

**PARTICIPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN PROCESOS
ELECTORALES: LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS EN SUDÁFRICA**

por ANNA BADIA MARTÍ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES

1. **Formulación internacional del «principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas»**

- A) *Fundamento*
- B) *Desarrollo y enunciado del principio por la Asamblea General de las Naciones Unidas*

2. **Práctica de las Naciones Unidas**

- A) *Precisiones terminológicas en torno a las tipologías de participación de las Naciones Unidas*
- B) *La dependencia de asistencia electoral*
- C) *Requisitos para el establecimiento de una Misión de observación electoral*
 - a) *Dimensión internacional de la petición del Estado Miembro*
 - b) *Participación de las Naciones Unidas en todo el proceso electoral*
 - c) *Solicitud concreta del gobierno y consenso político*
 - d) *Autorización por el órgano competente*

III. LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN SUDÁFRICA (UNOMSA)

1. **Supuesto de hecho**

- A) *Política de apartheid*
- B) *Proceso negociador dirigido al cambio de régimen*

2. **Delimitación de las funciones de UNOMSA**

3. **Establecimiento de la Misión**

4. **Relación con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales**

5. **Valoración de la Misión**

IV. CONSIDERACIONES FINALES

ANEXO: BILIOGRAFÍA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN PROCESOS ELECTORALES

I. INTRODUCCIÓN

La República de Sudáfrica celebró, el mes de abril de 1994, las primeras elecciones por sufragio universal, significando el establecimiento de una *Sudáfrica unida, no racial y democrática*, poniendo fin al régimen de *apartheid* instaurado en aquel país, ya desde la época colonial.

La celebración de estas elecciones responde a un proceso largo, difícil e incluso violento, negociado entre los diferentes partidos políticos y grupos sociales de la comunidad sudafricana. Proceso en el que participaron las Naciones Unidas (NNUU), así como en las elecciones propiamente dichas, a través de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA).

La participación de las NNUU en las elecciones sudafricanas responde a una práctica de la Organización iniciada en 1989, con la Misión de Observación de Naciones Unidas en Nicaragua (ONUUVEN). La actividad de NNUU en esta esfera a pesar de que en aquel momento se plantea como un supuesto muy particular¹, se ha ido utilizando en otros Estados, en que la celebración de elecciones democráticas se configura como elemento integrante de un proceso de pacificación y el acto electoral tiene vocación de culminar²; ampliándose en los últimos años a otros supuestos no directamente vinculados al establecimiento de la paz.

Desde la perspectiva de la actividad en concreto, puede afirmarse que la decisión de las NNUU de establecer una Misión de Observación de un proceso electoral, o dar competencias para ello a una misión ya establecida, tiene por finalidad ga-

¹ Como particularidades del caso se señaló que: «[...] no se trata de la solicitud de un solo Estado Miembro, sino que viene respaldada por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, tal como lo refleja la Declaración Conjunta que éstos adoptaron en El Salvador el 14 de febrero de 1989. La solicitud se sitúa claramente, por lo tanto, en el contexto de los esfuerzos de paz en Centroamérica que fluyen del Procedimiento de Guatemala de 7 de agosto de 1987. La Asamblea General, por medio de la resolución 43/24, de 15 de noviembre de 1988, me ha pedido “brindar el más amplio apoyo a los Gobiernos centroamericanos en su esfuerzo por alcanzar la paz, particularmente mediante la realización de las gestiones requeridas para la conformación y eficaz funcionamiento de los mecanismos de verificación imprescindibles”. Por último, no se trataría únicamente de estar presentes en el momento de las elecciones, sino de “constatar la pureza del proceso”, en todos los distritos electorales y a lo largo de los diez meses de duración de dicho proceso» (*DO de la AG*, «La situación en Centroamérica: Amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz. Carta de fecha 5 de abril de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General» (A/44/210 de 5 de abril de 1989). El Secretario General Pérez de Cuéllar entendió que sobre la base de dichas consideraciones especiales la Asamblea General debía estudiar el «[...] pedido del gobierno de Nicaragua con todo detenimiento, en la inteligencia de que, si las Naciones Unidas accedieran a atenderlo, no se estaría afectando a la práctica establecida ni creando un precedente para eventuales pedidos ulteriores» (doc. cit. A/44/210).

² En este sentido puede citarse, entre otros, el supuesto de Angola, Camboya, El Salvador, Mozambique, Liberia.

rantizar que el proceso electoral y que el acto electoral en concreto se realiza de acuerdo con normas de contenido democrático, previamente formuladas y consensuadas por las fuerzas sociales del país.

Fácilmente pueden comprenderse por tanto, las implicaciones políticas que comporta la observación electoral tanto para la Organización mundial como para el Estado en el que se realiza. Ello hace necesario que cada una de las Misiones tenga un diseño *ad hoc* de acuerdo con la situación específica en que se encuentra el Estado, y la misión en sí pueda vincularse a diferentes funciones de la Organización, sea la de mantenimiento de la paz, la de cooperación para el desarrollo o la de promoción de los derechos humanos.

Del conjunto de las misiones de observación electoral realizadas por las NNUU, se ha elegido para el estudio en este Curso, por distintas razones, la de Sudáfrica.

En primer lugar, la actualidad de la Misión: en el momento de impartir este Curso escasamente habían transcurrido tres meses desde la celebración de las elecciones sudafricanas. En segundo lugar, porque tuve la suerte de formar parte de UNOMSA, gracias a la propuesta que el Institut de Drets Humans de Catalunya hizo al Ministerio de Asuntos Exteriores, en el momento en que éste confeccionaba la lista de posibles observadores españoles a las NNUU, misión que, por tanto, tiene para mí una significación muy especial.

Junto a estos motivos de oportunidad, puede señalarse que la especificidad de UNOMSA permite, por un lado, incidir en aspectos concretos del conjunto de implicaciones políticas y jurídicas que se plantean en torno a la reciente actividad de las NNUU de participar en procesos electorales de sus Estados Miembros. Por otro lado, el interés de UNOMSA radica en que ha sido la última contribución, y en este caso definitiva, de las NNUU de poner fin a la política de *apartheid* en Sudáfrica, símbolo de una política de denegación de los mínimos derechos humanos fundamentales a la mayoría de la población y reiteradamente condenada y sancionada por la comunidad internacional; es por tanto, en este contexto en el que se diseña la Misión de Observación.

Los aspectos señalados en el párrafo anterior sirven de criterio sistematizador del contenido de este Curso, estructurándose en dos partes: Aspectos generales y la Misión de Observación de las NNUU en Sudáfrica.

La *primera parte* (II), titulada «Dimensión internacional de la celebración de elecciones», incluye dos aspectos de la actividad de observación internacional. En primer lugar, se aborda la formulación del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, como fundamento jurídico normativo de la actividad de las NNUU y en cuya formulación se han hecho referencias específicas al régimen sudafricano anterior a las elecciones. En segundo lugar, se trata la práctica de las NNUU, con objeto de destacar brevemente, desde el punto de vista de la Organización, los cauces de que dispone para realizar una misión de observación.

La *segunda parte* (III) del trabajo se dedica al estudio de UNOMSA, estructurándose en cinco epígrafes, formulados con un criterio objetivo, en el sentido de entender que concurren en toda Misión de Observación: 1. Supuesto de hecho. 2. Delimitación de las funciones de la Misión. 3. Establecimiento de la Misión. 4. Relación con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. 5. Valoración de la Misión.

II. DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES

1. Formulación internacional del “principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas”

La Asamblea General de las NNUU, desde 1988, incluye como tema de su programa, a propuesta del gobierno de Estados Unidos, el «Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas».

Principio que, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico internacional, repercute en aspectos importantes de su estructura, entre los que pueden señalarse: su incidencia en el principio de no intervención, la figura del reconocimiento de gobiernos, y la formulación de principios democráticos con contenido normativo internacional³.

El objeto de estudio de este trabajo impone delimitar los aspectos a tratar del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, dejándose para un trabajo más amplio un análisis global del mismo.

Se estudian brevemente a continuación dos cuestiones concretas de la formulación jurídica del principio: su fundamento y la labor de desarrollo progresivo realizada por la Asamblea General de las NNUU; aspectos que, considero, proporcionan e informan el marco jurídico de la actividad de las NNUU de observación de procesos electorales de sus Estados Miembros.

A) *Fundamento*

Parece que existe unanimidad, tanto en la doctrina como en las opiniones de los gobiernos, en fundamentar jurídicamente el principio de celebración de elecciones tanto en el ejercicio de determinados derechos políticos reconocidos internacionalmente en el ámbito de los derechos humanos, como en lo que se ha venido a denominar dimensión interna del principio de libre determinación de los pueblos.

— El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos [R. 217 (III) de 10 de diciembre de 1948]⁴ y el artículo 25 del Pacto Internacional de Dere-

³ Aspectos que se han puesto de manifiesto por la doctrina en bibliografía reciente, y que se reseña al final de este trabajo.

⁴ «1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

»2. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

»3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.»

chos Civiles y Políticos [R. 2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966]⁵ reconocen el derecho del individuo a participar en el gobierno de su país y el derecho a elecciones auténticas por sufragio universal y secreto.

Dos consecuencias jurídicas se desprenden de la regulación enunciada: una, de la naturaleza de los textos que lo contemplan, y otra, del contenido de los derechos reconocidos.

Respecto a la naturaleza de los textos, es oportuno recordar la aceptación de la Declaración universal de los Derechos Humanos como normas de Derecho internacional general oponible a todos los Estados, así como el número de Estados partes de los Pactos de derechos civiles y políticos⁶, que permiten calificar su contenido en los mismos términos que la Declaración de 1948.

Dicha formulación jurídica internacional avala la dimensión internacional de los derechos humanos⁷, lo que significa que esta materia no es de la exclusiva competencia de los Estados y entra, por tanto, en el ámbito de los mecanismos de aplicación específicos del Derecho internacional, tanto los de carácter general —que incluye las competencias de los órganos de las NNUU— como los previstos en los propios textos⁸.

En cuanto al contenido de los artículos 21 y 25 de la Declaración Universal y de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente, implica que indirectamente impone un sistema de gobierno determinado; se entiende legitimado por sus ciudadanos, a través de su derecho a participar en el ejercicio del poder político. En definitiva, fácilmente puede entenderse que conduce al establecimiento de un Estado democrático de Derecho.

Afirmación que, en el marco del ordenamiento jurídico internacional, debe armonizarse con el criterio general del ordenamiento, de mantener al margen de su regulación el sistema de gobierno de un Estado, basado en el principio de igualdad soberana y de no intervención.

El sistema de gobierno de un Estado, salvo criterios de legitimidad formulados a lo largo del siglo XIX y principios del XX, se plantea a partir de la Segunda Guerra

⁵ «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

⁶ A 30 de junio de 1994, el número de ratificaciones de los Pactos de derechos civiles y políticos es de 124 (126 Estados firmantes; Liberia y Honduras no han ratificado). En la misma fecha el número de ratificaciones de los Pactos de derechos económicos, sociales y culturales es de 127 (129 Estados firmantes; Estados Unidos y Liberia no han ratificado). Vid. doc. ST/HR/4/Rev.10.

⁷ Vid. F. CASTRO-RIAL GARRONE, «Los derechos humanos y la no-intervención en los asuntos internos de los Estados», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1990*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

⁸ Vid. W. M. REISMAN, «Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law», *AJIL*, vol. 84, 1990, n.º 4, pp. 866 ss.

mundial bajo criterios de efectividad; dando una especial relevancia y absoluto respeto, por parte del ordenamiento jurídico internacional, al principio de no intervención⁹.

Escasísimos actos de las organizaciones internacionales, y en concreto de las NNUU, califican los regímenes políticos de los Estados¹⁰. Dentro de esta «absoluta cautela», basada en consideraciones tanto políticas como jurídicas, destaca la excepción del régimen de Sudáfrica —desgraciadamente conocido durante muchos años por su política de *apartheid*—, que fue reiteradamente condenado por los órganos de las NNUU como de ilegítimo, siendo casi la excepción que confirma la regla.

Así nos encontramos con que, en la esfera jurídica universal, se reconoce como derecho humano el sufragio universal, secreto y periódico, y se deja al ámbito de la jurisdicción interna de los Estados su ejercicio; es decir, será la autoridad gubernamental la que determine cómo se conceptualizan y aplican los derechos reconocidos universalmente.

Tendencia que se ha mantenido hasta las situaciones actuales en que de una manera paulatina se recomienda, en supuestos concretos¹¹, el cambio a un nuevo régimen político basado en presupuestos democráticos. Se constata una tensión entre las exigencias democráticas de determinados grupos sociales denunciadores de situaciones de hecho, y la cerrazón de los gobiernos en aplicar y desarrollar mecanismos jurídicos internacionales para su garantía, amparándose en la excepción de jurisdicción interna y el principio de no intervención.

Tensión que en el momento actual se decanta favorablemente a situar en un primer plano el ejercicio de los derechos políticos que nos ocupan, lo cual conduce a formular un contenido jurídico universal de los presupuestos democráticos enunciados ya desde 1948.

— El principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas tiene su fundamento en la dimensión interna del principio de libre determinación de los pueblos; perspectiva que nos mantiene en los mismos parámetros que en el epígrafe anterior: los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

El principio de libre determinación tiene una doble vertiente: externa e interna.

La vertiente externa encierra una formulación de principio estructural del ordenamiento jurídico internacional, cuya naturaleza jurídica es la de norma de *ius co-*

⁹ T. M. FRANCK, «The Emerging Right to Democratic Governance», AJIL, vol. 86, 1992, n.º 1, pp. 46 ss.; J. SALMON, «Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique?», en *À la recherche du nouvel ordre mondial. I. Le droit international à l'épreuve*, Complexe, Bruxelles, pp. 59 ss.; J. SALMON, «Internal Aspects of the Right to Self-Determination: towards a Democratic Legitimacy Principle?», en C. TOMUSCHAT (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1993, pp. 253-282.

¹⁰ Intento de paliar esta situación es la inclusión en la agenda de la Asamblea General del tema, «Medidas que se han de adoptar contra las actividades nazis, fascistas y neofascistas y contra todas las demás formas de ideologías y prácticas totalitarias basadas en la intolerancia racial, el odio y el terror», cuyas resoluciones han tenido escasas repercusiones.

¹¹ Afganistán, El Salvador, Haití.

gens. Su enunciado se consagra en la «Declaración sobre la concesión de la independencia en los países y pueblos coloniales» (R. 1514 de 10 de diciembre de 1960) y en la «Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

Los titulares de este derecho son los pueblos coloniales, los pueblos desplazados y los pueblos sometidos a régimen de *apartheid*; su ejercicio ha dado lugar al proceso de independencia de los pueblos coloniales. Su formulación replanteó los parámetros de la Carta relativos a la cuestión colonial y la Organización se convirtió en el elemento motor de su aplicación; organizando en numerosos territorios los procesos hacia la independencia. La expresión de la voluntad de los pueblos coloniales se canalizaba a través de la organización de plebiscitos o referendums cuya imparcialidad venía garantizada, en muchos supuestos, por las Naciones Unidas¹².

Los párrafos precedentes muestran el principio de libre determinación como principio que se impone en las relaciones internacionales, tanto las que se dan entre los Estados como las de éstos con los pueblos coloniales, tengan o no la condición de metrópoli¹³; reconociéndose, por tanto, como un derecho transitorio y agotándose su ejercicio¹⁴ al asumir la condición de Estado o al integrarse o asociarse a un Estado independiente. Interpretación que se avala con la referencia al principio de integridad territorial¹⁵ y del que eran firmes defensores, en el momento de su elaboración, los países de reciente independencia.

¹² Vid. lista de «Plebiscitos, referendos y elecciones celebrados bajo la supervisión u observación de las Naciones Unidas en territorios en fideicomiso y territorios no autónomos» en Anexo al documento de la Asamblea General A/46/609 de 19 de noviembre de 1991.

La participación de la Organización se fundamenta en la Resolución 1541 de 14 de diciembre de 1960, «Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta», en la que se establece en el principio IX.b), relativo a la integración en un Estado independiente, y que utilizó para las demás formas de ejercicio del principio: «La integración debe ser el resultado de los deseos libremente expresados de los pueblos del territorio, plenamente enterados del cambio de su estatuto, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos, aplicados imparcialmente y fundados en el sufragio universal de los adultos. Las Naciones Unidas podrán, cuando lo juzguen necesario, vigilar estos procedimientos.» La posibilidad de que las Naciones Unidas vigilen el proceso electoral en los territorios no autónomos se amplió en la práctica de la Organización a los territorios bajo tutela.

¹³ Vid. la demanda de Portugal contra Australia, sobre la explotación de la falla de Timor, reproducida en «Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Timor Oriental, documento de trabajo preparado por la Secretaría» (doc. A/AC.109/1072 de 24 de julio de 1991, Anexo, pp. 14 ss.).

¹⁴ Sobre la formulación jurídica internacional del principio de libre determinación de los pueblos coloniales, vid. H. GROSS SPIELL, *El derecho a la libre determinación, aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas. Informe de la Subcomisión de prevención de la discriminación y protección de las minorías* (doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev. 1).

¹⁵ R. 1514, párr. 6, de la parte dispositiva: «Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.»

El planteamiento anterior deja al margen la aplicación del principio a los Estados ya constituidos; ello significaría que no se impondría como límite al ejercicio de la soberanía en la relación entre el poder estatal y sus ciudadanos. La afirmación anterior no puede admitirse de forma absoluta después de la aceptación universal del enunciado del principio de libre determinación en el artículo 1 común a los pactos de derechos civiles y políticos, y económicos sociales y culturales:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Victoria Abellán, partiendo de la convergencia entre derechos humanos, derecho a la autodeterminación y Estado democrático de Derecho, afirma que:

[...] el derecho a la autodeterminación de los pueblos se dirige a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, y que la garantía del ejercicio de ese derecho de los pueblos viene asegurada por la existencia de un Estado democrático de Derecho.

La anterior interpretación nos llevaría a admitir, por una parte, que, conforme al Derecho internacional, el derecho de autodeterminación de los pueblos constituidos o integrados en un Estado, se ejercita a través de la organización política, económica, social y cultural, establecida y garantizada democráticamente en dicho Estado; por otra parte, que una determinada organización política, económica, social o cultural —justificada históricamente por la voluntad popular, o libremente decidida en ejercicio del derecho de autodeterminación de un pueblo que accede a la misma como Estado independiente conforme al Derecho internacional— no podría seguir siendo calificada de libre determinación de ese pueblo si no es periódicamente contrastada con la opinión del mismo, dados los criterios de legitimación del Estado ya aludidos ¹⁶.

