

Cuarta Parte

SEGUIMIENTO Y FORMULACIÓN DE INFORMES

Capítulo XIX

El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas

Conceptos básicos

El “seguimiento” incluye medidas adoptadas por la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos para abordar problemas de derechos humanos acerca de los cuales ha reunido información; por ejemplo, procurar que las autoridades nacionales y locales adopten medidas correctivas directamente o a través del empleo de mecanismos de protección internacional de los derechos humanos.

Los oficiales de derechos humanos deben:

- preparar un organigrama y una lista de las principales autoridades de nivel nacional y local;*
- mantener contacto regular con las principales autoridades antes de que surjan problemas importantes;*
- decidir cuáles son las informaciones que pueden darse a las autoridades sin que se planteen problemas de seguridad;*
- estar al tanto de las actividades de otras organizaciones internacionales que actúan en el lugar y coordinar con ellas las actividades propias;*
- alentar a las autoridades nacionales y locales a mantener un funcionamiento adecuado;*
- decidir a qué autoridades superiores corresponde dirigirse si no se obtienen mejoras;*
- formular puntualmente informes internos de la operación;*
- dar cuenta a la principal autoridad representante de las Naciones Unidas en el país y procurar su intervención ante las autoridades superiores del gobierno si resulta indispensable;*
- conocer la situación de los derechos humanos y abordarla a través de los mecanismos de las Naciones Unidas que sean oportunos; por ejemplo: a) cualquier relator o representante designado para el país respectivo por la Comisión de Derechos Humanos; b) los procedimientos temáticos aplicables de la Comisión y de la Asamblea General; c) los órganos creados por tratados; d) la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.*

A. Introducción

1. La expresión “seguimiento” se emplea aquí como referencia a las **medidas adoptadas por una operación sobre el terreno en materia de derechos humanos, o sus funcionarios, para abordar problemas de derechos humanos** determinados a través de las distintas actividades explicadas en la Tercera Parte, sobre la función de fiscalización (Capítulos V a XVIII). Concretamente, el seguimiento se refiere *al empleo que hacen los oficiales de derechos humanos de la información que han obtenido sobre violaciones u otras infracciones de los derechos humanos*. **La más destacada de esas actividades de seguimiento consiste en las gestiones tendientes a que las autoridades nacionales y locales adopten medidas correctivas.**

2. Una vez que el oficial de derechos humanos ha verificado la información y, si procede, ha consultado con colegas, puede determinar que se trata de un asunto urgente que puede requerir un seguimiento inmediato. Esta cuestión plantea varios **problemas**: quién está **dotado de la facultad de decidir** si se han de efectuar tales intervenciones; **en qué nivel** deben efectuarse los diversos tipos de intervenciones (por ejemplo: ¿debe plantearse un asunto a una autoridad judicial inferior o ante el Ministro de Justicia?); si el asunto debe **plantearse por el oficial de derechos humanos que inició la investigación**, por su superior inmediato o por el jefe de la operación; qué están haciendo otras organizaciones internacionales, nacionales y locales; cómo puede la operación de derechos humanos de las Naciones Unidas **coordinar sus actividades con otros protagonistas** presentes en el lugar; si **existen o no otros mecanismos de las Naciones Unidas para plantear el asunto** en caso de que no logren éxito al comienzo los esfuerzos tendientes a persuadir a las autoridades locales o nacionales.

3. Los errores de apreciación en la decisiva etapa de seguimiento pueden tener consecuencias graves. Para no cometerlos, los oficiales de derechos humanos siempre deben obrar en consulta con sus colegas. Las situaciones difíciles o especialmente delicadas deben remitirse al nivel competente de la operación para obtener sus indicaciones.

4. Por regla general, *la primera etapa del seguimiento consistirá en aportar informaciones a las autoridades competentes*. En última instancia, la mayoría de las violaciones de derechos humanos sólo pueden resolverse por las autoridades mismas. Es importante, sin embargo, que *los oficiales de derechos humanos escojan a las autoridades convenientes para dirigirse a ellas*. También deben obrar con cuidado al *elegir las informaciones que dan a las autoridades*, recordando especialmente el principio básico de la fiscalización: *“no causar perjuicios”*.

5. *Si las primeras reuniones con las autoridades no dan lugar a ninguna mejora de la situación de los derechos humanos, puede ser preciso dirigirse a autoridades superiores*, efectuar comunicaciones escritas a ministerios o recurrir a otros mecanismos de las Naciones Unidas. En este capítulo se tratará cada uno de estos puntos.

B. Preparación de las actividades de seguimiento a nivel local y nacional

6. **En el plano local**, los oficiales de derechos humanos deben prepararse para sus actividades posteriores **desarrollando contactos con las autoridades locales e identificando a las principales autoridades** de la administración civil y militar, la policía, los tribunales, los fiscales, las cárceles y otros ámbitos de la sociedad. Las oficinas de zona deben **preparar un organigrama** de esas autoridades fundamentales para que pueda determinarse cuál es la autoridad competente a los efectos de determinados contactos. Además, la oficina de zona debe llevar una **lista de autoridades con información para las comunicaciones** (nombres, direcciones, números de teléfono, etc.). También es útil elaborar una lista que indique muy brevemente cada contacto efectuado con las autoridades de mayor interés. Toda esa información será útil como material de documentación y consulta rápida para los funcionarios de cada oficina de zona.

7. **La oficina central** debe reunir una información análoga **a nivel nacional: un organigrama de los ministerios y divisiones y detalles para la comunicación**. Es importante que los oficiales de derechos humanos **mantengan un contacto periódico con autoridades fundamentales**, tanto a nivel local como a nivel nacional. Deben visitar a esas autoridades periódicamente; las visitas deben realizarse con independencia de las que se refieran a asuntos o problemas concretos. Si los oficiales de derechos humanos han desarrollado una buena relación con los funcionarios más importantes y competentes, les resultará mucho más fácil tratar los problemas cuando se susciten. A menudo es conveniente organizar reuniones periódicas semanales.

8. Como principio general, la operación sobre el terreno debe tratar de alentar a las autoridades nacionales y locales a que funcionen convenientemente. La operación debe **abstenerse de asumir o sustituir funciones normales de gobierno**. Por ejemplo, si existe un sistema de justicia penal en funcionamiento, es mucho mejor que las investigaciones de los delitos se lleven a cabo por la policía y los fiscales y no por los oficiales de derechos humanos. En realidad, si el sistema de justicia penal no funciona adecuadamente, el objetivo de la operación sobre el terreno debe ser impulsar y ayudar a que el sistema nacional funcione, y no sustituirlo.

C. Pasos iniciales en el plano local

1. Elección de la autoridad local a la que conviene dirigirse

9. Si un oficial de derechos humanos ha recibido informaciones que indican la necesidad de lograr una reacción de las autoridades, por lo general debe examinar los expedientes y consultar a colegas competentes (por ejemplo, al coordinador de zona, si lo hay) para

formarse una idea acerca de quién es el administrador local o funcionario de policía con el que resulta más conveniente ponerse en contacto.

10. Según las relaciones que se hayan desarrollado y los procedimientos que se hayan seguido, lo más fácil puede ser establecer contacto en un nivel relativamente bajo de la escala jerárquica. A menos que se trate de un asunto que evidentemente suscita controversias excepcionales, **los funcionarios de menor jerarquía pueden estar en condiciones de suministrar información rutinaria que puede resolver la cuestión.** Es conveniente, tanto para los funcionarios locales como para la operación sobre derechos humanos, resolver los problemas en esa forma expeditiva. Pero *el contacto no debe entablarse con un funcionario que carece de facultades para responder adecuadamente.*

2. Coordinación del seguimiento con otras organizaciones

11. Algunas violaciones de derechos humanos pueden concitar la atención de otras organizaciones y de otras operaciones de las Naciones Unidas. Los oficiales de derechos humanos, como mínimo, deben **estar al tanto de los esfuerzos que han desarrollado otras organizaciones internacionales**, para no duplicar innecesariamente la labor ni crear contradicciones. Lo mejor es que las operaciones sobre derechos humanos **coordinen la obtención de informaciones y las actividades de seguimiento** con las demás organizaciones internacionales presentes en el lugar. En los casos particularmente graves, los oficiales de derechos humanos deben coordinar sus actividades con las organizaciones asociadas. Algunas veces puede ser útil que varias organizaciones diferentes se dirijan todas a unas mismas autoridades respecto de un caso determinado de violación de derechos humanos. Este método combinado puede contribuir a la presión que se ejerce sobre las autoridades para rectificar la violación de derechos. Sin embargo, los oficiales de derechos humanos deben cerciorarse de que las distintas intervenciones se coordinen y de que las solicitudes hechas a las autoridades sean coherentes. Cuando existen incoherencias, las autoridades pueden aprovecharlas para dilatar el asunto y no hacer siquiera el mínimo esfuerzo para resolver el problema.

12. Los oficiales de derechos humanos deben verificar y tener conocimiento del mandato y el alcance de las actividades de las otras organizaciones presentes en el país de la operación, a fin de poder evaluar cuál es el tipo de asistencia, contribución o coordinación que cabe esperar con el fin de mejorar la situación de los derechos humanos en el país, especialmente en el seguimiento. Se presenta a continuación una breve reseña de las organizaciones y departamentos que tienen presencia más frecuente sobre el terreno. La lista no pretende ser exhaustiva, sino que sólo ofrece una orientación general a los oficiales de derechos humanos. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos han desarrollado a veces memorandos de entendimiento con varias de esas organizaciones para facilitar la cooperación. También pueden existir memorandos de entendimiento entre la Sede de la operación (por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) y otras organizaciones presentes sobre el terreno. Los oficiales de derechos humanos deben tener conocimiento de cualquier acuerdo de esa clase cuando exista.

a. Operaciones de mantenimiento de la paz

13. Al efectuar la coordinación con otras organizaciones internacionales es útil observar que *las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos forman parte algunas veces de una presencia más amplia de la Naciones Unidas o de una operación de mantenimiento de la paz cuyos otros elementos*, según el mandato respectivo, pueden ser un componente militar, observadores militares, una policía civil, asistencia humanitaria, administración civil y observadores electorales. Ese tipo de presencia más amplia de las Naciones Unidas suele encontrarse bajo la dirección de un Representante Especial del Secretario General. Existen diversos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz, que incluyen las de mantenimiento de acuerdos de cesación del fuego y de separación de fuerzas (como en Chipre y Cachemira), despliegues preventivos (como en Macedonia), el cumplimiento de acuerdos generales (como en Camboya y El Salvador) y la protección de operaciones humanitarias durante conflictos persistentes (como en la ex Yugoslavia). *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas asigna su mandato a las distintas operaciones de mantenimiento de la paz según las exigencias políticas y las necesidades impuestas por la situación.* Esos mandatos suponen muchas veces la observación, la formulación de informes, la interposición entre facciones rivales, el enlace, la negociación, los buenos oficios, el mantenimiento de una presencia física en determinados sectores o lugares de control, la custodia de lugares y la información pública.

14. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas sirve como representante operacional del Secretario General de las Naciones Unidas en la planificación y gestión de esas operaciones, y con ese carácter ha tenido a su cargo la gestión de diversas operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos, como en Camboya. El Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas presta asistencia al Secretario General mediante investigaciones, análisis y asesoramiento de política. El Departamento comprende también la *Dependencia Electoral*, que ha coordinado y prestado asistencia en la fiscalización y la realización de elecciones. Otras operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos se han organizado con el patrocinio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, como la Operación de Derechos Humanos en Rwanda (ODHR), la Operación de Derechos Humanos en Burundi (ODHB), las Oficinas en Camboya y Colombia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, etc. En otros casos más recientes, como los de Angola y Sierra Leona, los elementos referentes a los derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque a cargo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en su aspecto administrativo, reciben orientación de fondo de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.

i. Componente militar

15. Conforme al mandato establecido por el Consejo de Seguridad, el *componente militar* funciona generalmente en el marco de un acuerdo con el país en que se cumplen las operaciones, las Normas Uniformes de Procedimiento y las Normas de Combate. Los componentes militares suelen estar armados, aunque sujetos a restricciones rigurosas respecto de la utilización de las armas; se organizan normalmente en unidades del tamaño de un batallón y están bajo la dirección de un Comandante de Fuerza; suministran numerosos destacamentos

armados de pequeño volumen para puestos de observación, patrullas, escoltas, etc.¹ Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas suelen estar formadas por soldados que llevan armas descargadas pero están preparados para actuar en defensa propia.

16. El mantenimiento de la paz debe lograrse sin la utilización de fuerza militar, salvo en defensa propia, es decir, ante ataques directos, amenazas contra la vida de personal de las Naciones Unidas, amenazas contra la seguridad de las Naciones Unidas en general, irrupción por la fuerza en posiciones de las Naciones Unidas para utilizarlas como bases de ataque, o tentativas de desarmar por la fuerza a tropas de las Naciones Unidas. *Las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sólo pueden utilizar un mínimo de fuerza como último recurso*, deben evitar el empleo de la fuerza recurriendo a la negociación o la persuasión y deben dar una advertencia previa (por ejemplo, oralmente, mediante destellos, o con disparos al aire o al suelo) salvo que con ello se agrave el peligro de muerte o heridas graves para la misma persona o un tercero.

ii. Observadores militares

17. Los observadores militares de las Naciones Unidas habitualmente vigilan la actuación de los militares *en el contexto de un proceso de desmilitarización o un proceso de paz más general*. Habitualmente no están armados. *Algunas operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos han desarrollado una estrecha relación de trabajo* con los observadores militares de las Naciones Unidas y otros componentes militares de operaciones internacionales de mantenimiento de la paz; por ejemplo, reuniéndose regularmente –por ejemplo, todas las mañanas– para coordinar su labor o, como mínimo, conociendo sus respectivas actividades. El establecimiento de Centros de Coordinación Civil y Militar se ha convertido en práctica corriente en los países en que se establecen operaciones de mantenimiento de la paz con componentes múltiples, o donde esas operaciones coexisten con operaciones humanitarias, sobre derechos humanos u otras a cargo de civiles. Los observadores militares y otros componentes militares han podido suministrar medios de transporte, comunicaciones, información y seguridad a los oficiales de derechos humanos.

iii. Policía civil

18. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos también han trabajado en estrecha colaboración con la Policía Civil de las Naciones Unidas. Los componentes de policía civil de las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones sobre el terreno están formadas por miembros profesionales de organizaciones de policía suministrados a las Naciones Unidas por países miembros. Los funcionarios de policía civil generalmente no están armados. La policía civil ayuda a asegurar el pleno respeto de las normas de derechos humanos y justicia penal, fiscaliza las actividades de represión de la policía local y de las autoridades judiciales investigadoras, algunas veces lleva a cabo funciones generales de policía (como la investigación de incidentes), suministra asistencia adecuada al ACNUR y otros organismos humanitarios, asesora a la policía local en materia de procedimientos y presta asistencia en el adiestramiento o readiestramiento de las fuerzas de

¹ Dependencia de Formación de la Oficina de Planificación y Apoyo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, *Peace-keeping Handbook for Junior Ranks* (1994), págs. 12, 19, 54 y 55.

policía local. Los componentes de la policía civil están organizados en grupos o equipos que dependen de un Comisionado de Policía. Sus actividades se llevan a cabo conforme al mandato general de la operación de mantenimiento de la paz y con arreglo a los Procedimientos Administrativos Uniformes y los Procedimientos Operacionales Uniformes.

19. *Los funcionarios de la Policía Civil que provienen de países en que la policía se ocupa regularmente de la investigación de los delitos pueden ser particularmente útiles* en cuanto a impulsar a la policía local a investigar los actos de violencia y otras infracciones de derechos humanos. Si la policía local no está en condiciones de combatir esas infracciones de derechos, los oficiales de derechos humanos pueden colaborar con la Policía Civil en la realización de investigaciones para documentar los hechos e impulsar de ese modo una respuesta más eficaz de las autoridades locales.

iv. Asuntos civiles y componentes electorales

20. Una operación de mantenimiento de la paz también puede tener componentes dedicados a asuntos civiles, administración civil y fiscalizadores electorales. El sector de los *asuntos civiles* puede ocuparse de los aspectos diplomáticos y políticos de la operación. Sus oficiales pueden servir como ojos y oídos locales del Representante Especial, dedicando su atención a los derechos humanos, así como a otros aspectos de la presencia de las Naciones Unidas. En la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) también había un componente de *administración civil* para desempeñar las responsabilidades administrativas delegadas en la APRONUC en virtud de los Acuerdos de París. El componente de administración civil actuó en cooperación muy estrecha con el componente de derechos humanos, compartiendo muchas veces oficinas y proyectos en las provincias. Han actuado *fiscalizadores electorales* en la APRONUC, Namibia, Bosnia y otros lugares, muchas veces en forma paralela con operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos o con sus componentes. En esos casos, los fiscalizadores electorales se han dedicado a los aspectos técnicos de la preparación y fiscalización de las elecciones, mientras que los oficiales de derechos humanos han concentrado su atención en la fiscalización del respeto de los derechos humanos en relación con el proceso electoral (véase el **Capítulo XIV, “Observación de elecciones”**).

v. Componente de ayuda humanitaria

21. El componente de *ayuda humanitaria* de las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas puede incluir al ACNUR, el UNICEF, el PNUD y organizaciones no gubernamentales para colaborar en la distribución de alimentos, prestar asistencia médica y suministrar abrigo, atender otras necesidades básicas de la vida y trabajar en proyectos de desarrollo. La Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas ha tenido a su cargo la coordinación de los esfuerzos de los organismos de socorro de las Naciones Unidas en situaciones complejas de emergencia causadas por desastres naturales o tecnológicos, entre ellos conflictos armados, inundaciones, terremotos, huracanes, etc. Las operaciones de esta Oficina también pueden estar presentes con independencia de las operaciones de mantenimiento de la paz. Se presenta a continuación una descripción mínima de varias de las organizaciones humanitarias internacionales que las oficinas de derechos humanos pueden encontrar en el lugar.

b. Coordinador Residente de las Naciones Unidas

22. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas es designado por el Secretario General de la Organización y responsable ante él, y tiene a su cargo la responsabilidad general y la coordinación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevan a cabo a nivel del país. Esta función de coordinación debe cumplirse conforme a los objetivos y prioridades del gobierno. La principal preocupación del Coordinador Residente consiste en apoyar un diálogo eficaz y la interacción entre el sistema de las Naciones Unidas y los órganos normativos y de coordinación del gobierno, desarrollar un marco coherente para la cooperación y la asistencia desarrolladas por el sistema, y promover una eficaz distribución de tareas y el examen conjunto de los principales programas y proyectos.

c. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

23. El **Apéndice 1 del Capítulo X** contiene una introducción referente al *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*.

