



Nº 23, 1994

LA CREACIÓN DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS: ESTUDIO DE UNA NEGOCIACIÓN MULTILATERAL

*José Ricardo Rosenberg**

El 2 de diciembre de 1993 se marcó un hito en la historia de las Naciones Unidas (ONU) al establecerse el cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), tras más de cuatro décadas de intentos. Este estudio pretende dar fe de la larga y compleja negociación multilateral llevada a cabo durante la 48ª Asamblea General de la ONU, que dio lugar a la creación de esta nueva área ejecutiva, cuyo titular sería el responsable de encabezar, coordinar y orientar la amplia gama de actividades de la ONU en materia de derechos humanos. Paralelamente se intentará describir el decisivo papel que desempeñó el entonces Representante Permanente del Ecuador ante la ONU, José Ayala Lasso, en la condición de las deliberaciones diplomáticas que permitieron forjar un inesperado consenso internacional alrededor de este objetivo que pese a que existió desde el inicio mismo de la Organización, fue resistido arduamente por las fuerzas políticas que imperaron durante las casi cinco décadas de la Guerra Fría.

El presente análisis persigue tres propósitos. El primero, revisar brevemente la historia de esta iniciativa. Después, intentar un recuento de lo que ha sido calificado –por la mayoría de las delegaciones que conforman la Asamblea General- como una de las más dinámicas negociaciones diplomáticas jamás celebradas en la Organización. Este evento captó la atención política y diplomática de la ONU por un mes entero y se ha llegado a considerar a esa negociación como un modelo de diplomacia parlamentaria. El último propósito, indispensable en este ensayo, es describir el papel decisivo que cumplió Ayala Lasso – en calidad de presidente de un grupo de trabajo conformado para examinar el asunto del establecimiento del puesto de ACNUDH- al tejer un consenso alrededor de una iniciativa que despertaba enormes conflictos de intereses por la sensibilidad política que entrañaba. Su actuación durante esos días colocó al Ecuador en el centro de la atención de la ONU, pues ningún otro tema en la Agenda de la 48ª Asamblea General revistió mayor interés que la discusión respecto a la propuesta de establecer una Oficina de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Es preciso documentar estos eventos, pues involucraron a más de un centenar y medio de países en un ejercicio que sirvió como ejemplo de una exitosa gestión multilateral. Además, los acontecimientos honraron en el seno de la plaza más universal a un pequeño pero respetable Estado, representado muy dignamente por uno de sus más ilustres servidores públicos.

* Segundo Secretario. Misión Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas



Es necesario también anotar que posteriormente a la decisión por parte de la Asamblea General de crear el puesto de Alto Comisionado, esta dignidad recayó, de manera imprevista, precisamente sobre Ayala Lasso. Aquello fue un reconocimiento unánime por parte de la comunidad internacional a la imagen de imparcialidad y seriedad demostrada por el Representante ecuatoriano a lo largo del proceso. Entre los candidatos para ocupar el prestigioso cargo se mencionaron al Director del Centro de Derechos Humanos en Ginebra, el ex - Canciller senegalés Ibrahima Fall; el Aga Khan; y otras reconocidas figuras internacionales como los ex – Presidentes Oscar Arias de Costa Rica; Jimmy Carter de los Estados Unidos; y Vaclav Havel de Checoslovaquia.

Por ser el fundamental propósito de este trabajo la reconstrucción del escenario en el que se desarrolló una intensa discusión diplomática realizada hace un año, es importante también hacer una evaluación preliminar del papel cumplido por el ACNUDH durante los siete meses en los que ha venido ejerciendo su mandato. Esto quizá permita comparar las expectativas que se tuvo al establecer el puesto, a la luz de su gestión desplegada hasta el presente y los desafíos que podría enfrentar en el futuro.

Antecedentes

La propuesta de crear el puesto de ACNUDH se remonta a 1947 cuando en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Profesor René Cassin, de Francia, introdujo la idea durante la elaboración de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cassin propuso que en el contexto de los derechos y deberes señalados por la Declaración existiese un “Fiscal General” para defender ante los gobiernos los derechos de “las personas”. No prosperó esa iniciativa debido a que aún no maduraba el concepto jurídico del ser humano como sujeto de Derecho Internacional.

Más adelante Uruguay y Costa Rica jugarían papeles importantes en la promoción de la idea de instituir la oficina de un “Alto Comisionado” con el propósito de dirigir las distintas actividades relacionadas con los derechos humanos. La intención fue replicar el mecanismo que existía para el problema internacional de los refugiados. Tras la Segunda Guerra Mundial la antigua y muy debilitada Organización Internacional para los Refugiados era impotente frente a la enorme crisis de refugiados provocada por esa conflagración global. Por lo tanto, los Estados miembros del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General decidieron en 1949 que era urgente establecer la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados para reforzar la función de la Organización y atender mejor las necesidades de millones de víctimas desplazadas de sus hogares alrededor del mundo.

Durante las décadas 50 y 60, tanto Uruguay como Costa Rica presentaron propuestas concretas respecto a un ACNUDH; ninguna de ellas prosperó. En 1967, el ECOSOC aprobó la resolución 1237 (XLII), que recomendó a la Asamblea General que abordara el tema del ACNUDH. No obstante, la



Asamblea postergaba cada año la consideración del asunto, pues no existía la voluntad política necesaria para tomar una acción definitiva al respecto.

Varias fueron las razones que explican la reticencia, por casi medio siglo, para establecer un ACNUDH. En primer lugar es necesario entender el debate conceptual que existe, aún hoy, alrededor del tema de los derechos humanos. Para los países de Occidente tenían prelación los denominados derechos civiles y políticos mientras que para los países del antiguo bloque socialista – encabezado por la ex - Unión Soviética- y la mayoría de los países en desarrollo, tenían prioridad los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, la primera desavenencia se daba en el marco de la disputa ideológica Este – Oeste; la segunda, en el contexto del debate Norte – Sur. La hoy fenecida Unión Soviética temía que un ACNUDH podría ser utilizado como un mecanismo contra los regímenes comunistas, quienes ciertamente no sólo limitaban el ejercicio de los derechos civiles y políticos sino que en muchos casos los atropellaban. El socialismo tendía a favorecer un concepto de derechos colectivos, de allí que asignaban mayor énfasis a los derechos económicos, sociales y culturales. Algunos países en desarrollo, por su parte, miraban a la iniciativa de un ACNUDH como una suerte de imposición de valores occidentales. Esto les llevaba a respaldar una visión de derechos humanos más amplia que asegurara niveles adecuados de alimentación salud, vivienda y educación, mejor conocido como el Derecho al Desarrollo.

También había, por parte de varios países en desarrollo, graves preocupaciones sobre una aparente selectividad en las acusaciones de abusos de derechos humanos. A ese respecto, hay que reconocer que varios Estados que violan sistemáticamente los derechos humanos han logrado escapar el escrutinio internacional por el hecho de tener estrechas relaciones con las potencias occidentales. Existía entonces recelo de que el ACNUDH sería utilizado en ese injusto juego político.

Tampoco existían criterios comunes sobre cuán válida era la tesis de la soberanía absoluta de un Estado, cuando están en entredicho los derechos fundamentales de las personas. De allí que los gobiernos observaban con cautela cualquier intento por parte de otros Estados u organizaciones, de inspeccionar su conducta en materia de derechos humanos. Interpretaban esto como un acto de intromisión en sus asuntos internos. Es necesario reconocer, sin embargo, que en algunos casos los Estados han empleado a los principios del respeto a la soberanía y la no intervención como barreras legales a sus tropelías.

Se debe mencionar que hasta el mismo nombre “Alto Comisionado” concitaba malestar al evocar algunos tristes recuerdos de la relación de dominio asociada con la experiencia colonialista.