Dicha interpretación es la que da pie a la formulación de la vertiente interna, en la esfera del ordenamiento jurídico internacional, del principio de libre determinación de los pueblos ¹⁷. Ello tiene como consecuencia que desde la perspectiva de dicho ordenamiento, aunque manteniéndose la libertad de decidir la forma de gobierno, exige que éste esté legitimado por los ciudadanos.

¹⁶ V. ABELLÁN, «Derecho de los pueblos a la autodeterminación; derechos humanos: aplicación a casos concretos. Informe preliminar», *Congreso Internacional de Juristas Demócratas*, Barcelona, marzo de 1990.

¹⁷ J. A. FROWEIN, «Self-Determination as a Limit to Obligations under International Law», en C. TOMUSCHAT (ed.), *Modern law of Self-Determination*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1993, pp. 211-223; A. ROSAS, «Internal Self-Determination», *ibídem*, pp. 225-252; P. THORBERRY, «The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with some Remarks on Federalism», *ibídem*, pp. 101-138.

Formalmente considerada la afirmación anterior entiendo que no permite demasiadas opiniones en contra: el problema está en valorar esta «legitimación», si es la propia organización estatal, con absoluto respeto al principio de no injerencia en los asuntos internos; o bien corresponde a instancias internacionales, tal como se hizo con la política de *apartheid* del gobierno de Sudáfrica. Parece que la tendencia actual es fundamentarse en esta segunda vía, con la posibilidad de utilizar todos los medios de aplicación de que dispone el ordenamiento jurídico internacional, incluyendo medidas coactivas y de control.

Aunque no se pretende desarrollar, entiendo oportuno señalar la advertencia del profesor Salmón, en dos recientes artículos¹⁸, sobre los riesgos de formular precipitadamente los principios de legitimidad democrática como norma de *ius cogens*, es decir, con la misma categoría que la formulación de la vertiente externa del principio de libre determinación. Ello incidiría en cambios importantes en la estructura del ordenamiento, en lo que por el momento no existe consenso.

B) *Desarrollo y enunciado del principio por la Asamblea General de las Naciones Unidas*

La resolución 43/157 de 8 de diciembre de 1988, titulada «Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones periódicas y auténticas», es la primera de las adoptadas con el objetivo que su enunciado indica, y ha dado lugar a sucesivas resoluciones con idéntica denominación, hasta el actual período de sesiones¹⁹.

Respecto al proceso seguido, ha de constatarse que el tema se ha asignado a la tercera comisión de la Asamblea General —Derechos humanos—. Para su tratamiento se ha exhortado a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social a que «[...] examine los medios apropiados para fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas en el contexto del pleno respeto a la soberanía de los Estados Miembros», tarea que realizó durante dos períodos de sesiones.

A partir del cuadragesimo quinto período de sesiones, el Consejo Económico y Social deja de informar a la Asamblea, y se encomienda al Secretario General: «[...]»

¹⁸ J. SALMON, «Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique?», en *À la recherche du nouvel ordre mondial. I. Le droit international à l'épreuve, Complexe*, Bruxelles, 1993, pp. 59 ss.

— «Internal Aspects of the Right to Self-Determination: towards a Democratic Legitimacy Principle?», en C. TOMUSCHAT (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1993, pp. 253-282.

¹⁹ Resoluciones: 44/146 de 15 de diciembre de 1989, 45/150 de 18 de diciembre de 1990, 46/137 de 17 de diciembre de 1991, 47/138 de 18 de diciembre de 1992 y 48/131 de 20 de diciembre de 1993, y previsiblemente en el cuadragesimo noveno de período de sesiones (1994-1995) se adopte una nueva resolución sobre el mismo título, y a partir de dicho período se analice esta cuestión bienalmente tal como se establece en la Resolución 47/138 de 18 de diciembre de 1992, último párrafo: «*Decide* que la cuestión del fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas se examine cada dos años a partir del cuadragesimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.»

que recabe las opiniones de los Estados Miembros, los Organismos especializados, otros órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas y de aquellos con experiencia concreta en esta esfera acerca de criterios adecuados que permitan a la Organización atender a las peticiones de asistencia electoral que hagan los Estados Miembros»²⁰, y además que «[...] presente un informe sobre sus conclusiones [...], con una exposición de la experiencia de las Naciones Unidas en la supervisión de elecciones en el marco de los recursos existentes»²¹. Desde 1990 será el Secretario General el que informe a la Asamblea General, aportando una documentación, imprescindible para el conocimiento de la práctica de la Organización, sobre el tema que nos ocupa²².

El cambio de órgano «informador», al mismo tiempo que ilustra el proceso seguido en el tratamiento del principio que nos ocupa, evidencia la voluntad de la Asamblea de abordar el desarrollo del principio desde la perspectiva de las diferentes actividades en las que colaboran las NNUU en los procesos electorales de los Estados Miembros; estancándose respecto al desarrollo del contenido jurídico del principio.

La opción de la Asamblea General se debe, a mi juicio, a dos razones, una de carácter práctico y otra de carácter político-jurídico.

Desde el punto de vista práctico la Organización debe dar respuesta a una importante cantidad de solicitudes recibidas de sus Estados Miembros de asistencia electoral, que supera los medios de que dispone tanto materiales como humanos, lo que exige en cierta medida un replanteamiento de su capacidad operacional, aspecto que se estudia en el apartado siguiente, enunciado como práctica de las NNUU.

Desde el punto de vista político-jurídico, ha de señalarse que la inclusión de un tema en el programa de la Asamblea General significa que existe un importante interés de la Sociedad Internacional respecto a él. Al mismo tiempo, permite conocer las diferentes opiniones que merece a los representantes gubernamentales, expresadas tanto en las opiniones solicitadas por el Secretario General como en las sesiones de la Comisión a las que se ha asignado el tema y en el plenario de la Asamblea General.

²⁰ Resolución 45/150 de 18 de diciembre de 1990, párr. 10.

²¹ *Ibíd.*, párr. 11.

²² Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales», *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General*, de 19 de noviembre de 1991 (doc. A/46/609); Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales», *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General*, de 18 de noviembre de 1992 (doc. A/47/668). Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales», *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General*, de 18 de noviembre de 1993 (doc. A/48/590).

En este contexto, y reflejo de las dificultades del desarrollo del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, ha de señalarse que en el cuadragésimo cuarto período de sesiones²³, se incluyó un nuevo tema en el programa de la Asamblea General, titulado «Respeto a los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales», con la aprobación de las resoluciones pertinentes²⁴.

El objetivo que se pretende con su inclusión, tal como se refleja en los términos de su enunciado, es recordar el principio de soberanía y de no injerencia, en relación con los procesos electorales; lo cual, en definitiva, es un recordatorio de los límites que imponen los parámetros actuales del ordenamiento jurídico internacional a determinadas líneas de desarrollo de la vertiente interna del principio de libre determinación de los pueblos y al ejercicio de los derechos políticos que exigen la legitimidad democrática de los gobiernos.

Ambos temas de la Asamblea General, por tanto, están íntimamente relacionados²⁵; cada uno de ellos pone el acento en los puntos de tensión que existen entre, por un lado, el ejercicio de los derechos políticos contenidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de 1948 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, por otro lado, el fortalecimiento del principio de igualdad soberana y el principio de no intervención. Situación que refleja la dificultad de avanzar en el contenido jurídico del principio de celebración de elecciones periódicas y auténticas.

El tratamiento por la Asamblea General del fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones periódicas y auténticas parte de los propósitos de la Organización, en concreto: «Teniendo presentes las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos y de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos»²⁶, lo cual justifica la tarea emprendida por dicho órgano.

El contenido del principio se fundamenta en los artículos correspondientes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁷ y del Pacto de Derechos Civiles

²³ Coincidiendo con el segundo período se discute en la Asamblea General de las NNUU el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, y normalmente se aprueban las resoluciones el mismo día.

²⁴ Resoluciones: 44/147 de 15 de diciembre de 1989, 45/151 de 18 de diciembre de 1990, 46/130 de 17 de diciembre de 1991, 47/130 de 18 de diciembre de 1992, 48/124 de 20 de diciembre de 1993.

²⁵ Incluso en las resoluciones aprobadas en 1989 y 1990 se pide, en la parte dispositiva de la relativa al principio de soberanía nacional y de no injerencia, que el Secretario General «[...] informe sobre la aplicación de la presente resolución en relación con el tema titulado "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas". La vinculación entre ambos temas no es del agrado de los países miembros de la Unión Europea, y en este sentido se expresan al comunicar sus opiniones al Secretario general» (vid. doc. A/47/668, Anexo III, pp. 35. ss., en concreto párr. 13).

²⁶ Resolución 43/157 de 8 de diciembre de 1988. Respecto al contenido del principio se cita la primera resolución adoptada, no utilizando las resoluciones posteriores en la medida en que se repiten los enunciados.

²⁷ «Reafirmando la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones

y Políticos²⁸; una síntesis de su contenido se refleja en el párrafo 1 de la Resolución 43/157 de 8 de diciembre de 1988:

Pone de relieve la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que disponen que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones periódicas y auténticas.

Las precisiones respecto al contenido del principio se refieren a considerar la celebración de elecciones periódicas y auténticas como requisito previo al goce de otros derechos humanos reconocidos:

Destaca su convicción de que la celebración de elecciones periódicas y auténticas constituye un elemento necesario e indispensable en los esfuerzos constantes encaminados a proteger los derechos e intereses de los gobernados y que, desde el punto de vista de la experiencia práctica, el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno de su país es un factor crucial para el disfrute efectivo por todos de una amplia gama de derechos humanos y libertades fundamentales adicionales, incluidos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Al mismo tiempo que pone el acento en las garantías necesarias de todo proceso electoral:

Declara que para determinar la voluntad del pueblo se requiere un proceso electoral que ofrezca opciones claras y que ese proceso ha de proporcionar a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer opiniones políticas, en forma individual y en colaboración con otros.

Asimismo en todas las resoluciones hasta llegar a la de 1991²⁹, momento en que se alcanza el acuerdo nacional de paz en Sudáfrica; se condena específicamente el

públicas de su país, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esa voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto» (R. 43/157 de 8 de diciembre de 1988).

²⁸ Observando que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que «todos los ciudadanos gozarán, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o condición social, del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país» (R. 43/157 de 8 de diciembre de 1988).

²⁹ Resolución 46/137.

régimen de *apartheid* instaurado en aquel país, reiterando la condena internacional a dicho régimen y la ilegitimidad del mismo.

La inclusión del tema «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales» favoreció el que a partir del cuadragésimo cuarto período de sesiones se incluyera referencia específica al derecho de cada pueblo a elegir su gobierno sin injerencia externa.

En la Resolución 44/146 aparece explicitada dicha referencia en los siguientes términos:

[...] Reconoce que los esfuerzos de la comunidad internacional por fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas no deben poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado a elegir y a desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, se adecuen o no éstos a las preferencias de otros Estados;

[...] Subraya el deber de cada miembro de la comunidad internacional de respetar las decisiones adoptadas por otros Estados al elegir y organizar libremente sus instituciones electorales.

En la misma línea de evidenciar la diversidad de sistemas políticos y recordar el derecho de cada Estado de elegir el que estime oportuno, se pronunció³⁰ la Comisión de Derechos Humanos, cuando la Asamblea General le encomendó que examinara «los medios apropiados para fortalecer la eficacia del principio»:

[...] no existe ningún sistema político ni ningún método electoral que sean igualmente adecuados para todos los países y todas las poblaciones, y que las decisiones nacionales acerca de la aplicación del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas conducen legítimamente a enfoques distintos, con ventajas y méritos diferentes.

La labor de la Comisión de Derechos Humanos se concretó en la elaboración de un *Marco para futuros esfuerzos*, que figura como anexo a la Resolución 1989/51, de 7 de marzo, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas». Texto del que la Asamblea General tomó nota en la Resolución 44/146 de 15 de diciembre de 1989, aunque la Comisión de Derechos Humanos recomendó que la aprobase.

El marco para futuros esfuerzos, consta de cuatro apartados. El primero: «La voluntad del pueblo expresada mediante elecciones periódicas y auténtica, como base de la autoridad del poder público»; se enumeran el conjunto de derechos políticos que hacen referencia al mismo³¹. El segundo: «Las actividades de los candida-

³⁰ Resolución 1989/51 de 7 de marzo de 1989.

³¹ «A. Sufragio universal e igual. B. El derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. C. El derecho de toda persona de

tos a cargos públicos»; recoge la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos y el derecho de los mismos a exponer sus opiniones políticas. El tercero: «Aspectos operacionales: Instituciones nacionales»; se refiere a las garantías legislativas que deben adoptarse para el respeto de los derechos reconocidos en los dos apartados anteriores³².

Por tanto, a lo que en definitiva contribuye la Comisión de Derechos Humanos, es a enumerar el conjunto de derechos políticos individualmente reconocidos, que, ejercidos en la esfera estatal, configuran el principio de celebración de elecciones periódicas y auténticas³³.

El cuarto apartado está dirigido a «Las actividades cooperativas de la Comunidad Internacional»: «*Es posible que el país huésped desee invitar observadores o recabar servicios de asesoramiento, elementos ambos que podrá obtener de organizaciones regionales o del sistema de las Naciones Unidas*», en el que va a centrar la Asamblea General el tratamiento del tema que nos ocupa. Así en la Resolución 45/150 de 18 de diciembre de 1990, se afirma «[...] el valor de la asistencia en cuestiones electorales que las Naciones Unidas han proporcionado a petición de los Estados Miembros, en el contexto del pleno respeto de su soberanía». Asimismo la Asamblea General cree que «[...] la comunidad internacional debe seguir estudiando con plena atención los medios necesarios para que las Naciones Unidas atiendan a las solicitudes de los Estados Miembros que tratan de promover y reforzar sus instituciones y procedimientos electorales». En este contexto es en el que se enmarca el siguiente apartado: práctica de la Organización.

tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. D. La necesidad de voto secreto u otro procedimiento equivalente de votación libre, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. E. La importancia del derecho a la libre reunión pacífica. F. La importancia del derecho a la libertad de asociación. G. La importancia del derecho a la libertad de opinión y de expresión, incluida la libertad de buscar, recibir, difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento. H. El derecho de los ciudadanos de un Estado a cambiar su sistema de gobierno por medios constitucionales apropiados.»

³² «Las instituciones nacionales deberían garantizar el sufragio universal e igual, así como una administración imparcial. Se necesitan en particular una supervisión independiente, una inscripción apropiada de los votantes, unos procedimientos fiables de votación y métodos para impedir el fraude electoral y solucionar las controversias.»

³³ Para un estudio sobre el derecho fundamental de la participación en los asuntos políticos, vid. G. VAN HAEGENDOREN, «International Election Monitoring», *Revue Belge de droit international*, 1987, 1, pp. 86 ss., en concreto pp. 87 a 105.

El Centro de Derechos Humanos ha publicado un manual sobre los «Aspectos legales, técnicos y de derechos humanos de las elecciones», en aplicación de la Parte II, párr. 67, del Programa de Acción de la Declaración de Viena de 1993 sobre derechos humanos. Su contenido se refiere a: la vinculación de las NNUU en los procesos electorales, el conjunto de derechos que incluyen la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como los elementos comunes necesarios que deben concurrir en un proceso electoral democrático. Se presenta como un instrumento dirigido a los gobiernos, organizaciones no gubernamentales, profesores y personas individuales vinculadas a las elecciones. (NACIONES UNIDAS, CENTROS DE DERECHOS HUMANOS, *Human Rights and Elections, a Handbook on the legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, Professional Training Serie n.º 2, New York/Geneva, 1994, HR/P/PT/2).

2. Práctica de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas no establece expresamente, como objetivo de la Organización, que la comunidad internacional esté organizada en Estados democráticos. De establecerse una disposición de esta naturaleza, probablemente se habría dotado de competencias específicas a sus órganos para la participación y control en los procesos electorales, como punto de partida necesario para alcanzar una organización política estatal de carácter democrático. Ni siquiera se exige como requisito para alcanzar la condición de Miembro de la Organización o como causa de expulsión.

La actividad que nos ocupa, de acuerdo con lo establecido en la formulación del principio de celebración de elecciones periódicas y auténticas, se circunscribe al segundo y tercer propósitos enumerados en el artículo 1 de la Carta de las NNUU: el fomento entre las naciones de las relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; el fomento de la cooperación para el desarrollo.

Por tanto, la participación en la celebración de elecciones en Estados independientes no es una actividad ajena al ámbito de actuación de las Naciones Unidas, siempre que los términos de dicha participación se adecuen por un lado, a los parámetros impuestos por los principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional y, por otro lado, a la distribución de competencias entre los órganos de la Organización.

Sin embargo, la Organización antes de 1989, con la celebración de elecciones en Nicaragua, no había aceptado participar en procesos electorales de sus Estados Miembros por las repercusiones que podrían derivarse de dicha actividad; en este sentido es ilustrativa una opinión jurídica de la Secretaría de 1982:

Con arreglo al párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, las elecciones son una cuestión que corresponde esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados Miembros. Además, las elecciones son una cuestión política de carácter polémico en los planos nacional e internacional que han ocupado la atención mundial durante los últimos años. Los Estados Miembros han sostenido puntos de vista muy opuestos sobre el particular.

En nuestra opinión, si las Naciones Unidas no están en condiciones de controlar las actividades de escrutinio, el registro de votantes, la delimitación de las circunstancias, etcétera, es peligrosísimo que participen, incluso como testigo del proceso de votación. Cualquier participación de esta índole podría ser interpretada de diversas formas por las distintas facciones interesadas y esto no respondería evidentemente a los intereses de las Naciones Unidas. Además, si el Secretario General accediera a una petición de este tipo, establecería un precedente que podría alentar a los Estados a pedir a las Naciones Unidas que participasen en calidad de observadoras en todo tipo de proceso electoral celebrado en sus territorios. El Secretario General no desearía colocarse en una situación en la que, to-

talmente por iniciativa propia, aprobara o rechazara los procedimientos electorales de un Estado Miembro [...].

*[...] las Naciones Unidas sólo deben participar como testigo del proceso de votación si tal participación está autorizada por el principal órgano deliberativo competente de las Naciones Unidas*³⁴.

De la opinión transcrita, pueden identificarse cuatro elementos como fundamento de la cautela con que debe afrontarse la posible participación de las NNUU en los procesos electorales de los Estados Miembros:

1. El límite a la actividad de la Organización que le impone la excepción de la jurisdicción interna de los Estados (art. 2.7.º de la Carta). Por tanto, se cuestiona, o, mejor dicho, no hay consenso, sobre la dimensión «internacional» de la celebración de elecciones.

