



## HACIA LA DEFINICIÓN DEL ROL DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

PHILIP ALSTON\*

### I. INTRODUCCION

En marzo de 1997, el primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACDH) renunciaba, luego de casi tres años en el cargo. Las consideraciones sobre la importancia del cargo difieren considerablemente. Algunos lo han visto meramente como "un pequeño paso hacia los derechos humanos"<sup>1</sup>, mientras que otros lo han caracterizado como "un símbolo de la aspiración de la humanidad en conseguir mayor dignidad para todos los seres humanos"<sup>2</sup>. En ocasión de anunciar la designación de un nuevo ACDH, en junio de

\* Profesor de Derecho Internacional, European University Institute, Florencia.

Traducido por Leonardo G. Filippini y Julieta Rossi.

<sup>1</sup> Cerna, "A small step forward for human rights: the creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights", 10 *The American University Journal of International Law and Policy* (1995), pág. 1265.

<sup>2</sup> Clegham, "Creating the High Commissioner for Human Rights: the outside story", 5 *EJIL* (1994), págs. 556-567. Ver, asimismo, Lord, "The United Nations High Commissioner for Human Rights: challenges and opportunities", 17 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* (1995), pág. 325; y Tishchenov, "The UN High Commissioner for Human Rights", 1 *Moscow Journal of International Law* (1995), pág. 31.

1997, el secretario general de las NU, Kofi Annan, expresó que se trataba, "probablemente, de uno de los más importantes nombramientos que ten[dría] oportunidad de efectuar...". Amnistía Internacional había sugerido previamente, y de manera algo hiperbólica, que el designado "dar[ía] forma a la agenda de los derechos humanos del próximo siglo...".<sup>3</sup>

El análisis que sigue intenta considerar cuidadosamente logros y defectos del ACDH al momento en que el bastón de mando está pasando de manos de José Ayala-Lasso, un diplomático ecuatoriano cauto y de bajo perfil pero muy experimentado, a Mary Robinson, una abogada experta en derechos humanos, ex Presidente de Irlanda. El núcleo del artículo consiste en determinar en qué medida la naturaleza del cargo y el adecuado rol que debe asumir su titular han sido clarificados por la experiencia adquirida hasta hoy.

## II. ANTECEDENTES DEL ESTABLECIMIENTO DE LA OFICINA

Entre 1945, año en el que un significativo compromiso para promover y proteger los derechos humanos fue consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, y 1993, cuando la segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos se celebró en Viena, la comunidad internacional logró enormes progresos en relación con los derechos humanos. Esto resultó particularmente cierto en cuanto a la aceptación de los principios en sí mismos, al desarrollo de estándares detallados y, en muchos casos, legalmente establecidos, a la formación de un número de procedimientos, aunque relativamente primitivos, para responder a las violaciones y al establecimiento de un rudimentario aparato burocrático para colaborar con esos esfuerzos. Pero, sin perjuicio de la importancia de estos logros, existía también

<sup>3</sup> Transcripción de la Conferencia de Prensa del Secretario General Kofi Annan, un Press Release SG/SM/6255, 12-VI-1997, pág. 9.

<sup>4</sup> "New High Commissioner for Human Rights Must Confront Human Rights Abusers", Amnesty International News Release, Amnesty Doc. AI Index: IOR 40/05/97, 21-II-1997.

una cantidad de importantes falencias que requerían ser remediadas<sup>5</sup>.

Entre ellas, la principal era el hecho de que la maquinaria que había sido establecida para lidiar con las violaciones serias a los derechos humanos fue, peculiarmente, equipada en forma deficiente para responder con efectividad o consistencia a la mayoría de tales situaciones. Hasta fines de 1993 el principal recurso a disposición de los órganos de derechos humanos (principalmente la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos) consistía en establecer relatores especiales o mecanismos temáticos (dirigidos a "materias" como tortura, ejecuciones arbitrarias, desapariciones, detenciones arbitrarias, etc.) y en los buenos oficios del secretario general. Los resultados obtenidos gracias a estas técnicas variaron considerablemente de una situación a la otra. Triunfaron en dar sustancia al principio de responsabilidad y, en algunos casos, en mejorar la situación de los derechos humanos. Pero, en el mismo orden de ideas, la comunidad de los derechos humanos se encontraba sumamente consciente de las severas deficiencias de la maquinaria como un todo. Muchas situaciones escaparon a la atención que claramente demandaban, informes críticos denunciaron una dispar respuesta y, en oportunidades, su completa ausencia y los diferentes mecanismos se hallaban descoordinados y lejos de estar jerárquicamente estructurados.

A la vez, existían otras deficiencias obvias. Los derechos económicos, sociales y culturales eran largamente ignorados, y los esfuerzos para lograr que el derecho al desarrollo fuese considerado seriamente no habían resultado fructíferos. Los derechos humanos se hallaban aislados dentro del sistema de Naciones Unidas como conjunto y trataban con sólo un muy reducido número de unidades especializadas. Los fondos disponibles resultaban inadecuados y la principal unidad dentro de la Secretaría de Naciones Unidas —el Centro de Derechos Humanos—, no contaba con recursos suficientes y se encontraba ineficiente y pobremente equipada para llevar a cabo las tareas que se le estaban requiriendo. El responsable del Centro tenía escaso peso frente a sus contrapartes en cualquier otro ámbito del sistema cuando era necesario coordinar esfuerzos.

<sup>5</sup> Vid., en general, Alston, P. (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (1992, 2da. ed., a aparecer en 1998).

El final de la guerra fría brindó oportunidades para una mejor cooperación como resultado de la finalización de la intensa rivalidad entre las superpotencias. Pero el optimismo inicial fue rápidamente opacado por la cantidad, intensidad y complejidad de los conflictos generados por el dramático cambio de circunstancias en muchos países. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena, en junio de 1993, se contrapuso a estos antecedentes y fue considerada, en general, como una oportunidad crucial para remediar, al menos, algunas de esas falencias. El contenido central de las reformas propuestas por las ONGs más relevantes y por los principales gobiernos fue la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>6</sup>.