Conviene anotar que el Gobierno de los Estados Unidos llegaría a jugar un papel importante a favor de la iniciativa de crear un ACNUDH. Más adelante se demostrará cómo se convirtió en el adalid de esta propuesta. Sin embargo, hay



cierta ironía en el hecho de que durante la década de los 50, en la Administración Presidencial de Eisenhower, el Departamento de Estado norteamericano se opuso vehementemente a la existencia de un ACNUDH. Quizás temían las negativas consecuencias políticas que eso les podría acarrear dadas las prácticas racistas en la zona sur de su país. Probablemente les preocupaba también el efecto incómodo que una instancia de esa naturaleza podría ocasionar para los regímenes autoritarios respaldados por Washington alrededor del mundo.

No menos escéptico sobre la conveniencia de crear el puesto de ACNUDH fue el propio Secretario General de la ONU, el egipcio Boutros Boutros Ghali. Todavía en junio de 1993 éste indicó para un diario norteamericano que: “tanto los principios como las prácticas de derechos humanos están bajo presión. Este es un momento para un diálogo serio, la diplomacia discreta y la solución paulatina de los problemas. Las soluciones no se pueden imponer desde arriba hacia abajo. Propuestas para nuevas burocracias, puestos de alto nivel, más procedimientos y foros permanentes, aun cuando sean loables y bien intencionadas, sólo pueden despertar descontento y resistencia en un momento cuando lo que se exige es flexibilidad. Este es un año de diálogo”.

Conforme evolucionaron las relaciones internacionales, cambió también la noción de que la protección de los derechos fundamentales compete exclusivamente a cada Estado. Esta causa empezó a reconocerse como una preocupación permanente de la comunidad internacional, expresada a través de las numerosas actividades de gobiernos y organismos internacionales y regionales en la esfera de los derechos humanos. Cabe recordar aquí la denominada “Carta de Conducta”, suscrita en Riobamba, Ecuador, el 11 de septiembre de 1980, entre los Presidentes de Ecuador, Colombia y Venezuela y el Representante Personal del Presidente del Perú. Luego adhirieron a ella los presidentes de Costa Rica, Panamá y el Representante Personal del Presidente del Gobierno de España. Esta iniciativa ecuatoriana estuvo entre las primeras en plantear jurídicamente que:

“... el respeto de los derechos humanos políticos, económicos y sociales constituye norma fundamental de la conducta interna de los Estados del Grupo Andino y que su defensa es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que, por tanto, la acción conjunta ejercida en protección de esos derechos no viola el principio de no intervención”.

También empezaron a abrirse espacio en este campo las Organizaciones No gubernamentales (ONG) que fueron generando conciencia a nivel global sobre estos asuntos. Su papel fue clave en mantener viva la idea de establecer un Alto Comisionado de Derechos Humanos.

Preludio: La Conferencia Mundial de Derechos Humanos

Fue quizá durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, en junio de 1993, donde se dio mayor impulso a la iniciativa de crear un



ACNUDH. El fin de la Guerra Fría había redefinido por completo antiguas alianzas políticas. Además, el desenlace de la Guerra del Golfo Pérsico generó al interior de la ONU, entre algunos Estados, un sentimiento de que un “Nuevo Orden Mundial” estaba por nacer. En ese contexto fue que se propició la Conferencia de Viena que fijaría, con el aval de la Organización, una normatividad universal para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos.

Los Estados Occidentales encontraron en la Conferencia una oportunidad de reforzar mecanismos existentes destinados a proteger los derechos humanos, fundamentalmente los civiles y políticos. Algunos países en desarrollo, en particular asiáticos, interpretaron que el proceso de Viena podría ir en desmedro de algunos principios arduamente defendidos por ellos. Exigían que el derecho al desarrollo y la promoción de derechos humanos sin condicionamientos fueran debidamente considerados en la capital austriaca. Países que sentían que una calificación de su comportamiento en materia de derechos humanos podría ser empleada contra ellos políticamente, ofrecieron fuerte resistencia a intentos de asociar el tema, de alguna manera, con el Consejo de Seguridad, único órgano de la ONU con la capacidad coercitiva para hacer cumplir sus decisiones. Por tanto, esos Estados se oponían a la creación del cargo de ACNUDH pues se conocía que sería un importante objetivo de la Conferencia de Viena.

Las largas y difíciles negociaciones en Viena produjeron con mucho esfuerzo la llamada “Declaración y Programa de Acción de Viena”. Todas las inquietudes señaladas anteriormente debieron ser delicadamente abordadas para lograr la aprobación general de este documento. El texto de Viena se convertiría luego, durante la negociación para establecer el puesto de ACNUDH, en manual de consulta indispensable para las delegaciones pues contenía redacción de consenso. Cuando las negociaciones de Nueva York se empantanaban –la mayoría de veces sobre aspectos ya superados en la Conferencia Mundial- el lenguaje adoptado en Viena siempre ofrecía la mejor salida.

Sobre lo que no fue posible llegar a un acuerdo en la reunión de junio era lo referente al Alto Comisionado. A última hora las 171 delegaciones allí representadas apenas pudieron acordar un párrafo en la Declaración y Programa de Acción mediante el cual trasladaban el asunto a la 48ª Asamblea General de la ONU que se reuniría en Nueva York tres meses más tarde. La Asamblea debía estudiar “con carácter prioritario la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisionado de Derechos Humanos”. Era un mensaje lo suficientemente claro de que el asunto debía resolverse en la Asamblea General que se avecinaba.

La 48ª Asamblea General

Durante el Debate General de la 48ª Asamblea General, muchos Jefes de Estado y de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores se pronunciaron a favor de la pronta creación de este nuevo cargo, entre ellos, el Presidente



norteamericano Bill Clinton. Este último hecho, dentro del realpolitik de las Naciones Unidas, asignó al tema preeminencia en el programa de trabajo de esa Asamblea. Fue así que la delegación norteamericana en Nueva York recibió la firme instrucción de conseguir, a toda costa, que se apruebe una resolución estableciendo el puesteo, antes del fin del año. La política exterior de la nueva Administración norteamericana, fuertemente criticada en su país y carente de lustre, precisaba un triunfo diplomático y de allí que identificó a esta causa como un medio para ello. Ante la opinión pública nacional sería visto como un acierto.

Los países en desarrollo, representados en buena parte por el Movimiento No Alineado (MNA) y China, no estaban dispuestos a ceder fácilmente a lo que juzgaban como un capricho pues muchos Estados temían que el cargo se utilizaría para consolidar la primacía de los derechos civiles y políticos sobre los económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo. También era aparente el temor entre algunas delegaciones de que este nuevo funcionario sería transformado en una suerte de “zar” o gran fiscal de los derechos humanos, investido de poderes supremos para denunciar de manera selectiva los asuntos internos de sus gobiernos. Dado este panorama cargado de escepticismo y desconfianza, empezaron las negociaciones.

La Tercera Comisión

Las discusiones se llevaron a cabo en el seno de la III Comisión, la cual en la división de trabajos de la Agenda de la Asamblea General, se ocupa de los asuntos sociales, culturales y humanitarios. Allí se puso en evidencia, una vez más, que subsistía la firme voluntad de ciertas delegaciones, particularmente la norteamericana, de crear el cargo hasta fines del año. Aquellos países que mantenían reservas frente a esta iniciativa, pronto se vieron en la necesidad de aceptar que la existencia de esta oficina, con o sin su anuencia, en poco tiempo sería un hecho. Reconocieron que antes que seguir colocando impedimentos a su establecimiento, la realidad política aconsejaba intentar más bien diseñarla según sus propios intereses. Algunas delegaciones del MNA calificaron a la nueva estrategia de “damage control”.