2. Riesgo de una interpretación diferente, por parte de las fuerzas políticas de un Estado, de la participación de las NNUU. Exigiría, por tanto, que las NNUU se cerciorasen del consenso de todas las fuerzas sociales y políticas respecto a su eventual participación.

3. Control de todo el proceso electoral, lo que conlleva valorar los medios de que disponen las NNUU, no sólo para un caso concreto, sino también en el supuesto de convertirse en precedente.

4. Precisar el tipo de participación de las NNUU y el órgano que debe autorizarla, así como valorar las implicaciones que puede suponer para la Organización.

Elementos que, a mi juicio, siguen orientando actualmente la práctica de la Organización. Por ello el estudio de la práctica se realiza en torno a tres aspectos: en primer lugar, unas breves referencias a las tipologías de participación de las NNUU en los procesos electorales; en segundo lugar, el papel de la dependencia de asistencia electoral, como ente centralizador de las actividades de los diferentes órganos que intervienen; en tercer lugar se estudian los requisitos, que deben concurrir, para el establecimiento de una misión de las NNUU de observación de un proceso electoral; requisitos que muestran los aspectos políticos de la observación internacional.

Antes de desarrollar los puntos propuestos, debe señalarse que la modificación de la orientación de la práctica de la Organización se ha propiciado por los recientes cambios acaecidos en la Sociedad Internacional, que han favorecido el consenso político en los órganos de las NNUU, para autorizar la actividad operacional que nos ocupa. En este sentido es oportuno señalar las palabras del Secretario General:

[...] Desde su creación, las Naciones Unidas han contribuido significativamente a los procesos de modernización en todo el mundo, particular-

³⁴ «Observación por las Naciones Unidas de las elecciones que se van a celebrar en un Estado Miembro. Memorando dirigido al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos Especiales», Naciones Unidas, *Anuario Jurídico*, 1982, pp. 203-204.

mente en la esfera de la descolonización. Sin embargo, con el comienzo de la guerra fría, la asistencia que las Naciones Unidas prestaban al desarrollo de sistemas políticos viables e independientes quedó, en la práctica, interrumpida. Por consiguiente, sus actividades se orientaron principalmente hacia el desarrollo social y económico. El creciente interés de la comunidad internacional en el proceso electoral y la celebración de elecciones democráticas indica su disposición a utilizar las Naciones Unidas en un aspecto nuevo y positivo del desarrollo de los Estados³⁵.

A) *Precisiones terminológicas en torno a las tipologías de participación de las Naciones Unidas*

El supuesto de hecho, entendiendo por tal las condiciones concretas que concurren en la organización política estatal, condiciona el tipo de participación internacional en el proceso electoral y, en concreto, la de las NNUU.

La participación de las NNUU en los procesos electorales puede revestir distintas modalidades que se corresponden con las diversas funciones de las NNUU. La actividad de asistencia electoral se enmarca en la cooperación institucionalizada; la observación o verificación electoral entra en el ámbito del fomento del principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos. Por último, en los casos de mayor envergadura, en los que se contemplan cuestiones de desmilitarización, seguridad de los electores, es decir, cuando la celebración de elecciones y su control internacional forman parte de un acuerdo de paz cuya ejecución cuenta con el despliegue de una Misión de observación, entra en el ámbito del primer propósito de la Organización: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Delimitar conceptualmente las diferentes tipologías de participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales no plantea excesiva dificultad teórica ya que se trata en principio de dos actividades diferentes: la de asistencia, consistente en asesoramiento técnico o capacitación, incluyendo ayuda económica por los países donantes; la de verificación u observación internacional, con un alto componente político que, a grandes rasgos, puede configurarse como una operación dirigida a constatar el control de legalidad y legitimidad del proceso electoral; podría considerarse como una supervisión de la actuación de los órganos estatales encargados de llevar adelante el proceso electoral.

La cuestión es compleja en el momento de aplicar los parámetros conceptuales al caso concreto ya que puede darse el supuesto de, por ejemplo, Haití, que solicitó en primer lugar cooperación técnica y profesional al PNUD; y en sucesivas cartas de 23 de junio, 9 de agosto y 14 de septiembre de 1990 va precisando el contenido de la participación de las Naciones Unidas, incluyendo la verificación del proce-

³⁵ «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales», Informe del Secretario general, p. 3, párr. 4 (doc. A/47/668 de 18 de noviembre de 1992).

so electoral y la seguridad de la participación de los electores³⁶. O bien como en el referéndum de Eritrea, en la que se estableció la «Misión de observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el referéndum de Eritrea (UNOVER)», misión que, de acuerdo con el mandato que se le encomendó, debía «[...] reunir información fáctica sobre la celebración del referéndum y, en particular, sobre la decisión del electorado; reconocer que serán los propios electores quienes determinen el resultado del proceso del referéndum y que el papel de la Misión de Observadores consistirá en tomar nota de la decisión, acerca de su destino, que adopte el electorado mediante el referéndum; reconocer el carácter independiente de la Comisión del Referéndum y, en base a ello, establecer la relación con la Comisión; y, en el cumplimiento de su papel de observación, contribuir a garantizar el éxito del referéndum en todas las etapas del proceso»³⁷. Misión, por tanto, de verificación electoral que no excluye la asistencia, tal como consta en el informe del Secretario General, presentado a la Asamblea General un vez finalizado el proceso electoral: «Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, Suiza, la Comunidad Europea y el PNUD proporcionaron equipo, capacitación y asistencia técnica»³⁸.

La actividad de verificación u observación internacional no es excluyente de la de asistencia; puede apuntarse que, casi siempre que se produce observación o verificación electoral, paralela o previamente se da la de asistencia electoral. Por el contrario, no parece que pueda afirmarse a la inversa que, siempre que se produzca asistencia electoral, ésta culmine con la observación internacional del proceso electoral.

En el ámbito tanto de la asistencia como de la observación electoral, debe señalarse que no constituye una actividad exclusiva de las NNUU, sino que puede realizarse en la esfera de la cooperación bilateral entre los Estados, en el ámbito de organizaciones regionales, en el marco de la cooperación política y económica e incluso a través de organizaciones privadas, sean o no de carácter lucrativo.

La realidad de la práctica muestra que las diferentes tipologías de participación en los procesos electorales no se dan en estado puro, sino que se entremezclan³⁹. En las líneas directrices, elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de 1992, con objeto de clarificar la situación, en la última página del texto identifica siete actividades distintas de las Naciones Unidas, en las que en cada una de ellas pueden situarse distintos supuestos de la práctica:

— Organización y conducción: las NNUU organizan las elecciones (Camboya y Sahara Occidental).

³⁶ Vid. doc. A/44/965 de 17 de julio de 1990 y doc. A/44/973 de 21 de agosto de 1990.

³⁷ Doc. A/47/544 de 19 de octubre de 1992.

³⁸ Doc. A/48/283 de 11 de agosto de 1993, párr. 80, p. 18.

³⁹ Para un estudio de la práctica, vid. Y. BEIGBEDER, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections, Self-determination and Transition to Democracy*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.

— Supervisión (para los supuestos de territorios coloniales): el Gobierno colonial organiza las elecciones; las NNUU siguen todos los aspectos del proceso electoral y certifican la viabilidad de los aspectos cruciales del proceso (Namibia).

— Verificación: el Gobierno organiza las elecciones, solicita a las NNU que observen las etapas del proceso electoral para que aseguren su fiabilidad (Nicaragua, Haití, Angola).

— Observación: tipología escasamente definida, pero que podrá utilizarse en el futuro. Podría ser similar a las operaciones de verificación, pero a una escala más reducida (incluye el supuesto de Etiopía con un interrogante).

— Seguimiento e información: el Gobierno organiza las elecciones y solicita a las NNUU su observación; pero algunos de los requisitos exigidos (amplitud de la observación, aprobación por el órgano competente, etc.) no se dan en su totalidad, y la observación no puede organizarse; el Secretario General solicita al Coordinador residente del PNUD que siga el proceso electoral y le informe, realiza contactos con los partidos políticos, recopila información electoral, intercambia opiniones con las misiones diplomáticas (Camerún, Malí, Togo).

— Asistencia técnica electoral: incluye asistencia informática, legal y logística; capacitación electoral, práctica de comunicaciones, tecnología de recuento de votos, información pública, facilitar material y equipo para el proceso electoral (Albania, Argentina).

— Misiones de establecimiento de las necesidades: es la actuación inicial a la solicitud del gobierno de asistencia electoral; se trata de un caso claro de asistencia técnica sin implicaciones políticas (Etiopía, Guinea, Togo)⁴⁰.

B) *La dependencia de asistencia electoral*

La Dependencia de Asistencia Electoral se integra en la Secretaría de las NNUU. Tiene en principio la función de «coordinación», al canalizar todas las solicitudes de asistencia de los Estados miembros a las NNUU, sean del tipo que sean. Racionaliza la práctica anterior de que cada Estado formulaba su solicitud al órgano que creía más oportuno, dependiendo de sus necesidades.

Su establecimiento no ha significado el incremento del número de funcionarios, sino que se ha establecido con los recursos existentes, no optándose por crear una nueva estructura de las NNUU para realizar específicamente la asistencia electoral; lo cual significaría, o, mejor dicho, podría entenderse, la institucionalización de esta participación, aspecto en el que actualmente no creo que exista el consenso necesario, además de ir en contra de la tendencia actual de simplificar el organigrama de la Organización.

Los trabajos específicos de la Dependencia, presidida por un coordinador, se circunscriben fundamentalmente a cinco aspectos:

⁴⁰ NACIONES UNIDAS, *Guidelines on Special Arrangements for Electoral Assistance*, United Nations and United Nations Development Programme, New York, august, 1992.

1. Se convierte en el destinatario de todas las solicitudes, tanto si son de asistencia como de verificación. En el primer supuesto las transmite al órgano competente, sea el PNUD, o el Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Secretaría o el centro de derechos humanos.

2. Están encargados de asegurar la coordinación entre los diferentes órganos e instituciones que pueden participar y participan en estas actividades, sean órganos u organismos de las Naciones Unidas, o bien organizaciones no gubernamentales⁴¹, organizaciones regionales⁴² y Estados Miembros⁴³.

3. En el supuesto de verificación de elecciones, la Dependencia es la encargada de la determinación de los hechos y necesidades para asegurar el apoyo de todas fuerzas políticas existentes en el Estado solicitante; así como tener la mayor información posible para adecuar el mandato de la futura Misión de verificación. Tareas que deberán realizarse antes de que se adopte el acuerdo político por el órgano competente, en la medida en que son necesarias para tomar la decisión en los términos adecuados. No existe por el momento ninguna pauta que indique a la Dependencia a qué órgano debe dirigir el resultado de su tarea.

4. Elaboración de una lista de expertos que pudieran participar en este tipo de actividades.

5. Elaboración de una memoria anual⁴⁴.

La Dependencia de Asistencia Electoral, al margen de algunas reticencias a su establecimiento, merece una opinión favorable en la medida en que se circunscribe a cuestiones técnicas, y siempre que mantenga las decisiones políticas dentro de los órganos que tienen competencias para ello, sea la Asamblea General y/o el Consejo de Seguridad⁴⁵.

C) *Requisitos para el establecimiento de una Misión de observación electoral*

La vertiente política de la observación internacional se ejemplariza, a mi juicio, en la necesidad de establecer unas pautas mínimas o «directrices», que sitúen en los parámetros adecuados la participación de las NNUU en los procesos electorales. Se refiere a la participación de las NNUU que excede a la «asistencia electoral»; nos encontramos ante el supuesto de que la actuación en concreto va acompañada de implicaciones políticas, tanto para el Estado en que se realiza el proceso electoral co-

⁴¹ Puede señalarse dentro de este tipo de organizaciones: La Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, con sede en Washington, y el Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL), con sede en Costa Rica.

⁴² Así, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos o, en el ámbito Europeo de la CSCE después del acuerdo de París, el Centro de Varsovia.

⁴³ Como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

⁴⁴ Vid. doc. cit A/47/668 de 18 de noviembre de 1992, pp. 4 ss.

⁴⁵ Para un estudio de la práctica de la Organización, J. M. EBERSOLE, «The United Nation's Response to Requests for Assistance in Electoral Matters», *Virginia Journal of International Law*, vol. 33, p. 91.

mo para la Organización en sí misma. Se plantea, por tanto, para los supuestos de «observación», y no en los de facilitar exclusivamente ayuda técnica o de capacitación.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, desde diciembre de 1990, centra el estudio del «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas» en determinar los medios necesarios para que las Naciones Unidas atiendan a las solicitudes de los Estados Miembros. Resultado de esta tarea es la adopción de dos Resoluciones: la 46/137 de 17 de diciembre de 1991 y la 47/138 de 18 de diciembre de 1992, en las que se aprueban, sin votos en contra, las que podrían denominarse pautas mínimas conforme a las que debe desarrollarse la verificación de elecciones, respetándose los términos antes indicados en los que se formula el principio de la celebración de elecciones libres y auténticas.

La elaboración de dichas pautas o parámetros ha correspondido al Secretario General y se han fijado de acuerdo con la experiencia de las Naciones Unidas en la materia y con las opiniones expresadas por los gobiernos⁴⁶. Desde su adopción el Secretario General deberá examinarlas, durante dos años, a la luz de la práctica de los Estados⁴⁷. Directrices que figuran en «Guidelines on Special arrangements for Electoral Assistance»⁴⁸.

Con objeto de ilustrar la necesidad de su elaboración es oportuno recoger, aunque sea brevemente, una serie de elementos que concurren en las Misiones de verificación u observación conocidas como «Misiones importantes». Elementos o características que son de distinta naturaleza: unos, fundamentalmente de carácter técnico o logístico, que alteran la práctica de la Organización; otros, derivados del acto político mismo de la celebración de elecciones. Se distingue entre ambos tipos de elemento con objeto de mostrar la confluencia e interrelación entre los elementos técnicos y políticos que concurren en las «Misiones importantes».

Dentro de los elementos que se denominan, en este trabajo, de carácter técnico, se engloban las especificidades de la asistencia electoral en comparación con la ejecución de programas para el desarrollo, en los que participan países donantes coordinados por órganos de las NNUU. En el sentido apuntado pueden identificarse:

1. La cantidad de solicitudes crece con tal rapidez que la capacidad de respuesta es limitada. Se trata de una cuestión nueva y la capacidad de experiencia así como de disponer de expertos es limitada.

⁴⁶ «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y la libertades fundamentales», *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General (doc. A/46/609 y Add. 1 de 19 de noviembre de 1991 y 47/668 de 18 de noviembre de 1992).

⁴⁷ En este sentido en el párrafo 10 de la parte dispositiva de la Resolución 48/131 de 20 de diciembre de 1993 establece: «Recomienda que, sobre la base de las directrices propuestas en su informe y de la experiencia adquirida en los dos últimos años, el Secretario General le presente un conjunto revisado de directrices para examinarlas en su próximo período de sesiones.»

⁴⁸ United Nations and United Nations Development Programme, New York, august 1992 (documento que no es de distribución oficial).

2. Por norma general, en las áreas de asistencia, los países donantes tienden a concentrarse en una área específica o en proyectos individuales, y no es muy común encontrarse con proyectos apoyados por una pluralidad de donantes. En el supuesto de elecciones, se da la situación a la inversa, son varios los países donantes que quieren participar y colaborar en el proceso electoral de un país concreto.

3. Los proyectos de asistencia al desarrollo acostumbra a tener un largo proceso de gestación, debido a que se pretende ejecutar en el marco más adecuado. Asimismo se constata que en el momento de ejecutarse se producen urgencias injustificadas o premeditados retrasos del inicio de muchos proyectos, hechos que en la práctica no frustran su objetivo. Lo contrario ocurre en los supuestos de asistencia electoral, los períodos de gestación transcurren en semanas, los días de la elección no pueden cambiarse más que con un acuerdo político, y los retrasos pueden incidir negativamente en la asistencia⁴⁹.

Respecto a los elementos básicamente de carácter político, pueden señalarse igualmente tres aspectos:

1. No se da una clara distinción entre los aspectos técnicos y políticos en materia de asistencia electoral, tanto en la realidad como en la percepción que se tienen de los supuestos. Un supuesto aparentemente sólo de asistencia electoral puede convertirse o utilizarse como legitimación de un proceso que no cumple en su totalidad un mínimo de requisitos de transparencia y legitimidad, que se garantizaría complementándose con observación internacional.

2. El órgano nacional encargado de las elecciones es normalmente de reciente creación, con escasa o nula experiencia en la organización de elecciones multipartidistas. Igual inexperiencia muestra en coordinar las ayudas de los países donantes y en racionalizar sus programas de asistencia. Resultado de la situación apuntada es que no es infrecuente que la organización electoral no pueda definir sus necesidades, lo que se refleja en irregularidades en el proceso, y potencialmente teniendo medios para subsanarlas.

3. Las implicaciones políticas de un proyecto de asistencia electoral se manifiestan tanto en los países donantes como en el país receptor. Ello tiene como resultado que el desarrollo interno de los programas de asistencia en la esfera electoral sea mucho más complicado⁵⁰ en comparación con los proyectos de cooperación de otra naturaleza.

Vistas estas consideraciones generales que ponen de manifiesto la complejidad de esta actividad, se comentan brevemente los requisitos que deben evaluar las NNUU, antes de proceder a enviar una «Misión de observación».

Los requisitos, que se analizan actualmente en las NNUU, a la luz de la práctica con un criterio flexible⁵¹, son: 1. Dimensión internacional de la petición del

⁴⁹ Doc. cit., *Guidelines on special arrangements for electoral assistance*, pp. 9-10.

⁵⁰ Doc. cit., *Guidelines on special arrangements for electoral assistance*, pp. 9-10.

⁵¹ Vid. doc. cit. A/47/668, párrs. 53-62.

Estado. 2. Participación de las NNUU en todo el proceso electoral. 3. Solicitud concreta del gobierno y consenso político. 4. Autorización por el órgano competente.