Similares propuestas habían sido incluidas y excluidas de la agenda internacional desde finales de los cuarenta, cuando los franceses habían propuesto un "procurador general para los Derechos Humanos", un cargo similar en su concepción al "Advocate-General" en la Corte Europea de Justicia. En 1950 y, nuevamente, en 1963, las ONGs patrocinadas por los gobiernos de Uruguay y Costa Rica, respectivamente, habían presionado para la designación de un Alto Comisionado cuya principal función sería la promoción del respeto por las dos convenciones internacionales sobre Derechos Humanos<sup>7</sup>. Un tercer in-

<sup>6</sup> Nowak, M. (ed.), *World Conference on Human Rights, Vienna, June 1993* (1994); y *Center for the Study of the Global South, Evaluating the Vienna Declaration: Advancing the Human Rights Agenda* (1994).

<sup>7</sup> *Vol. Consultative Council of Jewish Organizations, A United Nations Attorney-General or High Commissioner for Human Rights: A Memorandum Submitted to the Commission on Human Rights* (1950); Macdonald, "United Nations High Commissioner for Human Rights", 5 *Canadian Year Book of International Law* (1967); Note, "UN High Commissioner for Human Rights: A Call for Support", 30 *International Commission of Jurists Bulletin* (1967) 1, págs. 84-117; Clarke, R. S., *A United Nations High Commissioner for Human Rights* (1972); Macdonald, "United Nations High Commissioner for Human Rights: The Decline and Fall of an Initiative", 19 *Canadian Year Book of International Law* (1973), pág. 40; Humphrey, "United Nations High Commissioner for Human Rights: The Birth of an Initiative", 11 *Canadian Year Book of International Law* (1973), pág. 220; Rycraft, "United Nations High Commissioner for Human Rights: A Proposed International Government Control Agency", 4 *Rutgers Camden Law Journal* (1973), pág. 237.

tente tuvo lugar entre 1977 y 1983<sup>8</sup>. En su mayor parte, parecía que estos esfuerzos habían obtenido éxito únicamente en provocar la oposición de un gran número de gobiernos que temían la intervención en sus asuntos internos, un programa de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos más intrusivo y efectivo, y una agenda política occidental poco reservada.

A pesar de las prolongadas negociaciones, la Conferencia de Viena no pudo acordar ninguna propuesta específica y el tema fue derivado a la Asamblea General. Debido a que compromisos de este tipo suelen ser meramente un preludio para el aniquilamiento de las propuestas, resultado sorpresivo para muchos observadores que la Asamblea fuera capaz de conseguir un acuerdo consensuado el 20 de diciembre de 1993<sup>9</sup>. José Ayala-Lasso, el entonces representante permanente de Ecuador ante las Naciones Unidas y ex ministro de Relaciones Exteriores, fue nombrado Alto Comisionado en febrero de 1994, y asumió el cargo el 5 de abril de ese año<sup>10</sup>. Varios factores ayudan a explicar este logro: la campaña concertada por las ONG, dirigida principalmente por Amnistía Internacional<sup>11</sup>; el fuerte apoyo brindado por una nueva administración de los Estados Unidos de Norteamérica, ansiosa por conseguir una política que la distinguiera de su predecesora; el apoyo uniforme de los países de Europa Central y Oriental, que anteriormente se habían opuesto a cualquier designación, y la hábil negociación diplomática en la cual Ayala-Lasso jugó un papel principal.

<sup>8</sup> Graedtch, "On The Sixth Version of the Proposal for A High Commissioner for Human Rights", 4 *GDR Committee Human Rights Bulletin* (1978), pag. 26; *Summary of information regarding consideration by United Nations organs of the question of the establishment of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/28 (1982); y *Report of the informal working group on the question of the establishment of a United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/36 (1982).

<sup>9</sup> Asamblea General, Res. 48/141 (1993).

<sup>10</sup> Fue ministro de Asuntos Exteriores desde 1977 hasta 1979 y ha sido embajador permanente ante las NU desde 1989. Tenía 62 años de edad cuando asumió como ACHR.

<sup>11</sup> Amnesty International, *Facing Up to the Failures: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations*, Amnesty Dec. IOR 41/16/92, Dec. 1992.

Inevitablemente, la fórmula que consiguió imponerse tuvo todas las ventajas y desventajas de un típico compromiso diplomático multilateral<sup>12</sup>. Busó responder a cada uno de los problemas identificadas por los grupos clave: el derecho al desarrollo fue destacado, grandes esperanzas fueron depositadas en la función de coordinación, la Oficina sería sensible a las violaciones y fortalecería a la Secretaría en su conjunto. Pero muchos de los componentes que fueron combinados en una única resolución no contribuyeron a un todo coherente y, ciertamente, no emanaron de ninguna visión clara sobre la función de la Oficina. Éstos eran problemas para ser resueltos en la práctica, sujetos al balance de las presiones encontradas, al curso de los eventos políticos, a la personalidad del Alto Comisionado y a sus relaciones con sus pares en la Secretaría y en los gobiernos y con su jefe, el secretario general de las Naciones Unidas.

Los primeros tres años en el cargo del ACDH proveen una base sobre la cual identificar con razonable claridad los temas centrales que se encuentran en los primeros puntos de la agenda. Ellos incluyen la relación entre el Alto Comisionado y el resto del sistema de Naciones Unidas, la disponibilidad de fondos y personal, y el modo en que un amplio, aunque impreciso mandato debe ser ejercido.

### III. LA FUNCIÓN DEL ALTO COMISIONADO DENTRO DEL SISTEMA

La Resolución que estableció la Oficina señaló que "el Alto Comisionado... será el funcionario de las Naciones Unidas con primordial responsabilidad respecto de las actividades de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos bajo la dirección y

<sup>12</sup> Vid. Clapham, *supra* nota 2, y "The High Commissioner for Human Rights and the UN Secretariat", a aparecer en Alston, *supra* nota 5; Cook, "The Role of the High Commissioner for Human Rights: One Step Forward or Two Steps Back?", en *Panel on Human Rights: Implementation through the United Nations. Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law, 85th Meeting*.

autoridad del secretario general"<sup>13</sup>. Esto genera importantes dudas tanto acerca de la autoridad vertical como de la horizontal. Esta última es considerada más abajo, en el contexto de la coordinación (véase punto V, D).