La iniciativa resultó extremadamente compleja, polémica y políticamente sensible. Había plena conciencia de que sería casi imposible abordar la tarea de crear el cargo concomitantemente con los trabajos normales de la Tercer Comisión. Proliferaban los rumores de que algunos países de Occidente en unión con varias delegaciones políticamente afines, maquinaban la creación de un grupo de trabajo informal, “abierto”, que sería convocado simultáneamente a los trabajos de la III Comisión y presidido quizá por un delegado de esa Comisión, procedente de un país políticamente próximo a los intereses de los países desarrollados. En vista de la escasez de recursos de la Organización, probablemente se alegraría que el grupo estaría obligado a reunirse en una pequeña sala del edificio sin servicios de secretaría.



No demoró la reacción de los países en desarrollo. Ellos lo interpretaban como una maniobra por parte de Occidente para imponer sus puntos de vista sobre lo que debería ser el mandato del Alto Comisionado. Temían que según estas reglas de juego, un tema tan políticamente importante y delicado fuera decidido entre un puñado de países, reunidos en un pequeño salón, simultáneamente a las deliberaciones de la III Comisión, negociando en inglés y conducidos probablemente por un delegado susceptible de ser fácilmente influido por fuerzas superiores a su voluntad y capacidad. Este temor provocó múltiples consultas entre países en desarrollo para evitar la creación de un Alto Comisionado en estas condiciones. Se movilizaría el MNA bajo la coordinación de Indonesia y se activaría el grupo de trabajo sobre derechos humanos del MNA, bajo la dirección de Malasia, que fue establecido en Nueva York antes de la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos.

El MNA demandaba mayor transparencia sobre la manera en que se estaba tratando el tema. Esto obligó a que se dedicara una sesión de la III Comisión el 11 de octubre, para que las delegaciones expresaran sus puntos de vista en torno al asunto. Allí salieron a la luz dos tendencias: la primera planteaba que el tema fuera bordado en el plenario de la Asamblea General, la otra que se celebraran consultas necesarias en la Tercera Comisión. Tras un extenso debate general, el Presidente de la III Comisión, Embajador Eduard Kukan de Eslovaquia, concluyó que existía el ánimo de establecer el grupo de trabajo y que faltaba únicamente fijar su mandato, tarea que le cupo a él coordinar básicamente entre dos bloques: Occidente y No Alineados. Esto resultó más enredado de lo que inicialmente se imaginó pues surgieron posiciones demasiado encontradas y poco flexibles.

Partiendo de la base de que la recomendación de estudiar con carácter prioritario la cuestión de la creación del cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos había sido dada por la Conferencia de Viena, en el párrafo 18 de la Declaración y Programa de Acción, los países No Alineados recordaron que el párrafo anterior de ese documento (17) señalaba que era también necesario "adaptar constantemente el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos a las necesidades actuales y futuras de promoción y protección de los derechos humanos". En virtud de ello, argumentaban que del cumplimiento de este último mandato dependía del primero, y que por ende el grupo de trabajo que se pretendía establecer debía seguir ese orden. Los países Occidentales vieron en esta propuesta una medida dilatoria para postergar *sine die* la consideración del tema que más les interesaba. Existía el temor de que la intención de algunos de los países del MNA fuera la de efectuar un análisis exhaustivo de los mecanismos existentes en la ONU en la esfera de los derechos humanos, para luego concluir que la creación de una nueva instancia como la que se proponía era superflua. Para evitar dilaciones, los países de Occidente impidieron esta estrategia de algunos de los miembros más recalcitrantes del MNA y desplegaron todos sus esfuerzos para asegurar que la consideración de la creación del nuevo cargo fuera un asunto prioritario.



Otro punto de divergencia fue la fijación de un plazo improrrogable para completar la labor del grupo de trabajo. Las delegaciones occidentales insistían en que el cargo se creara antes de que terminara la sesión ordinaria de la 48ª Asamblea General, es decir diciembre de 1993. Los países No Alineados, por su parte, resistían todo intento de imponerles un límite de tiempo, alegando que tal restricción pendería sobre ellos cual espada de Damocles y mantenían que ninguna negociación diplomática podía legítimamente efectuarse en esas condiciones. Pese a que este factor fue temporalmente superado, resurgiría más adelante en las deliberaciones del grupo de trabajo, para constituirse en uno de los mayores obstáculos que enfrentó el proceso.

En este punto de las conversaciones, la delegación ecuatoriana hizo conocer oficiosamente que el Embajador Ayala Lasso estaría dispuesto a colaborar en este esfuerzo, si eso de alguna manera facilitaría llegar a un consenso para establecer el anhelado grupo de trabajo. Esta iniciativa se atribuye al Representante Permanente Alterno del Ecuador, señor Javier Ponce Leiva, quien además jugó un importante papel de respaldo a Ayala Lasso a lo largo del proceso. La propuesta inmediatamente generó una reacción favorable entre múltiples delegaciones de las distintas regiones. Vale recordar que el Representante permanente ecuatoriano gozaba de notable prestigio en la Organización, sobre todo por su reciente actuación en el Consejo de Seguridad (1991-1992), órgano que presidió en dos ocasiones. Asimismo, la imagen no alineada, principista y pacífica del Ecuador hizo aún más atractiva la designación de Ayala Lasso para ocuparse de esta labor. El respaldo fue unánime.

Hasta ese momento, el nombramiento de Ayala Lasso para dirigir el grupo era el único punto de coincidencia respecto a las directrices que éste habría de tener. Conviene anotar que a la sazón, pocos Representantes Permanentes demostraron deseos de asumir semejante responsabilidad y desafío. Por otro lado, algunos nombres en el tapete enfrentaron la resistencia de varios de los grupos principales en la negociación.

Días después de haber expresado su voluntad de cooperar con la Tercera Comisión, el Embajador Ayala Lasso se encontró frente a una disyuntiva imprevista. La Cancillería ecuatoriana le había encomendado, conjuntamente con otro ex –Canciller, importantes negociaciones de orden bilateral. Esto requeriría frecuentes ausencias de Nueva York, una de ellas durante el propio mes de diciembre. En vista de ello, Ayala Lasso se vio obligado a declinar el encargo de la Presidencia del grupo.

Sin embargo, fue demasiada la insistencia de sus colegas para asumir el mandato. A fin de evitar que se interpretara su última decisión como una muestra de inseguridad o de falta de seriedad, decidió informar nuevamente al Presidente de la Tercer Comisión que su nombre podría ser considerado para efectos de conducir el grupo. Esto trajo gran alivio a muchas delegaciones –y en particular al Embajador eslovaco- pues constituía un importante elemento de la discusión y el único que en ese momento mereció total respaldo.



Por otro lado, pese a numerosos intentos por parte del Presidente de la III Comisión de llegar a un acuerdo sobre las directrices del grupo de trabajo, éstos resultaban infructuosos debido a dos factores. El primero de ellos fue la difícil y accidentada coordinación del MNA a cargo de Indonesia y Malasia. Las negociaciones que se llevaron a cabo en ese grupo, lamentablemente sirvieron para resaltar cuán dividido y heterogéneo se halla el Movimiento a estas alturas de la historia. Esa falta de unidad fue hábilmente aprovechada por el Grupo de Occidente que con mayor cohesión –favorecida por un menor número de integrantes- se mantuvo firme en sus posiciones. El segundo elemento que desafortunadamente atrasó el proceso fue la timidez que exhibió el Presidente de la III Comisión frente a ambos bloques. Un mayor ánimo de decisión y arrojo de su parte habría producido resultados positivos mucho antes de las tres semanas que tomó finalmente para establecer el grupo.

