desarrollen un trabajo de relación permanente con otros Estados para asegurar el respaldo de sus propuestas, tanto en Ginebra como en sus cancillerías, y en el mismo país anfitrión.

RELACIÓN CON AGENCIAS DE LA ONU EN EL PAÍS

La relación de la oficina de país del ACNUDH con otras agencias de la ONU en el país anfitrión va a depender del liderazgo y de la personalidad de los representantes, y del equilibrio que se logre entre el nivel de compromiso con el gobierno y el mandato de cada agencia.

En principio, se insta a las agencias de la ONU a trabajar juntas en el Equipo de País de la ONU (UNCT, por sus siglas en inglés), bajo la autoridad del coordinador residente. En realidad, las agencias tienen diferentes mandatos, prioridades e intereses. Muchas apoyan la asistencia técnica de la oficina de derechos humanos (en su rol de proveedor de servicios), pero no en el trabajo sustantivo, pues evitan una posición de confrontación con el gobierno.

Debido a los puntos de encuentro entre los mandatos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del ACNUDH, la relación entre estas dos agencias suele ser buena, al igual que con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Algunas oficinas de país también han desarrollado buenas relaciones con OCHA por el tema de análisis de datos y procesamiento de información. Otras agencias, por el contrario, ignoran los aspectos políticos o evaden insertarse en un espacio de análisis político más amplio y se dedican a su mandato en materia

de salud, infancia, alimentación, etc., sin analizar el contexto político; tampoco se ocupan de conocer el conjunto del sistema de la ONU, más allá de la Asamblea General y, eventualmente, del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, los gobiernos de los países anfitriones también cumplen con su papel. Algunos entrevistados advirtieron que, mientras el personal internacional va rotando, los gobiernos permanecen y desarrollan habilidades para negociar y dividir, evadiendo responsabilidades y aplicando chantajes a las agencias para someterlas a su voluntad.

Por otra parte, algunas agencias se quejan de la excesiva independencia y celo del ACNUDH en el terreno, en especial en áreas como levantamiento de información. Pese a que el procesamiento de datos no es el punto fuerte del ACNUDH, no suelen apoyarse en otras estructuras de la ONU que manejan la materia. Igualmente, se señala que, incluso en lo que respecta a la recopilación de información sobre casos y situaciones, el ACNUDH puede recibir información de otras agencias, pero la relación no es recíproca, por lo que se siente que las oficinas llevan su independencia al extremo al no compartir datos con otras agencias de la ONU.

Las agencias tienen mandatos que deben cumplir bajo la perspectiva de los derechos humanos, pero no lo hacen y no perciben el impacto negativo sobre el cumplimiento de sus objetivos. Ya en el año 2000, Clapham y Florence advirtieron que, con frecuencia, las agencias de la ONU se distancian de los temas de derechos humanos «por temor a molestar a sus propios socios en el gobierno» (p. 314). También agregaron que: «la familia de las Naciones Unidas generalmente está mal educada sobre el significado y el alcance de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el gobierno anfitrión está obligado a respetar y promover» (Clapham y Florence, 2000, p. 314).

Algunos coordinadores residentes suelen tener poca simpatía por el mandato de la oficina. Un oficial del ACNUDH no dudó en calificar la relación como «terrible» y agregó: «[é]ramos los chicos malos, un dolor de cabeza». Otro entrevistado explicó la situación señalando que, «el ACNUDH es el perro guardián, está en primera línea y hace confrontación, porque para eso está. Eso puede elevar las tensiones con las demás agencias».

Para superar esta visión limitada, en diciembre de 2013, el entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, lanzó la iniciativa «Derechos Humanos Primero» que, como ya se dijo, tiene como propósito desarrollar una respuesta temprana a

situaciones graves de violación a los derechos humanos, comprometiendo a todas las agencias del sistema de la ONU. Uno de los componentes de la iniciativa buscaba generar cambios en la cultura laboral de la ONU de manera que el personal tuviera un enfoque unificado en torno a los tres pilares de la organización: desarrollo, paz y seguridad, y derechos humanos (Damplo y Saad, 2019).

A partir de esta iniciativa, se esperaba que la relación entre el ACNUDH y las agencias de la ONU mejorara y que comenzaran a trabajar a partir de un enfoque compartido. Lamentablemente, esto se ha producido solo parcialmente.