d. UNICEF

24. El UNICEF (*Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*) se ha establecido una función definida en los tipos de situaciones de emergencia en que a menudo se desarrollan las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos. *El principal objeto de atención del UNICEF es la protección y la promoción de la infancia*. El UNICEF impone a sus actividades de emergencia una doble perspectiva referente al desarrollo y a los derechos humanos, que está compuesta por cuatro elementos primordiales: promoción, evaluación, atención (que comprende la prestación de servicios esenciales) y protección de los niños y las mujeres en situación vulnerable contra los daños deliberados.² El marco básico en que actúa el UNICEF es la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. El UNICEF tiene su sede en Nueva York, pero desarrolla programas en más de 130 países, trabajando sobre todo respecto de la supervivencia del niño, la atención y la protección de los niños vulnerables contra los daños, el desarrollo, la creación de capacidades, el fortalecimiento de la sociedad civil, el restablecimiento (y mejoramiento) de los servicios sociales básicos, la educación, la atención de la salud para los niños y las mujeres, la desmovilización de los niños soldados, la reunión de los niños no acompañados con sus familias, el trabajo con los niños desplazados internos, el empleo, la rehabilitación física y psicológica y la reintegración social de los niños que han sido víctimas de descuido y maltrato, etc.

e. PNUD

25. El *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) es la mayor entidad que presta *asistencia para el desarrollo* económico y social a países de todo el mundo. El Representante Residente del PNUD en muchos países no sólo dirige la asistencia del PNUD,

² UNICEF, *Children and Women in Emergencies: Strategic Priorities and Operational Concerns for UNICEF*, documento de las Naciones Unidas EICEF/1997/7 (1996).

sino que también actúa como Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Mediante una red de 134 oficinas exteriores, el PNUD actúa en 174 países y territorios para apoyar el desarrollo haciendo hincapié en la eliminación de la pobreza, la recuperación del medio ambiente, la creación de puestos de trabajo, el adelanto de la mujer y, cada vez más y en estrecha cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la creación de instituciones sobre los derechos humanos. El PNUD participa a menudo en la promoción de la “buena gestión de los asuntos públicos” y apoya la reconstrucción de las sociedades después de las guerras y las emergencias humanitarias. Su principal cometido es ayudar a los países a crear capacidad nacional para lograr el desarrollo humano sostenible, en su carácter de mayor integrante del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El PNUD actúa en estrecha colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en una relación que se rige por un Memorando de Entendimiento firmado en 1998 que compromete a ambas entidades a colaborar en la promoción del derecho al desarrollo, la capacitación del personal en materia de derechos humanos, la programación y el desarrollo de políticas.

f. OIM

26. La *Organización Internacional para las Migraciones* (OIM) es una organización intergubernamental que presta asistencia para resolver los problemas operacionales de las migraciones, fomenta la comprensión de los problemas de las migraciones, impulsa el desarrollo por medio de la migración y trabaja en favor del respeto efectivo de los derechos de los migrantes. Fundada en 1951 como respuesta a los problemas de las personas desplazadas y los refugiados en Europa al término de la segunda guerra mundial, la OIM actúa hoy en más de 70 países del mundo. También se ocupa de cuestiones relacionadas con la trata de personas, en especial mujeres. La OIM tiene su sede en Ginebra.

g. PMA

27. El *Programa Mundial de Alimentos* (PMA) suministra *ayuda alimentaria* a países de bajos ingresos para combatir el hambre, *promover el desarrollo económico y social* y responder a las necesidades de socorro de las víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. El PMA actúa en más de 90 países y es la mayor organización del mundo en materia de ayuda alimentaria multilateral. Administra la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia y presta asistencia humanitaria en algunas zonas de conflicto. El Programa Mundial de Alimentos tiene su sede en Roma.

h. OMS

28. La *Organización Mundial de la Salud* (OMS) trabaja con administraciones sanitarias nacionales, organizaciones profesionales y otras entidades para lograr el máximo nivel posible de salud en todo el mundo. Suministra y coordina asistencia técnica, asesoramiento especializado, socorro de emergencia y medios de prevención y lucha contra las enfermedades a través de su División de Actividades Humanitarias y de Emergencia. La OMS tiene su sede en Ginebra.

i. OIT

29. La OIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas que procura promover la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Su sede se encuentra en Ginebra, pero cuenta con oficinas en diversos países. Las principales actividades de la OIT son las siguientes:

- La formulación de normas internacionales del trabajo a través de convenios y recomendaciones que fijan normas mínimas para los derechos laborales básicos: libertad de sindicación, libertad de organización, negociación colectiva, abolición del trabajo forzado, igualdad de oportunidades y de trato y otras normas que fijan condiciones en todo el espectro de los problemas relacionados con el trabajo;

- Prestación de asistencia técnica, sobre todo en las esferas de la formación profesional y la rehabilitación profesional, la política de empleo, la administración del trabajo, la legislación laboral y las relaciones laborales, las condiciones de trabajo, el desarrollo de la gestión, las cooperativas, la seguridad social, las estadísticas del trabajo y la seguridad e higiene del trabajo;

- Promueve el desarrollo de organizaciones independientes de empleadores y trabajadores y presta servicios de capacitación y asesoramiento a esas organizaciones;

- Promueve los derechos de los trabajadores migrantes.

j. Organizaciones regionales

30. En algunas regiones del mundo las operaciones sobre derechos humanos pueden actuar en colaboración con organizaciones regionales, como la **Organización de los Estados Americanos**. En efecto, la operación sobre derechos humanos en Haití se llevó a cabo en forma conjunta por la OEA y las Naciones Unidas (a través del Departamento de Asuntos Políticos). La **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa** ha tenido a su cargo la fiscalización de la situación de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina y colabora con la operación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos que se cumple allí. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) surgió de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y el Acta Final de Helsinki de 1975. Durante sus 15 primeros años, la CSCE se reunió periódicamente para analizar la atenuación de las tensiones entre Europa oriental y occidental y la cooperación para el desarrollo en esferas como la democracia, la economía, el medio ambiente, la reunión de las familias, los derechos humanos, el estado de derecho, la ciencia y la tecnología. Varias de las reuniones de la CSCE tuvieron como resultado declaraciones finales que establecieron normas. Con arreglo a la CSCE los gobiernos tenían la facultad de expresar sus preocupaciones y entablar diálogo con países en que se planteaban problemas de derechos humanos. En el decenio de 1990 la CSCE se convirtió en la OSCE, con su oficina central en Viena, y la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, en Varsovia, el Centro de Prevención de Conflictos, en Viena, y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, en La Haya. La OSCE ha enviado misiones de prevención de conflictos, gestión de crisis, sobre elecciones y de fiscalización de derechos humanos a diversos países, entre ellos Bosnia y Herzegovina, Estonia, Georgia, Letonia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, Tayikistán, Ucrania y Kosovo. El **Consejo de Europa**, aunque no es directamente

responsable de la gestión de operaciones sobre el terreno según se las define en este Manual, tiene diversos proyectos sobre creación de instituciones en materia de derechos humanos, que a menudo suponen la presencia de expertos sobre el terreno en países en que también actúan o han actuado operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas.

k. Organizaciones no gubernamentales

31. Además de las organizaciones internacionales y regionales, existen numerosas organizaciones internacionales no gubernamentales –de asistencia humanitaria, de socorro y de promoción– que deben ser de gran utilidad para las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos. Entre las más destacadas figura el **Comité Internacional de la Cruz Roja**, analizado en el **Capítulo IX, Sección E, “Coordinación con el CICR”**. Otras organizaciones internacionales que las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas puede encontrar en su actividad son *Adventis Development and Relief Agency*, *Action internationale contre la faim*, Amnistía Internacional, *American Refugee Committee*, la Cooperativa de Auxilio Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo (CARE), CARITAS, CONCERN, los Servicios Católicos de Socorro, el Servicio Mundial de Iglesias, el Consejo Danés para los Refugiados, *Diakonisches Werk*, *Equilibre*, *Handicap International*, Vigilancia de los Derechos Humanos, la Comisión Católica Internacional de Migración, la Comisión Internacional de Juristas, la Federación Internacional de Derechos Humanos, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Islámica de Socorro Internacional, el Comité Internacional de Rescate, el Servicio Jesuita para los Refugiados, el Comité de Juristas para los Derechos Humanos, el Servicio Luterano para la Inmigración y los Refugiados, el Socorro Mundial Luterano, Médicos del Mundo, Médicos Sin Fronteras, *Mercy Corps International*, *Minnesota Advocates for Human Rights*, *Movimondo*, el Consejo Noruego para los Refugiados, el Comité Oxford de Socorro contra el Hambre (OXFAM), Farmacéuticos Sin Fronteras, *Rädda Barnen (Save the Children Fund)*, *Refugees International*, Periodistas Sin Fronteras, *Save the Children*, *Trocaire*, *Catholic Agency for World Development*, el Servicio Universitario Mundial, Visión Mundial Internacional, *y muchas otras*. En la medida en que tales organizaciones actúen en el país, **pueden ayudar a la operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos en la obtención de informaciones, el seguimiento, la atención de los pedidos de asistencia** (educación, ayuda de emergencia, ayuda alimentaria, producción de alimentos, atención de la salud, asistencia jurídica, logística, material médico, alojamiento, transporte, saneamiento, abastecimiento de agua, etc.) y en otras formas.

32. También pueden existir *organizaciones locales de derechos humanos* con las que la operación puede tener interés en cooperar, como se analizó en el **Capítulo VII, Sección B, “Desarrollo de vínculos y de la presencia en la comunidad”**.

3. Decisión sobre las informaciones que pueden entregarse a las autoridades

33. Antes de establecer contacto con las autoridades, el oficial de derechos humanos debe **determinar cuidadosamente y con precisión cuáles son las informaciones que ha de facilitar a las autoridades** al plantear un asunto. ¿Ha dado su consentimiento el denunciante o testigo para indicar su nombre, e incluso para plantear de algún modo la cuestión? ¿Qué

riesgos pueden convertirse en perjuicios si se toma contacto con las autoridades? ¿Es conveniente asumir esos riesgos a la luz de las informaciones o la respuesta que se espera obtener?

4. Organización de la reunión con determinada autoridad

34. Es muy importante observar que, al visitar a autoridades, sobre todo si se trata de militares o agentes del orden, **siempre deben estar presentes dos oficiales de derechos humanos**. Éstos deben planificar su intervención ante las autoridades meticulosamente. Cuando son dos o más los oficiales, debe estar claro el papel que cada uno de ellos ha de desempeñar. Generalmente es más fácil que *una de las personas “dirija” la reunión y la otra le preste apoyo*.

35. Al prepararse para la reunión, los oficiales de derechos humanos deben determinar **qué cuestiones desean plantear**, y en qué orden. Deben decidir **si conviene que tomen notas** y en ese caso cuál de ellos lo hará; cuál es **el objetivo preciso de la visita**; **qué informaciones o compromisos desean obtener los oficiales de derechos humanos** de la autoridad visitada; **qué objeciones cabe esperar**; cómo deben los oficiales de derechos humanos **superar esas objeciones**. Por ejemplo, las objeciones pueden ser rebatidas: remitiéndose al mandato; mostrando que convendría al interés del funcionario gubernamental prestar su cooperación; mediante una argumentación cortés; repitiendo simplemente la pregunta o el argumento para señalar que los oficiales de derechos humanos no podrán ser apartados de su objetivo; o indicando que puede ser preciso plantear la cuestión en niveles más altos; etc.

36. Se debe considerar qué **idioma** se utilizará en la reunión. En general, lo mejor es emplear un idioma en que los oficiales de derechos humanos puedan comunicarse con facilidad –y sin tener que recurrir a un intérprete– pero en que los funcionarios gubernamentales también puedan expresarse cómodamente. Existen algunas ventajas en escoger un idioma en que el oficial de derechos humanos pueda comunicarse con facilidad, pero el funcionario gubernamental tiene que poder comprender y responder. Los oficiales de derechos humanos deben recurrir a intérpretes únicamente cuando no tengan otra posibilidad.

37. Al organizar la visita o entrevista con un funcionario gubernamental, es conveniente determinar cuánto tiempo destina a la conversación. La estrategia de la entrevista habrá de ser diferente según el **tiempo** de su duración prevista.

5. Realización de la entrevista misma

a. Presentaciones

38. La reunión comenzará habitualmente con presentaciones. Si se trata del primer contacto que tienen los miembros de la operación sobre el terreno con esta autoridad, los oficiales de derechos humanos deben **explicar brevemente el mandato de la operación y sus propias funciones personales**. También pueden *referirse a cualquier acuerdo pertinente* con

las autoridades nacionales y deben estar preparados para ofrecer *un ejemplar del mandato* o la autorización gubernamental para la operación.

39. Para que los oficiales de derechos humanos sean recibidos con seriedad, deben actuar en forma clara, imparcial y profesional al presentarse y exponer los motivos de su visita. *Deben tener consigo y ofrecer tarjetas de visita oficiales*, que simplifican las explicaciones sobre la ortografía de los nombres y las direcciones. El ofrecimiento de una tarjeta también impulsará al funcionario a ofrecer la suya, con información útil acerca de su nombre completo, su título oficial y su dirección. Los oficiales de derechos humanos deben actuar con cuidado en la observancia de las costumbres de cortesía y vestido, y deben emplear el título correcto del funcionario: capitán, coronel, doctor, señor, jeque, etc. Su actitud ante las autoridades debe ser **firme y cortés**. Además, deben evitar cualquier gesto arrogante o provocativo frente a las autoridades.

b. Referencia al motivo principal de la visita

40. El oficial de derechos humanos que encabeza la delegación debe explicar entonces los motivos de la visita. Pueden emplearse *diferentes estrategias para abordar el motivo de la visita*. Si se cuenta con tiempo suficiente para ocuparse del tema que importa, puede ser útil empezar por alguna cuestión menos importante y no polémica, que permita desarrollar un clima de cooperación. Pero los oficiales de derechos humanos no deben dejar que se les desvíe de su asunto ni que la entrevista se convierta en una disertación del funcionario, de modo que todo el tiempo se pierda en temas sin interés. En ese caso puede ser preciso plantear de inmediato el motivo principal de la visita.

41. Los oficiales de derechos humanos deben **escuchar atentamente** la respuesta del funcionario. Deben plantearse si contiene alguna información o contestación útil. Deben perseguir su objetivo **con firmeza y claridad**, pero sin empujar al funcionario gubernamental a una actitud defensiva o negativa. Ocurra lo que ocurra en relación con los temas principales, puede ser conveniente plantear algún otro asunto de solución más fácil hacia el final de la entrevista, que permita llegar más rápidamente a un acuerdo. Esta táctica, sin embargo, debe evitarse si desvía la entrevista de su objetivo principal y no contribuye en grado importante a mejorar el clima. De cualquier modo, al final de la entrevista el oficial de derechos humanos que dirige la delegación debe **reseñar los resultados del encuentro y los pasos siguientes** que se darán sobre la base de lo conversado. Si es posible, los oficiales de derechos humanos deben tratar de fijar con las autoridades el día y la hora de una segunda reunión, y definir las medidas que las autoridades adoptarán para tratar el problema. En cualquier caso, el tono de la entrevista, cuando concluye, debe dejar la puerta abierta para los contactos ulteriores.

6. Planteo del problema mediante una comunicación escrita

42. Al intensificarse el nivel de la intervención, el coordinador de zona puede **considerar si corresponde o no efectuar una intervención sobre la base de una exposición oral o escrita**. La correspondencia con las autoridades acerca de violaciones de los derechos humanos tiene que ser aprobada por el jefe de la operación o la persona en que haya delegado esa responsabilidad.

43. Debe evitarse la correspondencia innecesaria con las autoridades. La operación sólo debe recurrir al envío de una carta en casos graves, cuando es imposible la comunicación oral o ésta no ha dado los resultados que se esperaban. En las comunicaciones escritas deben observarse las mismas reglas de comportamiento frente a las autoridades. Cuando se ha de enviar una comunicación escrita a las autoridades, la operación debe dedicar especial atención a mantenerse **dentro de su mandato**; ser extremadamente **precisa** en sus referencias a hechos, casos y aspectos jurídicos; emplear **expresiones escritas formalmente correctas** (esas cartas deben ser escritas, o por lo menos revisadas cuidadosamente, por un oficial de derechos humanos cuya lengua materna sea el idioma empleado); y emplear **los términos de cortesía impuestos por la costumbre**.

D. Planteo del problema en un nivel superior

44. Si el oficial de derechos humanos no recibe una respuesta adecuada, el paso siguiente puede consistir en profundizar las investigaciones al margen de las autoridades antes de plantear el tema en un nivel más alto de la estructura gubernamental local. El objetivo, a esta altura, suele ser impulsar a las autoridades a facilitar información y, eventualmente, iniciar su propia investigación sobre el asunto.

45. Sin embargo, al acentuarse el grado de preocupación y pasar a niveles más altos de las autoridades de gobierno, *es más necesario que intervengan funcionarios de la operación sobre el terreno que tengan niveles de responsabilidad adecuados llegando, en algunos casos, al jefe de la operación*. El oficial de derechos humanos que al comienzo realizó la investigación y que conoce el asunto debe, desde luego, seguir participando.

46. La intervención del jefe de la operación o de la oficina central puede ser necesaria cuando las violaciones de derechos humanos son particularmente graves o pueden haber sido cometidas, o al menos consentidas, por un funcionario de alto nivel de las autoridades locales. En tales situaciones puede ser más fácil tratar el problema a través de las autoridades nacionales.

47. Los oficiales de derechos humanos también pueden preferir *remitir un asunto a la oficina central y a la dirección de la operación* cuando estiman que *llevar adelante el asunto en el plano local puede ser peligroso para ellos*. Por ejemplo, si los autores de determinada violación de derechos son soldados locales, puede ser muy riesgoso para el personal de derechos humanos llevar adelante una investigación que puede significar una amenaza para esos soldados. El personal de la operación que se encuentra en la capital del país puede estar en mejores condiciones de tratar el problema.

48. En ciertas situaciones, la operación sobre el terreno puede verse en la imposibilidad de realizar el seguimiento necesario de una situación de violaciones de derechos humanos. Pueden emplearse entonces diversos métodos diferentes, entre ellos la **publicación de informaciones** en la prensa nacional e internacional y la discusión del tema con gobiernos interesados a través de sus embajadores en el país en que se cumple la operación. *Las decisiones*

de este tipo corresponden a la dirección de la operación. Puede ser necesario consultar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra, o al Representante Especial del Secretario General, o a ambos, según las disposiciones institucionales aplicables a cada operación sobre el terreno en materia de derechos humanos. La siguiente sección de este capítulo ofrece algunas orientaciones sobre el empleo de los medios de difusión y las distintas posibilidades que ofrecen otros mecanismos de las Naciones Unidas.

E. Contactos con los medios de difusión

50. Con respecto a los contactos con los medios de difusión, todos los funcionarios de las Naciones Unidas están obligados por la Regla 101.2 del Estatuto del Personal, que dispone lo siguiente: “Salvo en el ejercicio normal de sus funciones o con la autorización previa del Secretario General, *los funcionarios* no podrán, si los propósitos, actividades o intereses de las Naciones Unidas se hallan en juego: i) *hacer declaraciones a la prensa, la radio u otros órganos de información pública*; ii) aceptar ningún encargo de hablar en público; iii) participar en producciones de cine, teatro, radio o televisión; iv) gestionar la publicación de artículos, libros u otros textos”.