En un momento dado, se vieron frustrados todos los intentos de crear este grupo. Ningún lado cedía en sus posiciones y la Asamblea General había pasado ya a su última etapa de sesiones. Quizá el principal acicate para la creación del grupo de trabajo fue una medida de fuerza que aplicó el bloque Occidental. Distribuyó oficiosamente un proyecto de resolución para la creación del Alto Comisionado, elaborado por la representación de Australia con un conjunto de delegaciones estrechamente identificadas con los países desarrollados.

Varias delegaciones del MNA comprendieron rápidamente que se encontraban al borde de perder la partida al escapárseles la capacidad de influir en la fijación del mandato del Alto Comisionado. Se vieron obligados a poner de lado posiciones extremas y aceptar una propuesta hecha por el Presidente de la III Comisión, que irónicamente había sido rechazada en un inicio.

El grupo Occidental tampoco perdió de vista el hecho de que la creación del cargo de Alto Comisionado mediante una resolución sometida a votación, sin consenso, sería una suerte de victoria pírrica. Crear de esa manera un puesto de tanta importancia política, le privaría, a quien ocupara el nuevo cargo, del respaldo, fuerza y credibilidad necesarias para ejecutar su mandato en forma adecuada.

Por conveniencia mutua pudo finalmente establecerse el grupo de trabajo aun cuando esta iniciativa estuvo desde un inicio rodeada de escepticismo, desconfianza e incertidumbre por parte de prácticamente todas las delegaciones.

El 12 de noviembre de 1993, el Presidente de la III Comisión, Embajador Kukan, formuló la siguiente declaración:

“Tras haber consultado con las delegaciones miembros de la Tercera Comisión, deseo hacer la propuesta siguiente:



“Establecer un grupo de trabajo de composición abierta de la Tercer Comisión que se ocupe con carácter prioritario de examinar la cuestión de crear un Alto Comisionado para los Derechos Humanos, encargado de la promoción y protección de todos los derechos humanos, y que examine también otros aspectos de la aplicación de las recomendaciones de la Declaración y el Programa de Acción de Viena que figuran en los párrafos 17 y 18 de dicha Declaración.

“El grupo de trabajo de composición abierta será transparente, contará con servicios de conferencia, incluidas la interpretación y documentación, y procurará lograr un consenso.

“En consecuencia, el grupo comenzará sus deliberaciones examinando la cuestión de la creación de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos con miras a terminar el examen del tema antes de que concluya sus trabajos la Tercera Comisión.

“Una vez terminada esta cuestión, el grupo de trabajo examinará otros aspectos de la aplicación de las recomendaciones de la Declaración y el Programa de Acción de Viena que figuran en los párrafos 17 y 18 de la parte II de esta Declaración.

“El Representante Permanente del Ecuador, Embajador José Ayala Lasso, será el Presidente del grupo de trabajo”.

Inmediatamente surgió la inquietud entre algunas delegaciones como China, Cuba, Malasia e Indonesia, respecto a la interpretación que daba el Presidente de la Comisión, refiriéndose a la finalización de las labores del grupo, al emplear las palabras “con miras a terminar el examen del tema antes de que concluya su trabajo la Tercera Comisión”. ¿Quería decir con esta frase que el grupo podría trabajar en el período intersesional de la Asamblea General, es decir hasta septiembre de 1994, o estaba obligado, según esta fórmula, a terminar en diciembre de 1993? Lo último equivalía al plazo improrrogable que rechazaban terminantemente los países No Alineados. El Presidente respondió de manera vaga, consciente de que pronunciarse con mayor claridad al respecto desbarataría el delicado consenso logrado. Las delegaciones mencionadas advirtieron que iniciarían el trabajo de buena fe pero desconocerían cualquier intento de fijar una fecha límite a esta tarea. Por su parte, algunas delegaciones occidentales manifestaron que ellas entendían que el trabajo concluía hasta diciembre de 1993. La delegación de Irlanda incluso dio a entender que se reservaba el derecho de presentar su propio proyecto de resolución en el caso de que no progresaran las negociaciones. Advertencias, amenazas y reservas marcaron el ánimo con el que hubo de empezarse esta difícil tarea.

Inicia el Grupo de Trabajo de la III Comisión



El lunes 15 de noviembre, el Presidente de la III Comisión, sin ocultar su alivio, endosó este complicado encargo al embajador Ayala Lasso y el grupo comenzó sus deliberaciones. Al dirigirse, por primera vez, a la Tercera Comisión, en su capacidad de Presidente del grupo de trabajo, Ayala Lasso señaló que su actuación sería guiada por varias orientaciones: procurar trabajar con el máximo dinamismo, evitando para ello, tanto apresuramiento como pérdida de tiempo; buscar una base amplia de consenso que arroje como resultado una decisión provista del necesario respaldo moral y político; mantener una actitud permanente de imparcialidad y equilibrio; y emplear plenamente los servicios de la Secretaría.

Ayala Lasso dejó en claro que de conformidad con el mandato que había recibido, su primer objetivo sería el de examinar la cuestión del establecimiento del cargo de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Recordó también que de igual importancia sería la fase complementaria del proceso, es decir, la de examinar los demás aspectos de la aplicación de las recomendaciones de la Declaración y el Programa de Acción de Viena (de conformidad con el párrafo 17 de la misma Declaración). Para vincular mejor la una etapa a la otra propuso que conceptualmente el proceso se lo aprecie como el dibujo de un círculo que sólo cuando se termine de trazar se podrá ver la periferia y su contenido. Al presentar las etapas de la negociación como un conjunto integral, satisfacía los distintos intereses y comprometía a todos a proceder de buena fe. Al mismo tiempo, pidió a las delegaciones evitar tomar acciones independientes y ajenas al trabajo mancomunado, pues esto pondría en entredicho las labores del grupo e impediría toda posibilidad de llegar a un consenso.

Crear un clima propicio para la negociación fue el primer objetivo del Presidente, y para ello era necesario generar un ánimo positivo de trabajo y transacción. A la luz del espíritu de confrontación que precedió el inicio de labores del grupo, esta tarea no resultaría fácil y sería tanto más compleja teniendo en cuenta que había delegaciones que no estaban ni siquiera dispuestas a aceptar la creación de este nuevo cargo. El presidente juzgó conveniente evitar un debate conceptual sobre la necesidad o no de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos y prefirió centrar la discusión sobre los aspectos descriptivos del puesto. Un vez colocados en ese plano, hasta las más renuentes delegaciones pudieron aceptar el concepto. Las discrepancias fueron cada vez menos sobre la razón de ser y más sobre la manera de ser de la nueva oficina. Este cambio de enfoque constituyó uno de los primeros grandes avances en la negociación.

La estrategia que empleó el Presidente fue muy sencilla: ir de lo relativamente fácil a lo más complejo de manera sistemática, venciendo etapas y terminando poco a poco, con la ayuda de todos, la obra que le había sido encomendada. Para asegurar el respaldo a este procedimiento que se proponía adoptar, tuvo el cuidado de celebrar amplias consultas con los representantes de las distintas tendencias en la sala, a saber, el MNA (Indonesia y Malasia), la Unión Europea y los Estados Unidos. También se reunió con representantes de las



Organizaciones No Gubernamentales, ONG. Recibió completo apoyo a su fórmula y en consecuencia invitó a las partes a que le hicieran llegar sus puntos de vista, por escrito, sobre los siguientes seis aspectos concernientes al tema:

- a) Forma de elección, quién lo elige, cuál sería la duración de su mandato;
- b) Condiciones personales que debería tener el Alto Comisionado;
- c) Marco de referencia del Alto Comisionado, especialmente en lo tocante a los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- d) Mandato del Alto Comisionado;
- e) Relaciones del Alto Comisionado con el sistema General de las Naciones Unidas. Presentación de informes, periodicidad de tales informes.
- f) Recursos humanos y financieros de la Oficina del Alto Comisionado.

