

**PAZ Y DERECHOS HUMANOS: UNA NUEVA DIMENSIÓN
DE LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO
DE LA PAZ**

por CONCEPCIÓN ESCOBAR HERNÁNDEZ

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

1. **Mantenimiento de la paz y derechos humanos: planteamiento del problema**
2. **Operaciones para el mantenimiento de la paz y derechos humanos: delimitación del objeto del curso**

I. LAS NUEVAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

II. LA INCORPORACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

III. ALCANCE DEL MANDATO

1. **Consideraciones generales**
2. **Operaciones con mandato incidental en el ámbito de los derechos humanos**
3. **Operaciones con mandato específico de alcance exclusiva o predominantemente promocional**
4. **Operaciones con mandato específico sobre el respecto de derechos humanos vinculado con la actividad de policía y el sistema penitenciario**
5. **Operaciones con mandato de alcance general en el ámbito de los derechos humanos**

IV. ESTRUCTURAS DE LA OPERACION AL SERVICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. **Los modelos estructurales**
2. **Composición de los componentes estructurales de derechos humanos**

IV. LAS RELACIONES DE LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ CON LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

CONSIDERACIONES FINALES

INTRODUCCIÓN

1. Mantenimiento de la paz y derechos humanos: planteamiento del problema

1. El título del presente curso pone en conexión dos elementos, mantenimiento de la paz y derechos humanos, en torno a los cuales se ha producido un importantísimo fenómeno de desarrollo en el seno de la ONU en la última década, prácticamente desde mediados de 1984. En efecto, si nos situamos en el plano del mantenimiento de la paz, los años finales de la década de los 80 y, sobre todo, el principio de los noventa, representan la ruptura del proceso de crisis profunda en el que se habían sumido las actividades de mantenimiento de la paz durante los años inmediatamente anteriores. Dos datos vienen a apoyar esta afirmación. En primer lugar el «reflorecimiento» de las operaciones para el mantenimiento de la paz a partir de 1988. Y, en segundo lugar, la «recuperación» del mecanismo del Capítulo VII de la Carta a partir del conflicto Irak-Kuwait y la guerra del Golfo.

Surge de este modo un interés renovado por la problemática del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que, desde un punto de vista simbólico va a reflejarse en dos datos sobre los que es preciso llamar la atención y que, en realidad, forman parte de una misma corriente: la celebración el 31 enero de 1992 de la reunión en la cumbre del Consejo de Seguridad¹ y la elaboración por el Secretario General —precisamente por mandato de dicha reunión en la cumbre— del documento *Un Programa de Paz*², que si bien es cierto que no es tan innovador como generalmente se ha pretendido, no por ello puede obviarse que introduce elementos novedosos y —sobre todo—

¹ Se trata de la primera ocasión en que los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros del Consejo se reúnen en su seno. Y ello con la intención de poner de manifiesto el reforzamiento de la confianza en el papel que al Consejo de Seguridad corresponde en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Fruto de dicha reunión es el doc. S/23500. Sobre la misma vid. S. TORRES BERNÁRDEZ, «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la Declaración de los Miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 727-769.

² Doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992. La aplicación y desarrollo del informe «Un Programa de Paz» ha sido objeto de seguimiento por parte del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General sobre la base de los informes presentados por el Secretario General. Sin duda, en este proceso de seguimiento, el documento de mayor interés es el publicado bajo el título «Suplemento de Un Programa de Paz: documento de posición del cincuentenario de las Naciones Unidas». El citado informe, de 3 de enero de 1995, se ha distribuido como documento A/50/60-S/1995/1. Entre la ingente bibliografía sobre «Un programa de paz», vid., sin ánimo de exhaustividad, los siguientes trabajos: R. T. GREY, «Strengthening the United Nations to Implement the «Agenda For Peace»», en *Strategic Review*, 1993/3, pp. 20-25; R. HILL, «Preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping», en *SIPRI Yearbook*, 1993, pp. 45-65; CH. SCHRICKE, «L'Agenda de la Paix du Secrétaire général B. Boutros-Ghali. Analyses et premières réactions», en *AFDI*, 1992, pp. 11-31; T. G. WEISS, «New Challenges for UN Military Operations: Implementing an Agenda for Peace», en *The Washington Quarterly*, vol. 16/1 (1993), pp. 51-66. Entre las publicaciones más recientes, aparecidas tras el cierre del presente trabajo, merece interés el número monográfico de la Revista *Tiempo de Paz*, titulado «ONU: Balance de Un Programa de Paz» (n.º 43, Invierno 1996/1997).