En general, la iniciativa se enfocó en producir informes regionales del ACNUDH con el fin de asegurar que otras partes del Secretariado conocieran de la situación de derechos humanos en el país concernido. Según algunos entrevistados, el papel de la iniciativa ha sido más importante en misiones de paz que en oficinas de país del ACNUDH, aunque otros consideran que ha sido esencial para mejorar la relación entre las agencias y la oficina en el terreno. A partir de la iniciativa, las oficinas de derechos humanos hacen análisis mensuales de las alertas que se podrían anticipar en derechos humanos y comparten esos análisis con las agencias. Antes de la iniciativa, ese trabajo se hacía en la sede principal de PNUD en Nueva York y del ACNUDH en Ginebra. Trasladar la responsabilidad a las oficinas de país es un avance en la medida en que están en contacto más directo e inmediato con la realidad.

Así, a juicio de algunos entrevistados, la iniciativa «Derechos Humanos Primero» puso el tema muy arriba en la agenda de la organización. Igualmente, se introdujo la perspectiva de derechos humanos en el tratamiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ACNUDH, s. f.).

Más recientemente, en febrero de 2020, el Secretario General, Antonio Guterres, lanzó lo que denominó «Un llamado a la acción» con el que se espera revitalizar la centralidad del tema de los derechos humanos a través de un plan de siete puntos que reafirma el apoyo a la iniciativa «Derechos Humanos Primero».

Permanece el reto para las ONG en cuanto a asegurar que esta visión prevalezca en el trabajo que desarrollan las agencias en el terreno, de tal manera que su enfoque no se convierta en un obstáculo para la labor de las oficinas del ACNUDH.

En relación con este último punto, algunos entrevistados alertaron sobre la reforma del sistema general de la ONU y el nuevo —y fortalecido— papel de la figura del coordinador residente, supervisor de los jefes de las agencias. Esta figura será ahora nombrada directamente por el Secretario General y no por el PNUD. La

reforma puede tener efectos tanto positivos como negativos, ya que se facilita la coordinación, pero se concentra más poder en una sola persona. Debido a que esta reforma se empezó a implementar en 2019, todavía es pronto para evaluar los efectos, sobre todo en lo que respecta a la relación con las oficinas de país del ACNUDH. Se espera que contribuya a hacer realidad la propuesta de incorporar los derechos humanos plenamente en los objetivos de desarrollo sostenible, aterrizándolos a nivel de país²².

22 Para una explicación sencilla sobre la reforma del sistema de coordinadores residentes y su posible impacto en los programas de derechos humanos, ver Saad, R. (2019). *The human rights implications of the new UN Resident Coordinator system*. Obtenido de. Universal Rights Group: <https://www.universal-rights.org/blog/the-human-rights-implications-of-the-ne-un-resident-coordinator-system/>

VALORACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

En este capítulo, se presenta la evaluación de los entrevistados sobre los cuatro casos en estudio, agrupando las reflexiones en dos bloques. Uno, sobre los logros y contribuciones de las oficinas a la situación de los derechos humanos en el país en el que han sido establecidas; y otro que recoge las limitaciones y los riesgos que enfrentan las oficinas.

PRINCIPALES LOGROS Y CONTRIBUCIONES

La valoración de las oficinas de país es altamente favorable: hay consenso entre entrevistados del ACNUDH, las ONG, los gobiernos y otros especialistas en cuanto a la preponderancia de factores positivos por encima de los negativos. En total, se han agrupado las valoraciones de los entrevistados en catorce categorías.

Una primera valoración favorable se refiere a la capacidad de reacción en terreno que tienen las oficinas de país. Estas pueden reaccionar con *inmediatez*, lo que no puede hacer Ginebra; tienen que resolver sobre la marcha y en el terreno, lo que les da mayor flexibilidad de respuesta. Aunque un procedimiento especial tiene sus propias ventajas, no es lo mismo una visita eventual de un relator que llega una vez y publica un informe, pues es más fácil para el gobierno reducir el impacto y los costos. Los procedimientos especiales no tienen la capacidad para realizar un seguimiento sistemático, mientras que la oficina está en terreno con la posibilidad permanente de hacer seguimiento.