En términos de autoridad jerárquica, el secretario general al momento de la creación del cargo, Boutros Boutros-Ghali, dejó en claro que no deseaba una oficina como ésa<sup>14</sup>. Una vez creada, de todos modos, tomó dos precauciones: designó a un diplomático cauto, sin credenciales en derechos humanos y con antecedentes de activa oposición a cualquier consideración sobre asuntos de derechos humanos por el Consejo de Seguridad. Y, más importante, decididamente rehusó esclarecer la naturaleza de la relación entre el responsable del Centro de Derechos Humanos, Ibrahim Fall (un frustrado aspirante al puesto senior) y el Alto Comisionado. Esto permitió, en verdad alentó, una cinchada política entre dos funcionarios de rango que paralizó o interrumpió muchos aspectos del trabajo del Centro, facilitó una polarización en el *staff* y aseguró que ambos hombres estuvieran preocupados con las disputas burocráticas a expensas del desarrollo de cualquier dirección política clara y sustantiva. Este resultado sólo pudo haber sido dispuesto por un secretario general que era claramente consciente del estancamiento y que actuó únicamente para asegurar que ninguna resolución fuera alcanzada. Cualesquiera sean los logros que puedan atribuirse al Sr. Boutros-Ghali (y son muchos), la contribución al fortalecimiento del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas no se encuentra, verdaderamente, entre ellos.

Como resultado de esta maniobra, el primer Alto Comisionado, no obstante su jerarquía formal, fue incapaz de establecer una satisfactoria línea de autoridad sobre el *staff* del Centro de Derechos Humanos, quedando imposibilitado para

<sup>13</sup> Asamblea General, Res. 48/743 (1993) párr. 4.

<sup>14</sup> El día anterior a la inauguración de la Conferencia de Viena Boutros-Ghali colaboró con un artículo en el *Washington Post* del 9-VI-1993 en el que escribió: "Este es un momento para... diplomacia discreta... Las soluciones no pueden ser impuestas desde la cúpula. Propuestas para nuevas burocracias [etc.]... probablemente sólo despiertan descontento y resistencia...".

disponer en forma definitiva aun de los recursos muy inadecuados con los que contaba en el Centro. El Alto Comisionado inició una amplia revisión del gerenciamiento del Centro, que fue asumida por Price Waterhouse y que aún se encuentra en proceso de implementación. La reestructuración se hallaba largamente postergada, pero está lejos de ser claro que la fórmula correcta haya sido identificada o que será capaz de cambiar la idiosincrasia del Centro en la medida necesaria. En su discurso de despedida, Ayala-Lasso proclamó orgullosamente que estaba dejando a su sucesor "una novedosa, moderna y eficiente institución, libre de los defectos y dificultades que habían causado tantos problemas en el pasado..."<sup>15</sup>. Sin embargo, la descripción del Centro de Derechos Humanos realizada por Human Rights Watch como "muy criticado y debilitado" parece mucho más ajustada a la realidad<sup>16</sup>.

#### IV. RECURSOS Y PERSONAL

Una conjetura, no establecida formalmente, que parece haber sido compartida por quienes propusieron el cargo y por aquellos temerosos de conferirle demasiado poder, estimaba que serían provistos fondos y personal muy limitados. Las asignaciones de recursos realizadas hasta el momento, que quizás también reflejan la propia renuencia del secretario general Boutros-Ghali a ver creado un puesto como ése, han confirmado una determinación política y financiera a hacer funcionar la Oficina con bajísimo presupuesto. Durante los primeros dos años, se otorgó un presupuesto de dólares 1.471.400 al Alto Comisionado, de lo que resultó un *staff* de tres profesionales y un muy limitado presupuesto para viáticos y operaciones. Los requerimientos para incorporar otro miembro al equipo de su Oficina durante 1996 fueron estériles, así como también lo fueron los pedidos para convertir a una gran cantidad de puestos temporarios en el Centro de Derechos Hu-

<sup>15</sup> Discurso del 10-III-1997. Vid. en el website del actor en: <http://www.unhcr.ch/HTML/menu2/3w/chr53E.htm>, at 4.

<sup>16</sup> Nota al secretario general de su. del 7-III-1997. Vid. en el website de HRW en: [gopher.gopher.igc.apc...0000nc/hrw/general/940](http://gopher.gopher.igc.apc...0000nc/hrw/general/940), at 2.

manos en puestos efectivos, que fueron diferidos hasta el resultado de la reestructuración. Un recorte adicional del 6% en el presupuesto global de las Naciones Unidas fue también aplicado al Alto Comisionado y al Centro en febrero de 1996 (A/S/19641). El resultado ha sido un círculo vicioso en el cual la importancia de una reestructuración fundamental ha sido ampliamente reconocida, pero el otorgamiento de los recursos humanos adicionales con los cuales llevar a cabo esta tarea ha sido pospuesto hasta que esté claro que la reestructuración ha sido un éxito.

Al mismo tiempo, el número de tareas asignadas al Alto Comisionado ha seguido expandiéndose en forma bastante dramática en el caso de las actividades sobre el terreno. El Alto Comisionado, de esta manera, ha sido obligado a suplir los recursos completamente inadecuados a su disposición mediante la búsqueda de contribuciones para propósitos especiales voluntarias y extrapresupuestarias. La operación de Ruanda, por ejemplo, que es la única operación de campo a ser financiada casi enteramente sobre una base voluntaria, costó cerca de 10 millones de dólares en 1996. Esto condujo a la creación de un Fondo Voluntario para el Sustento de las Actividades del Alto Comisionado/Centro de Derechos Humanos<sup>17</sup>. Dentro de ese fondo, 25 millones de dólares han sido procurados para un Fondo para Actividades de Derechos Humanos sobre el Terreno. Aunque las contribuciones han sido esperadas, no han resultado especialmente predecibles ni garantizadas. Una situación en la cual semejante fracción del presupuesto global del Alto Comisionado se encuentra sujeta a los antojos de gobiernos individuales y a los vaivenes de sus propias situaciones presupuestarias, es altamente insatisfactoria.