representa la voluntad de sistematizar y ordenar la nueva práctica de la Organización, emergente en aquel momento, en materia de mantenimiento de la paz. En cualquier caso, la aportación del documento desde la perspectiva de la interconexión entre diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos se convierte en punto de referencia obligado para toda aproximación a la problemática del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en las Naciones Unidas. Y, muy especialmente, por lo que se refiere a las conexiones evidentes entre paz y seguridad internacionales, de un lado, y derechos humanos, de otro.

Si estos cambios se han venido produciendo en el ámbito del mantenimiento de la paz, no han sido menores los introducidos en el Programa de derechos humanos de la Organización desde 1984. Por un lado, se intensifica el proceso de normación internacional y de definición de estándares universalmente aceptados en el ámbito de los derechos humanos. Por otro, se produce la consolidación de los mecanismos de control y protección internacional, que desde 1985 hasta la actualidad han experimentado un crecimiento considerable. Y, por último, se potencian los programas consultivos y de asistencia técnica que pretenden incidir directamente sobre la situación interna de los derechos humanos en un país determinado. A lo que ha de añadirse, en el plano institucional, el no desdeñable fenómeno de la creación en 1993, por mandato de la Conferencia de Viena, de la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos³.

Al igual que sucede con el programa de mantenimiento de la paz, el enorme desarrollo del programa de derechos humanos no se corresponde necesariamente con un incremento similar de su eficacia, pero —al menos— el mero proceso de desarrollo se convierte en un elemento significativo frente a períodos anteriores de franca paralización y crisis. En este sentido, si nos situamos de nuevo en el plano de los símbolos, la celebración de la Segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que tuvo lugar en junio de 1993 en Viena, constituye un hito relevante, suficientemente significativo del fenómeno a que nos venimos refiriendo. Su «Declaración Final y Programa de Acción» representa, en alguna medida, una incipiente aproximación globalizada a la problemática de los derechos humanos, dentro de la que se encuentran ya algunas conexiones con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁴.

2. Nos encontramos de esta forma ante procesos de expansión y renovación de dos realidades que coinciden en el tiempo y que, al menos en el plano de los objetivos,

³ Creado por la R. 48/121, de 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General, el Alto Comisionado es el funcionario de la Organización que asume la responsabilidad principal en el ámbito de los derechos humanos. Con rango de Secretario General Adjunto, ejerce sus funciones bajo la dirección y la autoridad del Secretario General y en el marco de la competencia, la autoridad y las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos. Sobre la figura del Alto Comisionado, vid.: A. CLAPHAM, «Creating the High Commissioner for Human Rights: The Outside Story», en *European Journal of International Law*, vol. 5/4, (1994), pp. 556-568.

⁴ No puede olvidarse tampoco la inclusión constante de la problemática de los derechos humanos en todas las Conferencias Mundiales que, desde la Cumbre de Río, vienen organizándose en los últimos años bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en las que se proyecta de forma inequívoca el indisoluble binomio derechos humanos-desarrollo.

están llamadas a introducir importantes modificaciones en la práctica de la Organización de las Naciones Unidas.

Se trata, sin embargo, de dos programas que, habiendo coexistido tradicionalmente en el seno de la Organización, se han desarrollado de espaldas, sin ningún punto de conexión entre sí. Así, mientras que la paz y la seguridad internacionales han sido tradicionalmente contempladas desde la perspectiva de lo «interestatal», de las relaciones entre sujetos internacionales cuyas discrepancias pueden redundar negativamente en el mantenimiento de la paz entendida como ausencia de conflictos armados; la problemática de los derechos humanos, a pesar de su inequívoca naturaleza de materia de interés internacional, se ha analizado tradicionalmente desde una perspectiva «intraestatal», es decir, desde la perspectiva de las relaciones Estado-individuo, que merecen el establecimiento de mecanismos de protección de este último por parte de la Comunidad internacional pero que, en principio y salvo rarísimas excepciones, no son susceptibles de afectar a la paz y la seguridad internacionales, contempladas éstas desde el plano de la ausencia de conflictos.