La Negociación

Antes de empezar el proceso de negociación propiamente dicho, el Presidente del grupo hubo de enfrentar dos serios obstáculos a su gestión. El primero de ellos fue el recurrente tema de la imposición de una fecha tope –el llamado “deadline”-, para completar la consideración de este asunto. El segundo, concernía a la presencia o no, en las deliberaciones, de las ONG.

Según se ha indicado, la creación de este cargo se convirtió en un tema de capital prioridad para una delegación en particular. Se decía oficiosamente que para la delegación norteamericana el asunto era una “cuestión de honor”, pues al parecer la Representante Permanente en Nueva York, la Embajadora Madeleine Albright, había empeñado su palabra con el Presidente Clinton de lograr que se aprobara una resolución creando esta nueva oficina durante la sesión de la Asamblea General que transcurría.

Por otro lado, el Presidente de la III Comisión había indicado que el 29 de noviembre de 1993 sería el plazo para someter proyectos de resolución que podrían ser adoptados durante la sesión ordinaria de la 48ª Asamblea General, que fenecía en diciembre de 1993. Teniendo en cuenta que el grupo de trabajo apenas inició sus labores el 15 de noviembre, resultaba demasiado optimista esperar completar esta compleja tarea en tan corto tiempo. Además, el MNA se resistía a negociar bajo condiciones de presión.

El Embajador Ayala Lasso se rehusó a aceptar la imposición de un tiempo límite a su trabajo y nunca reconoció oficialmente que tal existiera. Sin embargo, en la práctica, sabía que había de por medio un hecho ineludible que obligaba al grupo a presentar algún proyecto de resolución en determinada fecha, si es que ésta iba a ser aprobada por la 48ª Asamblea General. Cuando hubo intentos para que él se pronunciara respecto de una fecha, se negó alegando que eso equivaldría al reconocimiento de un elemento restrictivo que no convenía al proceso de negociación. Ayala Lasso logró esquivar el escollo momentáneamente, lo cual le permitió iniciar la negociación y progresar de manera sustantiva, mas, pese a sus esfuerzos, el fantasma del plazo volvería a



visitar al grupo de trabajo en sus momentos más críticos. Felizmente, el Presidente de la III Comisión extendió el plazo para la presentación de esta resolución, lo cual le brindó al grupo los días necesarios para completar su labor.

El segundo obstáculo que enfrentó Ayala Lasso fue un posible debate procesal sobre la presencia o no de las ONG en el grupo de trabajo. Personalmente, él no veía impedimento ni de forma ni de fondo para permitir su permanencia en la sala, pues reconocía que muchas de ellas habían contribuido de manera positiva en la larga iniciativa de establecer la Oficina del ACDNUDH. Sin embargo, en la primera sesión hubo delegaciones, particularmente árabes y asiáticas, que se pronunciaron en contra pues por diversas razones de carácter político desconfiaban de su injerencia tanto con los medios de comunicación, como con las delegaciones. Por otro lado, hubo países, mayoritariamente del bloque Occidental, que insistían en que permanecieran en la sala.

La polémica en torno a la participación de ONG no era nueva para las Naciones Unidas y con frecuencia se manifiesta en las distintas reuniones que celebra la Organización. En la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos esta misma discusión ocupó varios días del encuentro. El Embajador Ayala Lasso estaba consciente de la gravedad que representaba el proceso, empantanar las negociaciones en asuntos meramente procesales, más aún cuando se disponía de tan limitado tiempo para llegar a un acuerdo. Para obviar este posible problema propuso a la sala permitir la presencia de las ONG pero solicitó a los miembros le autorizaran emplear su discreción, como Presidente, para disponer que las ONG se retiraran cuando el grupo deliberara sobre asuntos que él juzgase delicados. La fórmula recibió el completo apoyo del grupo y evitó a lo largo del proceso que se produjeran más comentarios y contratiempos al respecto. Este fue otro importante adelanto en la negociación. La fórmula, si bien no satisfizo por completo a ciertas delegaciones y ONG, fue apreciada, no obstante, como una medida salomónica.

Superadas estas dos primeras dificultades, el Presidente del grupo de trabajo empezó a receptar los comentarios a los seis puntos citados. Las delegaciones de Australia (en nombre de veinte delegaciones de diversas regiones), Indonesia (en nombre del MNA), Bélgica (en nombre de la Unión Europea), Brasil, México, Belice, Estados Unidos y Eslovenia, sometieron sus criterios respectivos por escrito.

Sobre la base de esos insumos, el Presidente ensambló varios cuadros que reflejaban las tendencias sobre cada uno de los aspectos bajo consideración, los cuales fueron distribuidos en la sala como documentos oficiosos. Sobre los primeros dos puntos fue relativamente fácil identificar elementos de consenso y construir la parte preambular que figuraría en los párrafos operativos del texto. Fueron mínimas las divergencias y donde las hubo, fue merced al espíritu de flexibilidad que demostraron las delegaciones que se las superó. Mucho más complejo sería negociar el mandato del Alto Comisionado y su relación con las distintas instancias de la ONU en el campo de derechos humanos. El



Embajador Ayala Lasso reconoció que le sería necesario disponer de un amplio respaldo para conseguir la aceptación general de sus propuestas en lo tocante a esta parte medular –y controvertida- de la resolución.

El 29 de noviembre, convocó discreta y privadamente a una larga jornada de trabajo en la Misión del Ecuador, a tres destacados delegados cuyo liderazgo en el grupo y posiciones moderadas representaban en buena medida las distintas corrientes que se venían identificando en las negociaciones. Este equipo trabajó sobre la base de varios cuadros, elaborados por los miembros de la Misión ecuatoriana, que resumían las diferentes opiniones que respondía a las seis preguntas planteadas por la Presidencia. El pequeño grupo fue paulatinamente hilvanando un proyecto de resolución que podría gozar de un respaldo general. Es necesario subrayar lo invaluable que resultó este recurso para el Presidente pues facilitó la negociación del grupo plenario ya que luego esos mismos delegados le servirían de importantes aliados en las deliberaciones. Con tal apoyo, Ayala Lasso logró reducir notablemente la resistencia a cuestiones que inicialmente parecían ser insalvables.

Casi al terminar la redacción del documento que sería presentado al grupo de trabajo, prevalecía entre el “petit comité” de redacción un espíritu de optimismo que permitía vislumbrar una salida favorable a esta larga y complicada faena. Sin embargo, esa tarde, el lunes 29, faltando pocos minutos para las seis horas, la Representante Permanente de los Estados Unidos llamó telefónicamente al Embajador Ayala Lasso para informarle que su delegación acababa de presentar a la Secretaría su propio proyecto de resolución (A/C, 3/48/L.59) Ciertamente la noticia fue desconcertante para Ayala Lasso que habrá interpretado esto como un gesto de desconfianza en sus esfuerzos. Se produjo entonces el momento más tenso de la negociación al introducir la delegación norteamericana este elemento de una manera poco leal, o cuando menos poco comedida.

El día siguiente, como era de suponer, la noticia provocó indignación. Esta acción unilateral de los Estados Unidos mereció severas críticas de todas las delegaciones, incluyendo las que venía coordinando estrechamente con ellos sobre el tema. Colocada en esa situación de aislamiento, la delegación norteamericana se vio forzada a explicar su acción y la propia Embajadora Albright se hizo presente en el grupo de trabajo a primera hora de la siguiente mañana. Al tomar la palabra, indicó que habían adoptado esa decisión únicamente como una medida preventiva para asegurar que en forma oficial, hubiera al menos un proyecto sobre la mesa. Ella recordó que aún existía mucha especulación sobre el plazo final para presentar resoluciones, pues la única fecha que había señalado el Presidente de la III Comisión, hasta el momento, era el 29 de noviembre. La delegación norteamericana quería evitar que por limitaciones de procedimiento se viera frustrado su objetivo de crear el puesto de ACNUDH durante la 48ª Asamblea General.