Otro ángulo de la *inmediatez* es la posibilidad que tiene la oficina de país para interactuar, sobre la marcha, con funcionarios de diversos rangos y ramas del

poder público, mientras que en Ginebra la interacción se da, sobre todo, con el cuerpo diplomático.

En segundo lugar, se valora la capacidad de *interlocución* de la oficina, en cuanto es una voz independiente y articuladora, ante todo a nivel local. La oficina ha dado voz a los que no tenían medios propios para hacerse escuchar. Se considera muy importante contar con una entidad que sea respetada por la institucionalidad política y que vaya más allá de lo que dicen o hacen las ONG, con una visión contundente y profesional.

Un rasgo altamente valorado en las oficinas de país es el de la *presencia*. «Estar allí» fue una expresión recurrente en las entrevistas y que se refleja en la percepción de la oficina como un espacio seguro y de protección. La oficina no es una estructura física; está en la calle, en las comunidades, en los tribunales, en los despachos oficiales, en los cocteles. Es decir, está en los sitios donde hay víctimas y también donde están quienes pueden tomar decisiones para remediar una situación violatoria de derechos. Su valor agregado es hacer presencia donde suceden las violaciones y la gente se siente abandonada o en peligro. Esa presencia, además, hace la diferencia en la calidad de la información.

Además de *estar*, las oficinas hacen *acompañamiento*, lo que supone una presencia con contenido. En palabras de un entrevistado: «[1]a gente en el campo agradece la presencia de los chicos con los chalecos y se sienten protegidos». Esto es especialmente valorado en las consultas públicas, donde el ACNUDH hace de observador, lo que da confianza a ambas partes. Así, se pueden validar las acciones y los acuerdos de las partes, y también reportar posibles incidentes.

Diversos entrevistados consideran que los cambios se producen más por la presencia en el terreno que por informes desde Ginebra, por lo que el *despliegue territorial* es ponderado positivamente en la medida en que ha servido para dar apoyo a las ONG pequeñas, para asegurar la buena calidad de informes con insumos locales, llevar la voz de los territorios a escenarios nacionales y alertar sobre problemas de forma temprana (por ejemplo, fue el ACNUDH y no el ACNUR la primera entidad en advertir, públicamente, sobre el fenómeno del desplazamiento interno en Colombia). Por otra parte, se considera que un despliegue territorial significativo puede tener más impacto que una presencia modesta.

Otra opinión compartida sobre las contribuciones de las oficinas de país es su *efecto disuasivo*. La presencia de la oficina previene que ocurran ciertos hechos al

cumplir con un papel de contención. Además, entrevistados de todos los sectores coinciden en valorar el monitoreo de actividades de la sociedad civil por parte de oficiales del ACNUDH para frenar acciones represivas por parte del Estado. De igual forma, las visitas sistemáticas a centros de detención han servido para reducir tratos crueles y torturas. En los cuatro países estudiados, los entrevistados se hicieron la misma pregunta sin que hubiera sido planteada por el equipo investigador: ¿cuál sería la situación si la oficina no estuviera? En todos los casos, la respuesta fue idéntica: la situación sería peor.

Se considera que la *calidad e impacto de los informes* del ACNUDH mejoran significativamente cuando hay una oficina de país. Por una parte, la posibilidad de obtener información directa sobre casos y situaciones violatorias de derechos humanos se incrementa en gran medida cuando hay oficiales del ACNUDH en un país, lo que influye en la calidad de los documentos elaborados.

Además, hay una gran ventaja al estar en el terreno en lo que tiene que ver con la relación con la población, pues hay más posibilidades de usar un informe en interacción con otros actores en función de actividades de incidencia. Al respecto, se estima que los mejores informes son los que presentan recomendaciones viables que permiten presionar al Estado a asumir compromisos.

Otro aspecto, ponderado positivamente por diversos sectores, es que el informe legitima una narrativa independiente sobre los hechos. Muchas veces no se da la misma credibilidad a los informes de las ONG, por lo que la versión del ACNUDH también implica un reconocimiento y una reivindicación del trabajo de los defensores.