Su diseño, se justifica en los siguientes términos por el Secretario General:

Si se espera que las Naciones Unidas se pronuncien oficialmente sobre la libertad y la justicia del proceso electoral, durante su transcurso y al final, es indispensable que se cumplan las condiciones antes mencionadas. Antes de formular una declaración de esa índole se debe llegar a un acuerdo entre todas las partes interesadas y se debe asegurar un amplio ámbito geográfico y cronológico a fin de contar con una base objetiva sólida para emitir tales criterios. Además este tipo de misiones por lo general entraña un costo considerable. Como se indica en la resolución 43/137 de la Asamblea General, debe obtenerse un mandato concreto en cada caso⁵².

a) Dimensión internacional de la petición del Estado Miembro

La dimensión internacional de un proceso electoral, sea del tipo que sea: plebiscito, elecciones presidenciales, legislativas, referéndums, plantea especialmente problemas en torno a la aplicación del artículo 2.7.º de la Carta de las NNUU.

El razonamiento se sustenta en la dimensión internacional de los derechos humanos y, en concreto, en la ayuda y contribución al ejercicio de los derechos políticos, y, por tanto, entra dentro del ámbito de las NNUU. Ahora bien, tal como se ha dicho en las sucesivas resoluciones, la actividad en concreto tiene carácter «EXCEPCIONAL» y deberá estudiarse para la situación concreta.

La función de mantenimiento de la paz en el supuesto de verificación de elecciones quizá está en mayor consonancia con la función de pacificación, en su vertiente preventiva, donde se circunscribe la Misión de observación de las NNUU en Sudáfrica.

El problema de la dimensión internacional se plantea, a mi entender, ante el problema de la discrecionalidad de los órganos de las NNUU, en el momento de calificar un supuesto de hecho. En esta esfera tiene un importante papel, a mi juicio excesivo, el Secretario General de las NNUU.

El tema se debatió con toda su amplitud en el asunto de Haití, aceptado porque ocasiona disturbios en el área. La percepción que se da es que el supuesto en concreto constituía un «trastorno internacional»⁵³.

⁵² Doc. A/47/668 de 18 de noviembre de 1992, párr. 54, p. 16.

⁵³ Doc. cit. A/47/668, párr. 57., p.17.

b) Participación de las Naciones Unidas en todo el proceso electoral

La necesidad de participación de las NNUU en todo el proceso electoral se desprende de las implicaciones políticas de la actividad para la Organización. Su participación, en definitiva, va a legitimar o no el resultado electoral, con lo cual debe asegurarse de que realizará la observación con garantías para llegar a conclusiones reales.

Partiendo, por tanto, de la vertiente política para participar en el proceso, en este requisito desempeña un papel importante el factor tiempo.

Efectivamente, si las NNUU han de estar presentes en todo el proceso, han de analizarlo desde un principio y evaluar su adecuación a unas garantías mínimas de respeto a los derechos políticos, lo cual significa que el país ha de presentar la solicitud a las NNUU en un plazo razonable, compatible su calendario electoral con la evaluación del proceso por parte de las NNUU, tarea que normalmente se encarga para su realización a una Comisión de investigación.

De no presentarse en un plazo razonable, las NNUU han de contestar negativamente. Sin embargo, el actual Secretario General, al mismo tiempo que insiste en que la solicitud se presente en el plazo adecuado en las directrices elaboradas en 1992, se muestra partidario de dar una alta prioridad a los esfuerzos democratizadores, lo que le ha inducido a dar un mayor número de respuestas positivas, incluso en casos en que se veía claro un escaso espacio de tiempo con relación al día de la convocatoria de las elecciones.

c) Solicitud concreta del gobierno y consenso político

Como toda actuación de las NNUU no coercitiva, se precisa la solicitud del Estado a la Organización. Dada la situación específica en que se encuentra el Estado, se entiende que la solicitud proviene del gobierno, formalmente considerado, pero con el consenso de las fuerzas sociales y políticas del país.

Como se ha constatado en un primer momento, se trata de un supuesto excepcional. El informe del Secretario General presentado en el cuadragésimo octavo período de sesiones es especialmente claro respecto a la necesidad de cumplir con este requisito:

Como señalé en mi último informe, es «un elemento fundamental y debe ponerse claramente de manifiesto, a saber, la voluntad política de las partes que utilizarán las elecciones como medio pacífico para resolver situaciones anárquicas» (A/47/668, párr. 68). Si falta la voluntad política, ninguna cantidad de recursos puede producir los resultados deseados. Antes de que se decida proporcionar asistencia electoral, las Naciones Unidas deben asegurarse de que todos los participantes en la elección están decididos a dar los pasos siguientes.

1. La voluntad de coexistir en una sociedad pluralista se demuestra no sólo mediante la decisión de celebrar elecciones, sino también mediante

muchos otros elementos. Entre ellos cabe citar: la imparcialidad de las normas electorales, la disposición al diálogo y a la transacción, la determinación de acatar los resultados, la determinación para que los partidos de oposición sean escuchados cabal y libremente, el posible establecimiento y la aplicación eficaz de códigos de conducta para la campaña electoral, la creación y el mantenimiento del ambiente adecuado para apoyar elecciones libres e imparciales, el respeto a los derechos humanos básicos.

2. La mayor parte de las solicitudes han provenido de países donde ya existían esa serie de elementos, aun cuando no fueran plenamente eficaces. En tales casos la presencia de las Naciones Unidas se considera no sólo una garantía para celebrar con éxito y sin tropiezos las elecciones, sino también una forma positiva de reforzar y consolidar una firme transición a la democracia⁵⁴.

Para conocer exactamente el consenso político existente, las NNUU establecen una *Comisión de investigación de los hechos*, que evalúe los condicionantes antes enunciados y determine exactamente las necesidades del país en que se celebran las elecciones.

Estas comisiones de investigación, tal como se ha indicado, se realizan en el marco de la Dependencia de Asistencia Electoral, y sobre la base del conocimiento de los hechos eleva un informe al órgano competente para recabar la autorización necesaria.

d) Autorización por el órgano competente

El cuarto y último requisito es el relativo a la autorización del despliegue de la Misión por el órgano competente.

Por las competencias de los órganos cabe entender que corresponde la autorización bien al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General, dependiendo de las funciones que desarrollará la Misión.

Salvo la Misión de Nicaragua, que se autorizó por la Asamblea General, las demás que se incluyen dentro de la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se han autorizado por el Consejo de Seguridad.

La cuestión plantea algunos problemas, en la medida en que puede dar la sensación de que existe la tendencia de que la autorización se vaya circunscribiendo al ámbito del Consejo de Seguridad. Entiendo que la dinámica de los acontecimientos del país en que se despliega la Misión determina en cierta medida el órgano que va a autorizarla.

De todas formas, tal como se verá al analizar UNOMSA, la Asamblea General, cuando la misión se financie con el presupuesto ordinario, tiene el control financiero de la misma, con el posible riesgo de un despliegue más lento que dificulte el desempeño de sus tareas.

El papel que representa el Secretario General en este punto es crucial, ya que en su actividad puede dirigir la autorización hacia un órgano u otro, corriéndose el riesgo de ampliar sus competencias.

⁵⁴ Doc. A/48/590, párr. 59, pp. 18-19.

III. LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN SUDÁFRICA (UNOMSA)

En toda misión de observación, las funciones que se les asigna dependen del objetivo que se pretende con su despliegue y de las condiciones y características que concurren en el Estado en concreto.

Como elementos relevantes en comparación con otras misiones de observación, cabe señalar que la Misión de Observación de las NNUU en Sudáfrica no se estableció específicamente para observar el proceso electoral, como las misiones de Haití y Eritrea, sino que se estableció para contribuir al cambio del régimen político de la República de Sudáfrica.

Asimismo, a diferencia de las Misiones de El Salvador, Nicaragua o Mozambique, que se desplegaron a partir del momento en que se formalizó, con la contribución de los buenos oficios y mediación de las NNUU, un acuerdo de paz entre las partes en conflicto, en Sudáfrica la Misión se estableció, un año más tarde de la celebración del Acuerdo Nacional de Paz, a mitad del proceso que condujo al cambio de régimen, cuando existía el temor de que estallase una guerra civil. La Misión se circunscribe a la función de «diplomacia preventiva».

El fundamento que justifica UNOMSA se encuentra en el apoyo de la Comunidad Internacional en poner fin al régimen de *apartheid* instaurado en Sudáfrica; cambio de régimen que culmina con la celebración de elecciones como expresión de una Sudáfrica unida, no racial y democrática.

El estudio de UNOMSA se estructura en cinco epígrafes: 1. Supuesto de hecho. 2. Delimitación de las funciones de la misión de observación. 3. Establecimiento de la Misión. 4. Relaciones con otras Organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. 5. Valoración de la Misión.

1. Supuesto de hecho

El supuesto de hecho que lleva al establecimiento de una misión de observación determina el contenido de la propia Misión. Por tanto, aunque brevemente, es pertinente establecer algunas cuestiones respecto a la situación en la República Sudafricana. En concreto me referiré a la dimensión internacional de la política de aquel país y al proceso negociador dirigido a un cambio de régimen.

A) *Política de apartheid*

La República de Sudáfrica es uno de los pocos Estados que han sido reiteradamente condenados y sancionados por su régimen político y el único durante un período tan largo de tiempo. La gravedad de la situación ha permitido superar las reticencias de los Estados en el momento de pronunciarse sobre el sistema de gobierno

de otro Estado, conduciéndose en este campo normalmente con absoluto respeto al principio de no intervención. A dicha condena a Sudáfrica ha de sumársele la de la ocupación ilegal de Namibia hasta 1989.

La práctica del *apartheid*, ha merecido desde el punto de vista jurídico internacional la calificación de «crimen de lesa humanidad», expresión de las conductas más reprochables para toda la Comunidad internacional⁵⁵, y constituir una amenaza al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

La actitud de Sudáfrica, haciendo caso omiso a las resoluciones de los órganos de las NNUU, ha propiciado que la Organización pusiera en marcha casi todos los mecanismos de que dispone. Su eficacia ha estado condicionada por la conducta de algunos Estados, que o bien, como en el caso de Israel, han mantenido contactos abiertamente, o, como otros Estados, fundamentalmente países occidentales, lo han hecho de una forma solapada o a través de sus empresas⁵⁶.

⁵⁵ El artículo II de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 3068 (XXVIII) de 30 de noviembre de 1973, define el «crimen de *apartheid*» en los siguientes términos: «[...] incluirá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en África meridional, denotará los siguientes actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente:

»a) La denegación a uno o más miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de las personas: i) mediante el asesinato de miembros de uno o más grupos raciales; ii) mediante atentados graves contra la integridad física o mental, la libertad o la dignidad de los miembros de uno o más grupos raciales, o su sometimiento a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; iii) mediante la detención arbitraria y la prisión ilegal de los miembros de uno o más grupos raciales;

»b) La imposición deliberada a uno más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

»c) Cualesquiera medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir de su país y a regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas;

»d) Cualesquiera medidas, incluidas las de carácter legislativo, destinadas a dividir la población según criterios raciales, creando reservas y guetos separados para los miembros de uno o más grupos raciales, prohibiendo los matrimonios mixtos entre miembros de distintos grupos raciales y expropiando los bienes raíces pertenecientes a uno o más grupos raciales o a miembros de los mismos;

»e) La explotación del trabajo de los miembros de uno o más grupos raciales, en especial someténdolos a trabajo forzoso;

»f) La persecución de las organizaciones y personas que se oponen al *apartheid* privándolas de derechos y libertades fundamentales.»

Una breve y clarificadora reseña sobre la legislación de *apartheid* en Sudáfrica figura en doc. A/44/960, pp. 12-14.

⁵⁶ Vid. «Consecuencias adversas que tiene para el disfrute de los derechos humanos la asistencia política, militar, económica y de otra índole que se presta al régimen racista y colonialista de Sudáfrica», Informe realizado por Ahmed M. KHALIFA, *Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías* (doc. E/CN.4/Sub.2/1987/8/Rev.1 de 26 de agosto de 1986).

La ingente cantidad de resoluciones, estudios, debates que han producido los diferentes órganos de las NNUU, tratando la política sudafricana desde todos los ángulos, ha contribuido a mantener la cuestión abierta en los foros internacionales durante más de cuarenta años, no cayendo en el olvido y a la espera de una oportunidad favorable para poder ir avanzando.

El conjunto de medidas adoptadas tiene una doble dirección. Por un lado, las medidas dirigidas al gobierno de la minoría blanca, condenándolo, imponiéndole un embargo de armas y de material militar, no reconociendo las credenciales de sus representantes, e interrumpiendo las relaciones culturales y deportivas. Por otro lado, la adopción de un conjunto de medidas, dirigidas a alentar a la mayoría negra apoyando sus actuaciones en contra del gobierno ilegal, reconociéndoles el derecho a la autodeterminación, estableciendo fondos de ayuda, declarando días de solidaridad con el pueblo sudafricano, reconociendo a los movimientos de liberación reconocidos por la Organización para la Unidad Africana como «los auténticos representantes de la abrumadora mayoría del pueblo sudafricano»⁵⁷.

La adopción de las medidas apuntadas ha sido paulatina, e intensificándose según la violencia con que actuaba el gobierno; correspondido tanto a la Asamblea General como al Consejo de Seguridad; y recomendando en algunos casos la Asamblea al Consejo la adopción de medidas concretas. Tarea a la que ha contribuido muy especialmente, desde su creación en 1962, el Comité contra el *apartheid*, informando a ambos órganos y convirtiéndose en un órgano dinamizador de una «cultura» *antiapartheid*.

En 1983 el gobierno de Sudáfrica propuso una nueva constitución, dirigida a fortalecer su política, que se concreta en la celebración de elecciones en agosto de 1984. Como innovación al sistema establecido, prevé una tercera cámara para los representantes de la población asiática y mestiza, y la posibilidad de incorporar este grupo social a las fuerzas de seguridad. El gobierno sudafricano planteó la nueva constitución como un cambio de régimen.

Cambio que merece la siguiente calificación para la Asamblea General, expresada en la Resolución 38/11, de elocuente título, «Nueva constitución racista prevista por Sudáfrica», de 15 de noviembre de 1983:

[...] privar a la mayoría autóctona africana de sus derechos fundamentales, incluido el derecho a la ciudadanía, y transformar a Sudáfrica en un país «exclusivamente para blancos», de conformidad con la política declarada de *apartheid*.

⁵⁷ Resolución 3151 (XXVIII), «Política de *apartheid* del gobierno de Sudáfrica. Situación reinante en Sudáfrica como consecuencia de la política de *apartheid*», de 14 de diciembre de 1973, párr. 13.

Para un comentario de las implicaciones de esta resolución para los actos de los órganos de las NNUU, vid. Naciones Unidas, *Anuario Jurídico*, 1974, «Medidas en que las obligaciones de los organismos especializados en cuanto a las relaciones con Sudáfrica varían en virtud de los términos del párrafo 6 de la Resolución 3118 (XXVIII) de la Asamblea General y del párrafo 13 de la Resolución 3151 G (XXVIII) de la Asamblea General», (Doc. ST/LEG/SER.C/12, pp. 206 ss.)

La misma opinión sostiene el Consejo de Seguridad y establece en la Resolución 554 (1984), de 17 de agosto de 1984⁵⁸:

[...] que la denominada «nueva constitución» es contraria a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que los resultados del referéndum del 2 de noviembre de 1983 no tienen validez alguna y que la aplicación de la nueva constitución agravará más la situación ya explosiva imperante en la Sudáfrica del *apartheid*.

En consecuencia, por tanto, los cambios legislativos previstos no responden a un cambio de régimen que exige la eliminación del *apartheid*; al contrario, la valoración que merece para la comunidad internacional es que dichas modificaciones únicamente contribuyen a radicalizar más la situación. El Consejo de Seguridad, en la resolución citada:

Declara solemnemente que sólo la erradicación total del *apartheid* y el establecimiento de una sociedad democrática sin distinciones de raza fundada en el gobierno de la mayoría, mediante el ejercicio pleno y libre del sufragio universal de los adultos por toda la población en una Sudáfrica unida y no fragmentada, puede llevar a una solución justa y duradera.

B) *Proceso negociador dirigido al cambio de régimen*

El impulso decisivo al inicio de un proceso negociado para cambiar de régimen en Sudáfrica se produjo en 1989. Internacionalmente, el proceso de pacificación en Angola y Mozambique presentaba buenas expectativas y se estaba en la fase final de la preparación de las elecciones en Namibia; sólo restaba la eliminación de la política de *apartheid* como elemento fundamental de la pacificación en el África meridional.

Respecto a la política interna, la población negra lleva durante todo el año una actitud combativa frente a la legislación imperante en todos los órdenes sociales; asimismo sus representantes políticos, en concreto el ANC, se manifestaron partidarios de un proceso negociado y pacífico. Respecto al partido gobernante, éste modificó su actitud, pasando a una política nueva que reconocía el fracaso del *apartheid* y la necesidad de cambio constitucional. La elección de Frederik De Klerk como presidente del Estado en el mes de septiembre contribuyó favorablemente al inicio de un proceso negociador⁵⁹.

En este contexto la Asamblea General de las NNUU decidió convocar el decimosexto período extraordinario de sesiones, del 12 al 14 de diciembre, sobre el *apartheid* y sus consecuencias destructivas para el África meridional, sobre lo que se aprobaría una declaración.

⁵⁸ Resolución adoptada por trece votos contra ninguno y dos abstenciones (Estados Unidos y Gran Bretaña).

⁵⁹ Vid. doc. A/44/950, p. 11.

Una vez que el gobierno de Sudáfrica conoció el proyecto de declaración, envió una carta al Secretario General, expresándole la inconveniencia de tal convocatoria, así como el texto de la declaración, especialmente en el momento en el que se estaban produciendo importantes cambios y constituía un supuesto de intervención en los asuntos internos⁶⁰.

El proyecto de declaración se aprobó en la sesión extraordinaria de la Asamblea (Resolución S-16/1) y determinó en gran medida todo el proceso negociador del fin de la política de *apartheid*. En la declaración se establecen: los principios fundamentales en que debe basarse el nuevo orden constitucional⁶¹, la creación de un clima para la negociación⁶², y un programa de acción en cumplimiento de los objetivos de la declaración⁶³.

⁶⁰ «La negociación de cambios constitucionales, económicos y sociales en todo Estado soberano es un derecho inalienable de los ciudadanos de ese Estado. Todo intento de usurpar esa función por parte de otros gobiernos y organizaciones internacionales, por bienintencionado que sea, debe ser rechazado. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe expresamente que la Asamblea General apruebe un documento como el proyecto de declaración sobre el *apartheid*, que constituye a todas luces una abierta intervención en los asuntos internos de un Estado Miembro.