Albright trató de asegurar a Ayala Lasso que no debía interpretar este gesto como un desafío a su autoridad como Presidente del grupo. Dijo que tampoco



pretendía los Estados Unidos entorpecer las labores que allí se adelantaban. Le expresó que su delegación se encontraba plenamente satisfecha con la excelente conducción que él había demostrado y el importante progreso que se había alcanzado en sus pocos días al mando del grupo. Ella trató también de asegurarle que retirarían su documento una vez que el grupo de trabajo presentara su propia resolución y le reiteró que el deseo de la representación estadounidense era de trabajar sobre la base del proyecto presidencial que él se encontraba preparando.

En ese instante Ayala Lasso puso a prueba su autoridad frente al grupo de una manera dramática. En un tono firme, recordó el compromiso que él había exigido a todos para trabajar de buena fe. Consultó, entonces, a la sala si aún existía ese acuerdo. La respuesta que recibió fue un respaldo abrumador a su gestión. Minutos después repartió en la sala su propio documento. Los miembros quedaron sorprendidos e impresionados por la manera tan rápida en que había sido elaborado este texto presidencial. Consiguió que ágilmente se llegara a un acuerdo sobre la parte preambular de su proyecto de resolución. En adelante, las deliberaciones se basarían exclusivamente sobre los papeles de trabajo (working papers) que coordinó Ayala Lasso y no se volvió a hacer referencia a la propuesta norteamericana hasta el último día de las deliberaciones, cuando ésta fue retirada.

Una de las características sobresalientes de la negociación fue la manera como el Presidente procedió a aprobar rápidamente aquellos párrafos que él estimaba no presentaban mayor resistencia. En un inicio, esta metodología fue recibida por algunas delegaciones con sorpresa y quizá malestar pero pronto llegaron a reconocer que fue la manera más expedita de evitar prolongados debates sobre asuntos que ya habían sido ampliamente discutidos. De igual manera, permitió ir paulatinamente construyendo una resolución de consenso. Así también, mediante esta estrategia se pudieron superar pronto los aspectos menos controvertidos, lo cual dejó tiempo para considerar con mayor cuidado aquellos elementos de la resolución que más separaban a las dos tendencias. Cabe destacar que al final de la negociación, las críticas iniciales respecto a la aprobación ligera de los textos, se convirtieron en elogios para el Presidente. De esta manera, no sólo que avanzó en los trabajos con agilidad, sino que demostró su autoridad y confianza en sí mismo. Su actitud firme y decidida fue plenamente apreciada por la sala pues, como se sabe, este es un factor determinante para el éxito o el fracaso de una gestión.

Cuando los trabajos marchaban a buen ritmo, llegó el momento de que el Embajador Ayala Lasso se ausentara de Nueva York, según tenía previsto desde antes de que iniciaran las labores del grupo. Esta ausencia, aun cuando corta, le preocupó profundamente pues se debía producir en el momento más inoportuno para las delicadas deliberaciones del grupo. Consciente de que no convenía perder el ritmo de trabajo ni dejar escapar el ánimo constructivo que se había desarrollado en la sala, decidió solicitar a dos destacados Embajadores que dirigieran las labores del grupo durante su semana de ausencia. El Embajador Chew Tai Soo de Singapur y el Embajador Gilberto



Saboya, Representante Permanente del Brasil en Ginebra, aceptaron el encargo. Sus esfuerzos permitieron aprobar importantes párrafos operativos de la resolución.

Al Embajador Saboya –quien había presidido el grupo de redacción de la Conferencia de Viena- se le reconoce el mérito de haber logrado la aprobación del párrafo relativo a la obligación del Alto Comisionado de respetar la soberanía nacional, la integridad territorial y la jurisdicción interna de los Estados. Este aspecto del mandato del Alto Comisionado fue uno de los más controvertidos pues allí se sintetiza el debate contemporáneo en el Derecho Internacional entre la soberanía absoluta y la soberanía relativa de los Estados, en lo que a protección de los derechos humanos respecta. Desde un inicio varios países insistieron en hacer constar este elemento en el mandato del Alto Comisionado. Por otro lado, hubo delegaciones que tenía serios reparos con limitar de esta manera la capacidad de acción del nuevo funcionario. La transacción se logró mediante la inclusión de la frase “la promoción y protección de los derechos humanos es un preocupación legítima de la comunidad internacional”. Según esta fórmula, algunos podía interpretar que el concepto de la soberanía absoluta no constituye necesariamente un obstáculo insalvable para la defensa de los derechos humanos.

Tanto las contribuciones de Saboya como de Chew fueron indispensables, y evitaron en momentos críticos, innecesaria pérdida de tiempo y un posible estancamiento en la negociación.

a) La recta final

El Embajador Ayala Lasso regresó a Nueva York desde Quito y el 10 de diciembre retornó los trabajos del grupo. En su ausencia la delegación de Malasia había presentado un proyecto de enmiendas (A/C.3/48/59) al proyecto de resolución norteamericano como un medida preventiva -o quizá retaliatoria- que respondía a la actitud de desconfianza demostrada por los Estados Unidos cuando tomaron su decisión unilateral. Mientras tanto, se habían generado grandes expectativas respecto a la etapa final de las negociaciones pues en ésta se decidiría sobre algunos de los elementos más críticos y políticamente sensibles de la resolución. Los progresos que se habían registrado hasta ahora eran importantes y sin duda reflejaban una voluntad de flexibilidad. Sin embargo, todo ello habría sido en vano sin que se consiguiera un entendimiento general sobre los componentes de mayor controversia.

Ayala Lasso debía concretar una transacción entre concretar una transacción entre dos importantes puntos de discrepancia de su proyecto de resolución: el primero se refería a la concesión de cooperación internacional condicionada al respecto de los derechos humanos; y el segundo a la capacidad de iniciativa que tendría el Alto Comisionado.

En su propuesta, el Presidente señalaba que “el Alto Comisionado reconocerá la importancia de promover un desarrollo equilibrado y sostenible para todos



sin condiciones y asegurará la realización del derecho al desarrollo”. En este punto, la Unión Europea y Dinamarca insistieron firmemente en que se eliminara dicha referencia pues la condicionalidad era uno de los mecanismos que empleaban sus gobiernos en sus políticas de asistencia externa para el desarrollo. Estos Estados donantes argumentaban que sus ciudadanos no admiten que se preste cooperación técnica y financiera a gobiernos culpables de flagrantes violaciones de derechos humanos. Delegaciones como las de China, Malasia, India, Indonesia, Irán y Libia insistían en mantener en el texto el principio de la no condicionalidad. El argumento de fondo en este debate, que defiende la mayoría de los países en desarrollo, es que un pueblo que sufre violaciones de sus derechos humanos por parte del gobierno, no debe ser por ello castigado por la comunidad internacional al privársele de ayuda dirigida a satisfacer sus necesidades básicas, es decir, sus derechos económicos, sociales y culturales.

El otro importante punto de divergencia se refería a la capacidad de iniciativa que se facilitaría al Alto Comisionado. Sin ninguna duda, este fue el quid de todo el debate y de la naturaleza misma de este nuevo cargo. Según el MNA, el nuevo funcionario debía ser un simple asistente del Secretario General que tendría la tarea de hacer cumplir las decisiones de los órganos competentes del sistema, en materia de derechos humanos, es decir la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y al Comisión de Derecho Humanos. De acuerdo con los países occidentales, el Alto Comisionado se convertiría en una suerte de gran fiscal de los gobiernos con la capacidad de actuar en forma rápida para evitar o sancionar violaciones de derechos humanos e incluso apelar para ello, si fuera necesario, a la intervención del Consejo de Seguridad. Conceptualmente, para el primer grupo de países, la solución a los problemas de derechos humanos se debería buscar mediante la cooperación internacional y el diálogo con los gobiernos; para el segundo, el mecanismo más apropiado era la denuncia y la sanción.