51. Además, el Secretario General dictó en abril de 1999 directrices sobre las relaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas con los medios de difusión. En ellas se dispone, en particular, que en principio todos los funcionarios de la Secretaría pueden hacer declaraciones a la prensa dentro de las limitaciones siguientes:

- hablar únicamente dentro del ámbito de su competencia y responsabilidad;
- indicar hechos y no opiniones ni comentarios;
- dejar los temas sensibles a los funcionarios específicamente autorizados para referirse a ellos sobre la base de las mismas directrices.

52. Las autoridades que están facultadas para hablar sobre temas sensibles son: el Portavoz de las Naciones Unidas, sobre la base de las orientaciones recibidas; los funcionarios designados de la oficina del Secretario General y los Directores de Departamento, dentro del ámbito de su competencia; los funcionarios autorizados por su Jefe de Departamento, sobre la base de las orientaciones recibidas; y los Directores de Centros de Información de las Naciones Unidas, sobre la base de orientaciones recibidas de la Sede.

53. Conforme a estas normas pueden dictarse **directrices referentes a los contactos con los medios de difusión** para cada operación sobre el terreno en materia de derechos humanos, y esas directrices pueden variar según que la operación forme parte de una misión de mantenimiento de la paz más amplia, administrada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, o dependa de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En general, sin embargo, **el jefe de la operación sobre derechos humanos tiene facultades delegadas para decidir cómo deben presentarse a los medios de difusión la operación y sus resultados**. En los temas particularmente delicados puede tener que consultar a la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York o en Ginebra, o al Representante Especial del Secretario General que conduzca la operación de mantenimiento de la paz, antes

de participar en entrevistas, realizar declaraciones a la prensa o emitir comunicados. Una consulta cuidadosa permitirá evitar errores y ayudará a preparar a los funcionarios de cada nivel para las preguntas que después formulen los medios de difusión. **Los demás funcionarios** de la operación sobre el terreno **deben contar con autorización específica del jefe** de la operación **antes** de facilitar información sobre la operación a los medios de difusión. Es importante que los oficiales de derechos humanos tengan presente que, mientras se encuentran en una operación sobre el terreno, no pueden hablar de ella “a título personal” ni en ninguna forma similar. Todo funcionario que se comunique con la prensa acerca de una operación mientras participa en ella –ya lo haga oficial o extraoficialmente– está hablando a título oficial desde cualquier punto de vista. Por lo tanto, es importante que todos los funcionarios acaten las normas aplicables y las orientaciones especiales dictadas para los contactos con los medios de difusión, que correspondan a cada organización u operación.

54. Cuando el jefe tenga que realizar declaraciones para los medios de difusión, esas declaraciones deben recibir amplia difusión a través de la Sede de las Naciones Unidas entre los organismos competentes de la Organización, las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión locales e internacionales. En general, en la medida compatible con los problemas de seguridad, con su mandato y con la eficacia de los esfuerzos de protección, la operación sobre derechos humanos debe **comunicar sus conclusiones generales** y sus logros en forma regular. Sin embargo, **los detalles de los casos concretos en investigación por la operación nunca deben darse a publicidad** mientras se desarrolla la investigación. El jefe de la operación también puede considerar la posibilidad de hacer llamamientos a la población en general, a las partes en pugna, a sectores moderados e influyentes o a otros destinatarios, como técnica para tratar problemas graves.

F. Seguimiento de más largo plazo

55. Mediante la fiscalización de los derechos humanos, las operaciones sobre el terreno reúnen un volumen considerable de informaciones. Algunos de esos datos deben comunicarse por las vías adecuadas a autoridades de gobierno de nivel apropiado para que puedan tratar determinados problemas. Si el gobierno no responde convenientemente, puede ser preciso *difundir la información por los mecanismos de las Naciones Unidas* que se analizan más adelante. Las informaciones sobre derechos humanos reunidas por la operación sobre el terreno también pueden ser útiles, sin embargo, para desarrollar la promoción de mediano plazo y la asistencia técnica como parte de la labor de más largo plazo de la operación sobre el terreno en materia de creación de capacidades.

56. En realidad, la fiscalización, la protección, la promoción y la asistencia técnica suelen ser actividades vinculadas entre sí y complementarias. Por ejemplo, si en una cárcel no se trata adecuadamente a los reclusos conforme a las normas internacionales, el mejor modo de abordar el problema puede consistir en discutirlo con las autoridades de gobierno competentes. Si éstas no responden adecuadamente, la operación sobre el terreno puede preparar un informe crítico. Al mismo tiempo, si el análisis de las causas de este problema de derechos humanos sugiere que la principal causa de las violaciones de derechos consiste en una falta de preparación del personal penitenciario, la operación puede ofrecer capacitación o

asistencia técnica en materia de gestión y métodos para las cárceles a fin de que se alcancen las normas internacionales de protección de los detenidos.

57. Otro ejemplo de la vinculación entre la fiscalización y la promoción se manifiesta en casi todos los contactos entre oficiales de derechos humanos y funcionarios de gobierno. Si los primeros advierten que en la zona en que trabajan se producen reiteradas violaciones de derechos humanos, conviene que se reúnan con la administración local responsable de esa materia. El oficial de derechos humanos puede dedicar una hora a explicar al funcionario el mandato de la operación, la función que puede cumplir en la región y, eventualmente, mencionar ejemplos de la forma en que las operaciones sobre derechos humanos han contribuido a mejorar los derechos humanos en otros países. Si al término de la conversación el funcionario comprende mejor la operación y se muestra receptivo para los futuros contactos con el oficial de derechos humanos, todo eso significará una promoción de los derechos humanos.

58. Las informaciones obtenidas mediante la fiscalización pueden utilizarse para impulsar al gobierno a desarrollar una evaluación de necesidades y escoger objetivos prioritarios para **mejorar su capacidad de protección sostenible de los derechos humanos**. La evaluación de necesidades puede determinar una relación entre una situación de infracciones de los derechos humanos y una carencia o deficiencia institucional. A corto y mediano plazo, la evaluación de necesidades y fijación de objetivos prioritarios pueden determinar la promoción y la asistencia técnica mediante las cuales la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos puede contribuir, en asociación con el gobierno, las ONG locales, otras organizaciones intergubernamentales (como el PNUD, el ACNUR o el UNICEF), etc. A más largo plazo, la evaluación de necesidades puede determinar los programas que el gobierno debería aplicar y la asistencia que las Naciones Unidas podrían suministrar para la creación de capacidades. Ésta supone el desarrollo y el fortalecimiento de estructuras que contribuyan a la protección y promoción de los derechos humanos. Puede referirse a estructuras gubernamentales, como los tribunales o comisiones legislativas, pero también puede referirse a comités vecinales de derechos humanos o a organizaciones no gubernamentales que contribuyen a la protección de los derechos humanos. *El objetivo es impulsar y desarrollar instituciones locales sostenibles, y no que los oficiales de derechos humanos sustituyan al pueblo y el gobierno del país en que actúan.*

59. Según la presencia o la inexistencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) en el país en que actúa, puede ser preciso que la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos **estimule la formación o el fortalecimiento de las ONG**, preste apoyo económico a las ONG incipientes y las capacite sobre formas de organización y funciones en materia de promoción, asistencia y, por último, fiscalización. Las ONG son fundamentales, no sólo porque pueden ayudar a la operación al logro de sus objetivos, sino también porque deben seguir desempeñando esas funciones después de la partida de la operación.

60. Como la mayoría de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos no financian por sí mismas actividades de promoción y asistencia técnica, pueden **ayudar a las instituciones**, como el Ministerio de Justicia o las ONG, a **elaborar propuestas para su financiación por organismos, gobiernos y fundaciones interesados**. Pueden ayudar a identificar eventuales fuentes de financiación, aclarar la relación entre los intereses de quienes suministran recursos y las necesidades de la institución, determinar el nivel de los recursos que

pueden obtenerse de cada posible contribuyente, examinar propuestas, verificar que se hagan contactos iniciales con los contribuyentes antes de la presentación de propuestas, cerciorarse de que los contribuyentes reciben efectivamente las solicitudes, asegurar que las instituciones se mantengan con contacto con ellos, fiscalizar las actividades que reciben apoyo, impulsar a que se prepare una evaluación acerca del logro de los objetivos, asegurar que se elaboren los informes adecuados sobre la labor cumplida, etc.

61. Las actividades de protección y presentación de informes no pueden ser eficaces sin la promoción y la creación de capacidad como posibles recursos; pero, del mismo modo, las actividades de promoción tienen que basarse en un análisis preciso del problema de derechos humanos. Por lo tanto, debe existir un criterio de cooperación entre las tareas de fiscalización y de promoción y asistencia técnica en el contexto de la operación sobre el terreno, y los esfuerzos de más largo plazo para la creación de capacidad.

G. El seguimiento de más largo plazo: comisiones de la verdad y tribunales

1. Tribunales internacionales

62. Como se analizó en la **Sección I del Capítulo VII, “Pruebas destinadas al enjuiciamiento penal”**, las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos deben desarrollar una política sobre el manejo de las informaciones que pueden ser útiles para el enjuiciamiento penal –ya sea por tribunales penales internacionales en lugares como la ex Yugoslavia o Rwanda, o en cualquier situación futura que pueda tratar la Corte Penal Internacional– o por los tribunales nacionales.³ En general, los abogados y los investigadores de esos tribunales prefieren realizar sus propias investigaciones y tienen dificultades para apoyarse en datos de otras fuentes. En realidad, en algunos casos la actividad de los oficiales de derechos humanos y de otras organizaciones, si no se ha llevado a cabo en forma profesional, hasta puede poner obstáculos a las investigaciones penales desarrolladas por los tribunales internacionales y, en consecuencia, perjudicar la eficacia de la acusación contra los autores de violaciones de derechos humanos. Como ya se ha indicado, los oficiales de derechos humanos deben abstenerse de perturbar las investigaciones judiciales penales y, en general, de reunir pruebas materiales. Por lo tanto, si se cuenta con la presencia de personal de tribunal o corte competente en el país de la operación, es preciso establecer disposiciones concretas para coordinar e intercambiar las informaciones pertinentes entre la operación sobre el terreno y los funcionarios del tribunal. La cuestión de la coordinación con los tribunales

³ El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones graves de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1994 y el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991: resoluciones del Consejo de Seguridad 827, de 25 de mayo de 1993, y 955, de 8 de noviembre de 1994. El Estatuto de la Corte Penal Internacional, organismo de carácter permanente, se desarrolló bajo el patrocinio de la Asamblea General de las Naciones Unidas y fue acordado en Roma en julio de 1998.

internacionales plantea varios **problemas importantes**, entre ellos, por ejemplo, el modo de equilibrar la necesidad de preservar la confidencialidad de las fuentes de los datos obtenidos por oficiales de derechos humanos y no poner en peligro a los testigos y las víctimas, la necesidad de preservar la posibilidad de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos de desempeñar su mandato de manera independiente, y la necesidad de prestar asistencia a los tribunales internacionales para promover la protección de los derechos humanos. Estas cuestiones plantean importantes *decisiones de política general* que sólo pueden adoptarse por los directores de la operación o en su sede, y *no individualmente por los oficiales de derechos humanos*. Esas decisiones de política general pueden *distinguir entre las necesidades de: 1) los procedimientos de justicia penal nacional o local; 2) los informes de las comisiones de verdad y justicia; y 3) las investigaciones para tribunales penales internacionales*. De cualquier modo, los oficiales de derechos humanos *deben ajustarse estrictamente a las directrices* establecidas por la dirección de la operación o por su sede a este respecto.⁴

2. Comisiones de la verdad

63. Del mismo modo, las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos también pueden **reunir informaciones pertinentes para las comisiones de verdad y justicia que se han establecido con el fin de determinar los antecedentes históricos auténticos de abusos cometidos en el pasado**, para permitir a los gobiernos **reconocer violaciones pasadas de derechos humanos** y lograr de ese modo una forma de poner fin a los padecimientos y **recomendar el enjuiciamiento, la indemnización u otras formas de reparación**. Por ejemplo, en Haití la Misión Civil Internacional recibió información sobre infracciones ocurridas durante la época de Duvalier. Esa información no estaba comprendida en el mandato de la Misión, pero era de interés para una comisión nacional de verdad y reconciliación que posteriormente se estableció por el Gobierno del Presidente Aristide. En el caso de El Salvador, se estableció en 1992 una Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas como consecuencia de los acuerdos de paz para investigar los “actos graves de violencia” ocurridos en ese país entre 1980 y 1991. Los tres miembros de la Comisión provenían de Colombia, los Estados Unidos y Venezuela. La dirección de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos necesita elaborar una política acerca de las informaciones que ha de comunicar a tales comisiones de verdad y reconciliación en los planos nacional e internacional. En realidad, las operaciones sobre el terreno pueden tener que examinar qué informaciones han de reunir con vistas a que pueda establecerse posteriormente una comisión de la verdad.

⁴ Por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos organizó directrices sobre la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, destinadas al personal de la *Misión Especial del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Albania* de 1999.

H. Empleo de los mecanismos de las Naciones Unidas para tratar los problemas de derechos humanos

64. Como se analizará en el capítulo siguiente, el jefe de la operación sobre derechos humanos es responsable de dar cuenta a la autoridad superior de las Naciones Unidas en el país, por ejemplo, el Representante Especial del Secretario General, o a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Existen diversos tipos de informes que puede elaborar una operación sobre derechos humanos, entre ellos los siguientes: 1) *informes sobre casos individuales*, como se indica en el formulario para entrevistas; 2) *informes periódicos de situación* (semanales, mensuales, etc.), que expongan las condiciones actuales en relación con los temas comprendidos en el mandato (incluyendo los informes sobre actividades especializadas) e indicaciones sobre las tendencias; 3) *informes de emergencia* sobre situaciones que exijan una atención especial (por ejemplo, ataques contra personal de defensa de los derechos humanos, peligro inminente de daño grave causado a individuos comprendidos en el mandato de la operación, etc.); y 4) *informes sobre incidentes*. Pueden verse formularios para la preparación de tales informes en los **Apéndices 1 a 4 del Capítulo XX, “La presentación de informes sobre los derechos humanos”** (véase el mismo capítulo para un análisis más detallado).

65. Existen también diversos organismos y mecanismos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos –en especial los *mecanismos temáticos o por países de la Comisión de Derechos Humanos*- que pueden utilizarse para lograr la máxima repercusión de la labor de las Naciones Unidas en el país en que se cumple la operación, **suministrándoles las informaciones obtenidas y analizadas por la operación sobre el terreno**. El jefe de la operación y todos los oficiales de derechos humanos deben ser conscientes de la existencia de esos mecanismos y la forma en que pueden utilizarse en relación con cada país o problema. Según que se trate de una operación en el terreno que forma parte de un actividad de mantenimiento de la paz o esté directamente a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, habrá directrices específicas sobre los conductos de transmisión de los informes de la operación sobre el terreno a otros mecanismos competentes de las Naciones Unidas. Pero en cualquier caso el jefe de la operación, en consulta con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, debe evaluar a qué oficina, funcionario u organismo de las Naciones Unidas o de otras entidades debe proporcionarse información para contribuir a la protección de los derechos humanos y a la realización general del mandato de la operación.

66. Los materiales producidos por la operación sobre derechos humanos pueden utilizarse en **varios procedimientos internos del sistema de las Naciones Unidas**. Esos procedimientos pueden dar lugar a un informe público, o plantear casos individuales ante el gobierno y –al *dar mayor notoriedad a la información*- pueden contribuir a acentuar la presión sobre los gobiernos para que mejoren su conducta. Como muchas veces hace falta una considerable atención internacional para que se organice una operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, lo probable es que algunos de esos procedimientos de las Naciones Unidas ya se hayan invocado en el momento en que se establece la operación. Por ejemplo, la

Comisión de Derechos Humanos puede haber designado ya a un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el país en que se cumple la operación.

67. Existe un número bastante importante de órganos y procedimientos de las Naciones Unidas pertinentes respecto de los derechos humanos. Entre esos **órganos** figuran el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, todos los cuales tienen facultades que derivan **de la Carta de las Naciones Unidas**. También existen diversos **órganos creados en virtud de tratados** sobre derechos humanos. Un escueto resumen de esos órganos puede ayudar a situar la operación sobre derechos humanos en el contexto del sistema de las Naciones Unidas y a determinar algunos órganos y procedimientos para los cuales pueden ser pertinentes los informes de la operación.

68. Desde la perspectiva de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos, los distintos órganos de las Naciones Unidas que se mencionan a continuación pueden ser de acceso muy diferente y corresponder en grado muy diverso al mandato de la operación. Aunque todos estos órganos pueden encontrar útiles las informaciones provenientes de la operación sobre derechos humanos al examinar cuestiones surgidas en el país en que se desarrolla, o si el país figura en su programa, **los destinatarios más probables de los informes** de la operación son: 1) cualquier **relator o representante** de la Comisión de Derechos Humanos respecto del país correspondiente; los **procedimientos temáticos** pertinentes de la Comisión y la Asamblea General; 3) la **Comisión de Derechos Humanos**; 4) los **órganos creados en virtud de tratados**; y 5) la **Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos**.

1. El Consejo de Seguridad

69. El Consejo de Seguridad es el órgano principal de las Naciones Unidas al que la Carta confiere la **responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**. El Consejo está formado por 15 miembros, entre los cuales figuran cinco miembros permanentes (China, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Rusia) y diez miembros no permanentes, elegidos con un mandato de dos años de duración por la Asamblea General. Con arreglo al Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad formula recomendaciones o decide qué medidas han de tomarse para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Las medidas del Consejo pueden incluir ayuda humanitaria, sanciones económicas y la intervención militar. Con el fin de la guerra fría, el papel del Consejo de Seguridad ha pasado a ser menos destacado, ya que los miembros permanentes han estado de acuerdo más frecuentemente acerca de las medidas que correspondía adoptar.

70. El grado de actividad del Consejo de Seguridad se pone de manifiesto cuando se compara el número de las medidas que adoptó durante la guerra fría y después de ella. Durante la guerra fría el Consejo de Seguridad examinó en cinco ocasiones si las violaciones de derechos humanos constituían o no amenazas a la paz que justificaban las medidas previstas en el Capítulo VII. Además, entre 1945 y 1987 el Consejo de Seguridad sólo estableció 13 operaciones de mantenimiento de la paz. El Consejo ha establecido más del doble de ese número de operaciones entre 1987 y 1997. Además, principalmente sobre la base de

decisiones del Consejo de Seguridad, desde 1989 se han desarrollado operaciones de las Naciones Unidas con un importante aspecto referente a los derechos humanos en más de una docena de países, entre ellos Angola, Burundi, Camboya, El Salvador, Guatemala, Haití, Mozambique, Namibia, Somalia, Sudáfrica, la ex Yugoslavia y otros. Las informaciones resultantes de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos pueden transmitirse al Consejo de Seguridad si la operación forma parte de una actividad más amplia de mantenimiento de la paz autorizada por el Consejo, y en ese caso los informes periódicos de la operación de mantenimiento de la paz contienen un capítulo referente a los acontecimientos relativos a los derechos humanos. En otros casos, el Consejo ha transmitido informes de operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos establecidas directamente en virtud de las facultades del Alto Comisionado para los Derechos Humanos como parte de los informes del Secretario General.