»La Asamblea General de las Naciones Unidas no puede seguir pasando por alto las medidas notables adoptadas por el Gobierno de Sudáfrica recientemente para mejorar el clima con miras a emprender negociaciones sobre una nueva constitución para Sudáfrica. Prácticamente en todo el mundo se reconoce en general que el Gobierno de Sudáfrica ha anunciado y aplicado medidas constructivas a fin de eliminar los obstáculos para las negociaciones» («Carta de fecha 7 de diciembre de 1989 dirigida al Secretario General por el Ministro de Asuntos Exteriores de Sudáfrica», reproducida en Anexo III de doc. A/44/960, p. 88).

⁶¹ «a) Sudáfrica se convertirá en un Estado unido, democrático y no racial; b) Todo su pueblo disfrutará del derecho a la ciudadanía y la nacionalidad, en pie de igualdad, sin distinción por motivos de raza, color, sexo o credo; c) Todo su pueblo tendrá derecho a participar en el gobierno y en la administración del país sobre la base del sufragio universal en pie de igualdad, con un registro electoral no racial, mediante votación secreta, en una Sudáfrica unida y no fragmentada; d) Todos tendrán derecho a fundar e integrar los partidos políticos de su elección, siempre que ello no signifique el fomento del racismo; e) Todos disfrutarán de los derechos humanos y de las libertades civiles reconocidos universalmente, amparados por una declaración de derechos explícita; f) Sudáfrica tendrá un sistema jurídico que garantizará la igualdad de todos ante la ley; g) Sudáfrica tendrá un sistema judicial independiente y no racial; h) Se creará un orden económico que promoverá y fomentará el bienestar de todos los sudafricanos; i) Una Sudáfrica democrática respetará los derechos, la soberanía y la integridad territorial de todos los países y aplicará una política de paz, amistad y cooperación beneficiosa con todos los pueblos.»

⁶² Para lo que se exige al gobierno actual de Sudáfrica, como mínimo: «a) Liberar incondicionalmente a todos los presos y detenidos políticos y abstenerse de imponerles restricciones; b) Levantar todas las prohibiciones y restricciones que pesan sobre las organizaciones y personas proscritas o con limitaciones de derechos; c) Retirar todas las tropas de las barriadas populares; d) Poner fin al estado de emergencia y revocar todas las leyes, como la ley de Seguridad Interna, que tienen por objeto limitar la actividad política; e) Poner fin a todos los juicios y ejecuciones por motivos políticos.»

Como directrices del proceso negociador establece: «a) Acuerdo sobre el mecanismo para la redacción de una nueva constitución basada, entre otras cosas, en los principios enunciados en la presente Declaración, y acuerdo sobre la base para la aprobación de esa constitución; b) Acuerdo sobre el papel de la comunidad internacional en lo que respecta a garantizar una transición con éxito hacia el orden democrático; c) Arreglos de transición convenidos y modalidades convenidas para el proceso de redacción y aprobación de la nueva constitución y para la transición hacia el orden democrático, incluida la celebración de elecciones.»

⁶³ En la declaración adoptada se establecen un conjunto de siete medidas que van desde reforzar el apoyo global a los opositores, hasta ayudar a los países de primera línea, pasando por seguir ocupándose de la cuestión y velar para que la comunidad internacional siga aplicando las medidas existentes para promover la eliminación del *apartheid*.

La declaración establece que el Secretario General informe de su aplicación; para llevar a término el mandato recibido, decide enviar un equipo de funcionarios de las NNUU con objeto de obtener «[...] información fáctica sobre las diversas medidas adoptadas y las propuestas formuladas a fin de acelerar la eliminación del sistema del *apartheid* en el marco de la declaración»⁶⁴.

La visita de los funcionarios de las NNUU se interpretó por el gobierno de Sudáfrica, y en consonancia con su posición respecto a las directrices elaboradas por la sesión extraordinaria de la Asamblea General, «[...] como una expresión de un genuino deseo del Secretario General de contar con información correcta sobre la situación interna de Sudáfrica y no como una indicación de que el gobierno de Sudáfrica aceptará la injerencia gratuita de la Asamblea General en los asuntos internos de Sudáfrica»⁶⁵.

El 2 de febrero de 1990, en un discurso al parlamento el Sr. De Klerk comunica a la nación la voluntad política de iniciar un proceso negociador, y sin mencionarla bajo los mismos parámetros de la declaración de la Asamblea General de diciembre de 1989, y adoptándose una serie de medidas concretas respecto a los partidos políticos, el estado de excepción y liberación de presos políticos; asimismo comunica la inmediata liberación de Nelson Mandela para poder participar activamente en el proceso⁶⁶.

El 4 de mayo de 1990 se celebra un acuerdo entre el gobierno y el Congreso Nacional Africano, conocido como «minuta de Groote Schuur»⁶⁷, sobre un tema tan delicado como es el control de la violencia en Sudáfrica y el establecimiento de canales de comunicación entre ambas partes. El hecho de llegar a un acuerdo de colaboración, e incluso el establecimiento de un grupo de trabajo dirigido a formular recomendaciones sobre los delitos políticos, expresa una voluntad clara de realizar un proceso negociador pacífico.

El clima durante este período es alarmante respecto a la escalada de la violencia política, en un intento de ponerle fin; «[...] bajo la égida de organizaciones religiosas e industriales, unos veintitrés partidos y organizaciones políticas, incluidas las autoridades sudafricanas, el ANC y el IFP»⁶⁸, firmaron un Acuerdo Nacional de Paz

⁶⁴ «Informe de la misión enviada a Sudáfrica por el Secretario General», en Anexo I doc. A/44/960, párr. 1, p. 8. El Secretario General envió informes periódicamente en aplicación del mandato recibido; es de interés el cuarto, que permite conocer adecuadamente la marcha del proceso negociador («Eliminación del *apartheid* y establecimiento de una Sudáfrica unida, democrática y sin distinciones raciales», *Cuarto informe sobre los progresos logrados en la aplicación de la Declaración sobre el Apartheid y sus consecuencias destructivas para el África meridional. Informe del Secretario General*, doc. A/48/691 de 6 de diciembre de 1993).

⁶⁵ «Declaración formulada por el Ministro de Asuntos Exteriores en Ciudad de El Cabo el 4 de junio de 1990», reproducida en doc. A/44/960, p. 102.

⁶⁶ Vid texto de la declaración en Anexo III doc. A/44/960.

⁶⁷ Texto reproducido en «Política de *apartheid* del Gobierno de Sudáfrica. Carta fecha de 4 de mayo de 1990 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas» (A/45/268 de 7 de mayo de 1990).

⁶⁸ «Informe del Comité Especial contra el *apartheid*», Cuadragésimo sexto período de sesiones, n.º 22, párr. 17, p. 8.

el 14 de septiembre de 1991 en Johannesburgo⁶⁹. El acuerdo establece dos códigos de conducta, uno para los partidos políticos y otro para las fuerzas de seguridad, mecanismos para hacer cumplir estas disposiciones y medidas para el desarrollo socioeconómico del país. Por otro lado el acuerdo establece: una comisión de investigación para la prevención de los actos de violencia e intimidación, el Secretariado Nacional de Paz y Comités regionales encargados de resolver los conflictos regionales y locales y el Comité Nacional de Paz; órganos que desarrollaron un importante papel durante el proceso electoral⁷⁰.

La firma del Acuerdo Nacional de Paz facilitó la reducción de los estallidos de violencia, con lo cual el conjunto de fuerzas políticas y sociales sudafricanas debían dedicar sus esfuerzos a diseñar su modelo constitucional, que garantizase la existencia de una Sudáfrica unida, no racial y democrática.

Como punto de partida, debe señalarse que en un principio el problema no radicaba en consensuar el modelo de Constitución, sino que los partidos políticos no tenían diseñada su postura, ni tampoco existían propuestas concretas sobre el marco de negociación.

El marco por el que se optó fue el de una convención multipartidista, conocida como CODESA (Convención para una Sudáfrica Democrática). Tuvo dos sesiones, ya que la primera, convocada en diciembre de 1991 (CODESA I), fracasó. En marzo de 1993 se llega a un acuerdo entre los partidos políticos y fuerzas sociales (CODESA II) sobre la derogación de la Constitución existente, el diseño del futuro de Sudáfrica como Estado único, organizado en nueve provincias, cada una de ellas con un poder legislativo, una administración y un consejo ejecutivo. En este marco, el 18 de noviembre de 1993 empiezan a funcionar órganos e instituciones constitucionales⁷¹ que funcionarán hasta el 27 de abril, día de las elecciones generales, bajo el marco de la Constitución provisional⁷².

⁶⁹ Texto reproducido en *Centre contre l'apartheid, Notes et documents*.

⁷⁰ Acuerdo que se acogió con beneplácito por la Asamblea General de las NNUU. Vid. Resolución 46/79 A, «Política de *apartheid* del Gobierno de Sudáfrica. Esfuerzos internacionales para eliminar totalmente el *apartheid* y apoyo al establecimiento de una Sudáfrica unida, no racial y democrática», de 13 de diciembre de 1991.

⁷¹ El Consejo ejecutivo de transición, Comisión electoral independiente, Autoridad independiente de radiodifusión, Comunidad independiente de los medios de comunicación, Comisión de investigación sobre la prevención de la violencia e intimidación pública. Al consagrarse por la vía legislativa la transición hacia la democracia, el 12 de octubre de 1993 la Asamblea General adoptó la resolución 48/1, «Levantamiento de las sanciones contra Sudáfrica», por la que se «Decide que todas las disposiciones aprobadas por la Asamblea en relación con las prohibiciones o restricciones impuestas a las relaciones económicas con Sudáfrica y sus nacionales [...] se suspendan a partir de la fecha de aprobación de la presente resolución»; «decide, también, que todas las disposiciones aprobadas por la Asamblea General en relación con la imposición de embargo al suministro de petróleo y productos derivados del petróleo a Sudáfrica, y a las inversiones en la industria del petróleo en ese país, se suspendan a partir de la fecha en que entre en funcionamiento el Consejo Ejecutivo para el período de transición».

⁷² Para un estudio detallado de las actividades del sistema de las NNUU en este período transitorio hasta finales de 1993, vid. «Eliminación del *apartheid* y establecimiento de una Sudáfrica unida, democrática y sin distinciones raciales», *Enfoque coordinado del sistema de las Naciones Unidas sobre las cuestiones relativas a Sudáfrica. Informe del Secretario General* (doc. A/48/467 de 22 de octubre de 1993).

2. Delimitación de las funciones de UNOMSA

Fácilmente puede comprenderse que la opinión que para el gobierno sudafricano merece la preocupación de las NNUU por la política de aquella República imposibilita que el Acuerdo Nacional de Paz de septiembre de 1991 previese la participación de las NNUU en su aplicación.

La postura de las NNUU era de seguimiento atento del proceso sudafricano hasta llegar al 16 de julio de 1992, en que el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 765 (1992), sobre la base de su preocupación por la «[...] violencia reciente, que causa la pérdida de vidas y las consecuencias que tiene para “las negociaciones pacíficas encaminadas al establecimiento de una Sudáfrica democrática, no racial y unida” y la preocupación ante la posibilidad de que la continuación de esta situación ponga en peligro la paz y la seguridad de la región». Por ello se muestra «[...] decidido a ayudar al pueblo de Sudáfrica a su legítima lucha por lograr una sociedad no racial y democrática».

La medida adoptada en ese momento fue la de exhortar a las partes a comportarse de acuerdo con lo pactado y a que asuman sus responsabilidades en el control de la violencia, e invita al «[...] Secretario General a designar con urgencia un Representante Especial para Sudáfrica que se encargue, entre otras cosas, después de consultar con las partes, de recomendar medidas que contribuyan a que se ponga fin efectivamente a la violencia y se establezcan las condiciones necesarias para la celebración de negociaciones que conduzcan a una transición pacífica hacia una Sudáfrica democrática, no racial y unida, y a presentar un informe».

El Secretario General nombró a Cyrus Vance como su representante, y se procedió al cumplimiento del mandato ⁷³, desplazándose a Sudáfrica y manteniendo contactos con todos los grupos implicados. Tarea que desde el punto de vista formal puede calificarse de «investigación de los hechos» y particularmente entiendo que dentro de los parámetros de la «Declaración sobre la investigación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», contenida en el anexo de la Resolución de la Asamblea General 46/59 de 9 de diciembre de 1991.

En el informe resultante de su Misión define específicamente el papel que han de desempeñar las NNUU en la situación sudafricana: fortalecer y reforzar los mecanismos previstos en el acuerdo de paz a través del envío de un número reducido de observadores que trabajarían con las instituciones del país ⁷⁴.

⁷³ «Informe del Secretario General sobre la cuestión de Sudáfrica», de 7 de agosto de 1992, S/24389.

⁷⁴ «Habida cuenta de los mecanismos ya establecidos en virtud del Acuerdo Nacional de Paz, que han sido convenidos por todas las partes, he llegado a la conclusión de que el curso de acción más prudente en la etapa actual consistirá en fortalecer y reforzar dichos mecanismos. Tales medidas, a mi juicio, contribuirían de manera palpable a mejorar la capacidad de las estructuras internas que pueden desempeñar una función importante para la construcción de la paz, tanto en el presente como en el futuro. En consecuencia, recomiendo que las NNUU faciliten unos treinta observadores para prestar servicios en Sudáfrica, en estrecha asociación con la Secretaría Nacional de Paz, a fin de promover el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo. Los observadores serán destacados en lugares con-

El Consejo de Seguridad analiza la información recibida y decide, mediante la Resolución 772 (1992), de 17 de agosto, el despliegue de UNOMSA, en los siguientes términos:

Autoriza al Secretario General a que, con carácter de urgencia, destaque en Sudáfrica observadores de las NNUU en la forma y el número que considere necesarios para tratar de resolver las cuestiones que suscitan preocupación, indicadas en su informe, en forma eficaz y en coordinación con las estructuras establecidas en los acuerdos de paz.

La Resolución 772 (1992) se convierte en el fundamento del establecimiento de UNOMSA, que sufrirá sucesivas ampliaciones en cuanto al número de desplegados, así como en su tarea, que irá paralela al desarrollo de los acontecimientos dirigidos al cambio de régimen. Asimismo en esta resolución se diseña la colaboración con otras Organizaciones internacionales de carácter regional, lo cual constituye una de las características de esta misión⁷⁵.

Las funciones específicas que desarrolló UNOMSA en esta primera etapa son, de acuerdo con el informe remitido al Secretario General:

[...] observa manifestaciones, marchas y otras formas de acción popular, toma nota del comportamiento de todas las partes, y procura obtener información que indique en qué medida los actos de las partes son congruentes con los principios del Acuerdo Nacional de Paz y las directrices de la Comisión Goldston aplicables a marchas y mítines. Los observadores completan sus observaciones sobre el terreno estableciendo y manteniendo contactos oficiosos en todos los niveles con las estructuras gubernamentales establecidas, los partidos políticos y las organizaciones, así como las «estructuras paralelas» de base comunitaria, como las asociaciones cívicas y otros grupos⁷⁶.

venidos, en diversas partes de Sudáfrica. Según sea necesario, el número de dichos observadores podría ser suplementado por otras organizaciones internacionales pertinentes, tales como la Commonwealth, la Comunidad Europea y la OUA. Estimo que los arreglos de orden práctico relacionados con esta recomendación deberían ser objeto de conversaciones detalladas a breve plazo entre las NNUU, el gobierno y las partes interesadas. A este respecto, creo que la experiencia recogida mediante el envío de diez observadores de las NNUU para informar sobre las demostraciones masivas que tienen lugar actualmente podrían ser de mucha utilidad para definir las tareas y los métodos de funcionamiento del grupo más amplio que recomiendo ahora» (párr. 76, doc. cit., S/24389 de 7 de agosto de 1992).

⁷⁵ En el punto octavo de la parte dispositiva se establece: «Invita a organizaciones internacionales tales como la OUA, el Commonwealth y la Comunidad Europea a que consideren la posibilidad de enviar sus propios observadores a Sudáfrica en coordinación con las NNUU y con las estructuras establecidas en el Acuerdo Nacional de Paz.»

⁷⁶ «Informe del Secretario general sobre la cuestión de Sudáfrica» (doc. S/25004 de 22 de diciembre de 1992).

Las funciones descritas las desarrolla UNOMSA desde agosto de 1992 hasta noviembre de 1993, fecha en que empiezan a funcionar los órganos de la constitución provisional⁷⁷.

Con el establecimiento del Consejo Ejecutivo de la Transición (TEC), cuya misión era la de controlar y supervisar el gobierno de De Klerk, así como garantizar la transición hasta la celebración de las elecciones, se entra en una nueva etapa en las funciones de UNOMSA, propiamente de observación electoral.

El Consejo de Seguridad, en una nota de su presidente, se manifiesta en los siguientes términos:

Invita al Secretario General a que acelere la planificación de contingencia para una posible función de las NNUU en el proceso electoral, con la inclusión de la coordinación con las misiones de observadores de la OUA, la CE y la Commonwealth, para permitir que pueda examinar sin demoras una petición de asistencia de este tipo dirigida a las NNUU⁷⁸.

El Secretario General, de acuerdo con la invitación transcrita y fundamentándose en las Resoluciones 765 y 772 de 1992 decide que:

[...] teniendo en cuenta los progresos realizados en el proceso de paz, incluido el establecimiento del Consejo Ejecutivo para el período transitorio el 7 de diciembre de 1993, tengo el propósito de designar como Representante Especial para Sudáfrica al Sr. Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, con efecto inmediato, con objeto de que me preste asistencia en la aplicación de las decisiones y resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad relativas a este país⁷⁹.

Ahora bien, de acuerdo con el marco de operaciones de las NNUU en la participación en los procesos electorales, los órganos competentes de un gobierno deben proceder a una solicitud formal a la Organización mundial para que ésta pueda colaborar en el proceso electoral. En este sentido el acto estatal lo realiza el Comité Ejecutivo de Transición; en su primera sesión de 7 de diciembre de 1993, aprueba una resolución ya adoptada por el Consejo de negociación multipartidista en la que se solicitaba a las NNUU que facilitase un número suficiente de observadores in-

⁷⁷ Período cuyos actos de violencia, comportaron el envío de dos enviados especiales del Secretario General para su investigación.

⁷⁸ «Nota del presidente del Consejo de Seguridad» (doc. S/26785 de 23 de noviembre de 1993).

⁷⁹ «Carta de fecha 13 de diciembre de 1993 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General de las Naciones Unidas», (doc. S/26883 de 16 de diciembre de 1993).

El Consejo de Seguridad respondió positivamente a sus sugerencias y nombramiento. Vid. doc. S/26884 de 16 de diciembre de 1993.

ternacionales, para que verificasen y controlasen el proceso electoral y coordinasen las actividades de los observadores internacionales de las otras tres organizaciones y/o enviados por diferentes gobiernos⁸⁰.