Las propuestas occidentales, que figuraron en el proyecto presidencial, facultaban al Alto Comisionado a iniciar contactos discretos con gobiernos para proteger los derechos humanos y también, con el consentimiento del Estado en cuestión, iniciar acciones para el despliegue de misiones de conocimiento de los hechos (fact-finding missions). Las más candentes voces del MNA –cuyos gobiernos se sentían amenazados por un mecanismo potencialmente condonatorio- no iban a permitir que se concediera al ACNUDH semejante potestad.

Las posiciones de parte y parte sobre estos dos elementos fueron lo único que impedía lograr una resolución de consenso. Fortuitamente, en una consulta bilateral celebrada en la Misión ecuatoriana, se produjo una propuesta que ofrecía una salida al impasse que imperaba en esos momentos. La delegación norteamericana -que contaba para esto con el respaldo de la Unión Europea y Dinamarca- propuso a Ayala Lasso que cambio de la exclusión en el texto a la referencia sobre no condicionalidad, se aceptaría que se elimine la mención a las facultades del Alto Comisionado para tomar contactos con gobiernos y



desplegar misiones de conocimiento de los hechos. Ayala Lasso captó rápidamente el alcance de la propuesta pues esto permitiría negociar un truke entre los dos bloques. Esto lo haría obviamente de manera sutil, a fin de evitar un efecto contraproducente. El sabía que era supremamente importante para el MNA la eliminación de la referencia a misiones de conocimiento de hechos; confiaba en que logrado eso podría fácilmente convencerlos de retirar su insistencia sobre la mención a la no condicionalidad.

La estrategia tuvo éxito y el grupo de trabajo se encontraba finalmente a punto de aprobar por consenso el nuevo texto presidencial. Sin embargo, propuestas de última hora de las delegaciones de Malasia y Kenia amenazaban con estancar el proceso una vez más. El Presidente quiso terminar las deliberaciones ese día viernes 10 de diciembre, que coincidentalmente era el aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Mas no pudo concluir esa noche y se vio obligado a convocar para el día siguiente, sábado 11, una nueva reunión.

La sesión del día sábado fue convocada para las 10 de la mañana pero demoró más de dos horas en iniciarse, pues durante ese lapso el Presidente negociaba intensamente por separado con los distintos grupos para conseguir que se acepte la transacción entre los dos elementos citados con una referencia adicional en el texto al derecho al desarrollo. Con paciencia y habilidad, actuaba de intermediario entre las distintas delegaciones para obtener el respaldo que se requería para aprobar el texto.

Faltando minutos para la una de la tarde, Ayala Lasso finalmente logró su objetivo. Cuando dio la aprobación final que señaló uno de los párrafos pendientes, estalló un sonoro aplauso general en toda la sala; el ambiente fue electrizante. Días más tarde vendría la aprobación del texto en la tercera Comisión –tras el retiro del proyecto de resolución norteamericana y las enmiendas de Malasia- y finalmente la adopción en el plenario de la resolución número 48/141 de la Asamblea General, el 20 de diciembre de 1993. Sin embargo, el verdadero momento de triunfo se celebró ese sábado.

Se sintió que se había dado un paso histórico para la Organización. El ánimo entre las delegaciones al completar las negociaciones fue de regocijo pues habían iniciado un ejercicio que muchos creían estaba destinado al fracaso y lograron producir, en relativamente poco tiempo, un documento consensual sobre uno de los temas de mayor polémica pero de enorme importancia para los derechos básicos de las personas y para las Naciones Unidas. Como anécdota cabe mencionar que en ese instante de euforia, incluso las partes más adversarias en la negociación, se felicitaban efusivamente. Con absoluta razón y justicia, todos eran dueños de este triunfo.

Fue también un momento muy emotivo para la delegación ecuatoriana al encontrarse en el centro de este júbilo. En la fila que espontáneamente formaron las delegaciones para acercarse al podio y felicitar al Presidente del grupo por su labor, hubo un delegado de Sri Lanka que sintetizó en una frase



un sentimiento generalizado que merece siempre asociarse con este inolvidable evento: “En este día flamea muy alto la bandera del Ecuador”.

Breve análisis de la resolución 48/141

Titulada “Alto Comisionado para la promoción y protección de todos los derechos humanos, la resolución 48/141 contiene en su preámbulo los fundamentos sobre los que se basa la creación del nuevo cargo. Se destacan allí los elementos importantes respecto al derecho al desarrollo y los principios que deben guiar al Alto Comisionado en su gestión, como son la imparcialidad, objetividad y no selectividad. Se reconoce también la necesidad de efectuar los ajustes para adaptar, fortalecer y simplificar los mecanismos existentes de la Organización en el campo de derechos humanos. De particular importancia es la reafirmación de que son la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos los órganos responsables para la adopción de decisiones y formulación de políticas en esta esfera. De esta manera se despejan varias dudas respecto a una eventual relación orgánica entre el ACNUDH y el Consejo de Seguridad.

En la parte operativa de la resolución tras mencionar la creación del puesto, cuyo titular tendrá la categoría de Secretario General Adjunto, describe las cualidades que se funcionario debe reunir. Su nombramiento, para un mandato fijo de cuatro años renovable, corresponde al Secretario General con la aprobación de la Asamblea General.

Los elementos sobresalientes del mandato del Alto Comisionado han sido descritos en este ensayo pero conviene comentar que el texto final representa una ejemplar transacción. Bien se puede decir que es un documento que no contenta a plenitud a todas las partes que participaron en su elaboración pero paradójicamente, no es menos cierto que eso es lo que precisamente constituye el resultado de una buena negociación. El equilibrio es el elemento indispensable en todo entendimiento diplomático y por ello fue posible adoptar el texto sin oposición.

La designación del Alto Comisionado

Las expresiones de reconocimiento y gratitud para el Representante Permanente del Ecuador, tanto en la III Comisión como después del plenario de la Asamblea General, fueron numerosas y provenían de las distintas regiones y tendencias políticas de la Organización. La dinámica imprimida por él al trabajo del grupo, mediante la eficaz y expedita conducción de la Presidencia y por la presentación casi diaria de documentos de trabajo, permitió alcanzar un objetivo difícil dentro de un espacio limitado de tiempo. La destreza diplomática que exhibió el entonces jefe de la delegación ecuatoriana sigue siendo aún hoy, objeto de admiración en los comentarios de pasillo de la ONU.



La imagen de objetividad, constancia y firmeza que transmitía Ayala Lasso pronto le convirtió en el candidato más favorecido para ocupar el cargo de ACNUDH. Su popularidad en Nueva York, tras los acontecimientos de diciembre, llegó a opacar las aspiraciones de otros candidatos.

Por cierto, no faltaron criterios disonantes respecto al nombramiento de José Ayala Lasso. Hubo quienes sostenían que el candidato carecía de experiencia en el campo de los derechos humanos. Hubo otros que sacaron a relucir el hecho de que éste sirvió en los años 1977 y 1978, a un gobierno de facto, responsable de abusos de derechos humanos, según los que diseminaron el dato.

La primera afirmación se fundamentó en una circunstancia objetiva: Ayala Lasso no era perito en el tema. La segunda aseveración, cuya validez no se entrará a comentar, se estima estaba cargada de consideraciones más bien de orden político. Algunos creen que tenía por objetivo restar fuerza a la creciente candidatura del ecuatoriano, acaso para favorecer a otra. Vale destacar que el propio Departamento de Estado norteamericano indicó a la prensa que el ex – Canciller ecuatoriano no se encontraba de ninguna manera vinculado a esas acusaciones.