## V. DEFINICIÓN DEL MANDATO

El mandato del Alto Comisionado ha sido siempre el punto más controvertido. Al final de las negociaciones, la solución que reunió consenso fue una combinación de vaguedad y amplitud. La primera característica aseguró que no fuera conferido

<sup>17</sup> UN Doc. A/S/196 (1996), parág. 121.

ningún mandato específico e independiente de verificación, el rol de coordinación permaneció limitado e impreciso, responder a violaciones era sólo una parte de un mandato genérico, y cuestiones de personal y financiación quedaron largamente desatendidas. La segunda, consiguió que se prestase igual atención a ambos conjuntos de derechos —económicos, sociales y culturales, civiles y políticos—, así como también al derecho al desarrollo, y también logró que se pusiera énfasis sobre aquellas actividades “no agresivas” tales como, por ejemplo, la educación para los derechos humanos, programas de información pública y la provisión de asistencia técnica (“servicios de consultoría”). Mientras que la generalidad del mandato deja al Alto Comisionado una gran cuota de arbitrio, su disposición esencial requiere que él o ella desempeñe “un papel activo... [para] prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo...”.

El primer Alto Comisionado buscó concentrar sus actividades de una manera más acotada<sup>14</sup>. De este modo manifestó a la Comisión sobre Derechos Humanos en febrero de 1995 que sus principales tareas eran: medidas urgentes, prevención, asistencia técnica, coordinación y cooperación. Pero el hecho de que su mandato careciera de una duración definida, combinado con las grandes expectativas que tenían las ONGs, por un lado, y las preferencias de muchos gobiernos de que tuviera un desempeño limitado, poco influyente y consensuado, por otro, obligaron al Alto Comisionado a caminar por una cuerda floja. Mientras que dio pasos en diferentes direcciones durante sus tres años en ejercicio, fracasó en desarrollar alguna visión clara del papel que la Oficina podría jugar. Los desafíos encarados pueden ser mejor ilustrados mencionando las diferentes respuestas a las principales actividades desarrolladas por el Alto Comisionado hasta el presente.

#### *A. Medidas urgentes*

El 6 de abril de 1994, exactamente un día después de que Ayala-Lasso asumiera sus funciones, la situación en Ruanda

<sup>14</sup> Vid., en general, *Reports of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Docs. A/49/36 (1994); A/50/36 (1995); y A/51/36 (1996); *The High Commissioner for Human Rights: An Introduction, Making Human Rights a Reality*, United Nations publication, Sales No. HR/PUB/HCHR/96/1.

estalló después de que se derribara el avión del Presidente. Las acciones genocidas que luego sucedieron demandaron una respuesta de las Naciones Unidas y, para su crédito, Ayala-Lasso aceptó el desafío. Visitó el país y luego consiguió apoyo para una sesión de emergencia de la Comisión (la tercera en la historia). La Comisión designó un Relator Especial pero también, a sugerencia de Ayala-Lasso, acordó enviar seis monitores (*monitors*) para los derechos humanos. Aunque el número buscado ascendía a ciento cuarenta y siete, Ayala-Lasso no poseía fondos y sus esfuerzos se encontraban a merced de pedidos especiales a gobiernos donantes. Aun cuando algunos fondos eran esperados, el Centro de Derechos Humanos se mostró incapaz de montar una operación semejante. Tal como Ayala-Lasso manifestó a la Asamblea General en noviembre de 1994, la operación fue "un éxito político pero un fracaso logístico". No obstante ello, un importante precedente había sido establecido y el gerenciamiento de la misión fue sustancialmente mejorado mediante la designación, en 1995, del ex-secretario general de Amnistía Internacional, Ian Martin, como director. En febrero de 1997, hubo un total de ciento setenta y cuatro personas en Ruanda bajo los auspicios del ACDD. Al mismo tiempo, Ayala-Lasso estaba propugnando un aumento de ese *staff* hasta trescientos miembros. Para ese tiempo, sin embargo, no los estaba calificando como monitores sino como observadores (*observers*), cuya tarea era "proveer al Gobierno de consultoría técnica, asistencia, entrenamiento, educación, e información relativa a derechos humanos... de manera de facilitar la misión de reconstruir Ruanda"<sup>19</sup>.

Las críticas también han señalado la disparidad entre el tiempo y recursos dedicados a Ruanda por el Alto Comisionado y su relativamente bajo perfil respecto de otras importantes amenazas a los derechos humanos. Aunque envió una misión a Chechenia, ésta fue comparativamente tardía y tuvo pocos resultados visibles.

### B. Prevención

Una crítica persistente hacia la acción de la ONU en materia de derechos humanos se refiere a su naturaleza esen-

<sup>19</sup> HCHR News, vol. 1, no. 9, Dec. 1996-Jan. 1997, pag. 3.

cialmente reactiva. En consecuencia, cuando los sucesos en Burundi parecían tomar el mismo camino que aquellos de la vecina Ruanda, el Alto Comisionado estableció una oficina compuesta por diez personas en Bujumbura para supervisar un programa técnico de cooperación a fin de proveer capacitación en derechos humanos a funcionarios gubernamentales, militares, jueces, policías y otras. Los monitores no estaban incluidos en el programa hasta que la Asamblea General y la Comisión los reclamó. A pesar de que otras situaciones serían igualmente candidatas apropiadas para que se establecieran medidas preventivas de esa naturaleza, se ha sentado un precedente útil. En el mensaje del día de los Derechos Humanos en diciembre de 1996, el Alto Comisionado hizo notar con orgullo que cuando él ocupó el cargo no había casi personal de derechos humanos sobre el terreno: hoy hay más personal en el campo que en los cuarteles<sup>70</sup>.