El 14 de enero de 1994, mediante la Resolución 894 (1994), autoriza el despliegue de la segunda etapa de UNOMSA, dirigida a participar en todo el proceso electoral⁸¹.

Todas las partes implicadas están de acuerdo en que UNOMSA deberá establecer si las elecciones han sido libres e imparciales, observar todo el proceso, y bajo las directrices de los órganos estatales competentes colaborar con ellas. En este sentido pueden enumerarse las siguientes tareas específicas:

a) Observar la actuación de la Comisión Electoral Independiente y sus órganos en todos los aspectos y en todas las fases del proceso, para comprobar si son compatible con el contenido mínimo de unas elecciones libres y regulares, en razón del marco legislativo.

b) Observar el nivel de libertad de asociación, de movimiento, de expresión durante la campaña y determinar si las medidas adoptadas por los partidos políticos y alianzas se realizan sin actos de intimidación.

c) Verificar si las fuerzas de seguridad respetan las disposiciones de las leyes pertinentes y las decisiones del Consejo Ejecutivo de Transición.

d) Verificar si las disposiciones de la ley relativa a la Comisión Independiente de los medios de comunicación se adecua a la normativa.

e) Verificar si los esfuerzos de las autoridades electorales y otros partidos interesados para asegurar la formación de los electores son suficientes y permiten a los electores disponer de información suficiente tanto sobre el significado de las elecciones como sobre los aspectos relativos al procedimiento.

f) Asegurar que el electorado disponga de la identificación correspondiente.

g) Asegurar que el día de las elecciones se desarrolle en un clima exento de intimidación y en condiciones que aseguren el libre acceso a los colegios electorales, el secreto, guarda y custodia de las papeletas, anuncio de los resultados en tiempo oportuno.

h) Coordinar las actividades de otros observadores internacionales⁸².

⁸⁰ Vid. doc. A/48/845 y S/1994/16 de 10 de enero de 1994.

⁸¹ «Tomando nota de las resoluciones de la Asamblea General 48/159 A de 20 de diciembre de 1993 y 48/230 de 23 de diciembre de 1993, en las que la Asamblea General, entre otras cosas, pidió al Secretario General que acelerase la formulación de planes con respecto a la función que habrían de cumplir las Naciones Unidas en el proceso electoral, en consulta con el Consejo de Seguridad y en coordinación con las misiones de observación de la OUA, Commonwealth y la Unión Europea:

»1. Acoge con reconocimiento el informe del Secretario General de 10 de enero de 1994 y *está de acuerdo* con las propuestas que figuran en él en relación con el mandato y las dimensiones de UNOMSA, incluidas las propuestas sobre la coordinación de las actividades de los observadores internacionales enviados por la Organización de la Unidad Africana, Commonwealth, la Unión Europea, otras organizaciones intergubernamentales o los gobiernos.»

⁸² Doc. A/48/845 y S/1994/16 de 10 de enero de 1994, párr. 57, p. 16-17.

La delimitación de las funciones de UNOMSA muestra que la Misión tuvo dos etapas. La primera que podría enmarcarse dentro de la figura de «investigación de los hechos», bajo los parámetros de la función de arreglo pacífico de controversias, en su vertiente preventiva y a mi juicio con un doble objetivo. Por un lado contribuir a la buena marcha de la aplicación del Acuerdo Nacional de Paz. Por otro lado mantener en alerta e informar al Consejo de Seguridad con objeto de permitir la adopción de «medidas», como hubiera podido ser una operación de mantenimiento de la paz, en caso de que en vez de continuar con el proceso negociado se hubiera desembocado en una guerra civil.

Como a pesar de las dificultades triunfó la vía de la voluntad política, la segunda etapa es de «observación y verificación electoral», integrada totalmente por civiles, con ausencia de personal militar o de policía, lo cual no deja de ser una particularidad de esta Misión en comparación a la de Haití o El Salvador, y más cercana a la del referéndum de Eritrea, en cuanto a su concepción, no en cuanto al nivel de violencia en la situación de hecho y al volumen de la Misión.

3. Establecimiento de la Misión

Las distintas funciones encomendadas a UNOMSA determinan un despliegue distinto en cada una de ellas. Se trata, por tanto, bajo el enunciado «Establecimiento de la Misión», de precisar la composición y estructura de UNOMSA, así como los problemas logísticos de su despliegue, punto respecto al que puede ya adelantarse que tuvo una mayor complejidad en la segunda etapa, la propiamente dicha de observación electoral.

La composición de una misión depende de las necesidades de la misma, que son evaluadas por el Secretario General. Para el supuesto que nos ocupa, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 772 (1992)⁸³; y mediante carta del presidente del Consejo se pide al Secretario General que informe sobre el número de observadores que se envían⁸⁴.

En esta primera etapa se empieza con un avance de trece observadores, hasta llegar a sesenta y tres⁸⁵ durante el mes de septiembre de 1992. Se designa como Jefa

⁸³ En el párrafo 4 se establece: «Autoriza al Secretario General a que, con carácter de urgencia, destaque en Sudáfrica observadores de las Naciones Unidas en la forma y número que considere necesarios.»

⁸⁴ «Carta de fecha 19 de febrero de 1993 dirigida al Secretario General por el presidente del Consejo de Seguridad» (doc. S/25315 de 19 de febrero de 1993); «Carta de fecha de 29 de septiembre de 1993 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General» (doc. S/26558 de 9 de octubre de 1993); «Carta de fecha 9 de octubre de 1993 dirigida al Secretario general por el presidente del Consejo de Seguridad» (doc. S/26559 de 9 de octubre de 1993).

⁸⁵ Dotación total de sesenta y tres funcionarios, consistente en cincuenta observadores y trece funcionarios de apoyo; su financiación, «[...] en virtud de las facultades que se le otorgan [al Secretario General], con arreglo a la Resolución 46/187 de la Asamblea General relativa a gastos imprevistos y extraordinarios para el bienio 1992-1993, el Secretario General autorizó compromisos de hasta un millón de dólares para la fase inicial de la Misión» (Documentos Oficiales de la Asamblea General,

de la Misión a la Sra. Angela King, Directora de la División de Administración y Capacitación del Personal, de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, quien asumió su cargo el 23 de septiembre de 1992 y lo desempeñó hasta su fin, en junio de 1994.

A partir de noviembre de 1993, debe diferenciarse entre los observadores del proceso y de la campaña electoral, y el despliegue durante los días de las elecciones el 26, 27, 28 y 29 de abril y para el escrutinio.

La Resolución 894 (1994) del Consejo de Seguridad, de 14 de enero⁸⁶, autoriza la ampliación de UNOMSA para que observe las elecciones de acuerdo con el informe presentado por el Secretario General⁸⁷. Se establece un primer contingente de las NNUU de cien observadores⁸⁸ en enero de 1994, que será el núcleo central para el proceso. Grupo especialmente preparado, pues conoce la estructura política y social del país ya que ha observado todo el proceso negociador y ahora procederán a dar asistencia electoral⁸⁹.

El 14 de febrero de 1994 la Asamblea General⁹⁰ aprobó la financiación para la ampliación de UNOMSA⁹¹, lo que permitió que a finales de marzo se desplegaran a lo largo del país 500 observadores y se sumaran a ellos 1.485 para el día de las elecciones⁹².

La envergadura de la Misión permite al Secretario General calificarla como «[...] la mayor misión de observación de las elecciones organizada por las Naciones Unidas. No menos de 2.120 hombres y mujeres tomaron parte, entre ellos funcionarios de las Naciones Unidas y los organismos especializados y personas contrata-

«Presupuesto por programas para el bienio 1992-1993. Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995», *Financiación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica, Informe del Secretario General* (doc. A/C.5/48/28 de 18 de noviembre de 1993, párr. 3).

⁸⁶ Resolución que la suscribe totalmente la Asamblea General mediante la Resolución 48/233 de 8 de febrero de 1994, «Elecciones democráticas y sin distinciones raciales en Sudáfrica».

⁸⁷ «Informe del Secretario General sobre la cuestión de Sudáfrica» (A/48/845-S/1994/16, de 10 de enero de 1994).

⁸⁸ «El Secretario General obtuvo la aprobación del Consejo de Seguridad para el envío de un total de cincuenta observadores adicionales basándose en que había aumentado la necesidad de que UNOMSA desempeñara una función aún más decisiva en las negociaciones entre las diversas partes y en el establecimiento de las bases para un proceso electoral libre de violencia, con arreglo al acuerdo entre las diversas partes para el establecimiento del Consejo Ejecutivo para el Período de Transición» (doc. A/C.5/48/28, párr. 8).

⁸⁹ Doc. cit. A/48/845 y S/1994/16, de 10 de enero de 1994, párr. 40, p.12.

⁹⁰ Resolución 48/230 B de 8 de marzo de 1994, «Examen de asuntos especiales relativos al presupuesto por programas para el bienio 1994-1995», *Financiación de la ampliación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica*.

⁹¹ Hasta el momento anterior el despliegue de UNOMSA se mantenía entre el Secretario General, que lo proponía, y el Consejo de Seguridad, que lo autorizaba; ahora bien, dado que la financiación de UNOMSA era con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 47/219, de la Asamblea General, para el aumento del número de efectivos se requería la aprobación de la Asamblea General, tal como figura en las precisiones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Presupuestarios (vid. doc. cit. A/C.5/48/28, párr. 5)

⁹² Ante el número elevado de observadores y el escaso tiempo disponible para su reclutamiento, se realizaron acuerdos especiales con Suiza, Holanda, Finlandia y Suecia.

das en unos 120 Estados Miembros»⁹³. Para la realización de su tarea, UNOMSA contaba con 542 observadores más: 102 de la OUA, 118 de la Commonwealth y 322 de la Unión Europea; por tanto, «en el curso de las elecciones hubo un total de 2.527 observadores destacados por misiones intergubernamentales que trabajaban en coordinación con la UNOMSA (incluidos los 1.985 observadores de ésta)»⁹⁴.

La Misión está dirigida por el representante especial del Secretario General Sr. BRAHIMI, apoyado por un representante especial adjunto⁹⁵; con la asistencia de un Comité Consultivo Superior, compuesto de personalidades eminentes, más dos consejeros principales⁹⁶ y cuatro administradores. Dirección que organizaba las tareas de los dos órganos en que se estructuró la Misión:

— Una división en favor de la paz, coordinadora de nueve oficinas regionales, que se desplazarán para seguir el conjunto de actividades públicas, investigar los casos de intimidación y el seguimiento de las actividades de la Comisión Electoral Independiente.

— Una división electoral, que se encargará de la educación de los electores y de los medios de comunicación de masas; su estructura es descentralizada con dos responsables de las elecciones, familiarizados con las cuestiones electorales y la educación de los electores, en cada región⁹⁷.

Las funciones de UNOMSA, así como su volumen y estructura, están condicionadas por el proceso electoral sudafricano. Las dificultades a las que se enfrentó la Comisión Electoral Independiente (CEI), órgano responsable de las elecciones, repercutieron en el despliegue de la Misión; dificultades a las que deben

⁹³ «Informe del Secretario General sobre la Cuestión de Sudáfrica» (doc. S/1994/717 de 16 de junio de 1994, párr. 105, p. 33). La aprobación presupuestaria de la Misión por la Comisión Consultiva figura en *Financiación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica. Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Presupuestarios* (doc. A/48/745 de 9 de diciembre de 1993). La Asamblea autorizó al Secretario a contraer compromisos de gastos que no excedan a 30.040.900 dólares de los Estados Unidos. Respecto a la financiación, la Asamblea General tomó con agrado la intención de establecer un fondo fiduciario, con contribuciones voluntarias, para la participación de observadores adicionales de los países de África y otros países en desarrollo (R. 48/233, párr. 8).

⁹⁴ Doc. cit. S/1994/717, párr. 19, p. 6.

⁹⁵ La Sra. King, que tuvo la categoría de Subsecretario General Adjunto, con efectos retroactivos desde 1.º de noviembre de 1993. La recalificación de su categoría funcional fue a propuesta del Secretario General en atención al siguiente argumento: «la función central de la UNOMSA en el proceso político que se está desarrollando en Sudáfrica requiere siempre la celebración de negociaciones y consultas políticas hasta en los niveles más altos [...]. Permitiría [la recalificación] que la representación de la autoridad del Secretario General se hiciera a un nivel más adecuado e indicaría al Gobierno y al pueblo de Sudáfrica que el Secretario General asigna a la UNOMSA la misma importancia que a sus otras actividades de mantenimiento de la paz y diplomacia preventiva» (doc. cit. A/C.5/48/28, párr. 9).

⁹⁶ Para las funciones de cada uno de estos puestos y su categoría administrativa, vid. *ibíd.*, párrs. 10-12.

⁹⁷ El marco jurídico de las elecciones se define en la ley electoral, la ley de la Comisión Electoral Independiente, la de la Comisión Independiente de Medios de Información y la de la Autoridad Independiente de Radiodifusión, aprobadas todas ellas por consenso y que dan un cuadro adecuado para desarrollar el proceso de manera democrática.

sumarse las que se desprenden de la naturaleza de la Misión: reclutamiento, en el escaso tiempo disponible, de casi 1.500 observadores de todo el mundo, su capacitación, los problemas logísticos de su despliegue en todo el país, por citar algunos.

La valoración de la tarea de UNOMSA es positiva en su conjunto, y contribuyó claramente a la buena marcha del proceso de acuerdo con criterios democráticos.

Cuatro actividades de la Misión interesa destacar sintéticamente⁹⁸: organización de las elecciones, votación, escrutinio, y actividades de los observadores de UNOMSA.

La *organización de las elecciones*, corrió a cargo del Comité Electoral Independiente (CEI)⁹⁹, órgano creado al efecto en el marco de Consejo de Negociación multipartidista (CODESA).

El primer problema al que debe enfrentarse es que la fecha de las elecciones, el 27 de abril, se había establecido con anterioridad a que la CEI empezase a funcionar, con lo cual no pudo asesorar al gobierno sobre las fechas más idóneas, después de evaluar las necesidades que se desprenden de la organización de un proceso electoral de esta envergadura. Ello comportó dificultades de organización, al no disponer del tiempo necesario, y siempre sometido a la presión de actos de violencia y de ruptura de las negociaciones políticas.

Su facultad normativa favoreció la operatividad del proceso que permitió la modificación de la ley electoral, en el sentido de simplificar las disposiciones. Al mismo tiempo que se favorecía la operatividad, la organización estuvo sometida a continuos cambios, a los que debió hacer frente toda la infraestructura movilizada, así como la propia actividad de UNOMSA, que actuaba en estrecha colaboración con la dirección del CEI¹⁰⁰.

Del conjunto de atribuciones del CEI respecto a la organización de las elecciones, entiendo oportuno significar dos cuestiones: la identificación y capacitación de los votantes, y la organización de los centros de votación.

La identificación de los votantes constituía uno de los problemas básicos de las elecciones; no se disponía de censo ni posibilidades reales de confeccionarlo, y sólo había escasos documentos acreditativos homogéneos de la población negra, que votaba por primera vez. Ante esta situación, la ley electoral permitió que se habilitara para ejercer el derecho al voto una serie de documentos derivados de la legislación de *apartheid* que permitieran acreditar a una persona como mayor de dieciocho

⁹⁸ Para una referencia detallada de las actividades de la misión, vid. «Informe del Secretario General sobre la cuestión de Sudáfrica», doc. S/1994/717 de 16 de junio de 1994.

⁹⁹ Compuesta por once miembros, designados por el gobierno, y cinco miembros en representación de la comunidad internacional. Órgano que tenía las siguientes funciones específicas de acuerdo con la ley electoral: a) administrar, organizar, supervisar y dirigir, directa o indirectamente, elecciones libres y limpias para la Asamblea Nacional y todos los demás órganos legislativos; b) promover condiciones propicias para la realización de elecciones libres y limpias; c) determinar y certificar los resultados de las elecciones y en qué medida éstas habían sido libres y limpias; d) impartir instrucción electoral; e) dictar y hacer cumplir reglamentos para el logro de esos objetivos.

¹⁰⁰ A principio de marzo de 1994, UNOMSA, junto con los observadores de las otras tres Organizaciones internacionales que colaboraban, hizo un listado de las deficiencias del proceso, que se intentó paliar por el órgano competente (vid. doc. S/1994/717, párr. 59, pp. 18-19).

años¹⁰¹. Acreditación que no alcanzaba a todos los supuestos, por lo que se facilitó la obtención de una «tarjeta de votante temporal», a solicitud de los interesados; se estimó que se precisarían entre dos y cuatro millones de estas tarjetas, pero no se dispuso de cifras fiables¹⁰². Su emisión, observada por UNOMSA sobre el terreno, fue objeto de numerosas denuncias por irregularidades¹⁰³. La interpretación de esta normativa, en el momento de la votación, se hizo a instancia del CEI de manera laxa, y se facilitó el voto prácticamente a toda persona que se acreditase como sudafricana mayor de edad, incluso con la confirmación de dos personas que la conociesen, y a criterio del responsable de la mesa electoral.

La capacitación e instrucción de los votantes fue una de las tareas más complejas, especialmente por el alto nivel de analfabetismo y el desconocimiento de la acción de voto, tanto a nivel de procedimiento como de su significado; uno de los aspectos más difíciles de transmitir era el concepto de voto secreto.

La campaña de educación se inició a finales de 1993 por todos los medios de difusión de masas, pero teniendo en cuenta que la radio, televisión y prensa escrita no eran accesible en gran parte de las áreas rurales.

Los problemas que identificó UNOMSA se relacionaban con la limitación de medios tanto materiales como personales, y se paliaron en gran medida por la actividad de las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como extranjeras, así como de los partidos políticos. Las zonas con mayores dificultades fueron las de Kwazulu/Natal y Bophuthaswana.

A pesar de los aspectos indicados, los resultados fueron positivos, lo que permitió expresarse al Secretario General en los siguientes términos:

La masiva campaña de educación de votantes realizada en preparación de las primeras elecciones plenamente democráticas de Sudáfrica, si bien se concentró en las zonas urbanas y periurbanas y con frecuencia se limitó a dar explicaciones sobre el proceso de votación, llegó a la mayoría de los electores. Relativamente pocos votantes necesitaron asistencia en los comicios por razones de analfabetismo. El alto porcentaje de votantes, el bajo número de cédulas inválidas (0,99 por 100), y el hecho de que en la mayoría de las zonas la mayor parte de los votantes no tuvo inconvenientes de procedimiento, indican que la mayor parte de la población había sido adecuadamente informada y motivada a votar¹⁰⁴.