La presencia permanente del ACNUDH a través de una oficina también contribuye a *mantener la atención sobre el país*. El cuerpo diplomático acreditado en el país está muy atento a los informes y demás pronunciamientos de la oficina. Más allá de los informes, el representante en el país se encuentra con funcionarios internacionales en diferentes espacios, de manera que esta interacción contribuye a mantener al país en la agenda internacional.

Un valor agregado de la presencia del ACNUDH en un país es estimular visitas de relatores y divulgar sus informes. De hecho, los países donde hay oficinas son los que reciben más visitas de relatores. Las oficinas apoyan y acompañan esas visitas y dan seguimiento a sus recomendaciones.

Sin duda, el *diálogo con autoridades* también es un aporte positivo de las oficinas de país. En el territorio, es posible involucrar a autoridades de diferente rango en un diálogo que, de otra manera, no se produciría.

Otro aspecto, relacionado con la facilitación del diálogo, tiene que ver con la interacción con la sociedad civil. Es frecuente que la desconfianza limite los espacios de diálogo entre autoridades y OSC, bien sea en el plano nacional o local. La presencia de un tercero imparcial puede facilitar diálogos que, en otras circunstancias, serían difíciles de lograr.

Al estar en el país, el ACNUDH puede brindar una *asistencia técnica de calidad* ya que su evaluación de una situación será más realista y aterrizada. Una buena y oportuna asistencia técnica permite, incluso, el desarrollo de una respuesta temprana a una situación de riesgo para los derechos humanos. Tanto funcionarios públicos como las OSC reconocen el valor positivo de la asistencia técnica prestada en temas como reforma judicial y de cuerpos de seguridad, proyectos de ley, incorporación de enfoque de derechos en políticas públicas y justicia transicional. Así entendida, la asistencia técnica es un buen complemento de las labores de protección en la medida en que se centra en reformas estructurales que enfrentan la raíz de las fallas en materia de protección.

Un componente específico de la asistencia técnica, ampliamente reconocido, es el *fortalecimiento de las OSC* que se traduce en creación y fortalecimiento de redes, con desarrollo de capacidades y de apoyo, así como en el cuidado y en la protección de las organizaciones, especialmente de los grupos pequeños y locales, que se encuentran más expuestos a ataques.

También se valora de manera favorable el hecho de que la oficina no solo apoye a las ONG de derechos humanos, sino que amplíe su labor hacia otras asociaciones, tales como sindicatos, organizaciones comunitarias y campesinas, pero también gremiales y empresariales.

Ante todo en situaciones de posconflicto o de largas dictaduras, en su mayoría, la población carece de nociones de derechos humanos, por lo que las oficinas de país juegan un papel pedagógico para crear *una cultura de derechos* al reivindicar y visibilizar, de manera especial, los derechos de los más afectados por la desigualdad y la discriminación. Hay una labor de educación cívica del ACNUDH para elevar la conciencia ciudadana sobre la riqueza de la diversidad.

Por otra parte, esta labor ha servido para que ciertos sectores sociales incorporen el lenguaje de derechos humanos en su discurso y estrategias, como es el caso de grupos sindicales, afrodescendientes, indígenas y mujeres.

Aunque el mandato de una oficina de país puede parecer rígido, otro elemento valorado de forma favorable es su *capacidad de adaptación a nuevos retos*. Hay oficinas que hacen una buena lectura del entorno para dar respuestas adaptadas a necesidades cambiantes y a problemas emergentes. Eso ha permitido, por ejemplo, incorporar temas de DIH en los proyectos formativos desarrollados por el ACNUDH en algunos países, así como trabajar sobre temas de empresas y megaproyectos (Camboya), paz (Colombia) y extractivismo y monocultivos (Guatemala), por citar solo algunos. Casi siempre la inclusión de estos temas ha sido estimulada por las OSC y la oficina ha contado con la flexibilidad para responder.

También se rescató el hecho de que estos nuevos temas se reflejan en los informes y en otros documentos públicos, de manera que la oficina de país también contribuye a llamar la atención internacional sobre estos temas, o sobre situaciones emergentes, y colocarlos en la agenda.