71. En 1993, el Consejo de Seguridad contribuyó también al desarrollo de las normas sobre derechos humanos al autorizar que un tribunal internacional enjuiciara a las personas responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en la ex Yugoslavia (Resolución 827 del Consejo de Seguridad, de 25 de mayo de 1993). Además, después de grandes matanzas ocurridas en durante abril de 1994, el Consejo de Seguridad estableció un segundo tribunal aplicando el mismo criterio básico que en el caso de la ex Yugoslavia.⁵ El tribunal para Yugoslavia está situado en La Haya (Países Bajos) y el tribunal para Rwanda se encuentra en Arusha (Tanzania).

2. La Asamblea General

72. La Asamblea General es la **fuentes más autorizada de declaraciones y tratados internacionales**. Las cuestiones de derechos humanos suelen discutirse en la Tercera Comisión de la Asamblea. La Asamblea General es también el órgano normativo más representativo de las Naciones Unidas, en que todos los Miembros de la Organización tienen derecho de voto. Por otra parte, la Asamblea General elige a los diez miembros no permanentes del Consejo de Seguridad; elige a los miembros de Consejo Económico y Social; examina periódicamente las recomendaciones de este Consejo; y recibe informes de varios órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados. La Asamblea General se reúne habitualmente desde septiembre hasta diciembre, y examina proyectos de resolución sobre varios cientos de asuntos.

73. A pesar de la tensión existente desde hace mucho tiempo entre la prohibición de la injerencia en los asuntos de jurisdicción interna de los Estados que contiene el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta y la protección de los derechos humanos que figura en sus Artículos 1, 55 y 56, la Asamblea General ha señalado cada vez más la situación de los derechos humanos en diversos países. Desde mediados del decenio de 1970, la Asamblea General y otros órganos de las Naciones Unidas han manifestado su preocupación de modo más regular y han adoptado otras medidas en relación con la situación en determinados países. Las informaciones de las operaciones sobre derechos humanos pueden transmitirse a la Asamblea General si así lo autoriza ésta, el Consejo Económico y Social o la Comisión de Derechos Humanos. Los informes anuales sobre la actividad de la oficina en Camboya de la Oficina del

⁵ Resolución 955 del Consejo de Seguridad, de 8 de noviembre de 1994.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por ejemplo, se presentan a la Asamblea General.

74. En 1993 la Asamblea General votó la creación del puesto de *Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, que habrá de describirse más detalladamente.⁶ En 1996 la Asamblea General autorizó la designación de un Relator Especial sobre los niños en los conflictos armados, a fin de que recibiera información sobre ese tema contando con capacidad operacional mediante el UNICEF, e informara anualmente a la Asamblea General.⁷ (Véase el análisis de los procedimientos temáticos de la Comisión, *infra*.)

3. El Consejo Económico y Social

75. El Consejo Económico y Social supervisa a la Comisión de Derechos Humanos y a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. El Consejo también tiene a su cargo fiscalizar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, ha establecido normas sobre derechos humanos como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.

4. La Comisión de Derechos Humanos

76. La Comisión de Derechos Humanos, compuesta por 53 Estados Miembros elegidos por el Consejo Económico y Social con un mandato de tres años de duración, se reúne anualmente en Ginebra durante seis semanas, en primavera. En situaciones urgentes, la Comisión puede reunirse en períodos extraordinarios de sesiones. Como lo indica su nombre, la Comisión es **el órgano más importante de las Naciones Unidas que se ocupa de los derechos humanos**. Puede **iniciar estudios e investigaciones, formular proyectos de tratados y declaraciones** para su aprobación por órganos superiores, **discutir violaciones concretas de derechos humanos** en sesiones públicas o privadas, y formular sugerencias para mejorar los procedimientos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) están autorizadas a expresar sus preocupaciones a la Comisión durante sus reuniones de seis semanas.

77. Los informes de algunas operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos se presentan a la Comisión, ya sea en nombre del Secretario General –como respecto de Camboya– o en nombre de la Alta Comisionada, como en el caso de Colombia.

78. La Comisión ha fijado tres criterios principales frente a las violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos: el nombramiento de relatores y grupos especiales sobre países conforme a las facultades que otorga la resolución 1235 del Consejo Económico y

⁶ Alto Comisionado para la promoción y protección de todos los derechos humanos, Resolución 48/141 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 49, página 310, documento de las Naciones Unidas A/48/49 (1993).

⁷ Véase Naciones Unidas, *Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños*, documento de las Naciones Unidas A/51/306 (1996) (informe de la Sra. Graça Machel).

Social; el examen de la situación en los países por el procedimiento confidencial de la resolución 1503 del Consejo Económico y Social; y el examen a través de 18 procedimientos temáticos.

a. Relatores sobre países

79. La medida más notoria que puede adoptar la Comisión respecto de las situaciones de violaciones graves de los derechos humanos es el nombramiento de **relatores especiales**, representantes especiales, expertos, grupos de trabajo y otros enviados para **fiscalizar las violaciones de derechos humanos en determinados países**. Entre tales países han figurado Afganistán, Bolivia, Burundi, Camboya, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, Irán, Iraq, Myanmar, Nigeria, los territorios palestinos ocupados, Polonia, la República Democrática del Congo, Rumania, Rwanda, Somalia, Sudáfrica, el Sudán, Togo y la ex Yugoslavia. Los relatores especiales, representantes especiales y otros enviados **reúnen informaciones sobre las violaciones de derechos humanos y preparan informes anuales dirigidos a la Comisión** y, si así se solicita, a la Asamblea General. La información puede obtenerse de personas, grupos, organizaciones y gobiernos. Los expertos y relatores muchas veces procuran obtener la información pertinente visitando los países. Se plantean dificultades, sin embargo, cuando los gobiernos se niegan a otorgar autorización para tales visitas. En algunos casos, las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos han estado presentes en países respecto de los cuales la Comisión de Derechos Humanos había designado a un Relator Especial o Representante Especial –como en los casos de Rwanda, la República Democrática del Congo y Camboya– o fueron establecidas *con el fin de apoyar* la labor de los Relatores Especiales para esos países, como en el caso del Relator Especial sobre los derechos humanos en la ex Yugoslavia. Debe observarse que los informes de los Relatores Especiales son públicos, mientras que los informes de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos no siempre se dan a publicidad íntegramente. A este respecto, los Relatores Especiales pueden tener, por lo tanto, una función complementaria de la que cumplen las operaciones sobre el terreno.

b. Procedimientos temáticos

80. La Comisión también ha establecido procedimientos temáticos sobre las cuestiones de las desapariciones forzadas, la detención arbitraria, las ejecuciones sumarias o arbitrarias, la tortura, la intolerancia religiosa, la independencia de los magistrados y abogados, el racismo, los desplazamientos internos, la violencia contra la mujer, la libertad de opinión, la venta de niños, los mercenarios, el desarrollo, los trabajadores migrantes, los derechos humanos y los desechos tóxicos, los efectos de la deuda externa, la pobreza extrema, la educación, la indemnización de las víctimas de violaciones de derechos humanos, el derecho al desarrollo, etc. En general, los grupos de trabajo, relatores y representantes temáticos de la Comisión obtienen informaciones acerca de su tema y preparan **informes anuales** a la Comisión, en los que resumen las informaciones recibidas. Si la información se refiere a un asunto urgente, la mayoría de los procedimientos temáticos autorizan a formular **llamamientos urgentes** a los gobiernos respectivos. La mayoría de los grupos de trabajo, relatores y representantes también han sido invitados a visitar determinados países y a preparar informes para la Comisión acerca de sus visitas. La actividad complementaria de los procedimientos temáticos –tanto a través de sus informes como de sus llamamientos urgentes– con la de las operaciones sobre el terreno en

materia de derechos humanos, a través de todos los medios destacados en este Manual, puede considerarse útilmente para abordar problemas y casos concretos sobre derechos humanos que la operación debe tratar.

5. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías

81. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías está formada por 26 personas elegidas por la Comisión, con un mandato de cuatro años de duración, **a título individual** y no como representantes gubernamentales. La Subcomisión desempeña una importante función al escoger a los países que han de ser considerados por el procedimiento confidencial establecido en la resolución 1503 del Consejo Económico y Social, examina otras informaciones referentes a violaciones de derechos humanos, e informa de sus conclusiones a la Comisión de Derechos Humanos. La Subcomisión es a menudo la fuente de resoluciones e ideas que la Comisión examina y adopta. Con la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los miembros de la Subcomisión también preparan estudios sobre problemas de derechos humanos. En los períodos de sesiones de la Subcomisión participan activamente representantes de ONG.

6. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

82. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer fue creada por el Consejo Económico y Social en 1946. Está formada por representantes de 45 Estados Miembros de las Naciones Unidas, elegidos por el Consejo con un mandato de cuatro años de duración. Sus funciones consisten en preparar recomendaciones e informes dirigidos al Consejo sobre **la promoción de los derechos de la mujer en las esferas política, económica, civil, social y educacional**. La Comisión también puede formular recomendaciones al Consejo sobre problemas en la esfera de los derechos de la mujer que requieran su atención inmediata. La Comisión dispone de un procedimiento para recibir comunicaciones confidenciales sobre violaciones de derechos humanos. Se esfuerza por aplicar el principio de la igualdad de derechos del hombre y la mujer, desarrollar propuestas que pongan en práctica sus recomendaciones, y aprobar sus propias resoluciones y decisiones. La Comisión Interamericana de Mujeres y la Comisión de la Condición de la Mujer Árabe presentan informes a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en cada uno de sus períodos de sesiones.

7. Órganos creados por tratados

83. Además de los órganos y procedimientos ya mencionados, cuyas facultades derivan directa o indirectamente de la Carta de las Naciones Unidas, existen **seis órganos creados por tratados** que han desempeñado y siguen desempeñando una función cada vez más importante en la aplicación de los derechos humanos. Estos órganos de expertos comprenden al *Comité de Derechos Humanos*, que examina informes de los Estados con arreglo al Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos y resuelve asuntos individuales con arreglo al Protocolo Facultativo de ese Pacto. Los otros cinco órganos creados por tratados que fiscalizan la aplicación de tratados multilaterales en sus esferas respectivas son los siguientes: *el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité contra la Tortura; el Comité de Derechos del Niño; y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

a. Obligaciones en materia de presentación de informes

84. El principal objetivo de la obligación de presentar informes es **ayudar a los gobiernos a poner sus leyes y prácticas en conformidad con sus obligaciones derivadas de los tratados**. La obligación de presentar informes alienta a los gobiernos y los ciudadanos a organizar su análisis acerca del cumplimiento de los derechos humanos por cada nación. Los gobiernos pueden, entonces, rectificar los problemas que se ponen de manifiesto al elaborar los informes y, de ese modo, reafirman su empeño de cumplir las obligaciones que los tratados establecen.

85. Cada uno de estos órganos se reúne periódicamente –por lo general, dos o tres veces por año– para examinar los informes de los Estados. Cada gobierno informante es invitado a enviar a un representante a las reuniones públicas, en las que puede presentar oralmente el informe y situarlo en su contexto jurídico, social, económico y político. El representante también puede actualizar la información presentada. Después de esa presentación, los miembros del Comité entablan a su vez un diálogo con el representante formulando preguntas acerca del informe y sobre el cumplimiento por el gobierno de las obligaciones establecidas en el tratado. Los **miembros del Comité** no están obligados a referirse únicamente a las informaciones que figuran en el informe del Estado, sino que **pueden utilizar** sus propios conocimientos especializados, las informaciones **obtenidas de otras fuentes** (*incluyendo los informes de operaciones sobre el terreno*) y los materiales presentados informalmente por organizaciones no gubernamentales.

86. Después de que el representante del gobierno ha presentado su informe y respondido a las preguntas de los miembros del Comité, la mayoría de los comités han comenzado, desde alrededor de 1992 ó 1993, a formular **observaciones finales** en que evalúan el informe del Estado parte, el diálogo con la delegación, los hechos positivos observados durante el período en examen y las dificultades que afectan al cumplimiento del tratado, así como los temas de preocupación concretos referentes a la aplicación de las disposiciones del tratado. Las observaciones también incluyen sugerencias y recomendaciones formuladas por el Comité al Estado parte respectivo.

87. Sobre la base de su experiencia global en el examen de los informes de los Estados, la mayoría de los órganos creados por tratados también han emitido **observaciones o recomendaciones generales** que establecen una interpretación autorizada de las disposiciones de los respectivos tratados o suministran orientación a los Estados informantes.

88. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos pueden desempeñar una importante función prestando asistencia a las autoridades gubernamentales en la preparación de los informes que han de presentar a los órganos creados por tratados,

asesorando acerca de la metodología, la obtención de datos y cuestiones jurídicas, o impartiendo capacitación. Pueden alentar a organizaciones no gubernamentales nacionales -mediante la capacitación y otras formas de asistencia- a presentar información pertinente conforme a lo dispuesto en los métodos de trabajo de los órganos creados por tratados.

b. Procedimientos de denuncia individual

89. **Tres de los órganos creados por tratados** –el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura– **reciben y resuelven denuncias individuales formuladas por personas** cuyos gobiernos han convenido en ser objeto de tales denuncias. El Comité de Derechos Humanos ha recibido y dictado decisiones sobre un número considerable de denuncias. Los otros dos órganos sólo han recibido un puñado de ellas. Se están estudiando mecanismos similares de denuncia individual para los demás órganos creados por tratados. Las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos necesitan estar al tanto de la existencia, la aplicabilidad y los métodos de trabajo de estos procedimientos de denuncia, y pueden asesorar a las personas sobre la forma de dirigirse a esos órganos y presentar casos concretos.

8. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos

90. El puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue creado en 1993 por la Asamblea General. Le corresponde la responsabilidad principal de las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, y tiene los siguientes mandatos específicos:

- Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos;
- Proporcionar, por intermedio del Centro de Derechos Humanos [*actualmente, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*] y otras instituciones apropiadas, servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera en la esfera de los derechos humanos a petición del Estado interesado y de organizaciones internacionales;
- Coordinar los programas pertinentes de educación e información pública de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos;
- Desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo, como se refleja en la Declaración y Programa de Acción de Viena;
- Entablar un diálogo con todos los gobiernos en ejercicio de su mandato con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos; y
- Desempeñar las tareas que le asignen los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a mejorar la promoción y la protección de todos los derechos humanos.

91. La Alta Comisionada puede efectuar el “seguimiento” –conforme a la definición de este capítulo– de las medidas de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos a través de comunicaciones privadas con gobiernos, declaraciones públicas, informes y actividades de asistencia técnica de largo plazo. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene su sede en Ginebra, y también tiene a su cargo la prestación de servicios sustantivos y de secretaría para los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y los órganos de derechos humanos creados por tratados, por lo que constituye la vía más directa de comunicación de informaciones a esos órganos.

92. La Alta Comisionada ha establecido o mantenido operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos en Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, Colombia, Rwanda, así como oficinas menores en Abkhazia, Georgia, la República Democrática del Congo, Gaza, El Salvador, Guatemala, Malawi, Mongolia, Sudáfrica, Togo, la República de Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia y la República Federativa de Yugoslavia. En otros casos, la Alta Comisionada es responsable de la orientación sustantiva de las operaciones sobre derechos humanos establecidas en el marco de las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz o de otra índole, como en los casos de Angola, Sierra Leona, la República Centroafricana y Liberia.

Capítulo XX

La presentación de informes sobre los derechos humanos

Conceptos básicos

Los informes deben ser:

- 1) *precisos y exactos, basados en informaciones verificadas;*
- 2) *preparados sin demora; y*
- 3) *convenientes para la adopción de medidas.*

Existen habitualmente cuatro tipos de informes internos dentro de la operación:

- 1) *Los informes periódicos documentan la labor cumplida y los planes;*
- 2) *Los informes de emergencia son un medio rápido de alertar a los directores sobre la necesidad de adoptar medidas;*
- 3) *Los informes provisionales y los cuestionarios permiten registrar los resultados de una entrevista sin constituir un acta de su contenido;*
- 4) *Los informes sobre incidentes.*

Los informes externos se dirigen por el jefe de la operación:

- 1) *al gobierno, como medio de colaborar con él en el mejoramiento de la protección de los derechos humanos;*
- 2) *dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo los informes a la sede de la operación; y*
- 3) *a los medios de difusión.*

Los informes externos se basan generalmente en informes internos de las oficinas de zona, que deben suministrar información detallada, emplear una terminología coherente y aplicar a la información un criterio también coherente, de modo que el oficial que en la oficina central prepara el informe externo pueda basarse en los hechos reunidos y extraer conclusiones generales válidas sobre la evolución de la situación de los derechos humanos.

A. Introducción

1. **La formulación de informes es un elemento esencial de la función de fiscalización de los derechos humanos.** Debe adaptarse al mandato de la operación y a las necesidades de los oficiales que la tienen a su cargo. En este capítulo se hace una distinción entre los informes *internos* y los *externos*. Desde el punto de vista de una operación sobre el terreno determinada, los **informes internos** son los producidos por el personal de la

operación para uso exclusivo dentro de ella. Los **informes externos** son los que el personal de la operación sobre el terreno elabora utilizando informaciones incluidas en los informes internos, para una distribución más amplia que puede incluir, por ejemplo, la sede de las Naciones Unidas en Nueva York o Ginebra, otros órganos de las Naciones Unidas (como la Asamblea General o la Comisión de Derechos Humanos) o mecanismos de la Organización (como los relatores por países o temáticos), la comunidad internacional o los medios de difusión.

2. Los oficiales de derechos humanos, en especial los que trabajan fuera de la oficina central de la operación sobre el terreno, a veces consideran su labor de formulación de informes como periférica respecto del trabajo sobre derechos humanos que efectivamente cumplen. Pueden sentirse frustrados cuando la oficina central les pide múltiples informes diferentes escritos en determinada forma. Es muy importante que los oficiales estén al tanto de *las razones* por las que se les pide *redactar informes y cómo habrán de ser utilizados*. El conocimiento de la forma exacta en que se habrá de utilizar el informe facilitará al oficial de derechos humanos la tarea de redactarlo. Los oficiales de derechos humanos deben saber que algunos de sus informes internos se utilizarán posteriormente en la compilación de informes destinados a uso externo. Para asegurar que se preparen informes completos y exactos, la estructura de formulación de informes de la operación sobre el terreno debe estar definida con claridad desde que ello sea posible.

3. En este capítulo se ofrecen sugerencias sobre algunos de los *diversos tipos de informes que una operación sobre el terreno puede tener, y los diferentes usos que puede darles*. Se dan algunas directrices breves sobre la forma en que deben formularse los informes y la utilización de formularios con ese fin.

B. Principios generales de formulación de informes sobre los derechos humanos

1. Exactitud y precisión

4. El **primer punto** en la preparación de cualquier informe consiste en **verificar la información recibida**. No pueden prepararse informes, ni efectuarse intervenciones ante las autoridades, sino sobre la base de información verificada. Una vez completada la averiguación y comprobadas las informaciones, el oficial de derechos humanos puede redactar una exposición formal, por ejemplo, de una violación de derechos sobre la base de las pruebas disponibles.