¹⁰¹ Se incluyeron en la ley electoral: un documento de identidad o certificado de identidad temporal emitido de conformidad con la ley de identificación de 1986, o cualquier otra ley aplicable en la República (dependiendo de la legislación del bantustán); una libreta de referencias emitida de conformidad con la ley sobre los negros derogada de 1952; uno de los documentos de identidad a los que se hace referencia en la sección 13 de la ley de Registro de la Población; y, para cualquier sudafricano en el extranjero, su pasaporte válido.

¹⁰² Doc. S/1994/717, párr. 75.

¹⁰³ Emisión en la sede de un partido, libramiento a ciudadanos de otras nacionalidades de países vecinos, y denegación a nacionales, oficiales que exigían pago... (doc. cit. S/1994/717, párr. 77).

¹⁰⁴ Doc. cit. S/1994/717, párr. 74.

El segundo aspecto que interesa destacar de la organización de las elecciones es el establecimiento de los centros de votación, cuyo funcionamiento planteó dificultades de carácter logístico a UNOMSA.

Para la elección se dividió Sudáfrica en nueve provincias, cada provincia en distritos electorales con un total de 374, y en cada distrito centros de votación, integrados por mesas electorales hasta un total de 8.478 mesas¹⁰⁵.

La dificultad se planteó en la tardanza en determinar el lugar concreto en que situarían las mesas electorales; algunos centros de votación no se fijaron hasta el día 24.

Esta situación estuvo provocada, por un lado, porque el CEI desconocía datos mínimos, tales como existencia de edificios en lugares más o menos céntricos y su acceso, así como el número necesario; recuérdese que no se disponía de censo y, en consecuencia, se podía votar en cualquier mesa. Por otro lado, los retrasos se debieron a que el reclutamiento de las personas que estarían a cargo de las mesas electorales¹⁰⁶ fue muy lento, ya que en un primer momento no se ofrecían para ello y tuvo que contarse con voluntarios, retrasos que asimismo dificultaron su instrucción.

Consecuencia de esta imprecisión es que hasta el último momento se desconoció el destino concreto de algunos grupos de observadores, con las consiguientes dificultades de alojamiento en las zonas rurales y desconocimiento de las características de la zona a las que se desplazaban. A ello debe sumarse la extensión geográfica de Sudáfrica, y que los casi 1.500 observadores reclutados para los días de las elecciones estaban concentrados en la zona de Johannesburgo, lo que acarreó dificultades para su desplazamiento.

La votación se realizó los días 26, 27 y 28, y en las zonas de Transkei, Ciskei, Venda, Lebowa, Gazankulu y Kwazulu se amplió al día 29, decidiéndolo la noche anterior, por lo que se retrasó el inicio del escrutinio.

El pueblo sudafricano debía proceder a la elección de los miembros de la Asamblea Nacional y de los parlamentos regionales; votos que en un primer momento debían depositarse en la misma urna, pero con posterioridad la CEI decidió que se depositasen en dos. Ello acarreó escasez de urnas, al mismo tiempo que era muy difícil predecir el número necesario, ya que se podía votar en cualquier parte del país ante la ausencia de censo.

Se evitó el doble voto con la utilización de tinta indeleble y su control mediante lámparas de rayos ultravioleta.

Respecto a las papeletas, de considerable dimensión¹⁰⁷, contenían un listado de todos los partidos que se presentaban a las elecciones, con su anagrama y una foto de sus líderes; el objeto de esta medida era facilitar su reconocimiento ante el alto grado de analfabetismo. En las papeletas impresas no figuraba el partido Inkata, ya

¹⁰⁵ Doc. cit. S/1994/717, párrf. 82.

¹⁰⁶ Había un promedio de dieciocho personas por mesa.

¹⁰⁷ Lo cual contribuyó a la escasez de urnas ya que ante la afluencia de votantes éstas se llenaron rápidamente.

que hasta el último momento no decidió participar en las elecciones¹⁰⁸; su incorporación se realizó imprimiendo en cintas adhesivas las referencias a dicho partido y se pegaron al final de la papeleta ya impresa, lo que ocasionó una labor adicional y la alteración en los trabajos de los oficiales electorales.

El primer día de la votación estaba destinado a personas incapacitadas o en situaciones especiales, entre las que se enumeran las de las mujeres embarazadas, el CEI dio la instrucción, en el último momento, de no ser escrupulosos en la determinación de la «especialidad» de la personas, aunque ello no llegó al conocimiento de la sociedad en su conjunto. Puede constatare que la mayoría de las personas que votaron el 26 de abril precisaban asistencia.

La ley electoral preveía que dicho día se hiciera un voto diferenciado, que se colocaría en un sobre; al final el procedimiento se simplificó y se colocaron en la mismas urnas.

Todo el material escaseó en las diversas zonas, especialmente las urnas, pero ello se intentó solucionar sobre la marcha y con la buena disposición de los electores¹⁰⁹.

A través de la Dependencia de Asistencia Electoral de la Secretaría, y coordinado en Nueva York, se organizó el voto en las embajadas sudafricanas para poder ejercer el derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, identificándose en este caso mediante su pasaporte en vigor.

La alteración más significativa del *escrutinio* se deriva de que se procedió al recuento manual de las papeletas después de pactar entre los partidos un método fiable, y se inició un día más tarde de lo previsto, en los edificios destinados a tal efecto. Se había establecido una red informática que no funcionó ante la escasez de tiempo para realizar las pruebas derivada de los numerosos cambios en la normativa a seguir. En esta fase del proceso electoral es en la que se presentó mayor número de impugnaciones. Se ofrecieron los resultados el día 5 de mayo de 1994, con la victoria del Partido Nacional Africano.

¹⁰⁸ A raíz de una violenta manifestación el 28 de marzo en Kwazulu, el partido Inkata decidió no participar en las elecciones, por considerar que no tenía garantías respecto a sus pretensiones políticas en torno a la Organización de la provincia de Kwazulu/Natal; pretendía cambiar el día de las elecciones, hasta asegurar su posición.

En este contexto participa la Comunidad Internacional a través de una Declaración del Consejo de Seguridad y una Declaración conjunta de todos los jefes de Misión (ONU, OUA, UE, Commonwealth) de 29 de marzo.

El 8 de abril se reúnen los tres líderes de los principales partidos políticos (Mandela, De Klerk y Buthelezi) y pactan una mediación internacional en torno a las cuestiones constitucionales. Se nombró a los Srs. Kissinger y Carrington. Llegaron el 12 de abril pero no pudieron realizar su trabajo, pues no había acuerdo sobre la agenda. Buthelezi sostiene que no hay acuerdo sobre el día de las elecciones; los demás entienden que éste no es un elemento de negociación.

Con la participación del profesor Washington Okumu, de Kenia, el 19 de abril Buthelezi decide participar en las elecciones del 26, 27 y 28, con el compromiso de que se mantendría la monarquía de Natal en la Constitución y con la participación de mediación internacional en el diseño de los poderes regionales.

Con la decisión de la participación de Inkata en las elecciones, automáticamente se redujo la violencia.

¹⁰⁹ Vid. doc. S/1994/717, párr. 79 ss.

Las actividades de los observadores de UNOMSA contribuyeron no sólo a detectar las irregularidades apuntadas en los tres párrafos anteriores, sino también a su subsanación.

Como se desprende de los párrafos precedentes, la actividad se realizó a lo largo de todo el país, aunque teniendo su sede en Johannesburgo, de cuyo centro recibían las instrucciones los responsables de zona.

La organización de la observación es en parejas, siempre de distinta nacionalidad y exigiendo el mayor respeto a las instrucciones recibidas. La actividad en concreto se detalla en el «manual del observador» y con la información que se recibe una vez que se llega al país.

Así, con objeto de familiarizarse con la función propia del observador, con *status* jurídico de experto en Misión, una vez que se llega al país donde se realizan las elecciones, se «capacita» al observador para realizar su tarea, insistiendo en este caso en dos cuestiones.

La primera, en la imparcialidad de su tarea, cuestión que en Sudáfrica, después de décadas de solidaridad internacional con las víctimas del *apartheid*, retomaba una especial significación, al mismo tiempo que era imprescindible ante la radicalización de las posturas y la animadversión de grupúsculos de la población blanca ante las NNUU.

En segundo lugar debe destacarse el tema de la seguridad. En Sudáfrica, la seguridad de los observadores correspondía a las fuerzas policiales y militares de aquel país; ahora bien, los representantes de UNOMSA se percataron de que, a pesar de sus intenciones, no disponían de medios para hacer frente a este objetivo¹¹⁰.

Ante esta situación, y dado que la violencia provenía tanto por la vía de la delincuencia común como de la política, en las sesiones de información —que se prolongaron durante cuatro días en distintos centros de Johannesburgo—, se insistió en este extremo, indicando toda una serie de medidas preventivas que debían cumplirse, cuyo objetivo era concienciar al observador de que de ellos mismos dependía su seguridad.

Afortunadamente no se produjeron ataques directos a los miembros de UNOMSA en cuanto a tales, sino que los problemas que surgieron se derivaron de algún accidente de tráfico o de actos contra la propiedad.

Tres días antes al inicio de las elecciones se procedió al despliegue de los observadores en todos los distritos electorales. En esta segunda fase de la actividad, se debía realizar la tarea encomendada de observar, que se ejemplariza en la frase «ver, oír y callar», y en la elaboración de informes que debían cumplimentarse.

Los informes eran muy simplificados; se referían a: material en el centro de votación, tranquilidad de los electores y facilidades para el ejercicio del derecho de voto, así como si se producían manifestaciones de violencia, presencia de fuerzas de seguridad y exhibición de armas. Datos que se procesaban por sistema informático,

¹¹⁰ La Asamblea General, en la Resolución 48/233 de 8 de febrero de 1994, «Exhorta a todas las partes en Sudáfrica a que respeten la seguridad de los observadores internacionales y faciliten el cumplimiento de su labor».

y a partir de ellos realizaron las NNUU los comentarios e información en torno a las elecciones.

En el despliegue de la Misión, se detectó insuficiencia de medios de comunicación en algunas zonas, especialmente en las rurales y alejadas. Se trataba de áreas sin medios de comunicación estatal, en las que se preveía la utilización de radios, pero no se dispuso del número suficiente. La incomunicación se subsanó con la movilidad de los coordinadores de zona.

Finalizada la votación —más que el escrutinio, ya que éste, dado los acontecimientos, no se observó con toda la amplitud prevista—, los observadores se concentraron en Johannesburgo y fueron repatriados.

4. Relación con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales

Una característica específica de UNOMSA es que su tarea se realizó en coordinación con grupos de observadores procedentes de la Organización para la Unidad Africana, la Commonwealth y la Unión Europea; desde que se decidió la observación internacional en 1992 actuaron conjuntamente¹¹¹. Coordinación que tiene una doble vertiente: política y técnica.

Desde el punto de vista político, el peso de la participación de las cuatro Organizaciones internacionales permitía limar diferencias respecto al papel a desempeñar por los observadores internacionales, siendo mucho más fácil la asimilación de su presencia. Actuación conjunta que contribuyó a suavizar el clima de violencia.

En este sentido los jefes de Misión difundieron declaraciones antes de la celebración de las elecciones, opinando sobre el clima reinante y la conducta que se esperaba del pueblo sudafricano.

Sirva como ejemplo la declaración del 29 de marzo emitida a raíz de una marcha pública, que terminó con 50 muertos y 250 heridos y con la retirada de Inkata del proceso electoral, lo que propició que los jefes de misión se pronunciaran explícitamente exhortando a los partidos políticos y a sus líderes sobre su responsabilidad en el proceso electoral, y en concreto se refirieron a: la necesidad de llevar el mensaje de paz y democracia a todos los rincones del país, sobre el impacto del lenguaje de guerra en la población, y la conveniencia de no llevar o enseñar armas de fuego. Asimismo constataron la dificultad del trabajo del Comité Electoral Independiente ante la violencia, ya que imposibilita el establecimiento de la infraestructura logística. Por último, la declaración indica el papel de las misiones internacionales de observación en estos términos:

¹¹¹ La coordinación se valora positivamente por el Comité contra el *Apartheid*. Vid. «Carta de fecha 31 de marzo de 1994 dirigida al Secretario General por el Presidente del Comité Especial contra el *Apartheid*» (doc. AJ/48/921-S/1994/383 de 5 de abril de 1994).

[...] se encuentran en este país en calidad de testigos y simpatizantes. No somos, sin embargo, testigos pasivos. Trabajamos en estrecha cooperación con sudafricanos desde los niveles más bajos, animados de la esperanza de afianzar su afán de que impere la democracia en su país. Seguimos colaborando de cerca con las estructuras nacionales de paz y con todos quienes participan en iniciativas en pro de la paz y el diálogo. Con arreglo a nuestro mandato, proporcionamos todo el apoyo y la asistencia posibles a los sudafricanos empeñados por la vía de la paz y de la democracia¹¹².

El día 30 de abril, una vez finalizada la votación y mientras se iniciaba el escrutinio, emitieron una nueva declaración, indicando las dificultades que se habían planteado a lo largo de las elecciones y la casi imposibilidad del CEI en poder subsanarlas. Sin embargo, su opinión de los cuatro días de elecciones es la siguiente: «[...] ha sido un gran logro para Sudáfrica: un pueblo que en el pasado había estado sistemáticamente separado se aunó en una histórica expresión nacional de su determinación de crear una Sudáfrica pacífica, democrática y sin distinciones raciales»¹¹³. Declaración que, sin manifestarse sobre la legitimidad del proceso, tiene como objetivo contribuir a difundir la buena marcha del proceso que permitiese esperar el resultado del escrutinio calmadamente.

La coordinación técnica entre las cuatro misiones era imprescindible, ya que se debía cooperar con el CEI a la organización del proceso; si cada una de ellas hubiese tenido una relación particularizada con dicho órgano, escasamente se contribuiría a su objetivo.

La coordinación entre ellas se realizó a través de un Comité de Coordinación, un grupo de trabajo técnico y una Dependencia de Operaciones Conjuntas.

El Comité de Coordinación estaba integrado por los jefes de Misión, que se reunían periódicamente intercambiando información, planificando despliegues conjuntos y tomando decisiones prácticas comunes acerca de acontecimientos o cuestiones particulares importantes. El Comité también mantuvo contacto con órganos del gobierno sudafricano.

La coordinación estaba a cargo de las NNUU a petición del Consejo Ejecutivo de Transición; por tanto, el Comité estaba presidido por el representante especial del Secretario General, Sr. Brahimi.

El grupo de trabajo técnico dependía del Comité de Coordinación, integrado por los cuatro oficiales electorales de las cuatro misiones y presidida por el de las NNUU; a sus sesiones asistieron funcionarios del Comité Electoral Independiente y su función era la de supervisar las actividades de la Dependencia de Operaciones Conjuntas.

Las actividades de dicha dependencia se centraron en dos ámbitos principales. La coordinación con las otras tres misiones de observadores respecto a la elabora-

¹¹² Doc. cit. S/1994/717, párr. 6, p. 3.

¹¹³ Doc. cit. S/1994/717, p. 27.

ción de modalidades comunes para la observación de los centros de votación y de escrutinio preparó programas informáticos y se organizaron bancos de datos, que pudieran usar las cuatro misiones. El otro ámbito en que actuó la dependencia fue el de la preparación de la llegada de los observadores para los días de las elecciones, lo cual exigió, en palabras textuales, «una gran cantidad de trabajo preparatorio»¹¹⁴.

La experiencia de la colaboración entre las cuatro organizaciones merece la siguiente valoración para el Secretario General:

Como ejemplo de diplomacia preventiva, en que se ha aprovechado la capacidad de varias organizaciones internacionales para apoyar los esfuerzos autóctonos en pro de la paz y la reconciliación nacional, la actuación de la comunidad internacional en Sudáfrica desde 1992 ofrece una demostración excepcional y positiva de los beneficios de esa cooperación. Deseo dejar constancias de mis más calurosas felicitaciones a la Organización de la Unidad Africana, el Commonwealth y la Unión Europea por la excelente labor que han realizado en Sudáfrica y de mi agradecimiento por la cooperación que sus respectivas misiones ofrecieron a la UNOMSA en todos los niveles. Ésta ha sido probablemente la forma más estrecha de cooperación lograda por nuestras organizaciones. Con todo, no debemos sentirnos satisfechos: queda todavía mucho por mejorar, y tengo el propósito de invitar a las tres organizaciones y, desde ya, a otras organizaciones regionales interesadas a elaborar en conjunto directrices para la cooperación futura basadas en el éxito, así como en los errores, de nuestra experiencia común en Sudáfrica¹¹⁵.

Por último se ha de señalar que, para la realización de su tarea, UNOMSA cooperó con las organizaciones no gubernamentales, especialmente en: observación de la violencia, promoción de la paz, derechos humanos, y educación cívica. Coordinación que se realizó a través de oficiales de enlace.

5. Valoración de la Misión

El 5 de mayo de 1994, la Comisión Electoral Independiente declaró que:

Tras un minucioso examen de las numerosas cuestiones planteadas por diversas partes en relación con irregularidades supuestas o reales en la votación y el escrutinio, y en cumplimiento de su mandato, declaró que las elecciones para la Asamblea Nacional y para cada una de las asambleas legislativas provinciales, habían sido esencialmente libres e imparciales¹¹⁶.

¹¹⁴ Doc. cit. S/1994/717, párr. 116, p. 36.

¹¹⁵ Doc. cit. S/1994/717, párr. 139.

¹¹⁶ Doc. cit. S/1994/717, párr. 104, p. 31.

La misma opinión tienen los jefes de las Misiones de las organizaciones internacionales, en el sentido de que, aun constatando irregularidades, el proceso ha sido transparente ¹¹⁷.

En la introducción de este trabajo se afirmaba que el establecimiento de una misión de observación electoral tiene por finalidad garantizar que el proceso y el acto electoral en concreto se realiza de acuerdo con normas de contenido democrático, ámbito en el que se realizó el proceso electoral sudafricano, lo que se constató por los observadores internacionales. Por tanto, UNOMSA realizó la función por la que se estableció, y se valora muy positivamente.

El resultado de las elecciones se celebró tanto por el pueblo sudafricano como por la Comunidad Internacional en su conjunto ¹¹⁸. Hecho significativo es que aun conociendo las imperfecciones del proceso, a cuya información contribuyó la observación internacional, éstas se mantuvieron en un nivel asumible, que permitió la credibilidad de los resultados y permite pensar que se entra en un período de consolidación de la democracia en Sudáfrica.

