

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

*A continuación, se presentan los **principales hallazgos y conclusiones** del estudio comparado de cuatro oficinas de país (Camboya, Colombia, Guatemala y Túnez) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y las reflexiones que se derivan de estas experiencias para el caso de Venezuela. La investigación recogió el análisis de entrevistas con cerca de 60 funcionarios y ex funcionarios del ACNUDH, defensores de derechos humanos de los cuatro países estudiados y de Venezuela, representantes de ONG internacionales de derechos humanos, funcionarios del sistema de las Naciones Unidas y ex funcionarios de instituciones públicas de los países estudiados.*

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 concierne 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 para influir 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 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 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.

Hacia una oficina de país en Venezuela

Existe una propuesta sobre la mesa para instalar una oficina en el país. Esta 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.

Proyecto concebido e impulsado desde la Coalición AlertaVenezuela, en alianza con el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y el Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Universidad de Nueva York

coordinacion@alertavenezuela.org

<https://alertavenezuela.org> -- <https://en.alertavenezuela.org/>

@AlertaVenezuelaDDHH – @VenezuelAlert