Muchos entrevistados coincidieron en señalar que se considera importante contar con la presencia de una entidad reconocida como una *voz con auctoritas*, es decir, respetada por la institucionalidad y que pueda ir más allá de lo que dicen o hacen las ONG. En este sentido, se considera que una oficina de país ofrece una visión contundente, profesional, que no puede ser rechazada fácilmente por el gobierno, la opinión pública o las tendencias políticas que descalifican las denuncias cuando provienen de otros actores del mundo de los derechos humanos. Que cada pronunciamiento que hace la oficina tenga impacto público es un indicador del peso de sus opiniones. Lograr poner los derechos humanos en la agenda política también es un logro.

La inmediatez de las oficinas de país les permite, literalmente, *proteger vidas*, pues están en capacidad de reaccionar, de manera inmediata, ante situaciones límite. En ocasiones, su acción oportuna ha logrado detener desapariciones y torturas, prevenir o revertir detenciones de activistas y mejorar las condiciones de un detenido. En palabras de Adams, al referirse al caso de Camboya, «No hay duda de que la presencia y las investigaciones de la oficina después del golpe actuaron como un disuasivo sustancial para los asesinatos continuos y salvaron muchas vidas» (2000, p. 380).

Las oficinas también han sido un importante elemento de apoyo en la protección de víctimas y testigos. En casos de detenciones, se ha logrado la libertad o el retiro de los cargos. Muchas veces, esta labor se desarrolla de forma discreta, por lo que no siempre es conocida por las OSC, ni por la población.

LIMITACIONES Y RIESGOS DE LAS OFICINAS

En cuanto a las limitaciones de las oficinas, algunas dependen del mismo ACNUDH, mientras que otras son imputables a actores externos. En seguida, se hace una presentación resumida de los hallazgos en esta materia.

La limitación más recurrente, tanto en las entrevistas con todos los sectores de todos los países, como en la revisión de documentos, es la *falta de un presupuesto adecuado*. Las limitaciones presupuestales inciden en la capacidad de reclutar personal idóneo, así como en la capacidad de despliegue en el territorio y, en consecuencia, en la capacidad de impacto. Las limitaciones financieras están relacionadas con la disminución de interés por parte de los donantes, bien porque dejan de considerar al país dentro de sus prioridades, bien porque tienen expectativas de ampliar sus negocios con el país anfitrión, en cuyo caso el patrocinio de iniciativas de derechos humanos puede resultar incómodo.

Se alerta, sin embargo, que deben hacerse esfuerzos por aumentar la cooperación hacia las oficinas de país sin que ello suponga competir con las OSC, que también requieren de recursos. Si bien el financiamiento depende de la cooperación, también hay una responsabilidad del ACNUDH en cuanto a su capacidad de sensibilizar a los donantes, por lo que, en este caso, estamos en presencia de una limitación con un componente interno y uno externo. En un escenario ideal, el financiamiento de las oficinas de país estaría integrado al presupuesto regular del ACNUDH para no depender de la fluctuación de la cooperación y para asegurar la estabilidad en la planificación del trabajo de las oficinas.

Otra limitación importante es la *rotación de personal*. Como ya se mencionó, la curva de aprendizaje de un oficial que viene de fuera puede ser de un año, y permanece tres años en el país. Se produce un gran desgaste en los equipos por las dificultades para mantener una memoria histórica del desempeño de la oficina y de su interacción con los diferentes actores.

La *procedencia del personal* puede convertirse en un problema en determinadas circunstancias. La presencia de personal nacional se valora positivamente porque entiende mejor la situación del país y es más estable. Sin embargo, también se reconoce que este puede tener más dificultad en guardar distancia, en ser objetivo y en no tomar partido en debates políticos o ideológicos. A veces, puede haber menos confianza en un oficial local que en uno que viene de afuera y puede haber riesgos de infiltración.

Otro riesgo identificado es el de un excesivo *protagonismo* del personal de las oficinas de país. Se tiene la sensación de que hay una especie de hegemonía de las agencias de la ONU —incluida la oficina en el país del ACNUDH— en algunos temas o proyectos. Para las ONG, puede resultar difícil «competir» por recursos o por reconocimiento pues hay mayor disponibilidad de fondos para el sistema de la ONU en general.

Por otra parte, algunas ONG locales creen que, en ocasiones, pierden espacio para participar en cuestiones en las que podrían hacer aportes al ser desplazadas, no por falta de experiencia, sino porque no tienen el mismo prestigio de un organismo internacional.