5. La formulación de informes sobre los derechos humanos puede adoptar diversas formas, pero algunos elementos son decisivos en los informes de los oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas. En primer lugar, **el informe debe ser preciso y exacto**. No debe *basarse en rumores ni informaciones no verificadas*. Desde luego, las denuncias más graves

obligan al oficial de derechos humanos a acentuar el cuidado respecto de la precisión con que se da cuenta de los hechos.

2. Rapidez

6. En segundo lugar, el informe **debe elaborarse sin demora**. El oficial de derechos humanos debe reunir las pruebas pertinentes y completar el informe mientras el asunto está fresco en su memoria. Esta técnica es especialmente importante en las situaciones en que el oficial debe hacer averiguaciones e informar sobre numerosos casos individuales que tienen hechos similares. La información sin demora también es fundamental para la eficacia de la operación de las Naciones Unidas en el planteo de los problemas ante las autoridades.

3. Conveniencia para la adopción de medidas

7. En tercer lugar, **el informe debe ser apto para la adopción de medidas**. El oficial de derechos humanos debe indicar recomendaciones sobre los pasos siguientes que convendría adoptar. Es importante que formule recomendaciones sobre las medidas que han de adoptarse porque el oficial puede estar en las mejores condiciones para evaluar la situación y determinar las reacciones oportunas.

C. Formulación de informes dentro de la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos

8. Los *informes internos* se redactan habitualmente por oficiales de derechos humanos individualmente, o por oficinas de zona de la operación⁸, y se dirigen a *la oficina central de la operación*. Los oficiales de derechos humanos deben mantenerse informados de la estructura organizativa y las funciones de la operación de las Naciones Unidas en el país o la región en que se encuentran, a fin de saber cuál es el lugar que ocupan en la corriente de informaciones y a quiénes deben dirigir sus informes. Hay distintas cuestiones que deben informarse a diferentes dependencias o personas. Los asuntos urgentes pueden tener que informarse a distintas dependencias o personas que las denuncias individuales menos apremiantes o las evaluaciones generales de la situación. El oficial de derechos humanos debe disponer de formularios para dar cuenta de diversos tipos de asuntos urgentes, casos individuales y acontecimientos de orden general. Esos formularios deben utilizarse para dar cuenta de las informaciones de manera organizada. En este capítulo se prevé la necesidad de un mínimo de cuatro tipos de informes internos: los informes periódicos (que incluyen los relativos a actividades especializadas), los informes de emergencia, los informes sobre entrevistas y los informes de síntesis sobre incidentes determinados.

⁸ La expresión “oficina central” se emplea aquí para designar la oficina de la operación sobre el terreno instalada en la capital del país. La expresión “oficinas de zona” alude a las oficinas instaladas por la operación sobre el terreno *a nivel regional, provincial o local* en el país de la operación; es decir, fuera de la capital.

1. Informes periódicos

9. Cada oficina y oficial de zona deberá preparar habitualmente informes con los siguientes fines:

- documentar la labor cumplida** (acerca de cada aspecto del mandato);
- advertir a los directores sobre hechos o tendencias importantes;** y
- planificar esfuerzos futuros destinados a mejorar la situación de los derechos humanos.**

10. En algunas operaciones ha sido preciso realizar estos informes en forma semanal; pero otros informes periódicos se han preparado diariamente, cada dos semanas, cada 15 días o mensualmente. **Los informes mensuales parecen ser los más habituales en las operaciones sobre derechos humanos,** pero la frecuencia de los informes puede depender de la situación, el tiempo disponible para prepararlos, las posibilidades de los oficiales de derechos humanos de reunirse en la oficina central, y las necesidades de los directores. En realidad, los informes periódicos deberían organizarse habitualmente en fechas que *coincidan con las reuniones periódicas en la oficina central* de representantes de todas las oficinas de zona –que constituyen una práctica corriente de las operaciones sobre el terreno– de modo que puedan evaluarse los progresos alcanzados y establecerse los objetivos siguientes. Los informes periódicos deben indicar tanto las mejoras como las tendencias negativas.

11. **Los informes periódicos deben indicar todas las principales actividades** del oficial o la oficina de zona que los prepara. Se ha suministrado un **formulario para proyectos de informes periódicos (Apéndice 1** de este capítulo), destinado a servir como instrumento para evaluar los resultados y desarrollar los planes. El formulario debe adaptarse al mandato, a las necesidades de la operación y a la preferencia de los directores. Por ejemplo, **el formulario indica ciertos aspectos del mandato, pero éste puede ser distinto en cada operación.**

12. Los informes internos “periódicos” pueden abarcar los siguientes temas:

- Introducción; panorama general de la situación de los derechos humanos en la región; se destacan los aspectos que requieren atención
- Síntesis de la labor cumplida durante el período del informe (adelantos en la realización del plan de trabajo)
- Principales tendencias positivas y negativas de la situación durante el período del informe (por esferas del mandato); por ejemplo:
 - Detención
 - Fiscalización de la repatriación
 - Fiscalización de manifestaciones
 - Fiscalización electoral
 - Asistencia al poder judicial

- Asistencia a organizaciones no gubernamentales
- Otros aspectos
- Planes para el período siguiente (por esferas del mandato)
- Recomendaciones para el período siguiente (por esferas del mandato)
- Información administrativa sobre la oficina (enfermedades y licencias de funcionarios, vehículos averiados, etc.)
- Conclusiones
- Anexos.

13. En cada capítulo debe suministrarse información sobre cada uno de los aspectos del mandato de la operación. Si hay oficiales de derechos humanos encargados específicamente de determinada esfera del mandato de la operación sobre el terreno, como las condiciones de detención o la observación de juicios, etc., pueden adjuntarse al informe periódico *informes especializados sobre las actividades* de cada esfera específica. También pueden adjuntarse otros documentos, entre ellos formularios de entrevistas u otros materiales de antecedentes, así como explicar la situación o las recomendaciones del informe. Se producirá inevitablemente cierto grado de superposición entre los distintos capítulos, y la dependencia de la unidad central encargada de los informes deberá tratar de reducir esa duplicación al mínimo.

14. Los informes periódicos de las oficinas y los oficiales de zona se utilizan por la oficina central de la operación para seguir las actividades de cada oficina, planificar estrategias para hacer frente a la evolución de la situación, mantener contacto con la situación actual de los derechos humanos y elaborar un único informe periódico conjunto de la operación, que se empleará externamente (véase *infra*).

2. Informes de emergencia

15. Ocurren algunas veces incidentes en la situación de los derechos humanos que exigen *la atención inmediata y urgente de la oficina central*. Puede ser preciso que la operación adopte medidas con rapidez en el plano nacional ante determinado problema planteado al personal de una oficina de zona. Los informes de emergencia **tienen por objeto indicar las informaciones más esenciales que permitan a la oficina central adoptar las medidas del caso**. Se ha suministrado con ese fin un proyecto de formulario para informes de emergencia (Apéndice 2). En algunas operaciones sobre derechos humanos se da a los informes de emergencia el nombre de “informes sobre medidas urgentes”.

16. Como los informes de emergencia deben llegar a su destinatario con la mayor rapidez posible, puede no resultar práctico en todos los casos que el informe se lleve personalmente de la oficina de zona a la oficina central. Es ésta una de las razones por las que el formulario para informes de emergencia está diseñado con la brevedad que permite su transmisión por fax. Excepcionalmente, y cuando no se dispone de medios para la transmisión por fax, puede ser preciso comunicar las informaciones del informe por radio o teléfono. El formulario para informes de emergencia debe organizarse de tal modo que facilite la comunicación de

informaciones por radio o por teléfono. **Por regla general, sin embargo, ninguna información confidencial debe enviarse por radio ni por teléfono.**

3. Informes sobre entrevistas

17. En general, los oficiales de derechos humanos tendrán que llevar a cabo entrevistas como parte de una investigación sobre posibles violaciones de derechos humanos o como parte de la fiscalización de ciertas actividades (como las manifestaciones o el regreso de refugiados). Corresponde hacer referencia al **Capítulo VIII, “Entrevistas”**. Se resumen a continuación algunas de las consideraciones hechas allí.

a. Empleo de un formulario para entrevistas

18. En el **Apéndice 3** de este capítulo se ha suministrado **un cuestionario o formulario para entrevistas**. Ese formulario ofrece al entrevistador un bosquejo de las preguntas que puede abarcar la entrevista, más o menos en el orden en que pueden plantearse. Por ejemplo, comienza con preguntas muy amplias que permiten al testigo efectuar su relato sin tener que responder a preguntas concretas ni ser interrumpido por preguntas accesorias. Sin embargo, *el cuestionario tiene por objeto servir para registrar los resultados de la entrevista, y no constituye un acta de ella.*

19. *Es mucho más importante que el entrevistador escuche el relato y las demás informaciones que ofrece el testigo que seguir la lógica de formulario, e incluso es más importante que llenarlo.* Después de escuchar el relato del testigo, el entrevistador debe hacer preguntas que aclaren las informaciones suministradas y desarrollen los hechos que pueden indicar si han ocurrido o no violaciones de derechos humanos. Las preguntas que se formulen a cada testigo deben corresponder mucho más al relato o la situación que a cualquier cuestionario o lista de temas preparada previamente.

20. *El formulario tiene por objeto ofrecer un instrumento para el informe sobre los resultados de la entrevista, y no se destina realmente a tomar notas durante ella ni a imponer a la conversación una lógica determinada.* La conversación debe seguir la lógica de las informaciones que se suministran. A lo sumo, el formulario (y su posterior adaptación a cada operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, o a cada entrevista) puede **facilitar una lista** de temas importantes que el entrevistador debe plantear antes de iniciar la entrevista y al final de ella, simplemente para cerciorarse de que no quedan olvidadas cuestiones de importancia durante la conversación. Al consultar el formulario antes de la entrevista, el funcionario debe memorizar las preguntas principales. Es mucho más importante establecer una relación personal y mirar al interlocutor que atenerse a un orden particular de las preguntas. Como ya se ha indicado, *el formulario también puede utilizarse antes de dar por terminada la entrevista para verificar que se hayan formulado todas las preguntas importantes.* En cualquier caso, el oficial de derechos humanos debe evitar cuidadosamente que el cuestionario se convierta en un obstáculo artificial en la comunicación con el testigo.

21. *Este formulario también debe adaptarse al mandato de la operación sobre derechos humanos y a las necesidades de cada entrevista.* Por ejemplo, el formulario prevé que la entrevista puede relacionarse con problemas de derechos humanos como la detención arbitraria o la tortura, pero puede ocurrir que el mandato de la operación esté centrado en otros tipos de violaciones

de derechos humanos. Por lo tanto, **es preciso adaptar el formulario a cada operación**. También puede ser necesario adaptarlo para determinados tipos de testigos. Por ejemplo, un oficial de derechos humanos o una oficina de zona puede estar principalmente en contacto con personas desplazadas. Otros pueden hablar sobre todo con personas que han estado detenidas. El cuestionario debe adaptarse a las necesidades particulares de esos testigos, tanto para eliminar preguntas superfluas como para añadir otras sobre temas nuevos y pertinentes. Al efectuar esas adaptaciones puede ser útil observar que el formulario exige el empleo de una terminología muy clara y que no requiera mayor interpretación. En consecuencia, los resultados de la entrevista deben hacer posible el desarrollo de informes estadísticos. Por otra parte, el formulario está diseñado con el fin de facilitar detalles precisos a los oficiales de la oficina central u otros lugares que no han participado en la entrevista.

b. Contenido de los informes sobre entrevistas

22. Lo primero y primordial es que el informe sobre una entrevista referente a un incidente debe contener **un relato exacto de los hechos**. También debe incluir, sin embargo, otras informaciones importantes. El objetivo es dar la descripción más clara posible de los hechos sobre la base de las pruebas disponibles. Además de detalles personales referentes a la **víctima**, como la edad, sexo, profesión, etc., puede ser muy importante la información sobre **el contexto de la violación de derechos** para comprender lo ocurrido. Además, el oficial de derechos humanos debe incluir las fuentes de información y una evaluación del crédito que merecen (en la medida en que no se viole la confidencialidad).

23. Si es posible, el oficial de derechos humanos debe tratar de incluir la identidad de los **autores del hecho**, así como la relación entre ellos y las autoridades. *La identidad de los autores del hecho en los informes internos puede ser particularmente útil para determinar si ha habido o no varias víctimas de una misma persona.* Si es posible determinar la línea jerárquica, debe incluirse también. En cambio, la información sobre *la identidad de los autores del hecho generalmente debe mantenerse reservada* porque la comunicación de esa información puede exponer a las personas, por ejemplo, al peligro de represalias de la familia de la víctima o de otras personas. Los presuntos autores del hecho a los que se identifique hasta pueden ser muertos por otros responsables como modo de “limitar los daños”. Si existen motivos particularmente poderosos *para indicar el nombre del autor del hecho, la oficina de zona debe consultar a la oficina central* y, en cualquier caso, no debe revelar esa identidad a menos que se haya procurado permitir que el presunto autor del hecho responda a las acusaciones. *Si el sistema de administración de justicia funciona, es preferible por lo general alentar a las autoridades locales a someter a la persona a la justicia.*

24. Además, el oficial de derechos humanos debe **indicar cuáles son los derechos que se han violado**. También debe indicar **las medidas recomendadas** *en los planos local, nacional e internacional, a corto, mediano y largo plazo*. Es conveniente **adjuntar documentos** al informe, por ejemplo, copias de declaraciones juradas, mapas o planos, fotografías, pruebas documentales, historias clínicas y certificados de defunción.

25. Es útil *organizar una lista informatizada de todos los casos por nombre, número de asunto y algunos otros detalles pertinentes en la oficina de zona y desarrollar por último un registro global en la oficina central para evitar la duplicación de investigaciones* por equipos de distintas oficinas de zona, por personas que tienen responsabilidades que se superponen o por el sector de la operación que se ocupa

de los derechos humanos y, eventualmente, otros sectores de la operación (por ejemplo, la policía civil).

4. Informes sobre incidentes

26. Una vez que se ha obtenido información suficiente mediante entrevistas, observación directa y cualquier otro medio, el oficial de derechos humanos que ha llevado a cabo la averiguación debe preparar un informe detallado y preciso de los hechos que pueden indicar la existencia de una violación de derechos humanos o que deban ser informados a la oficina central por cualquier otra razón. En la mayoría de los casos los informes de entrevistas contienen toda la información pertinente y el oficial de derechos humanos puede suministrar una evaluación global que resume los hechos y formular recomendaciones sobre medidas que puede tomar la operación en los planos local, nacional e internacional. En el **Apéndice 4** se presenta un **modelo para informes sobre incidentes**, que en lo fundamental se ajusta al mismo criterio que el formulario para informes sobre entrevistas. La gran diversidad de los hechos a que pueden referirse esos informes sobre incidentes hace difícil prescribir un único formulario que contemple todas las necesidades de los oficiales de derechos humanos. No obstante, la operación puede advertir cierta reiteración de las violaciones de derechos o de otros acontecimientos, que puede hacer aconsejable la elaboración de formularios especiales.

D. Informes externos

1. Informes a la sede

27. Como se analiza en el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**, el jefe de la operación sobre derechos humanos es el responsable de informar a **la autoridad superior de la presencia de las Naciones Unidas** en el país, si la operación sobre derechos humanos forma parte de una operación más amplia que en él cumplen las Naciones Unidas (por ejemplo, al Representante Especial del Secretario General). El jefe de la operación también es el responsable de informar **a la sede** de la operación, en Ginebra o Nueva York, por ejemplo, a la **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**, o al **Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz** o al **Departamento de Asuntos Políticos**.

28. Los informes de la operación sobre derechos humanos dirigidos a la sede o al jefe de la operación de las Naciones Unidas en el país pueden tener que ser **semanales** o **mensuales**, según la índole de los problemas y las necesidades específicas de cada Oficina. *La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sigue la práctica de recibir informes semanales y mensuales de las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos, y de las oficinas menores establecidas bajo su dependencia.*

29. Los informes a la sede **pueden prepararse sobre la base de los mismos formatos que se indican en los Apéndices 1, 2 y 4**, según sean periódicos, de emergencia o sobre incidentes. En realidad, el jefe de la operación puede estimar necesario, además de los informes semanales o mensuales que deben remitir las operaciones sobre el terreno en materia

de derechos humanos, alertar a la Sede de las Naciones Unidas sobre determinado problema o incidente. Esto puede resultar particularmente necesario si el jefe de la operación pide que se adopte determinada medida a nivel de la Sede, como se analiza en el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**. Los informes a la Sede, sin embargo, **contienen información referente a todo el país y a la labor de toda la operación**, y no se refieren a una zona o región específica como ocurre en los informes internos. Por esta razón, esos informes se elaboran en el plano de la oficina central.

30. Para elaborar esos informes, el jefe de la operación sobre derechos humanos y la oficina central tienen que haber recibido de las oficinas de zona: 1) informes sobre casos individuales, conforme a lo indicado en el formulario para entrevistas; 2) informes de situación periódicos (semanales, mensuales, etc.), que indiquen la situación actual respecto de las cuestiones comprendidas en el mandato (incluyendo informes sobre actividades especializadas) e indicación sobre las tendencias; 3) informes de emergencia sobre las situaciones que requieran una atención particular (por ejemplo, los ataques contra personal de derechos humanos, peligro inminente de daños graves a personas comprendidas en el mandato de la operación, etc.); y 4) informes sobre incidentes.

2. Informes dirigidos a otros órganos y mecanismos de las Naciones Unidas

a. **Órganos de las Naciones Unidas**

31. Como se indicó en el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**, las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos pueden tener que informar sobre acontecimientos relativos a los derechos humanos y sobre sus actividades a otros órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, entre ellos, por ejemplo, el **Consejo de Seguridad**, la **Asamblea General** y la **Comisión de Derechos Humanos**. Esos informes *suelen ser anuales* (pero pueden requerirse informes más frecuentes), y se presentan por el Secretario General o la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Los ejemplos citados en el capítulo precedente incluyen los informes anuales a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos sobre las actividades de la Oficina en Camboya de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el informe anual a la Comisión acerca de la Oficina en Colombia. También las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos que forman parte de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas suelen tener que redactar los capítulos referentes a los derechos humanos de los informes periódicos de la misión al Consejo de Seguridad. *Los informes de este tipo habitualmente se preparan por la oficina central, en consulta con la sede de la operación* (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos o Departamento de Asuntos Políticos).

b. **Mecanismos de las Naciones Unidas**

32. Además, la operación puede facilitar información a otros mecanismos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, entre ellos los **relatores temáticos y sobre países y otros procedimientos** establecidos por la Comisión de Derechos Humanos (y, algunas veces,

por la Asamblea General), indicados en el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**. En algunos casos puede haberse establecido *un vínculo formal* entre la operación sobre derechos humanos y el relator sobre el país o el representante sobre los derechos humanos, de modo que una de las tareas de la operación consiste en prestar apoyo al relator en la obtención de informaciones, la investigación y la formulación de informes. En esos casos, las informaciones debidamente verificadas y los informes deben transmitirse sistemáticamente a los respectivos relatores o representantes.