Una importante, aunque un tanto demorada, iniciativa fue la apertura de una oficina compuesta por seis personas en Bogotá, Colombia, en abril de 1997. Sus objetivos declarados son:

Proveer asistencia técnica; monitorear la situación referente a los derechos humanos en el país; recibir quejas y denun-

<sup>70</sup> Hasta febrero de 1997 había sido establecido el siguiente personal sobre el terreno: Burundi: 31 (8 personal internacional de la ONU; 21 reclutados localmente del personal de la ONU; y 2 voluntarios de la OSCE). Camboya: 50 (11 personal internacional de la ONU; 33 reclutados localmente del personal de la ONU; y 6 voluntarios de la OSCE). Antigua República Yugoslava de Macedonia: 1 (reclutado localmente del personal de la ONU). Bosnia y Herzegovina: 9 (4 personal internacional de la ONU; 3 reclutados localmente del personal de la ONU; y 2 voluntarios de la ONU). Croacia: 6 (2 personal internacional de la ONU; y 1 voluntario de la ONU). República Federal de Yugoslavia: 4 (2 personal internacional de la ONU; 2 reclutados localmente del personal de la ONU). Abkhazia, Georgia: 1 (personal internacional de la ONU). Mongolia: 3 (reclutados localmente del personal de la ONU). Ruanda: 174 (36 personal internacional de la ONU; 44 reclutados localmente del personal de la ONU; y 85 voluntarios de la ONU; 21 provistos por la Comisión Europea; 4 cada uno provisto por Dinamarca y Noruega). Zaire: 3 (1 personal internacional de la ONU; 2 reclutados localmente del personal de la ONU). Gambia: 1 (personal internacional de la ONU).

Adicionalmente, consultores empleados en el Programa de Cooperación Técnica estuvieron trabajando en Latvia, Papua-Nueva Guinea, Togo, Malawi, Haití y Albania. El total es de 289. Fuente: Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, *Press Release Note/904*, 14-II-1997.

cias sobre violaciones a los derechos humanos y otros abusos, incluyendo infracciones de normas humanitarias...; tramitar las quejas y denuncias recibidas ante las autoridades nacionales y cuerpos apropiados en materia de derecho internacional de los derechos humanos y mecanismos en Ginebra; e informar periódicamente al Alto Comisionado, quien a su vez informa a la Comisión de Derechos Humanos<sup>21</sup>.

La lista de funciones ilustra claramente la razón por la cual varios observadores han permanecido un tanto ambivalentes respecto del desarrollo de una considerable presencia en el campo en ciertas situaciones. Cuestionan si el Centro para los Derechos Humanos se encuentra adecuadamente capacitado para emprender tales operaciones y temen que se transforme por omisión, en una agencia de operaciones, un rol para el cual no ha sido equipado, en detrimento de sus funciones esenciales de monitoreo y control<sup>22</sup>. Por otro lado, la Oficina de Colombia posee claramente el potencial para ser mucho más efectiva como observador que un relator especial operando sobre la base de una visita anual por dos semanas, y tiene la atracción adicional de ser capaz de responder directamente a las denuncias.

Los esfuerzos para establecer una "presencia en el campo" en Indonesia fueron, sin embargo, considerablemente menos exitosos. Después de que el Alto Comisionado presentó su informe ante la Comisión en el año 1996 sobre su visita a Indonesia y Timor Este, el presidente de la Comisión anunció un acuerdo provisional para "considerar la posibilidad de que el Alto Comisionado asigne un director de programa de la Oficina de HURD en Jakarta a fin de supervisar la implementación del acuerdo sobre cooperación técnica. Este funcionario tendría también acceso regular a Timor Este"<sup>23</sup>. Si se hubiese

<sup>21</sup> *HCRR News*, vol. 1, no. 9, Dic. 1996-Jan. 1997, pág. 2. La iniciativa estaba basada en una declaración del 23-IV-1996 emitida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/1996/23 (1996), pág. 297.

<sup>22</sup> Stapleton, E. G., "Amateurs Posing as professionals: The United Human Rights Field Operation in Rwanda", *Human Rights Tribune*, Jan./Jul. 1993, pág. 13.

<sup>23</sup> UN Doc. E/1996/23 (1996), pág. 281.

formalizado una iniciativa de tal naturaleza, habría existido un serio riesgo de que solamente se emprendieran actividades técnicas de cooperación y de que el Gobierno alegara haber cooperado abiertamente con el Alto Comisionado en respuesta a las violaciones denunciadas. De todas formas, el Gobierno de Indonesia anunció posteriormente que no se encontraba preparado para seguir adelante, incluso sobre esa base.

### C. Asistencia técnica

Durante la década pasada, el Centro para Derechos Humanos ha expandido considerablemente su rol en la provisión de asistencia en el diseño de proyectos legislativos, en la asistencia para el desarrollo de nuevas instituciones nacionales de protección a los derechos humanos, proveyendo capacitación y educación en materia de derechos humanos y otras actividades similares. Aunque el programa había sido establecido mucho tiempo antes de que el cargo de Alto Comisionado fuera creado, Ayala-Lasso fue especialmente activo en ofrecer asistencia a los países que visitó, incluyendo el establecimiento de varias oficinas de campo, mencionadas anteriormente. En su discurso de despedida a la Comisión de Derechos Humanos, Ayala-Lasso señaló que procuró expandir el programa "al máximo nivel", resultando "más de cuatrocientas actividades de cooperación técnica" en 1996 solamente<sup>24</sup>. Los críticos han cuestionado si ésta debería ser una preocupación prioritaria; si dicha asistencia debería ser provista por el Centro por oposición, por ejemplo, al Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; si existen suficientes y claros lineamientos para prevenir la difusión del límite entre la asistencia y el apoyo político, y si el entusiasmo de los gobiernos por esas actividades deriva principalmente de la preocupación de desviar la atención de la ONU de sus continuas violaciones. En la reestructuración del Centro para los Derechos Humanos, Ayala-Lasso, combinó operaciones de campo y actividades de cooperación técnica en una única Oficina de Actividades y Programas, reforzando consecuentemente estas preocupaciones.

### D. Coordinación

En términos de autoridad horizontal, el primer Alto Comi-

<sup>24</sup> *Supra* nota 15.

sionado otorgó gran importancia a su rol de coordinador, pero sus logros parecen ser más aparentes que reales. En los debates que condujeron a la creación del cargo, se expresaron puntos de vista encontrados en lo relativo a si la Oficina debía estar situada en Nueva York o en Ginebra. La primera se centró para la acción política, mientras que en la segunda se situó el Centro y varias agencias humanitarias claves. Ginebra fue preferida por la mayoría de los gobiernos, pero asumiendo que un funcionario de jerarquía representaría al Alto Comisionado en una oficina permanente en Nueva York. Mientras que Ginebra fue elegida, el cargo en Nueva York fue establecido más de un año después y permaneció como un puesto de relaciones a nivel intermedio, antes que como una fuerza de coordinación con el Secretariado de la ONU.