Ejemplo claro de la afirmación anterior es que el 18 de mayo de 1994 el nuevo presidente Nelson Mandela se dirigió al Consejo de Seguridad agradeciéndole la felicitación por la conclusión de las primeras elecciones democráticas y pluripartidista en Sudáfrica y afirmando que:

[...] la feliz conclusión del proceso electoral y del cambio político en Sudáfrica ha puesto fin a la necesidad de imponer sanciones internacionales al país. Para que Sudáfrica pueda volver a ocupar el lugar que le corresponde en la comunidad internacional, deseo exhortar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a que considere la posibilidad de abrogar a la mayor brevedad todas las sanciones restantes que siguen imponiéndose al país ¹¹⁹.

El Consejo de Seguridad de las NNUU dio una respuesta positiva a la petición a través de la resolución 919 (1994), de 25 de mayo, por la que se pone fin al embargo económico de Sudáfrica en los siguientes términos:

[...] actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, poner fin de inmediato al embargo obligatorio de armas y a otras restric-

¹¹⁷ *Ibíd.*, pp. 32-33

¹¹⁸ *Vid.*, por ejemplo, la declaración del gobierno de la India en «Nota verbal de fecha 12 de mayo de 1994 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la India ante las Naciones Unidas» (doc. A/48/941-S/1994/577 de 16 de mayo de 1994), o la opinión del gobierno de Sudán en «Eliminación del *apartheid* y establecimiento de una Sudáfrica unida, democrática y sin distinciones raciales. Carta de fecha 13 de mayo de 1994 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente del Sudán ante las Naciones Unidas» (doc. A/48/943 de 17 de mayo de 1994).

¹¹⁹ «Carta de fecha 23 de mayo de 1994 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas» (doc. S/1994/606 de 23 de mayo de 1994).

ciones relativas a Sudáfrica impuestas con arreglo a la resolución 418 (1977), de 4 de noviembre de 1977; [...] poner fin de inmediato a todas las demás medidas contra Sudáfrica contenidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad, y en particular, a las enunciadas en sus resoluciones 282 (1970), de 23 de julio de 1970, 558 (1984), de 13 de diciembre de 1984, y 591 (1986), de 28 de noviembre de 1986.

Asimismo el Consejo de Seguridad el 27 de junio de 1994 mediante la Resolución 930 (1994):

[...] Decide poner término de inmediato a la UNOMSA, habida cuenta de que ha concluido con éxito su mandato;

Decide asimismo que ha concluido su examen del tema titulado «la cuestión de Sudáfrica», y, por la presente, suprime ese tema de la lista de asuntos que se hallan sometidos al Consejo de Seguridad.

Los puntos señalados indican que políticamente la Misión contribuyó positivamente al objetivo por el que se creó: el cambio de régimen hacia el establecimiento de una Sudáfrica unida, no racial y democrática.

Desde la perspectiva de la actividad operacional de las Naciones Unidas, la misión sudafricana se sitúa en el ámbito de la «diplomacia preventiva», autorizada por el Consejo de Seguridad y refrendada tanto por la Asamblea General como por las demás organizaciones internacionales que colaboraron. El apoyo de la Comunidad Internacional a la actuación del Consejo de Seguridad la legitima políticamente. Ahora bien, en el momento de su ejecución, entrando en la esfera financiera, se vislumbra una descompensación entre la cuestión económica y la política. Ello se refleja en que no fue posible hasta el 8 de marzo que la Asamblea General (R. 48/230 B) aprobara su financiación, cuando la estimación de las necesidades es del mes de enero, retraso que en parte podría justificarse por la dinámica propia de la Asamblea, pero que muestra un problema estructural: las dificultades presupuestarias de la Organización. Entiendo que UNOMSA tenía que financiarse por el presupuesto ordinario, sin perjuicio del establecimiento del fondo fiduciario para la participación de observadores del área. Asimismo la autorización de los gastos por la Asamblea, se convierte en un control político de los actos del Consejo, al menos para una misión totalmente de carácter civil.

El establecimiento de UNOMSA no plantea ningún problema de legalidad entre las competencias de los órganos, ni de legitimidad ante las reiteradas exigencias de cambio de régimen de que había sido objeto el anterior sistema de gobierno sudafricano. Personalmente soy de la opinión de que tendría que haber sido la Asamblea General la que autorizara la ampliación de UNOMSA. Entiendo que la actuación concreta entra de lleno en su ámbito, y nos evitaríamos el que pueda utilizarse de precedente la autorización del Consejo de Seguridad en posibles supuestos no tan claros; además, no hubiera significado ningún cambio ya que tuvo que esperarse su

autorización presupuestaría, estando la Asamblea General celebrando su período ordinario de sesiones.

IV. CONSIDERACIONES FINALES.

La reciente participación de las NNUU en los procesos electorales de sus Estados Miembros se valora positivamente, a la luz del elevado número de solicitudes; de no ser satisfactorio, los Estados no lo solicitarían, y no tendría el apoyo de la Comunidad Internacional expresado a través de las resoluciones de la Asamblea General.

La diversidad y rapidez de esta práctica dificultan su análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico internacional y en concreto del derecho de la Organización de las Naciones Unidas. Sirva a modo de ejemplo la diferencia entre observación y asistencia electoral constatando la interrelación entre los elementos que concurren en cada una de las actividades.

La tendencia iniciada en la práctica de las NNUU constituye un reto para la Organización, evidenciándose en diferentes ámbitos: el equilibrio entre propósitos, principios y competencias de los órganos; financiación; y las dificultades intrínsecas de la actividad operacional en sí misma considerada.

A modo de conclusión del trabajo realizado y en el contexto de los párrafos anteriores, entiendo oportuno plantear algunas consideraciones en torno a: 1. El marco de actuación de las NNUU. 2. Las misiones de observación como actividad operacional de las NNUU. 3. La experiencia de UNOMSA.

1. La participación de las NNUU en procesos electorales de sus Estados Miembros entra dentro de sus competencias, dada la virtualidad de la Carta de adaptación de sus presupuestos estructurales a las necesidades de la sociedad internacional. Actuación que de acuerdo con la Carta debe respetar el equilibrio entre propósitos, principios y competencias de sus órganos.

El estudio realizado en torno al principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas entiendo que muestra el consenso existente en la sociedad internacional en cuanto a su formulación jurídica internacional y su entronque con los propósitos de la Organización. Principio que en su desarrollo actual no comporta un deber de actuar por parte de los órganos de las NNUU, sino que es una facultad, y siempre con el consentimiento del Estado interesado.

El planteamiento jurídico del principio no puede deslindarse de su alto componente político, lo que se evidencia en la presión que puede realizar la Comunidad Internacional ante un régimen determinado y en las repercusiones que ello puede acarrear para el desarrollo político, económico y social de un Estado en concreto. Quedando, en consecuencia, a merced de los intereses estatales de toda índole la condena de un gobierno que no se sustenta en la aplicación del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, lo cual se refleja en la postura de los órganos de las NNUU.

La afirmación anterior se refleja en el ámbito de la Organización mundial en la medida en que su participación en los procesos electorales no es una función específica de la Organización, sino una actividad operacional que contribuye a la aplicación de sus propósitos, pero manteniendo su discrecionalidad en cuanto a su realización en un supuesto en concreto, al menos en el estadio actual de desarrollo. Asimismo las NNUU han demostrado su capacidad de participar, respetando la soberanía de los Estados, en los procesos electorales.

Ahora bien, la posible instrumentalización política del principio puede llevar a que un Estado en concreto u organización regional, en aras de criterios democráticos y de respeto a los derechos humanos, participe en el proceso electoral de un Estado, directamente o a través de organizaciones no gubernamentales adecuadamente financiadas. Lo cual podría tener como consecuencia una «especial dependencia» entre el Estado que solícitamente contribuye a la democratización de las estructuras estatales y el Estado beneficiario; en definitiva, podría convertirse en una manifestación de violación del principio de igualdad soberana.

Ante esta situación, cabe preguntarse si realmente no es mejor que esta tarea la realicen las NNUU, contando por tanto con mayores garantías en el sentido de publicidad de los acuerdos de participación, así como de desarrollo de los acontecimientos, y en concreto del resultado electoral; evitando, en definitiva, los riesgos de una relación bilateral.

Si la respuesta es afirmativa, nos llevaría a una institucionalización de la participación de las NNUU en todos los procesos electorales que solicitase el Estado, no permitiéndose la cooperación política de los Estados en esta materia fuera del marco de las NNUU.

Los argumentos en favor de una respuesta negativa son que ello iría en contra de la cooperación política entre los Estados, y de la libertad de los Estados de solicitar ayuda internacional a quien lo considere oportuno. Desde el punto de vista práctico puede apuntarse una mayor rapidez y efectividad en la vía bilateral.

La situación planteada permite suponer que posiciones maximalistas en una u otra vía tienen sus límites en el ordenamiento jurídico internacional. Es previsible que, a la espera de desarrollos futuros, la actuación de las NNUU se mantenga en los parámetros actuales y perfeccionando sus medios de actuación. Se plantea, a mi juicio, como una actuación transitoria hasta el momento en que se consolide la aspiración del concepto de Estado de Derecho con un contenido jurídico internacional oponible a todos los Estados.

2. Las misiones de observación como actividad operacional de las NNUU plantea una serie de dificultades por la propia naturaleza de la actuación, que exige un diseño *ad hoc*, con el riesgo de no dotarla del contenido más oportuno. Cada actuación se convierte en una experiencia para el diseño de la siguiente.

Un estudio de todos los elementos que concurren en la participación de las NNUU no corresponde analizarlo en este momento; únicamente quiero llamar la atención sobre dos elementos constantes en todas las misiones al margen de su diseño: el reclutamiento de observadores y la financiación de la misión.

Pueden identificarse a grandes rasgos tres tipos de integrantes en las misiones de observación: funcionarios de las NNUU que progresivamente se van capacitando tanto teórica como prácticamente en la observación, expertos externos a la Organización, y el grupo mayoritario que facilitan los Estados Miembros, pero asumiendo los compromisos directamente entre el observador y la Organización; lo que hace el Estado es reclutarlo.

Este último grupo es el que tiene una mayor indefinición, ya que se desconocen los criterios por los que se ha reclutado, y en casos como el de Sudáfrica, en que únicamente se dispuso de algo más de un mes desde la aprobación de la ampliación de la misión y la celebración de las elecciones, es francamente difícil encontrar personas disponibles para su desplazamiento y que sean las idóneas respecto al conocimiento del país o lingüístico o de las tareas del observador.

Ello repercute en que las Naciones Unidas no conocen el número exacto de observadores hasta el último momento con las consiguientes dificultades de orden logístico.

Para paliar esta situación, la Dependencia de Asistencia Electoral está confeccionando una lista de personas dispuestas a ser reclutadas como observadores, gracias a su experiencia electoral en otras misiones y a sus conocimientos para la misión en concreto. Asimismo también se cuenta con el voluntariado de las NNUU.

La idea de todas formas que debe imperar es la usual en NNUU, la del criterio de distribución geográfica equitativa, que se intenta respetar en la medida de lo posible.

En otro orden de ideas, en la esfera de las organizaciones no gubernamentales se plantea por el momento la necesidad de establecer un *status* jurídico internacional para los observadores electorales, a lo que son favorables los partidarios de una institucionalización de la observación internacional.

La financiación de las misiones de observación, que ya se ha apuntado en el apartado anterior, es un elemento básico. Su establecimiento contribuye a engrosar la deuda de la Organización. La vía que se ha optado por la Secretaría a través de la dependencia de asistencia electoral es la de establecer un fondo fiduciario, con contribuciones voluntarias para la financiación de las misiones en general, fondo al que por el momento los Estados no han sido muy receptivos.

La otra vía es que sea a cargo de países concretos, medio fundamentalmente utilizado para la asistencia electoral, pero que, en la observación, por el alto componente político nos sitúa en los riesgos de la cooperación política en esta materia.

3. La experiencia que UNOMSA aporta a la Organización entiendo que se circunscribe a tres aspectos: el papel de la Comunidad Internacional, tratarse de una misión únicamente con componentes civiles, y su vinculación con la observación de otras organizaciones internacionales.

Estoy plenamente convencida de que la relevancia internacional de la condena del *apartheid* durante más de cuarenta años ha contribuido directamente al éxito de UNOMSA. La presión constante de la Comunidad Internacional al régimen sudafricano ha favorecido la sensación de que, si las NNUU como símbolo de la Comu-

nidad Internacional no estaban presentes en el proceso electoral, éste no sería un proceso democrático.

Situación probablemente derivada de la dureza del propio régimen, que no se da en otros regímenes. La presión internacional favoreció la presencia de las NNUU, ya que, con el escaso lapso de tiempo en que se organizó la consulta popular, fácilmente el Consejo de Seguridad podía contestar negativamente por falta de medios.

Con ello quiero resaltar que el éxito de las elecciones sudafricanas no es extrapolable para otros regímenes, en el sentido de que permita pensar que esta experiencia se repita en un futuro próximo en otros regímenes no basados en criterios de legalidad y legitimidad democrática.

Otra particularidad de UNOMSA es que estaba integrada exclusivamente por personal civil, en una situación de hecho marcada por la violencia, y que en la última etapa del proceso se demostró que determinados grupos de las fuerzas de seguridad habían contribuido a radicalizar las posturas. La posibilidad de incorporar personal militar en UNOMSA, con objeto de asegurar la seguridad de los votantes, creo que, a pesar de que no figura explícitamente mencionada, no se descartó en un principio, y ello podría ser una razón que justificase por qué su autorización estuvo siempre bajo el manto del Consejo de Seguridad.

La cautela en este punto creo que tiene sus efectos más allá del proceso estrictamente electoral; a mi juicio, es un indicativo de las posibilidades reales de que el nuevo régimen sudafricano funcione; si la sociedad sudafricana y sus fuerzas de seguridad supieron mantenerse en un clima idóneo durante el proceso, sin la presencia de fuerzas de seguridad internacionales, es una buena prueba de la voluntad política de establecer una Sudáfrica unida, no racial y democrática.

A mi juicio, las misiones de observación deberían poder mantenerse siempre en estos parámetros, sin contar con efectivos militares en los procesos electorales para tener garantías de su viabilidad en el futuro.

Por último cabe señalar que la especificidad de UNOMSA también se encuentra en su trabajo conjunto con la observación realizada por otras organizaciones internacionales, bajo la coordinación de las NNUU. Este hecho quizá está motivado por la propia especificidad de la «Cuestión de Sudáfrica»; aunque ello no es obstáculo para que, desde el punto de vista de las NNUU, sea una experiencia positiva y se intente contar con ella para otras experiencias tal como se ha hecho referencia en el punto 4 del apartada relativo a UNOMSA.

ANEXO: BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN PROCESOS ELECTORALES

MONOGRAFÍAS E INFORMES

BEIGBEDER, Y.: *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections, Self-determination and Transition to Democracy*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS: *Human Rights and Elections. A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, Professional Training series n.º 2, 1994 (HR/P/PT/2).

- GARBER, L. y GIBSON, C.: *Review of United Nations electoral Assistance 1992-1993*, United Nations Development Programme, Project INT/91/033.
- NACIONES UNIDAS: *Guidelines on Special Arrangements for Electoral Assistance*, United Nations and United Nations Development Programme, New York, august 1992.
- ROLDÁN BARBERO, J.: *Democracia y derecho internacional*, Cívitas, Madrid, 1994.
- TOMUSCHAT, C. (ed.): *Modern Law of Self-Determination*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1993.

ARTÍCULOS DE REVISTAS Y PUBLICACIONES EN OBRAS COLECTIVAS

- EBERSOLE, J. M.: «The United Nations' Response to Request for Assistance in Electoral Matters», *Virginia Journal of International Law*, vol. 33, p. 91.
- FOX, G. H.: «The Right to Political Participation in International Law», *Yale Journal of International Law*, vol. 17, 1992, p. 539.
- FRANCK, T. M.: «Legitimacy in the International System», *AJIL*, vol. 82, 1988, n.º 4.
- «The Emerging Right to Democratic Governance», *AJIL*, vol. 86, 1992, n.º 1.
- KLEIN, P.: «Le droit aux élections libres en droit international: mythes et réalités», en *À la recherche du nouvel ordre mondial. I. Le droit international à l'épreuve*, Complexe, Bruxelles, 1993, p. 93 ss.
- REISMAN, W. M.: «Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law». *AJIL*, vol. 84, 1990, n.º 4.
- SALMON, J.: «Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique?», en *À la recherche du nouvel ordre mondial. I. Le droit international à l'épreuve*, Complexe, Bruxelles, 1993, pp. 59 ss.
- VAN HAEGENDOREN, G.: «International election monitoring», *Revue Belge de droit international*, 1987, 1, pp. 86 ss.

DOCUMENTACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Resoluciones de la Asamblea General

- Resolución 43/157, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas», de 8 de diciembre de 1988.
- Resolución 44/146, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas», de 15 de diciembre de 1989.
- Resolución 44/147, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos en lo que concierne a los procesos electorales», de 15 de diciembre de 1989.
- Resolución 45/150, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas», de 18 de diciembre de 1990.
- Resolución 45/151, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos en lo que concierne a los procesos electorales», de 18 de diciembre de 1990.
- Resolución 46/137, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas», de 17 de diciembre de 1991.
- Resolución 46/130, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos en lo que concierne a los procesos electorales», de 17 de diciembre de 1991.
- Resolución 47/138, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas», de 18 de diciembre de 1992.
- Resolución 47/130, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos en lo que concierne a los procesos electorales», de 18 de diciembre de 1992.
- Resolución 48/131, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas», de 20 de diciembre de 1993.
- Resolución 48/124, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos en lo que concierne a los procesos electorales», de 20 de diciembre de 1993.

Documentos Oficiales de la Asamblea General

Informes del Secretario General

- «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales», *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 19 de noviembre de 1991 (A/46/609).
- «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales», *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 18 de noviembre de 1992 (A/47/668).
- «Cuestiones relativas a los derechos humanos: Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales», *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 18 de noviembre de 1993 (A/48/590).

Anuario Jurídico

- «Observación por las Naciones Unidas de las elecciones que se van a celebrar en un Estado Miembro», *Memorandum dirigido al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos Especiales*, 1982, pp. 203-204.
- «Petición del gobierno de un Estado Miembro para que las Naciones Unidas observen las elecciones que se celebrarán en el territorio de ese Estado Miembro», *Memorandum al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos Especiales*, 1984, pp. 190-191.