Un factor que suele ser cuestionado por las ONG de derechos humanos es la *excesiva diplomacia* de los oficiales del ACNUDH. En ocasiones, la oficina en el país no ha tomado una posición firme cuando era necesario en ciertos temas. Queda la impresión de que la oficina, a veces, se resiste a ser más enérgica. Sin embargo, en estas circunstancias, también hay que tener en cuenta que el papel de la oficina del ACNUDH puede ser el de servir de mediador entre las diferentes partes interesadas.

Ciertamente, tomar posiciones demasiado proactivas u opuestas, en algunos casos, podría poner en riesgo la participación de la oficina en un proceso que, quizá, requiere de un manejo más sutil. En estas circunstancias, lo que reclaman las ONG es que la oficina sea transparente sobre lo que está haciendo y sobre las razones por las que lo está haciendo de determinada manera, con el fin de no alimentar dudas o desconfianza.

También es motivo de preocupación para muchos entrevistados la *deficiente estrategia de comunicación* de las oficinas de país. Tanto los informes como otras formas de intervención de las oficinas suelen utilizar un lenguaje técnico, de difícil acceso para el ciudadano común. En ese sentido, aunque haya un importante trabajo de investigación, documentación y análisis, la gente no sabe de su existencia.

Las oficinas carecen de estrategias que les permitan colocar sus preocupaciones en la agenda pública. Así, su mensaje solo llega a públicos especializados. El reto de ampliar la audiencia es mayor cuando la población es más pobre o tiene acceso limitado a medios de información.

Los entrevistados también manifestaron su inquietud por una posible *fatiga del modelo*. Los gobiernos cada vez prestan menos atención a las recomendaciones que formulan las oficinas y, con el paso de los años, se han convertido en maestros para esquivar la crítica y hacer control de daños.

Un nuevo fenómeno que se presenta en algunos países es el de las bandas de delincuencia organizada que van ganando mayor protagonismo en la vida política. Ya no les interesa quién está en la Presidencia, sino asegurar el control de los gobiernos locales de las regiones donde ellos llevan a cabo su actividad. Allí, invierten importantes recursos para asegurar gobernantes dóciles. Se trata de poderes ocultos que no dan la cara, pero que obstaculizan la institucionalidad y los derechos humanos.

En la medida en que se trata de actores que logran control sobre población y territorio y erosionan la institucionalidad democrática, afectan los derechos humanos y deben ser objeto de atención. Sin embargo, el ACNUDH no adapta su respuesta a estos nuevos escenarios, por lo que puede convertirse en irrelevante.

Se cuestionó también la falta de *balance en el mandato*. En ocasiones, es difícil que los representantes en el país equilibren el mandato de protección y el de promoción. A veces, ambos aspectos parecen estar en conflicto. También se reclama que se presentan situaciones violatorias de derechos y la oficina no reacciona porque tiene otros asuntos pendientes con el gobierno. Un señalamiento particularmente preocupante es que se asegura que, parte del personal a veces decide, selectivamente, a qué se compromete y a qué no para no afectar su relación con el gobierno.

Un factor que genera mucho desgaste para las oficinas y se convierte en una limitante para su adecuado funcionamiento es la *inestabilidad política en el país anfitrión*. Los cambios en el contexto político local son un factor de consumo de energía permanente para las oficinas.

Las *fluctuaciones en el apoyo internacional* también generan dificultades para el adecuado desempeño de las oficinas de país. La falta de apoyo político de los actores gubernamentales provoca inestabilidad en la ejecución de los planes. Esta ausencia de apoyo constante de gobiernos y de donantes, por lo general, está vinculada a la

aparición de nuevos intereses que resultan de las relaciones económicas que van desarrollando con el país anfitrión.

Es posible reconocer una cantidad de virtudes y de limitaciones en las oficinas de país. Desarrollar el potencial de las primeras y neutralizar las segundas depende de diversos actores, entre los que se encuentran los mismos órganos políticos y del sistema de protección de derechos humanos de la ONU, los Estados y las OSC, en particular las ONG de derechos humanos.

Como se verá en el siguiente capítulo, muchas de estas virtudes y limitaciones se pueden observar en las intervenciones recientes del sistema de derechos humanos de la ONU en Venezuela.