La dimensión de coordinación entre las agencias es especialmente importante. En su Informe Anual del año 1996, el Alto Comisionado consideró "vital" un incremento en la cooperación entre los cuerpos de la ONU en materia de derechos humanos e indicó que su "objetivo [era] facilitar este proceso a través del mejoramiento de los canales de información ..., fortaleciendo el intercambio de experiencias relevantes y emprendiendo proyectos conjuntamente". Hasta entrados los '80 prácticamente no existía colaboración genuina entre el Centro para Derechos Humanos y la mayoría de las otras agencias. Se ha desarrollado gradualmente desde esa época y el objetivo declarado más ambicioso del Alto Comisionado es actuar "como nexo y punto focal para iniciativas en el área de cooperación técnica en derechos humanos" en relación con la totalidad del sistema de la ONU, incluyendo las instituciones financieras y de desarrollo<sup>28</sup>. Pero estas agencias han mostrado continuamente una gran resistencia a trabajar coordinadamente con otras, especialmente cuando éstas últimas no ofrecen recursos y proveen poco personal e influencia política limitada.

El Informe Anual de 1996 del Alto Comisionado señala desarrollos importantes en relación a UNICEF, UNESCO, ACNUR, PNUD y WHO. Sin embargo, sólo dos de ellos parecen tener contenido real. Los acuerdos con Unicef han obtenido beneficios considerables, mientras que aquéllos con PNUD han afectado

<sup>28</sup> UN Doc. A/51/36 (1996), parág. 13.

un área limitada de las actividades conjuntas de las dos agencias y tienen el potencial de ser más productivas en el futuro. El primer Alto Comisionado ha iniciado también contactos con el Banco Mundial, pero su principal preocupación consistió en conseguir fondos del Banco para los proyectos antes que promover una interacción más sofisticada. Los esfuerzos para asegurar la integración del componente de derechos humanos en las actividades de la ONU para el mantenimiento de la paz encontró una considerable resistencia pasiva, aunque se han iniciado algunos programas de entrenamiento. En el contexto del Comité Consejero de Coordinación (ACC), el más importante foro de su naturaleza, la actuación del Alto Comisionado fue considerada tan poco efectiva, que en noviembre de 1996 el cuerpo ejecutivo del Comité lo conminó a contribuir más activamente<sup>26</sup>. El propio veredicto de Ayala-Lasso sobre el grado de éxito que alcanzó frente a otras instituciones está probablemente implícito en sus recomendaciones para el futuro, formuladas al dejar el cargo, cuando le dijo a la Comisión que "las agencias y los departamentos de las Naciones Unidas deben esforzarse para identificar medios efectivos a fin de trabajar conjuntamente en vez de celarse celosamente a sus mandatos respectivos"<sup>27</sup>.

Un área en la que el Alto Comisionado hizo una contribución valiosa fue la que se refiere a las conferencias a gran escala organizadas por la ONU. Ayala-Lasso no realizó ninguna contribución significativa en las conferencias de Copenhague o del Cairo, pero se manejó hábilmente en relación con Beijing, donde efectuó un comentario útil sobre algunos de las deficiencias del borrador de la declaración de la conferencia. En forma similar, tuvo una actuación positiva en relación con la Conferencia Hábitat II y respecto de la importancia que se le debe acordar al derecho a una vivienda adecuada.

Una dimensión diferente de la coordinación concierne a la maquinaria de la ONU en Derechos Humanos y lo que el Alto Comisionado ha caracterizado su responsabilidad en términos, de su responsabilidad en "racionalización, adaptación y fortalecimiento". Mientras que hay bastante por hacer en esta

<sup>26</sup> UN Doc. ACC/1996/WAdJ.1 (1996), parág. 7.

<sup>27</sup> *Supra* nota 15.

área, todavía queda por verse si el Alto Comisionado puede jugar algo más que un rol limitado y catalítico. No ha propuesto reformas mayores, quizás, por miedo a molestar a uno o más de uno de sus partidarios. Ha estimulado un acercamiento más cooperativo entre los Relatores Especiales, como los tres referentes a la región de las Grandes Lagunas (específicamente, Burundi, Ruanda y Zaire). Pudo realizar una valiosa tarea de seguimiento en la promoción de las recomendaciones de los Relatores Especiales, grupos de trabajo y los cuerpos de tratados. En ciertos casos, pareció haber hecho eso; en otros, pareció preferir un perfil mucho más bajo.

Dada la carencia de personal y de recursos adecuados en la Oficina del Alto Comisionado, resulta dudoso que la oficina pueda ser capaz, incluso con un esfuerzo más efectivo en el futuro, de lograr mucho más en términos de auténtica coordinación dentro de un sistema que ha mostrado resistencia notable a aquellos sacrificios.

### E. Cooperación

Ayala-Lasso expresó que el principio más importante que gobernaba su trabajo era "la cooperación internacional en todos los niveles", e indicó que actuaría "dentro de un espíritu de diálogo, consenso y solidaridad". En su discurso de despedida, dijo que su objetivo había sido generar "consenso y confianza" y evitar "la aceptación simplista que cualquier denuncia o condena suele obtener"<sup>28</sup>. Dentro de este espíritu, visitó aproximadamente veintisiete países en sus primeros dieciocho meses en el cargo a raíz de invitaciones de los gobiernos. Su paso se hizo más lento en los siguientes dieciocho meses. Aunque trató temas difíciles en dichas ocasiones, no publicó un informe detallado de ninguna visita. Los recaudos que adoptó para visitar países que rechazaron el acceso de los Relatores Especiales ha despertado críticas por parte de las Oxxs. Se sugirió la necesidad de un acercamiento coordinado y cuidadoso entre el Alto Comisionado y los Relatores Especiales, y que se debían estipular las condiciones para asegurar que sus visitas no fueran manipuladas por los gobiernos para incrementar su legitimidad a expensas de los derechos humanos. Conseguir un balan-

<sup>28</sup> *Ibid.*, at 2.

ce apropiado entre estar abierto "al diálogo con todos los gobiernos ..., sin condicionamientos o prejuicios", y no escatimar esfuerzos para monitorear y presionar a gobiernos recalcitrantes, seguirá siendo uno de los principales desafíos.