33. Cuando no existe una relación claramente definida entre la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos y los procedimientos de la Comisión de Derechos Humanos, la operación y sus funcionarios deben ser conscientes de la posibilidad de que las informaciones que reúnen y los informes de la operación se utilicen por alguno de esos procedimientos –en especial los temáticos– para adoptar medidas sobre casos concretos o para informes públicos. Como se indicó en el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**, puede desarrollarse una útil complementación de las medidas de los procedimientos temáticos y las operaciones sobre el terreno en materia de derechos humanos respecto de determinados problemas de derechos humanos y de casos que se plantean a la operación. El elemento de juicio primordial al decidir de qué modo y en qué casos se ha de actuar así es la repercusión que ello puede tener en la protección de los derechos humanos en el país en que se cumple la operación. Cada operación sobre el terreno debe organizar disposiciones propias para la transmisión de informes e informaciones a los mecanismos temáticos competentes. En general, los informes periódicos de las operaciones sobre el terreno deben ponerse a disposición de los procedimientos temáticos y por países a los que interese su conocimiento, por conducto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

34. La operación sobre derechos humanos también debe comunicar su información pública, y eventualmente también la interna, a los investigadores de los *tribunales penales internacionales* que correspondan a la situación, como los que existen para la ex Yugoslavia y Rwanda.

35. El director de la operación puede estimar, *en consulta con su sede*, que es preciso elaborar declaraciones periódicas sobre la evolución de la situación en materia de derechos humanos para los medios de difusión nacionales e internacionales. Esas declaraciones pueden ayudar a la operación a impulsar al gobierno a cumplir las normas internacionales sobre derechos humanos y suministrar a la comunidad internacional la información necesaria para responder a la situación. Si la operación resuelve emitir informes públicos o informaciones a los medios de difusión, esos informes deben distribuirse amplia y rápidamente por las oficinas de información pública de las Naciones Unidas en Ginebra, Nueva York y el país interesado.

3. Formulación de informes al gobierno

36. También puede ser útil y necesario elaborar informes periódicos para el gobierno del país en que se desarrolla la operación. En general, todas las operaciones sobre el terreno deberán elaborar informes periódicos de sus actividades para su distribución, por ejemplo, dentro del sistema de las Naciones Unidas, como se indicó en los párrafos precedentes, y a los Estados miembros de la comunidad internacional. Las embajadas de los *países que contribuyen a*

financiar la operación pueden pedir una actualización periódica sobre *programas determinados* de su interés, como el proyecto sobre creación de capacidad para el fortalecimiento del poder judicial.

37. En general, los informes públicos sobre la situación de los derechos humanos en el país en que se cumple la operación deben comunicarse en primer lugar al gobierno en que se encuentra establecida. Como se analizó en el **Capítulo XIX, “El seguimiento y las gestiones para obtener medidas correctivas”**, *la operación sobre derechos humanos puede utilizar sus informes externos como instrumento para trabajar con el gobierno en el mejoramiento de la protección de los derechos humanos*. La comunicación de informes al gobierno también puede dar lugar a las mejoras necesarias, por lo que puede ser preciso revisar el informe, o eventualmente no publicarlo, si ha dejado de ser pertinente. Además, el gobierno puede tener rectificaciones u observaciones sobre los hechos que deben hacerse constar en el informe.

4. Redacción de informes y empleo de formularios

38. Algunos informes externos sólo se utilizarán con fines de información (en particular los que se envían a la comunidad internacional). Otros (en particular los enviados al gobierno y los informes sobre incidentes) se utilizarán para referirse a determinados problemas de derechos humanos. *Algunos informes externos deben referirse a cuestiones temáticas*: por ejemplo, la situación de los derechos humanos de las personas que se encuentran en las cárceles u otros establecimientos de detención, los derechos humanos en la administración de justicia, los derechos humanos y la policía, etc. En esos informes puede hacerse referencia a episodios concretos como forma de ilustración.

39. Como ya se ha indicado, *los informes externos elaborados por la operación habitualmente se basarán en informes internos, muchas veces recibidos de las oficinas de zona*. En consecuencia, es probable que las personas que preparan los informes en la oficina central no hayan tenido experiencia propia de los acontecimientos sobre los cuales escriben. Por ello *es fundamental que los informes de las oficinas de zona faciliten información detallada, empleen una terminología coherente, y adopten un criterio sistemático respecto de la información, de modo que el oficial que prepara el informe externo en la oficina central pueda basarse en los hechos reunidos y extraer conclusiones generales útiles sobre la evolución de la situación de los derechos humanos*. Por ejemplo, si un oficial de derechos humanos informa de un homicidio ocurrido en determinada ciudad y en determinada fecha, será útil que los demás oficiales indiquen información con igual grado de detalle respecto de los homicidios similares.

40. Tanto los oficiales de derechos humanos como el personal de la oficina central deben tener presente el uso a que se destinan las informaciones y los informes que preparan. Por lo tanto, el oficial de derechos humanos debe tratar de comunicar la naturaleza de la situación local a la oficina central a fin de que ésta pueda adoptar medidas cuando proceda, preparar informes para el gobierno local planteando problemas, y preparar informes para otros destinatarios. *Por lo general, el oficial de derechos humanos conocerá muy bien la situación local y debe tratar de redactar informes que comuniquen ese conocimiento a la oficina central y, de ese modo, a los demás destinatarios*. A menudo el oficial de derechos humanos preparará un informe que sólo indique

las informaciones en términos que permitan conocer lo ocurrido, sin incluir hechos pertinentes notorios en el lugar pero eventualmente desconocidos en la oficina central. *El oficial de derechos humanos debe escribir pensando en el lector.*

41. Se adjuntan a este capítulo cuatro formularios de informes destinados a sistematizar la información recibida desde el terreno y a darle mayor coherencia para su uso por la oficina central. Los formularios también indican un método para el análisis de la información, que puede resultar útil para el oficial de derechos humanos. *Es probable que estos formularios tengan que modificarse para las necesidades propias de cada operación, y que sea necesario elaborar otros.* La creación de formularios para la redacción de informes funcionales puede ser difícil. En última instancia, *cada formulario tiene que adaptarse cuidadosamente a su objetivo.* Los formularios para informes deben dejar un margen suficientemente amplio para todas las eventualidades; por ejemplo, un formulario de informes sobre incidentes debe prever incidentes de diverso tipo (un homicidio, un maltrato, una manifestación, etc.). *El formulario tiene que ser suficientemente específico para que las distintas personas que escriben sobre incidentes diversos puedan incluir los mismos tipos de datos (por ejemplo, el lugar del incidente, el momento, los participantes, etc.) en el mismo lugar del formulario, con la misma terminología y de la misma manera.* Si el formulario no se llena correctamente, resulta muy difícil emplear la información que contiene en forma comparativa, e incluso utilizarlo por otra persona distinta que quien lo escribió.

42. *Uno de los usos de los formularios consiste en preparar información estadística que indique las tendencias de la situación en materia de derechos humanos.* Por ejemplo, si un formulario se ha preparado de manera conveniente y los formularios se llenan con coherencia, la oficina central puede extraer conclusiones sobre la frecuencia de las violaciones graves de derechos humanos u otros problemas surgidos en distintas regiones. Esas estadísticas pueden suministrar una prueba importante de la necesidad de una respuesta internacional en una zona, o pueden indicar que las medidas internacionales son menos necesarias en otra. El formulario de entrevista (**Apéndice 1**) y el formulario sobre incidentes (**Apéndice 4**) que figuran en este capítulo han sido elaborados contando con que puedan servir para la elaboración de información estadística y ayuden a determinar tendencias de la situación de los derechos humanos. El informe periódico (**Apéndice 2**) también ha sido elaborado procurando estimular al personal regional a facilitar informaciones y evaluar tendencias.

- 1.1 Consentimiento de la víctima, testigo o fuente de información para que ésta se use:
 en gestiones ante las autoridades
 revelándola en informes públicos
 ¿Puede citarse su nombre? sí no
- 2. Datos personales sobre el testigo**
- 2.1 Apellido: _____ Nombre: _____
 (o empléese un número de identificación guardando en otro lugar el nombre de la persona)
- 2.2 Sexo: masculino femenino (márquese una de las casillas)
- 2.3 Fecha de nacimiento: día _____ mes _____ año _____
 Edad aproximada en el momento de la entrevista: _____
- 2.4 Lugar de nacimiento: _____
 (ciudad; provincia, distrito o Estado; otras indicaciones)
- 2.5 Domicilio actual: _____
- 2.6 ¿Tiene teléfono? (indíquese el número)
- 2.6.1 ¿Se trata de su propio teléfono?
 ¿O de otra persona? ¿Quién?
-
- 2.7 Dirección en que puede localizársele (en caso de que sea otra): _____
- 2.8 Medios por los que el entrevistador puede mantenerse en contacto con el testigo:
- 2.9 Estado civil:
 Soltero Casado Divorciado Separado Viudo
 (Márquese la casilla que mejor corresponda)
- 2.10 Detalles de familia (hijos y personas a cargo; indíquense los nombres y edades si es posible):
- 2.11 Ocupación o profesión (especifíquese):
 Artesano Agricultor Funcionario público Periodista Comerciante
 Militar Profesional Estudiante Desempleado Otra
 (Márquese la casilla que mejor corresponda)
- 2.12 Estudios cursados:
 Escuela primaria Escuela secundaria Universidad Especialización superior
 (Márquese la casilla que corresponda al nivel de enseñanza más alto alcanzado)
 Nombre de las escuelas y universidades a que concurrió: _____
- 2.13 Documento de identidad:
 Tipo: _____ Número: _____

- 2.14 Relación con la víctima:
- El testigo es la víctima
 - El testigo tiene pruebas directas de la violación de derechos
 - Tiene información indirecta
 - Está vinculado con la víctima
 - Otra relación (especifíquese):
- 2.15 ¿Tiene alguna observación particular sobre la fuente de la información?

3. Primera víctima (si no es el testigo; en caso de haber varias víctimas, agréguese hojas suplementarias como páginas 3 a 7)

A. Datos generales

- 3.1 Apellido: _____ Nombre: _____
- 3.2 Sexo: masculino femenino (márquese una de las casillas)
- 3.3 Fecha de nacimiento: día _____ mes _____ año _____
Edad aproximada en el momento de la entrevista: _____
- 3.4 Lugar de nacimiento:
(ciudad; provincia, distrito o Estado; otras indicaciones)
- 3.5 Domicilio actual: y teléfono (si son otros): _____
- 3.6 Dirección en que puede localizarse a la víctima (en caso de que sea otra): _____
- 3.7 Estado civil:
Soltero Casado Divorciado Separado Viudo
(Márquese la casilla que mejor corresponda)
- 3.8 Detalles de familia (hijos y personas a cargo; indíquense los nombres y edades si es posible):
- 3.9 Ocupación o profesión (especifíquese):
Artesano Agricultor Funcionario público Periodista Comerciante
Militar Profesional Estudiante Desempleado Otra
(Márquese la casilla que mejor corresponda)
- 3.10 Estudios cursados:
Escuela primaria Escuela secundaria Universidad Especialización superior
(Márquese la casilla que corresponda al nivel de enseñanza más alto alcanzado)
Nombre de las escuelas y universidades a que concurrió: _____

- 3.11 Adhesión o tendencia política de la víctima:
- 3.12 Afiliación o apoyo a otras organizaciones (especifíquense):
- Asociación de estudiantes:
 - Asociación comunitaria:
 - Organización de defensa de los derechos humanos:
 - Movimiento campesino:
 - Partido político:
 - Movimiento popular:
 - Comunidad religiosa:
 - Sindicato:
 - Asociación juvenil:
 - Otras:
- 3.13 Otras observaciones o informaciones sobre la víctima:

B. Incidente

(Si hubo varios incidentes, anótese aquí el que primero ocurrió y agréguese hojas suplementarias para los demás como páginas 4 a 7.)

4. Qué ocurrió a la víctima indicada precedentemente:

- 4.1 Fecha y hora de la violación de derechos:
día: _____ mes: _____ año: _____ hora: _____
- 4.2 Lugar:

- (ciudad o comunidad; departamento o provincia; dirección o lugar exacto si es posible)
- 4.3 Circunstancias del incidente:
Relato de los hechos (por ejemplo: si se trata de una detención, cómo ocurrió; en caso de un homicidio, su descripción; en caso de una desaparición, circunstancias de la captura o lugar en que la persona fue vista por última vez y adónde se dirigía, etc.; si existieron amenazas o extorsiones, descríbanse; si se trata de una persona desplazada, motivos de su partida)

- 4.4 Violación de derechos aparente:
(indíquense concisamente los elementos de la violación de derechos y el carácter de la persona responsable)
- Detención:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7 para identificar a las personas a, b, etc., de esa lista):
 - Otra forma de encarcelamiento:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Violación:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otros actos de tortura:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otras formas de maltrato:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Homicidio:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Tentativa de homicidio:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Desaparición:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Violación de la libertad de asociación:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Violación de la libertad de expresión:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Amenazas:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Sustracción de bienes:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otros actos de persecución:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Actos discriminatorios:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otras violaciones de derechos:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
- 4.5 ¿Cuántas fueron las personas responsables de la violación de derechos en este incidente?
1 2 3 4 5 6-10 11-15 más de 15
- 4.6 ¿Puede usted identificar a alguno de esos autores? sí no
¿Por qué se piensa que son militares o policías o están relacionados en alguna forma con el Gobierno?
-

- 4.7 Apellido y nombre Vinculación con el Gobierno
(u otra identificación) *(p. ej.: unidad del Ejército, Policía, etc.)*
- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
- e. _____
- 4.8 ¿Cómo estaban vestidos los autores? uniformados de civil
 Si estaban uniformados, color del uniforme: caqui verde oliva azul negro
 Botas: sí no
 Casco: sí no
 Máscara: sí no
 Otros elementos de identificación en las ropas o insignias:
- 4.9 ¿Cómo llegaron los autores del hecho al lugar del incidente?
 a pie en motocicleta en un vehículo policial en un vehículo militar
 en otro vehículo oficial en taxi en un vehículo privado
 Características del vehículo (tipo *(p. ej.: "jeep")*), marca, color, insignias, N° de matrícula:
- 4.10 ¿Estaban armados? sí no
 ¿Qué armas llevaban?
- 4.11 ¿Tenían radios u otros equipos de telecomunicaciones? sí no
- 4.12 ¿Hablaban entre ellos? sí no
 ¿Emplearon algún nombre u otra identificación?
- 4.13 ¿Quién daba las órdenes?
- 4.14 ¿Cuántas personas sufrieron las mismas violaciones de derechos en el incidente?
 1 2 3 4 5 6-10 11-15 más de 15
- 4.15 ¿Puede usted identificar a alguna de esas otras víctimas?
 Apellido y nombre Medio de contacto
(u otra identificación) *(dirección, etc.)*
- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
- e. _____
- 4.16 ¿Hubo otros testigos (además de las víctimas)? sí no
 ¿Es posible comunicarse con ellos? sí no
 (Agréguese en otro cuestionario la versión de los hechos que den esos testigos.)

4.17	Apellido y nombre <i>(u otra identificación)</i>	Medio de contacto <i>(dirección, etc.)</i>
a.	_____	_____
b.	_____	_____
c.	_____	_____
d.	_____	_____
e.	_____	_____

C. *Detención*

5. **Si se efectuó una detención, ¿existía orden escrita?** sí no
 ¿Qué clase de orden?

5.1 Motivo de la detención indicado por las autoridades, o imputaciones hechas al detenido
 (Especifíquense los actos de que se acusa al detenido.) ¿Cuándo?

5.2 ¿Se ha hecho una inculpación formal de la víctima? sí no
 En ese caso, indíquense detalles de su inculpación:

¿Ha sido condenada la víctima? sí no
 En ese caso, indíquense las fechas:

5.3 ¿Ha visto la víctima a un abogado desde su detención? sí no
 En ese caso, indíquese su nombre y dirección:

5.4 Nombre y lugar del establecimiento de reclusión:

5.5 Otros reclusos identificados:

Apellido y nombre <i>(u otra identificación)</i>	Modo de comunicarse con su familia <i>(dirección, etc.)</i>
a. _____	_____
b. _____	_____
c. _____	_____
d. _____	_____
e. _____	_____

5.6 Fecha de liberación: día: _____ mes: _____ año: _____

D. *Tortura o malos tratos*

6. **¿En qué momento se aplicó la tortura o los malos tratos?**

- en el momento de la detención
- durante el traslado
- durante la reclusión
- durante el interrogatorio
- en otros momentos (especifíquense)

- 6.1 Describese precisamente la naturaleza, la duración y la frecuencia de la tortura.
Indíquense detalles del tipo de tortura; por ejemplo:
Golpes en la cabeza en los pies en las manos en otras regiones
Con el puño con un palo con armas con otros instrumentos
Restricción de los movimientos Colgamiento Asfixia
Descargas eléctricas Agresión sexual u otras violencias sexuales
Amenazas a la familia Simulacro de ejecución
Aislamiento Duración y lugar:
Exceso de ruido de luz de olores
Otros métodos (especifíquense)
- 6.2 ¿Se atribuyó algún propósito a la tortura? sí no
En ese caso, ¿cuál?
- 6.3 ¿Se le interrogó durante la tortura? sí no
- 6.4 Personal que participó:
de seguridad militar ¿Cuántas personas? _____
Indíquese qué hizo cada persona, con su nombre si es posible
- 6.5 ¿Subsiste alguna consecuencia física o psicológica evidente de la tortura al entrevistarse a la víctima
(día: _____ mes: _____ año: _____)? sí no
En ese caso, ¿cuáles son?
- 6.5.1 ¿Necesita la víctima tratamiento médico? sí no
En ese caso, ¿de qué clase?
-
- 6.6 A juicio de la fuente de la información, ¿por qué razones cometieron las autoridades la violación de derechos, y qué actividades de la víctima las indujeron realmente a cometerla?
- 6.7 Condiciones carcelarias en el establecimiento de reclusión (por ejemplo: aislamiento, visitas y correspondencia, cantidad y calidad de los alimentos, acceso al aire libre y los ejercicios, número de reclusos por celda):

- 6.8 ¿Había sido sometida antes la víctima, o su familia, a otras violaciones de derechos? sí no
En ese caso, ¿de qué clase?
- 6.9 ¿Se ha entregado dinero a las autoridades? sí no
¿Han pedido dinero las autoridades para evitar o poner fin a una violación de derechos o mejorar las condiciones en que se encontraba la víctima? sí no
¿Cuánto dinero se entregó? _____ ¿Cuánto se pidió?
- 6.10 ¿Se sufrieron lesiones? sí no
En ese caso, especifíquense:
- 6.11 ¿Cuál es la situación de la víctima?
- 6.12 Situación de su familia y de las personas estrechamente vinculadas con ella:
¿Han sido amenazadas, enjuiciadas u hostigadas? sí no
¿Han sufrido otras violaciones de derechos? sí no
En caso afirmativo, especifíquense:

E. Informaciones diversas

7. ¿Ha denunciado el asunto a las autoridades el testigo (sí no) , la víctima (sí no) o alguna otra persona (sí no)?
- 7.1 En ese caso, ¿a qué autoridades?
Las responsables de la violación de derechos (especifíquese)
la policía autoridades judiciales: fiscal juez de instrucción tribunal
defensor del pueblo otras autoridades
- 7.2 ¿Ha denunciado el asunto el testigo o la víctima a alguna organización no gubernamental o intergubernamental? sí no
En ese caso, especifíquese:
- 7.3 ¿Tomaron alguna medida esas organizaciones? sí no
En ese caso, especifíquese:
- 7.4 ¿Qué desea la fuente de información, víctima o testigo que haga el oficial de derechos humanos o la operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos?