Como es obvio, desde estos planteamientos tradicionales las conexiones entre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por un lado, y la promoción y protección de los derechos humanos, por otro, difícilmente van a tener lugar. Sin embargo, la perspectiva va a cambiar radicalmente a partir de la segunda mitad de la década de los 80. De tal forma que la característica más innovadora de la nueva aproximación de las Naciones Unidas a los programas de mantenimiento de la paz y de derechos humanos no radica sólo en que se produzca un desarrollo simultáneo de ambos, sino —lo que es mucho más importante— en que se trata de un desarrollo paralelo en el que, progresivamente, las líneas paralelas se van aproximando hasta llegar a ser tangentes en algunos puntos e, incluso, secantes. Así, lo realmente novedoso del fenómeno a que nos venimos refiriendo consiste precisamente en que mantenimiento de la paz y derechos humanos se relacionan en forma interactiva. A partir de este momento los derechos humanos contribuyen a redefinir el concepto de paz y seguridad internacionales, que ya no puede entenderse sino en una dimensión valorativa que incluye el establecimiento de un sistema de paz social interna dentro del Estado que disminuya el riesgo de situaciones de crisis políticas (intra o extraestatales) susceptibles de generar una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales.

De esta forma, paz y derechos humanos se convierten en elementos convergentes y necesariamente interrelacionados, lo que en buena medida se explica por el cambio fundamental en las realidades sobre las que recae la actividad de las Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz⁵. Así, aunque sea ya un tópico, es preciso recordar que si la ONU se ocupó tradicionalmente de conflictos armados claramente internacionales, a partir de la segunda mitad de la década de los 80 se ha visto abocada a ocuparse cada vez en mayor medida de conflictos y de crisis internas cuya superación se convierte en objetivo de la Organización, bien sea a instancia de las partes interesa-

⁵ En relación con este nuevo modelo, vid., en la doctrina española, V. ABELLÁN HONRUBIA, «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad jurídica», en *Hacia un nuevo orden...*, op. cit., pp. 3-18; J. A. CARRILLO SALCEDO, «Los Fundamentos de la Paz en la Acción de las Naciones Unidas: Derechos Humanos, Acción Humanitaria y Desarrollo», en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática n.º 2, 1995, pp. 41-59.

das, bien a partir de fenómenos de potencial extrapolación de la crisis a un ámbito espacial más amplio. Nos encontramos de esta forma ante el fenómeno que la doctrina anglosajona ha denominado como los *Failed States* y con la vinculación de las Naciones Unidas a los procesos de reconstrucción nacional. Situaciones como las de Nicaragua, El Salvador, Liberia, Somalia, Angola, Mozambique, Haití o Ruanda (por no poner sino ejemplos destacados) constituyen buenos exponentes de esta nueva aproximación de las Naciones Unidas al fenómeno de los conflictos armados y las amenazas a la paz y la seguridad internacionales^{5 bis}.

Desde esta nueva perspectiva es obvio que la distinción entre los planos *interestatal* e *intraestatal* a que antes se ha hecho referencia no es tan clara y que, por consiguiente, el tratamiento de los derechos humanos se convierte en un elemento potencialmente vinculable con el mantenimiento de la paz entendido en su dimensión integral y globalizadora a la que antes se ha hecho mención. Es más, admitida la competencia de la ONU para actuar en el ámbito de crisis internas del tipo de las apuntadas, es evidente que la problemática de los derechos humanos va a ocupar un lugar destacado en la prevención (diplomacia preventiva), amortiguación (mantenimiento y establecimiento de la paz) y superación definitiva de la crisis (consolidación de la paz después de los conflictos); ya que la práctica ha puesto de manifiesto que gravísimas violaciones de derechos humanos se encuentran en el origen de la mayor parte de las crisis internas y que las violaciones de tales derechos que tienen lugar durante el período de conflicto armado son una de las causas principales que impiden la superación definitiva del conflicto y la puesta en marcha de procesos de reconstrucción nacional. Desde esta perspectiva la prevención, control y sanción internacional de toda forma de violación de derechos humanos, junto al establecimiento de programas asistenciales que permitan reconstruir un sistema efectivo de disfrute de tales derechos en el ámbito interno, se convierten en el requisito imprescindible para lograr el objetivo último de mantener la paz y la seguridad internacionales en esta categoría de conflictos.