#### *F. Derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo*

En las negociaciones para establecer la oficina, los países en vías de desarrollo adquirieron una importancia particular en la definición del mandato del Alto Comisionado en Derechos Humanos, respecto de la importancia de otros derechos en contraposición al énfasis dominante tradicionalmente acordado a los derechos civiles y políticos. En su Informe Anual de 1996, el Alto Comisionado estableció que "ha intentado positivamente asegurar que los derechos económicos sociales y culturales, y particularmente el derecho al desarrollo adquieran un perfil más alto dentro del marco de los esfuerzos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos"<sup>29</sup>. Sin embargo, hay muy pocos resultados que mostrar en relación con esa afirmación. En efecto, leyendo integralmente el informe del Alto Comisionado no se encuentra referencia, excepto en relación a la Conferencia Hábitat II, a ninguna actividad tangible que el Alto Comisionado haya llevado a cabo en relación con estos derechos. En los tres años desde su asunción, el programa de la ONU en materia de derechos humanos ha continuado sin prestarles casi atención, y sin proveer virtualmente recursos para su promoción. En mayo de 1996, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reiteró su antiguo pedido para el establecimiento de un especialista en esta área dentro del Centro de Derechos Humanos. El Comité advirtió que un puesto había sido establecido en 1993, con el propósito específico de asistirlo, pero que éste había sido inmediatamente asignado a proveer asistencia temporaria a la Oficina del Alto Comisionado. Esta demanda no resultó más que en una carta virulenta del Alto Comisionado en Derechos Humanos<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> UN Doc. A/51/36 (1996), parág. 4.

<sup>30</sup> La correspondencia está reproducida en UN Doc. E/1997/22 (1997), Anexos V y VI.

El primer Alto Comisionado caracterizó en forma constante el derecho al desarrollo como una especie de los derechos económicos, cometiendo en consecuencia una injusticia hacia la naturaleza mucho más comprensiva de ese derecho y pasando por alto la naturaleza más específica y diferente de los derechos económicos, sociales y culturales *per se*. Esta confusión fue reflejada prácticamente en cada informe o declaración que efectuó. En resumen, puede decirse que la importancia retórica dada por el primer Alto Comisionado a estos derechos, fracasó en traducirse a la realidad.

## VI. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PRIMEROS TRES AÑOS

El balance al final de los tres años es, inevitablemente, heterogéneo. Amnistía Internacional, evaluando la actuación de Ayala-Lasso frente al anuncio de su renuncia, concluyó en que su actuación "había sido decepcionantemente dispar" y "fracasado persistentemente en confrontar con gobiernos que eran responsables de gruesas violaciones a los derechos humanos"<sup>31</sup>. Otro comentarista opinó que aquél "había descansado exclusivamente en una 'discreta diplomacia', desperdiciando en consecuencia su único potencial para estigmatizar conductas ilegales. Visitó gran cantidad de países, pero casi nunca informó lo que había visto o discutido"<sup>32</sup>. Human Rights Watch escribió, en una nota al secretario general, que la renuncia de Ayala-Lasso y la transferencia de su comisionado creó "una situación de oportunidad sin precedentes ... para realizar una revisión necesaria sobre la maquinaria de la ONU en materia de derechos humanos"<sup>33</sup>. Por otro lado, los gobiernos fueron más positivos en sus evaluaciones<sup>34</sup>. Ayala-Lasso inquietó en

<sup>31</sup> *Supra* nota 4.

<sup>32</sup> Brody, "Give the World a Clear Voice for Human Rights", *International Herald Tribune*, 6 March 1997, pág. 6.

<sup>33</sup> *Supra* nota 16.

<sup>34</sup> El Gobierno chino le agradeció por "haber elegido el diálogo y la cooperación antes que la confrontación y la selectividad". *UN Doc. E/CN.4/1997/SR.8* (1997), pará. 15. El representante belandés comentó que había transformado la oficina "en una institución activa y adecuadamente establecida abierta al diálogo con los Estados". *Ibid.*, pará. 14.

pocas oportunidades con sus críticas, pero al mismo tiempo fue un diplomático astuto en representación de los derechos humanos. Siempre existe el riesgo de que el activismo abierto por parte del primer titular de un cargo que puede ser abolido precisamente por los mismos gobiernos que están siendo controlados, provea la excusa para su eliminación. Así como la Corte Europea de Derechos Humanos actuó con la debida deliberación en sus dos primeras décadas, es necesario consolidar y resguardar el *status* de una nueva oficina como la del Alto Comisionado. Además, Ayala-Lasso debió trabajar con un secretario general cuyo afecto por los derechos humanos fue, en el mejor de los casos, intelectual, y que creó y mantuvo un estancamiento burocrático en Ginebra contra el que aquél tuvo que luchar. El personal y recursos previstos para el Alto Comisionado fueron igualmente inadecuados.

En esencia, Ayala-Lasso se comportó como uno esperaría de un ex ministro de Relaciones Exteriores con continuas ambiciones en la política doméstica. Fue extremadamente reacio en llevar adelante una fuerte actuación pública en relación a las violaciones, excepto cuando la condena era la única respuesta que la vasta mayoría de los gobiernos podía razonablemente esperar de él. En este sentido, estuvo ciertamente más comprometido que varios de sus predecesores a la cabeza de la burocracia de la ONU en materia de derechos humanos.