- 7.5 Indíquese si el oficial de derechos humanos ha tomado alguna medida:
- ante las autoridades responsables de la violación de derechos: sí no
- ante la policía: sí no
- ante las autoridades judiciales: fiscal sí no
- juez de instrucción sí no
- tribunal sí no
- ante el defensor del pueblo sí no
- ante otros (especifíquense) sí no
- ¿Qué clase de medidas?

-
- 7.6 Respuesta dada por las autoridades
- a) autoridades responsables de la violación de derechos
 - b) policía
 - c) autoridades judiciales
 - d) otras autoridades (especifíquense)

- 7.7 ¿Se adjuntan documentos a este informe? sí no
- En ese caso, especifíquense:

- 7.8 Otras observaciones:

Terminada la entrevista, y si se ha llenado este cuestionario, si todavía se encuentra presente el testigo o víctima, o puede volver a la oficina, el entrevistador puede, en la medida que convenga y contemplando las consideraciones de seguridad, leerle todo lo escrito en este cuestionario y preguntarle si la información es correcta o deben introducirse correcciones. Si el testigo o víctima está de acuerdo con las informaciones anotadas en este cuestionario, el entrevistador puede pedirle que lo firme o coloque en él su impresión digital:

Este formulario contiene una versión exacta de mi declaración.

(Firma o impresión digital)

Fecha: ____/____/____
Día Mes Año

Coordinador: _____
(Firma)

Fecha de entrega del informe en la oficina central:

____/____/____
Día Mes Año

Apéndice 2 del Capítulo XX

Formulario de informe periódico

CONFIDENCIAL

Fecha del informe: ____/____/____
Día Mes Año

Informe periódico N° P-_____

Oficial redactor del informe: _____

Oficina de zona: _____

INFORME PERIÓDICO

Este formulario tiene por objeto dar cuenta periódica de las novedades, documentar la labor cumplida, indicar las tendencias principales, advertir a los directores respecto de los hechos de importancia y planificar las tareas futuras para mejorar la situación de los derechos humanos. Este informe está destinado a dar cuenta de las novedades relativas a los siguientes aspectos del mandato de la operación:

- informe general a la oficina de zona,
- personas detenidas,
- fiscalización de la repatriación,
- fiscalización de manifestaciones,
- observación de elecciones,
- promoción y asistencia técnica,
- otros aspectos.

Utilícense hojas suplementarias si el espacio no basta, y también para cualquier otra información no prevista en las preguntas, indicando su fuente.

1. Introducción — Panorama general de la situación de los derechos humanos en la región: aspectos destacados

Anótense los hechos más destacados que requieren atención.

2. Adelantos realizados durante el período del informe para completar el plan de trabajo

Anótese los logros correspondientes a los principales temas del mandato; por ejemplo, fiscalización de los derechos humanos en relación con las detenciones, las condiciones de reclusión, etc.; capacitación impartida a la policía; investigación de violaciones de derechos; etc.

3. Tendencias principales de la situación durante el período del informe

Respecto de cada aspecto del mandato, describáanse los hechos que indiquen mejoras, agravamientos o problemas importantes encontrados. En la medida de lo posible indíquense los cambios de la situación señalando cualquier dato disponible que los ilustre (por ejemplo: un aumento de 100 a 200 en el número de personas encarceladas por razones étnicas).

4. Planes para el período siguiente

Respecto de cada aspecto del mandato y cada hecho importante señalado más arriba, describáanse los planes de la oficina de zona para tratarlos.

5. Recomendaciones para el período siguiente

Respecto de cada aspecto del mandato y cada hecho importante señalado más arriba, indíquese cualquier propuesta referente a medidas que debiera adoptar la oficina central.

6. Información sobre la oficina

Por ejemplo: enfermedad o vacaciones de funcionarios, vehículos averiados, etc.

7. Conclusiones

Inclúyase cualquier observación final que pueda ser útil para la oficina central respecto de las recomendaciones o la información presentadas.

8. Anexos

Agréguense los documentos, formularios de entrevista u otros materiales que contribuyan a explicar la situación o las recomendaciones.

9. Aprobación por el Coordinador

9.1 Coordinador de Oficina de Zona: _____

(Firma)

9.2 Fecha de presentación del presente informe a la oficina central: ____/____/____
Día Mes Año

Apéndice 3 del Capítulo XX

Formulario de informe de emergencia

CONFIDENCIAL

Fecha del informe: ____/____/____
Día Mes Año

Informe de emergencia N° E-_____

Oficial redactor del informe: _____

Oficina de zona: _____

INFORME DE EMERGENCIA

Este formulario está destinado a dar cuenta de cualquier hecho que requiera la atención urgente de la oficina central o de instancias superiores de la estructura jerárquica. Utilícense hojas suplementarias si el espacio no basta, y también para cualquier otra información no prevista en las preguntas, indicando su fuente.

1. Introducción — Aspectos destacados

Anótense los hechos que requieren atención. Procúrese la máxima concreción en aspectos como los protagonistas, los hechos, el momento, el lugar, la forma y las causas.

2. Medidas adoptadas por la oficina de zona para verificar los hechos

3. Medidas adoptadas por la oficina de zona para responder ante la situación

4. Medidas adoptadas por las autoridades para responder ante la situación

5. Otras medidas proyectadas por la oficina de zona

6. Recomendaciones referentes a medidas de la oficina central

Especifíquese la dependencia o la persona que habrá de tomar las medidas, si se conoce.

7. Conclusiones:

Inclúyase cualquier observación final que pueda ser útil para la oficina central respecto de las recomendaciones o la información presentadas.

8. Anexos

Agréguense los documentos, formularios de entrevista u otros materiales que contribuyan a explicar la situación o las recomendaciones.

9. Aprobación por el Coordinador

Coordinador de Oficina de Zona: _____
(Firma)

Fecha y hora de presentación del informe a la oficina central:

Fecha: ____/____/____
Día Mes Año

Hora: _____

2. Identificación de los testigos

- 2.1 Apellido: _____ Nombre: _____
(o empléese un número de identificación guardando en otro lugar el nombre de la persona)
- 2.2 Cuestionario de entrevista N° _____ Fecha de la entrevista: _____
- 2.3 Apellido: _____ Nombre: _____
- 2.4 Cuestionario de entrevista N° _____ Fecha de la entrevista: _____
- 2.5 Apellido: _____ Nombre: _____
- 2.6 Cuestionario de entrevista N° _____ Fecha de la entrevista: _____
(Agréguese hojas para otros testigos.)
- 2.7 Crédito de la información:

3. Primera víctima (si la información figura en cuestionarios de entrevista, identifíquese el cuestionario N° _____, en que se encuentra la información)
Si las víctimas son varias, agréguese hojas suplementarias como páginas 3 a 7.

A. Datos generales

- 3.1 Apellido: _____ Nombre: _____
- 3.2 Sexo: masculino femenino (márquese una de las casillas)
- 3.3 Fecha de nacimiento: día _____ mes _____ año _____
Edad aproximada en el momento de la entrevista: _____
- 3.4 Lugar de nacimiento:
(ciudad; provincia, distrito o Estado; otras indicaciones)
- 3.5 Domicilio actual (si es diferente del anterior):
- 3.6 Dirección en que puede localizarse a la víctima (en caso de que sea otra): _____
- 3.7 Estado civil:
Soltero Casado Divorciado Separado Viudo
(Márquese la casilla que mejor corresponda)
- 3.8 Detalles de familia (hijos y personas a cargo; indíquense los nombres y edades si es posible):

- 3.9 Ocupación o profesión (especifíquese):
Artesano Agricultor Funcionario público Periodista Comerciante
Militar Profesional Estudiante Desempleado Otra
(Márquese la casilla que mejor corresponda)
- 3.10 Estudios cursados:
Escuela primaria Escuela secundaria Universidad Especialización superior
(Márquese la casilla que corresponda al nivel de enseñanza más alto alcanzado)
Nombre de las escuelas y universidades a que concurrió: _____
- 3.11 Adhesión o tendencia política de la víctima:
- 3.12 Afiliación o apoyo a otras organizaciones (especifíquense):
 Asociación de estudiantes:
 Asociación comunitaria:
 Organización de defensa de los derechos humanos:
 Movimiento campesino:
 Partido político:
 Movimiento popular:
 Comunidad religiosa:
 Sindicato:
 Asociación juvenil:
 Otras:
- 3.13 Otras observaciones o informaciones sobre la víctima:

B. Incidente

4. Qué ocurrió a la víctima indicada precedentemente:

- 4.1 Fecha y hora de la violación de derechos:
día: _____ mes: _____ año: _____ hora: _____
- 4.2 Lugar:

(ciudad o comunidad; departamento o provincia; dirección o lugar exacto si es posible)

- 4.3 Circunstancias del incidente:
Relato de los hechos (por ejemplo: si se trata de una detención, cómo ocurrió; en caso de un homicidio, su descripción; en caso de una desaparición, circunstancias de la captura o lugar en que la persona fue vista por última vez y adónde se dirigía, etc.; si existieron amenazas o extorsiones, descríbanse; si se trata de una persona desplazada, motivos de su partida)

-
- 4.4 Violación de derechos:
(indíquense concisamente los elementos de la violación de derechos y el carácter de la persona responsable)
- Detención:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7 para identificar a las personas a, b, etc., de esa lista):
 - Otra forma de encarcelamiento:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Violación:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otros actos de tortura:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otras formas de maltrato:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Homicidio:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Tentativa de homicidio:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Desaparición:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):

- Violación de la libertad de asociación:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Violación de la libertad de expresión:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Amenazas:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Sustracción de bienes:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otros actos de persecución:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Actos discriminatorios:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
 - Otras violaciones de derechos:
Autores (utilícese la lista del punto 4.7):
- 4.5 ¿Cuántas fueron las personas responsables de la violación de derechos en este incidente?
1 2 3 4 5 6-10 11-15 más de 15
- 4.6 ¿Puede usted identificar a alguno de esos autores? sí no
¿Por qué se piensa que son militares o policías o están relacionados en alguna forma con el Gobierno?

4.7	Apellido y nombre (u otra identificación)	Vinculación con el Gobierno (p. ej.; unidad del Ejército, Policía, etc.)
a.	_____	_____
b.	_____	_____
c.	_____	_____
d.	_____	_____
e.	_____	_____

- 4.8 ¿Cómo estaban vestidos los autores? uniformados de civil
Si estaban uniformados, color del uniforme: caqui verde oliva azul negro
- Botas: sí no
- Casco: sí no
- Máscara: sí no
- Otros elementos de identificación en las ropas o insignias

4.9 ¿Cómo llegaron los autores del hecho al lugar del incidente?
a pie en motocicleta en un vehículo policial en un vehículo militar
en otro vehículo oficial en taxi en un vehículo privado
Características del vehículo (tipo (p. ej.: "jeep"), marca, color, insignias, N° de matrícula:

4.10 ¿Qué tipos de armas llevaban?

4.11 ¿Tenían radios u otros equipos de telecomunicaciones? sí no

4.12 ¿Hablaban entre ellos? sí no
En ese caso, ¿emplearon algún nombre u otra identificación?

4.13 ¿Quién daba las órdenes?

4.14 ¿Cuántas personas sufrieron las mismas violaciones de derechos en el incidente?

1 2 3 4 5 6-10 11-15 más de 15

4.15 ¿Puede usted identificar a alguna de esas otras víctimas?

Apellido y nombre
(u otra identificación)

Medio de contacto
(dirección, etc.)

a. _____
b. _____
c. _____
d. _____
e. _____

4.16 ¿Hubo otros testigos (además de las víctimas)? sí no

¿Es posible comunicarse con ellos? sí no

(Agréguese en otro cuestionario la versión de los hechos que den esos testigos.)

4.17 Apellido y nombre
(u otra identificación)

Medio de contacto
(dirección, etc.)

a. _____
b. _____
c. _____
d. _____
e. _____

C. Detención

5. Si se efectuó una detención, ¿existía orden escrita? sí no

¿Qué clase de orden?

5.1 Motivo de la detención indicado por las autoridades, o imputaciones hechas al detenido
(Especifíquense los actos de que se ha acusado al detenido.) ¿Cuándo?

5.2 ¿Se ha hecho una inculpación formal de la víctima? sí no
En ese caso, indíquense detalles de su inculpación:

¿Ha sido condenada la víctima? sí no
En ese caso, indíquense las fechas:

5.3 ¿Ha visto la víctima a un abogado desde su detención? sí no
En ese caso, indíquese su nombre y dirección:

5.4 Nombre y lugar del establecimiento de reclusión::

5.5 Otros reclusos identificados:

Apellido y nombre
(u otra identificación)

Modo de comunicarse con su familia
(dirección, etc.)

- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
- e. _____

5.6 Fecha de liberación: día: _____ mes: _____ año: _____

D. Tortura o malos tratos

6. ¿En qué momento se aplicó la tortura o los malos tratos?

- en el momento de la detención
- durante el traslado
- durante la reclusión
- durante el interrogatorio
- en otros momentos (especifíquense)

6.1 Describese precisamente la naturaleza, la duración y la frecuencia de la tortura.

Indíquense detalles del tipo de tortura; por ejemplo:

Golpes en la cabeza en los pies en las manos en otras regiones

Con el puño con un palo con armas con otros instrumentos

Restricción de los movimientos Colgamiento Asfixia

Descargas eléctricas Agresión sexual u otras violencias sexuales

Amenazas a la familia Simulacro de ejecución

Aislamiento Duración y lugar:

Exceso de ruido de luz de olores

Otros métodos (especifíquense)

6.2 ¿Se atribuyó algún propósito a la tortura? sí no
En ese caso, ¿cuál?

6.3 ¿Se le interrogó durante la tortura? sí no

6.4 Personal que participó:

de seguridad militar ¿Cuántas personas? _____

Indíquese qué hizo cada persona, con su nombre si es posible

6.5 ¿Subsiste alguna consecuencia física o psicológica visible de la tortura al entrevistarse a la víctima (día:_____ mes:_____ año:_____)? sí no
En ese caso, ¿cuáles son?

6.5.1 ¿Necesita la víctima tratamiento médico? sí no
En ese caso, ¿de qué clase?

6.6 A juicio de la fuente de la información, ¿por qué razones cometieron las autoridades la violación de derechos, y qué actividades de la víctima las indujeron realmente a cometerla?

6.7 Condiciones carcelarias en el establecimiento de reclusión (por ejemplo: aislamiento, visitas y correspondencia, cantidad y calidad de los alimentos, acceso al aire libre y los ejercicios, número de reclusos por celda):

6.8 ¿Había sido sometida antes la víctima, o su familia, a otras violaciones de derechos? sí no
En ese caso, ¿de qué clase?

6.9 ¿Se ha entregado dinero a las autoridades? sí no
¿Han pedido dinero las autoridades para evitar o poner fin a una violación de derechos o mejorar las condiciones en que se encontraba la víctima? sí no
¿Cuánto dinero se entregó? _____ ¿Cuánto se pidió?

6.10 ¿Se sufrieron lesiones? sí no
En ese caso, especifíquense:

6.11 ¿Cuál es la situación de la víctima?

6.12 Situación de su familia y de las personas estrechamente vinculadas con ella:
¿Han sido amenazadas, enjuiciadas u hostigadas? sí no
¿Han sufrido otras violaciones de derechos? sí no
En caso afirmativo, especifíquese:

E. Informaciones diversas

7. ¿Ha denunciado el asunto a las autoridades el testigo (sí no) , la víctima (sí no) o alguna otra persona (sí no)?

7.1 En ese caso, ¿a qué autoridades?

Las responsables de la violación de derechos (especifíquese)

la policía autoridades judiciales: fiscal juez de instrucción tribunal

defensor del pueblo otras autoridades

7.2 ¿Ha denunciado el asunto el testigo o la víctima a alguna organización no gubernamental o intergubernamental? sí no

En ese caso, especifíquese:

7.3 ¿Tomaron alguna medida esas organizaciones? sí no

En ese caso, especifíquese:

7.4 ¿Qué desea la fuente de información, víctima o testigo que haga el oficial de derechos humanos o la operación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos?

7.5 Indíquese si la víctima, fuente de información o testigo consiente:

en que se cite su nombre

en que la información suministrada se emplee en gestiones ante las autoridades

en que esa información se revele en informes públicos

7.6 Indíquese si el oficial de derechos humanos ha tomado alguna medida:

ante las autoridades responsables de la violación de derechos: sí no

ante la policía: sí no

ante las autoridades judiciales: fiscal sí no

juez de instrucción sí no

tribunal sí no

ante el defensor del pueblo sí no

ante otros (especifíquense) sí no

¿Qué clase de medidas?