Ninguna de las dos aseveraciones logró contener el avance de la postulación de Ayala Lasso, que emergió, además, como una iniciativa de las propias delegaciones en Nueva York. Estas querían que el cargo lo ocupara una persona con las características que había exhibido el entonces Representante Permanente del Ecuador.

Numerosas delegaciones de la amplia gama política y regional representada en la ONU, solicitaron audiencia con el Secretario General Boutros Ghali para expresarle sus deseos de que fuera designado el diplomático ecuatoriano. La propuesta fue favorablemente acogida y el nombramiento se aprobó sin demora en la Asamblea General con el respaldo unánime de 184 Estados Miembros. Es pertinente señalar la renuencia con que Ayala Lasso recibió la sugerencia de postular al cargo, tanto por las grandes expectativas generadas, como por su convicción de que simplemente había cumplido a cabalidad un encargo por lo que no esperaba ningún reconocimiento especial. Por encontrarse ausente de Nueva York a fines de diciembre de 1993 y principios de enero de 1994, estuvo al margen de todas las gestiones que hicieron las delegaciones ante el Secretario General para impulsar su designación.

Un breve análisis de su gestión

Ayala Lasso asumió el cargo el 28 de febrero de 1994 e inició sus gestiones desde Ginebra el siguiente 5 de abril. El próximo día fue derribado, “en circunstancias sospechosas”, el avión presidencial que transportaba a los Jefes



de Estado de Rwanda y Burundi. Este doble magnicidio desató en pocos días uno de los más horripilantes genocidios jamás conocidos en el continente africano. Al advertir la magnitud de la crisis, que tanto gobiernos como el Consejo de Seguridad miraron con impotencia, el flamante Alto Comisionado hubo de trasladarse a la zona de conflicto para intentar detener la carnicería y así pasó la prueba de fuego. Su presencia allí consiguió atenuar considerablemente las atrocidades y su gestión fue luego reconocida por la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social.

Un año después de haber establecido la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) podemos ensayar una suerte de análisis sobre cómo se han cumplido las expectativas que esa iniciativa generó. Una evaluación integral es todavía prematura.

Los hechos permiten identificar dos importantes aspectos que han colocado obstáculos a la labor de esa oficina. El primero de ellos se refiere a la falta de recursos financieros y administrativos para que ésta opere adecuadamente y cumpla su titánica tarea. Lamentablemente, el apoyo económico no ha correspondido en igual medida al interés político que impulsó y finalmente permitió la creación del nuevo puesto. Afortunadamente, los Estados han tomado conciencia de aquello y durante el Debate General de la 49ª Asamblea General, numerosos jefes de Estado y Cancilleres relevaron el interés de sus gobiernos para que se dote a la OACNUDH con los suficientes fondos y recurso administrativos.

El otro impedimento ha sido una resistencia a la relación estructural y jerárquica que fijó la resolución 48/141, entre la OACNUDH y el Centro de Derechos Humanos, radicados ambos en Ginebra. La Asamblea General fue lo suficientemente explícita cuando decidió que “el ACNUDH será el funcionario de las Naciones Unidas que tendrá la responsabilidad principal respecto a las actividades de la Organización en materia de derechos humanos... y se encargará de la supervisión general del Centro de Derechos Humanos”. Lo que no pudo prever la Asamblea fue que tras no ser designado para ocupar el cargo de Alto Comisionado, el Directo del Centro de Derechos Humanos, Ibrahim Fall, habría querido proyecta al Centro como una entidad paralela que no formaba parte ni estaba supeditada a la OACNUDH. Esa visión no obedece a la lógica que inspiró a los autores de la resolución 48/141 que pretendían precisamente, concentrar las múltiples actividades de la ONU en el campo de derechos humanos, bajo la autoridad de un funcionario principal. Afortunadamente, parecen haberse limado asperezas entre los dos funcionarios, en Ginebra, que al momento se encuentran obrando en una relación calificada de “simbiótica” por el ACNUDH, bajo el entendido de que este define las orientaciones de política y la prioridad de acción en tanto que el Centro ejecuta esas políticas.

Otro alto funcionario de la ONU que ha tratado de demostrar un adecuado respaldo político y logístico a la OACNUDH ha sido, en la opinión de muchos gobiernos, el propio Secretario General. Su indiferencia ante la creación del



puesto, que ya se indicó anteriormente, parecía no haber modificado a la luz del mensaje que transmitió la resolución 48/141. Pese a cualquier resistencia, el ACNUDH no ha dejado de tener una amplia base de apoyo entre las partes que se sienten muy identificadas con esta obra de su propia creación. El ACNUDH debe aprovechar ese aval para llevar adelante durante su mandato, un programa de trabajo que responda a las expectativas que acompañaron al ideal de contar con esta institución.

Conclusiones

La dinámica actual de las relaciones internacionales ha determinado que el Alto Comisionado tenga que jugar, inevitablemente, un papel eminentemente político. Su capacidad de acción y su credibilidad dependerán en buena parte de cómo los gobiernos juzguen su gestión. Para ello deberá demostrar equilibrio y firmeza evitando convertir a la Oficina en un instrumento susceptible de favorecer selectivamente a determinadas tendencias políticas.

Con cierta creatividad el Alto Comisionado podría, por ejemplo, reforzar, dinamizar y ojalá despolitizar algunos de los mecanismos de derechos humanos que operan dentro del ámbito de la Organización. Podría, además, promover el ejercicio del derecho al desarrollo. Puede, asimismo, aprovechando la confianza que han depositado en él todos los Estados, entablar diálogos con gobiernos que anteriormente se han resistido a discutir el tema de derechos humanos con las instancias respectivas de la ONU. Con la autoridad legal y moral que le han concedido los Estados, el ACNUDH puede asistir positivamente para que se elimine el matiz antagónico que ha caracterizado el debate sobre los derechos humanos. Aquí vale destacar el interés del primer ACNUDH en dialogar con todos los gobiernos y encomiar el hecho de que los primeros Estados que visitó para solicitar su colaboración y discutir asuntos de derechos humanos en sus países eran del mundo desarrollado: Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Japón y Suecia.

Existe la posibilidad de abrir un nuevo camino en el campo de los derechos humanos pero no hay que perder de vista que el ACNUDH no es más que el reflejo de la voluntad colectiva de la Organización y sus miembros, sin cuyo respaldo le será imposible llevar adelante su difícil mandato. Por suerte, existe gran optimismo de que se seleccionó bien a la persona que trazaría ese sendero.

El Alto Comisionado posee la rara oportunidad de hacer un gran aporte al mejoramiento de la vida de millones de personas que en todas las latitudes, culturas y sistemas políticos y económicos del mundo padecen injusticias. Confiamos en que, con el respaldo de los gobiernos, la ONU y las ONG su gestión será fructífera. El primer y más importante apoyo ya le fue dado mediante una resolución de aceptación universal con la cual quedó creado el cargo. Esto expresó la voluntad global de enfrentar mancomunadamente, a través de un nuevo portavoz de la esperanza, el desafío y la obligación de



elevar la dignidad del ser humano. Tenemos fe en que el primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sabrá responder con altura a este reto que le ha asignado la historia.

Bibliografía

Clark, Roger Stenso, "A United Nations High Commissioner for Human Rights". Martinus Nijhoff Press. La Haya, 1972.

U.N. Docs. A/ CONF. 175/23

La Declaración y Programa de Acción de Viena, 12 julio, 1993.

U.N. Docs. A/48/632/Add.4.

Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe de la Tercer Comisión. 17 diciembre de 1993.