Resulta interesante reflexionar sobre las conclusiones que pueden extraerse de la aceptación acrítica con que fue recibida la renuncia del primer Alto Comisionado a fin de asumir nuevamente como ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador. Pareció ser ampliamente asumido que tal orden de prioridades era apropiado y que el cargo de Alto Comisionado, por sí mismo, era evidentemente menos importante y prestigioso que aquél como ministro de Relaciones Exteriores. Más indulgentemente, pareció ser aceptado que cuando el llamado para servir al pueblo del propio país surgió, era claramente más acuciante que el reclamo de servir a la humanidad como Alto Comisionado. El contraste entre esta reacción y el simultáneo clamor en la prensa de los Estados Unidos, que obligó a Kenneth Starr —el fiscal especial designado por el Congreso para investigar el asunto *Whitewater* y la responsabilidad del presidente Bill Clinton y Hillary Rodham-Clinton en él— a solicitarle que permaneciera en su puesto hasta que su trabajo hubiera sido completado, es dramático. En este orden de

ideas, debe tenerse en cuenta que el Alto Comisionado estaba meramente continuando un sendero conocido, tomado, por ejemplo, en los tempranos '90 por Thorwald Stoltenberg, quien abruptamente renunció a su puesto de Alto Comisionado para los Refugiados a fin de devenir Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega. En consecuencia, quizás sea injusto criticar a Ayala-Lasso. Pero si el cargo de Alto Comisionado debe concitar el respeto que merece, este orden de prioridades necesitará ser invertido y será necesario recordar a los candidatos para ese cargo que se espera que cumplan hasta el final su mandato, antes de que renuncien tan pronto como se les presenta una oferta más atractiva.

Quizá el veredicto más justo respecto del primer Alto Comisionado es que no hizo nada que arriesgara la continuidad del apoyo gubernamental y público para la Oficina y que dejó el trabajo de base para la designación de una personalidad internacional más conocida y con un compromiso más duradero para defender los derechos humanos.

## VII. UNA MIRADA HACIA ADELANTE

Después de la renuncia de Ayala-Lasso, un comentarista reclamó la designación de "un verdadero defensor de la libertad ... que no esté asustado de desafiar a los gobiernos abiertamente"<sup>33</sup>. Otro enfatizó la necesidad de "un zar de los derechos humanos que no sea temeroso"<sup>34</sup>. Esto puede ser algo exagerado, pero parcialmente porque el arrojó no es una receta de éxito en el contexto de la diplomacia internacional, a menos que sea moderado por la prudencia y sostenido por un fuerte sentido de la estrategia. Y parcialmente, porque el sistema de las Naciones Unidas, con su estructura de pesos y contrapesos y su tendencia a las contiendas interminables por espacios en él, no admite zares, incluso entre aquellos cuya tarea es defender la humanidad en contra de la inhumanidad.

<sup>33</sup> Bredy, *supra* nota 32.

<sup>34</sup> Deep, "Search for a Fearless Human Rights Czar", *IPS (Inter Press Service) Daily Journal*, vol. 5, no. 25, 24-11-1997, pág. 2.

De cualquier forma, el nombramiento de Mary Robinson fue anunciado por el secretario general el 12 de junio de 1997, y aprobado por consenso por la Asamblea General cinco días después<sup>27</sup>. Sus credenciales difícilmente pudieron haber sido mejores. Antes de convertirse en Presidente de Irlanda en 1990, había sido profesora de Derecho Constitucional y Penal, parlamentaria, activa participante en varios ONGs de derechos humanos y representantes de sectores sociales en los dos niveles, doméstico, e internacional, y abogada experimentada en el litigio ante la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>28</sup>.

Ella debe enfrentar cuatro desafíos principales. El primero es identificar un rol apropiado para la Oficina que no busque avanzar más allá de ciertos límites y que asegure que aquello que se proyecte hacer se haga efectivamente. Necesitará jugar un rol preponderante para mantener la importancia acordada a los derechos humanos en la agenda internacional en un momento histórico en el que a un gran número de gobiernos convendría restársela. El trabajo es desarrollar y comunicar una clara visión para la Oficina y establecer un balance eficiente entre la diplomacia consensuada y una preparación para abogar en defensa de los derechos humanos. En tanto no será fácil efectuar ese tipo de balance, su predecesor claramente erró en desarrollar una diplomacia consensuada. El segundo desafío será darle a la Oficina un *status* o perfil viable *vis-à-vis* con el Secretario General y otros sectores del sistema internacional. En última instancia, el ACDDH no puede trabajar en desacuerdo con el secretario general desde que éste puede restringir sus recursos de varias maneras diferentes. Sin embargo, un grado de independencia de las presiones políticas diarias que giran alrededor de la Oficina del secretario general es indispensable si la Oficina del ACDDH pretende ser significativa. La tarea de Robinson será la de seducir a los gobiernos para que gradualmente acepten que la Oficina del ACDDH no puede ser solamente otro ejercicio de política a alto nivel en el ámbito de la ONU. Y ciertamente Kofi Annan ha demostrado con el nombramiento de Robinson que puede estar mucho mejor dispuesto hacia los derechos humanos que

<sup>27</sup> UN Doc. A/51/824 (1994) y *Press Release GA/59254* del 17-VI-1997.

<sup>28</sup> UN *Press Release SG/A/638* del 12-VI-1997.

cualquiera de sus predecesores, ninguno de los cuales se distinguió en esta materia.

El tercer desafío reside en el ámbito político. Hay una necesidad acuciante de establecer una línea más clara entre la función de respuesta a las violaciones a los derechos humanos y aquella de proveer consejos y asistencia amigable. Dada la dificultad que el primer ACDH tuvo en establecer relaciones genuinas de cooperación con otros sectores del sistema de la ONU, la mejor estrategia sería trabajar a través de aquellas otras agencias antes que en competencia efectiva con ellas en lo que se refiere a cooperación técnica y actividades relacionadas. De manera similar, resulta esencial trabajar para que los derechos económicos, sociales y culturales sean considerados seriamente. Ayala-Lasso no tenía un criterio general respecto de esos derechos y, aparentemente, poca simpatía hacia ellos. Un ACDH de Europa Occidental tendrá menos libertad de acción en esas materias si debe atemperar el escepticismo de muchos países en vías de desarrollo. Igualmente, existe todavía un largo camino que recorrer en orden a lograr un balance adecuado de géneros en el trabajo en derechos humanos en la ONU, a pesar de los logros alcanzados durante la década de los '90. El desafío final para el nuevo ACDH será hacer realidad, antes que la reestructura aparente, la competencia en el gerenciamiento del Centro para los Derechos Humanos. Para esa tarea necesitará no sólo habilidades formidables y capacidad para motivar un Secretariado desmoralizado, sino también una adecuada asistencia para el gerenciamiento y recursos financieros adicionales. Ha llegado el momento en que los gobiernos, en particular los occidentales, tendrán que dar sustancia financiera a sus bellas palabras.