-
- 7.7 Respuesta dada por las autoridades
- a) autoridades responsables de la violación de derechos
 - b) policía
 - c) autoridades judiciales
 - d) otras autoridades (especifíquense)

7.8 ¿Se adjuntan documentos a este informe? sí no
En ese caso, especifíquense:

7.9 Otras observaciones:

F. Recomendaciones

8.1 Medidas solicitadas a la operación sobre derechos humanos por la víctima o su pariente más próximo en el caso de una persona muerta o presuntamente desaparecida:

8.2 Recomendaciones de la oficina de zona (incluyendo la continuación de las averiguaciones):

8.3 Recomendaciones sobre medidas de las autoridades locales:

8.4 Recomendaciones sobre medidas de seguimiento por la oficina central:

8.5 Recomendaciones sobre medidas de las autoridades nacionales:

8.6 Recomendaciones sobre medidas de otros organismos u oficinas de las Naciones Unidas:

8.7 Otras recomendaciones:

8.8 Situación del asunto:

9. Aprobación por el Coordinador

9.1 Coordinador: _____

(Firma)

9.2 Fecha de entrega del informe en la oficina central:

____/____/____
Día Mes Año

Capítulo XXI

LA CONCILIACIÓN Y LA MEDIACIÓN EN EL TERRENO

Conceptos básicos

Al decidir si se ha de efectuar o no una mediación u otra forma de conciliación, el oficial de derechos humanos debe examinar los siguientes aspectos:

- ¿Está este litigio (o problema) comprendido en el mandato de la operación?*
- ¿Existe algún mecanismo gubernamental, no gubernamental, tradicional o de otra índole que pueda hacerse cargo de este litigio?*
- ¿Es posible revivir o desarrollar procedimientos gubernamentales o sociales de solución de controversias?*
- ¿Dispone el oficial de la información, la capacidad, el conocimiento de idiomas y el tiempo necesarios para efectuar la mediación u otro tipo de conciliación?*

Si el oficial de derechos humanos inicia una mediación o conciliación, debe:

- buscar siempre una solución que esté en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;*
- tratar de encontrar procedimientos mutuamente aceptados;*
- escuchar separadamente los puntos de vista de cada una de las partes;*
- si las partes están dispuestas a reunirse, iniciar la sesión exhortando a la colaboración y al fortalecimiento de las relaciones entre las partes;*
- si las partes no pueden reunirse, realizar una forma de diplomacia por contactos alternados, hablando sucesivamente con cada parte, explicando la función del mediador y procurando determinar los aspectos del problema en los que puede existir acuerdo, acuerdo parcial o margen para el fomento de la confianza.*

A. Introducción

1. *Los oficiales de derechos humanos pueden verse involucrados en la solución de litigios surgidos entre las comunidades en que actúan. Ciertas situaciones que suponen violaciones de derechos humanos pueden contener elementos susceptibles de negociación entre el oficial de derechos humanos y las autoridades, o de mediación entre las autoridades y la víctima o su familia. Desde luego, al buscar soluciones para ese tipo de litigios, las bases y los criterios de la mediación del oficial de derechos humanos y de sus esfuerzos de negociación se encuentran establecidos por las normas internacionales sobre derechos humanos. El oficial puede emplear técnicas tomadas de otros capítulos de este Manual para desarrollar discusiones con las autoridades en diversos niveles. En realidad, cabe concebir a toda la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos en el desempeño de una función de mediación sobre problemas de derechos humanos en el país.*

2. *Otros litigios pueden no estar comprendidos en el mandato de la operación sobre el terreno: por ejemplo, una controversia sobre derechos de pastoreo entre dos pastores. Sin embargo, un litigio de esa clase puede tener aspectos que planteen problemas comprendidos en el mandato de algunas operaciones sobre derechos humanos, si los pastores provienen de distintas comunidades étnicas y su discrepancia concreta tiene su origen en una división más amplia entre comunidades, o su controversia puede adquirir notoriedad y desencadenar un violento conflicto étnico.*

3. *Aunque se pida al oficial de derechos humanos que intervenga en determinado litigio, e independientemente de que la cuestión esté o no comprendida en el mandato de la operación, muchas veces lo más prudente puede ser que el oficial exhorte a las partes a recurrir a las instituciones y los procedimientos tradicionales existentes para resolver el problema, en lugar de asumir un papel activo en él. En todas las sociedades existen vías para la solución de los conflictos. No es probable que un oficial de derechos humanos disponga de suficiente comprensión de la sociedad para alcanzar un resultado mejor y más aceptable que un procedimiento tradicional de solución de controversias. Además, el oficial de derechos humanos debe tratar, en cualquier caso, de estimular el funcionamiento de los procedimientos existentes, y no debe sugerir que se los eluda.*

4. *No obstante, puede haber algunas situaciones en que se pida que los oficiales de derechos humanos desempeñen una función de mediación y conciliación, sobre todo cuando los procedimientos tradicionales no son idóneos o no funcionan, como puede ocurrir entre distintas comunidades étnicas. Los oficiales de derechos humanos pueden encontrar controversias entre distintas comunidades en que el gobierno no actúa, o las partes no confían en él, o alguna de ellas no lo hace. En tales situaciones, el oficial de derechos humanos puede tener alguna función de mediación y conciliación.*

B. Elementos básicos del proceso de mediación

5. *En este capítulo se indican unas pocas cuestiones muy básicas que los oficiales de derechos humanos deben tener en cuenta al examinar la posibilidad de asumir tareas de mediación y conciliación.*

6. ¿Se encuentra este litigio (o problema) *comprendido en el mandato* de la operación sobre el terreno?

7. ¿Existe algún mecanismo gubernamental, no gubernamental, tradicional o de otra índole que permita resolver este litigio? La oficina sobre el terreno puede elaborar listas de instituciones y otros procedimientos para encaminar las controversias que: 1) no están comprendidas en el mandato; 2) pueden resolverse mejor por otros procedimientos; o 3) están en ambas situaciones.

8. Si la cuestión está comprendida en el mandato de la operación y no existe ningún mecanismo idóneo para resolverla, ¿existe alguna medida que el oficial de derechos humanos puede adoptar para impulsar el desarrollo o revivir procedimientos de solución de controversias gubernamentales o sociales? Por ejemplo: si no existe confianza en la capacidad de determinada institución gubernamental para atender la cuestión, ¿puede el oficial de derechos humanos dar crédito a esa institución ofreciendo observar sus procedimientos o participando en alguna otra forma con una función de apoyo?

9. Si no existe ningún modo de encaminar el asunto ni de alentar a otras instituciones a resolverlo, el oficial de derechos humanos *debe examinar cuidadosamente si dispone o no de información suficiente para resolver la controversia*. ¿Por qué se ha suscitado el litigio? (A este respecto puede ser preciso ahondar mucho el examen del caso más allá de sus aspectos superficiales.) ¿Cuáles son los intereses de cada una de las partes? ¿Qué clase de método de solución de controversias resultaría más normal y aceptable para las partes? ¿Qué ayuda puede prestarse a las partes para resolver el litigio por sí mismas?

10. ¿Cuenta el oficial de derechos humanos con la capacidad y el tiempo necesarios para dedicarse a la mediación u otra forma de conciliación? Esos procedimientos llevan mucho tiempo y requieren grandes habilidades. El mediador tiene que desarrollar cierta relación con ambas partes y granjearse su confianza. En la mayoría de las controversias son las partes mismas las que en última instancia encuentran la solución; el mediador no hace más que ayudar facilitándolo, pero ello generalmente lleva un tiempo muy considerable.

11. El oficial de derechos humanos *tiene que comprender y hablar bien el idioma local, para poder desarrollar la necesaria confianza con las partes en litigio*. El empleo de intérpretes resulta particularmente problemático. A menudo es difícil encontrar un intérprete capaz de actuar bien en las entrevistas, pero en una mediación pesan sobre el intérprete exigencias mucho mayores. Sólo debe intentarse la mediación por conducto de un intérprete si todas las partes tienen un buen concepto de éste. La integridad de los traductores adquiere una importancia extrema. En el ambiente tenso y polarizado de un conflicto, la parcialidad o inexactitud del traductor puede interpretarse fácilmente como responsabilidad del oficial de derechos humanos. Éste, a su vez, necesita verificar el concepto que las distintas partes tienen de cada intérprete.

12. Si el oficial de derechos humanos *resuelve*, después de las consultas del caso con sus superiores, que es importante *realizar la mediación*, quedan en pie varias cuestiones referentes al modo de abordarla. Por ejemplo, al abordar una mediación el oficial de derechos humanos se encontrará a menudo con suspicacias, o al menos se le harán preguntas, acerca de los motivos por los que él, o la operación sobre el terreno en materia de derechos humanos, se propone actuar como mediador. Si el mediador propuesto es un funcionario de la operación, las partes

pueden presumir que el motivo se relaciona con la política de la operación y de las Naciones Unidas en términos más generales. Si las partes atribuyen imparcialidad a las Naciones Unidas y a la operación sobre el terreno, no surgen problemas; pero si creen que las Naciones Unidas en realidad tienen un programa que favorece a una de las partes y no a la otra, se supondrá de inmediato que el oficial de derechos humanos que pretende actuar como mediador es un manipulador. Para poder despejar esas suspicacias, la operación sobre derechos humanos debe tener conciencia de las repercusiones más generales de su actividad y de la forma en que habrá de verse por los interesados. Pero la operación sobre el terreno no puede interrumpir su labor en materia de derechos humanos para que se la considere aceptable a los efectos de la mediación y, de todos modos, procura siempre actuar con imparcialidad en sus esfuerzos sobre los derechos humanos. Como mínimo, el oficial de derechos humanos debe plantearse claramente qué motivos hacen que él mismo o la oficina sobre el terreno esté interesada en mediar en un litigio. El mediador también debe, a través de la forma en que se presenta, reafirmar que, en el procedimiento que habrán de aplicar, la facultad de decisión sigue correspondiendo a las partes en conflicto; el oficial de derechos humanos no será, en ningún sentido, un árbitro.

13. Una vez atendidas estas suspicacias iniciales, puede convenir que el oficial de derechos humanos siga un método que reproduzca del modo más estrecho posible el procedimiento de solución de litigios utilizado habitualmente en la sociedad. Puede ocurrir que las comunidades sólo hayan tenido procedimientos tradicionales internos, y no entre una comunidad y otra. A pesar de ello pueden existir algunos elementos comunes en los procedimientos de las distintas comunidades, *a partir de los cuales el mediador pueda encontrar un procedimiento aceptado por todos*. Algunas veces, sin embargo, la forma en que funcionan las instituciones existentes (o no funcionan, en opinión de algunos) puede constituir parte del problema mismo. El oficial de derechos humanos puede tener que averiguar cuáles son las opiniones de las partes respecto de las distintas instituciones y procedimientos disponibles. Al observar y aconsejar acerca de la imparcialidad y eficacia de los procedimientos utilizados por esas instituciones, el funcionario puede evitarse quedar comprometido él mismo. El oficial de derechos humanos puede desempeñar una función útil al lograr que las partes reflexionen sobre un procedimiento para la solución del litigio.

14. Cuando no existe tal procedimiento tradicional o mutuamente aceptable, *puede convenir que el mediador escuche los puntos de vista de cada parte por separado*. Esa oportunidad de explicar las posiciones suele tener valor terapéutico para los contendientes y ofrece al mediador una idea más completa de los problemas en juego. Al actuar así, el mediador debe estar dispuesto a escuchar y, al mismo tiempo, a no asumir posición respecto del litigio.

15. Si las partes están dispuestas a reunirse, el mediador puede empezar por un análisis inicial sobre la forma en que se abordará el diálogo siguiente sobre los aspectos de fondo, en lugar de entrar de lleno en estos últimos. El mediador debe presentarse y explicar su función y la necesidad de que todos los participantes colaboren para resolver el problema. También puede obtener un acuerdo acerca de su función, no como encargado de adoptar una decisión, sino únicamente para ayudar a las partes a utilizar su propia capacidad y sus informaciones para trabajar juntas. El mediador puede mantener otras reuniones con cada una de las partes para escuchar una versión confidencial de sus respectivos puntos de vista, desarrollar su comprensión de los problemas, determinar formas en que las partes puedan colaborar y alentar a cada una de ellas a formarse una imagen positiva de la otra. A cierta altura, el mediador

puede concluir que las partes han determinado elementos del litigio que pueden servir de base para el fomento de la confianza mutua. Pueden estar entonces en condiciones de discutir los aspectos de fondo del litigio y mejorar sus posibilidades de colaboración para resolverlo. El mediador puede reunir entonces a las partes para reafirmar los acuerdos iniciales que han alcanzado en las reuniones separadas y expresar el aprecio que le inspiran. El mediador puede indicar otros aspectos en que las partes podrían compartir objetivos y considerar, por lo tanto, otras soluciones de problemas, fortaleciendo la relación entre ellas.

16. Algunos mediadores han encontrado útil *organizar una reunión comunitaria, invitando a los participantes interesados de los grupos afectados por el problema para que intercambien puntos de vista y discutan esfuerzos tendientes a la convivencia*. Una reunión de esa clase puede ayudar y también puede resultar contraproducente, según los esfuerzos anteriores que se hayan desarrollado en las conversaciones individuales para la solución del conflicto. Otros mediadores han organizado reuniones limitadas a los representantes de las distintas partes o a un grupo relativamente reducido; por ejemplo, unas pocas personas de cada una de las partes. El mediador, en esos casos, puede tener que discutir los parámetros de la reunión con cada una de las partes antes de convocar la sesión conjunta. Debe trabajar con las partes para lograr acuerdo sobre la forma en que se desarrollará la reunión, su programa, si se labrará o no un acta y si se la distribuirá, la duración prevista de la reunión, etc. El mediador deberá considerar el modo de actuar frente a las expresiones o actos disonantes o agresivos durante la reunión. Puede tratar de crear un clima abierto para la discusión, en que se haga hincapié en los intereses conjuntos de las partes. Así, puede dedicarse alguna atención a la forma en que habrán de ubicarse los participantes, por ejemplo en círculo, para no acentuar la polarización de los grupos. Las reuniones de este tipo normalmente sólo deben organizarse a pedido de la comunidad. El mediador debe seguir prestando su ayuda a los grupos en la reunión, pero debe tratar de reducir su propia responsabilidad, restableciendo las estructuras locales autónomas para la solución de los problemas de la comunidad. Por ejemplo, el mediador puede reducir oportunamente su propia función limitándola a la de un observador.¹⁰

17. *Si las partes no logran reunirse, el mediador puede tener que dedicarse a una forma de diplomacia basada en encuentros sucesivos a nivel de las bases, hablando alternativamente con las partes, explicando su propia función y tratando de determinar los aspectos del problema en que puede existir acuerdo total o parcial, o hay discrepancia*. Aunque ello no tenga gran influencia en la solución final del proceso, algunos mediadores consideran que es conveniente empezar por hablar a la parte menos poderosa para poner de manifiesto que todas serán tratadas imparcialmente.¹¹ Con las dos partes, el mediador debe explicar su propia función, que no apunta a adoptar decisiones sino a facilitarlas, conservando las partes la facultad decisoria.

18. *Si existen temas sobre los cuales las partes están de acuerdo o es posible ayudarlas a que adviertan un interés común, puede convenir que el mediador proponga la aceptación de esos temas como esfuerzo inicial para generar confianza mutua*. La confianza mutua ayudará a resolver los problemas más difíciles que separan a las partes. Un mediador hábil puede encontrar algunos modos de abordar el problema en que ambas partes obtengan ventaja y evitando las controversias. Por ejemplo, si ambas partes tienen pretensiones contradictorias respecto de sus derechos sobre una corriente

¹⁰ Véase Sonja Valtasaari, *Community Facilitation Meetings* (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Misión a Bosnia y Herzegovina, 1996).

¹¹ Dudley Weeks, *Conflict Resolution Workshop Packet* (1996), pág. 17.

de agua, el mediador puede sugerir un proyecto conjunto destinado a incrementar el caudal de la corriente o cavar un pozo con el fin de que mejore el abastecimiento de agua para ambas partes.

19. *Otro método de fomento de la confianza consiste en iniciar las deliberaciones con personas que forman parte de distintos grupos pero que no son necesariamente los dirigentes reconocidos.* El mediador puede tratar de identificar a personas dispuestas a asumir por lo menos algún riesgo en favor de la reconciliación o que simplemente estén interesadas en hablar con la parte contraria. Muchas veces es bastante difícil escoger a los “representantes” que más convienen. El oficial de derechos humanos necesitará ideas claras sobre la posición que ocupan las personas escogidas y cerciorarse de que gozan de cierto crédito en el grupo respectivo. Puede elegirse a determinadas personas mediante un proceso bastante amplio de consultas, y efectuar después comprobaciones con los dirigentes adecuados. Estas discusiones pueden identificar problemas y eventuales modos de resolverlos. En la misma forma, el mediador puede proponer proyectos directamente relacionados con el litigio pero que fomentarían la confianza en caso de completarse con éxito.

20. *Otro método consiste en que el mediador pida a una de las partes que indique concesiones relativamente menores que desearía obtener de la otra parte e indique en qué forma desearía que se comunicaran y qué concesiones de menor importancia estaría dispuesta a ofrecer.* ¿Cuál sería la mejor forma de comunicar esas concesiones para evitar la posibilidad de generar equívocos? Una vez que ha mantenido la misma discusión con ambas partes, el mediador puede proponer un intercambio de esas concesiones, actuando él como depositario de las concesiones de cada parte hasta que sea posible intercambiarlas.¹²

21. *Otro método más consiste en que el mediador proponga que una de las partes empiece por generar confianza mutua dando un paso unilateral que reduciría las tensiones e invitaría a la otra parte a proceder de igual modo.* El mediador puede pedir entonces a la otra parte que haga lo mismo. El procedimiento continúa con el fin de atenuar el conflicto. Si la otra parte se niega a adoptar una medida conciliatoria, la primera todavía puede dar un nuevo paso unilateral e invitar a la otra parte de hacer lo mismo. Si la otra parte toma una medida de retorsión, la primera puede responder del mismo modo, pero con resultados menos graves y sin frustrar los efectos del primer esfuerzo de reducción de las tensiones. La primera parte puede empezar entonces nuevamente a dar un paso unilateral de atenuación de las tensiones e invitar a la otra a proceder de igual modo.¹³ Sin embargo, al aplicar este método el oficial de derechos humanos debe tener en cuenta las situaciones en que los mismos gestos de atenuación pueden tener efectos desiguales. Por ejemplo, si la moral de una de las partes es precaria o una de ellas considera que dispone de una ventaja momentánea y lograda a fuerte precio, las presiones aparentemente iguales tendientes a lograr una tregua o una concesión pueden tener, en realidad, efectos favorables a una de las partes.

22. *Respecto de los problemas que siguen dividiendo a las partes, puede convenir que el mediador determine el grado en que cada una de las partes está realmente interesada en cada aspecto de la cuestión.* Por ejemplo, puede ocurrir que a una de las partes le importen los temas 1, 4 y 6, mientras que a la otra le importen sobre todo los temas 2, 3 y 5. En esas condiciones, el mediador puede proponer que

¹² Friedrich Glasl, *Conflict Resolution* (1996), pág. 59; Friedrich Glasl, *Konfliktmanagement* (1994).

¹³ *Ibid.*

cada una de las partes obtenga lo que procura en las cuestiones que más le interesan. Si hay algunos temas que les importan por igual, el mediador puede buscar el modo de dar a cada parte una satisfacción parcial, o compensarla por dejar que la otra obtenga satisfacción en determinados asuntos. A menudo resulta muy difícil, y lleva mucho tiempo, elaborar una solución que resuelva los agravios de ambas partes.

23. Es muy frecuente que los litigios se generen por la forma en que cada parte ve a la otra o por el modo muy distinto en que las personas intentan resolver los problemas. El mediador puede tratar de que cada parte se describa a sí misma y, a continuación, describa a la otra parte. Puede pedir que cada parte indique los aspectos positivos y los menos favorables, de su propia parte y de la contraria. *El mediador puede tratar entonces de buscar un entendimiento mutuo sobre las diferencias al mismo tiempo que se concentra en los aspectos positivos de cada parte a cuyo respecto existe acuerdo.* Un entendimiento mutuo sobre diferencias de personalidad puede ayudar a resolver diferencias de fondo. Por ejemplo, algunas personas actúan poniendo muy en primer plano los resultados; otras necesitan establecer una relación antes de poder trabajar en busca de tales resultados. Si la primera de esas partes comprende el criterio de la otra, pueden empezar por desarrollar una relación mutua como primer objetivo antes de procurar el logro de resultados.

24. Al determinar métodos para abordar las controversias, el oficial de derechos humanos debe tener presente al mismo tiempo el mandato de la operación sobre el terreno y las normas de derechos humanos en que se basa ese mandato. ***La solución de la controversia debe estar en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, debe resolver los agravios de las partes, y debe desarrollar la capacidad para resolver ese tipo de litigios sin la asistencia directa de la operación sobre el terreno.***