3. Por todo ello, no es de extrañar que esta nueva conexión entre paz y derechos humanos, que realmente constituye uno de los elementos más revolucionarios de la nueva aproximación de las Naciones Unidas al tema del mantenimiento de la paz, aparezca recogida en los dos textos emblemáticos a los que se ha hecho referencia anteriormente: el «Programa de Paz» del Secretario General y la «Declaración y Programa de Acción» de la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos.

Así, en el documento «Un Programa de Paz», la problemática de los derechos humanos aparece vinculada, en primer lugar, al origen de los conflictos, al afirmar el Secretario General que «las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance por consolidar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico y social sostenible a fin de alcanzar una prosperidad más generalizada, mitigar los sufrimientos y poner coto a la existencia y utilización de las armas de destrucción en masa»⁶.

^{5 bis} Vid Y. DAUDET (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'État* (Recontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence), A. Pedone, Paris.

⁶ Párrafo 5.

Como es lógico, y en íntima conexión con esta aproximación, la garantía de los derechos humanos se convierte en un elemento esencial del proceso de establecimiento y mantenimiento de la paz, así como de consolidación de la paz después de los conflictos:

Para que las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz tengan verdadero éxito, deben comprender intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendentes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo. En el marco de los acuerdos encaminados a poner fin a contiendas civiles, esas actividades pueden abarcar el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política⁷.

Por su parte, la configuración del respeto a los derechos humanos como fundamento de la paz se hace aún más explícita en la «Declaración y Programa de Acción de Viena», al afirmar que

Los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por lograr el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos contribuyen a la estabilidad y el bienestar necesarios para que haya relaciones de paz y amistad entre las naciones y para que mejoren las condiciones para la paz y la seguridad, así como para el desarrollo económico y social, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas⁸.

2. Operaciones para el mantenimiento de la paz y derechos humanos: delimitación del objeto del curso

1. Estas conexiones entre paz y derechos humanos a las que muy brevemente nos hemos referido en el plano de los principios, encuentran en la práctica reciente de las Naciones Unidas una pluralidad de manifestaciones de muy diverso significado que, en todo caso, se conectan con la proyección del valor de «lo humano» y de su necesaria protección en la actividad de los órganos de las Naciones Unidas y, en particular, del Consejo de Seguridad, que hasta época reciente había permanecido ajeno a esta problemática⁹.

En un intento, sin duda convencional y por tanto parcial, de sistematización de estas manifestaciones de la relación mantenimiento de la paz y derechos humanos, podemos agrupar a dichas actividades en tres planos diferenciados:

1.º la definición de técnicas de asistencia humanitaria entendida en un sentido amplio; y, vinculado con ello, de mecanismos de garantía de la prestación de la asistencia humanitaria y de protección de la propia asistencia y de sus gestores;

⁷ Párrafo 55.

⁸ Párrafo I.6.

⁹ Para una visión de conjunto de este nuevo interés del Consejo de Seguridad, vid. S. D. BAILEY, «The UN Security Council and Human Rights», Nueva York, 1994. Ver igualmente R. CHARVIN, «Notes sur les dérivés de l'humanitaire dans l'ordre international», en *RBDI*, 1995/2, pp. 468-485.

2.º la inclusión en las operaciones de mantenimiento de la paz de un nuevo componente de derechos humanos; y

3.º la adopción en el marco del Capítulo VII de la Carta de medidas que constituyen auténticas formas de «intervención militar» cuya base única o principal es la protección de intereses humanitarios^{9 bis}.

Aunque en las tres categorías de actividades es posible apreciar la proyección de la dimensión derechos humanos, su estudio conjunto rebasaría con mucho los límites de un trabajo como el presente¹⁰. Por ese motivo nos limitaremos a analizar el que a nuestro juicio reviste un mayor interés, a saber: la problemática suscitada por la incorporación en las operaciones para el mantenimiento de la paz de los derechos humanos como nuevo elemento con proyección competencial y estructural.

2. Así definido el objeto del presente curso, éste precisa aún de una segunda delimitación.

En efecto, la problemática de la promoción y protección de los derechos humanos en conexión con las operaciones para el mantenimiento de la paz puede abordarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, para analizar la forma en que las operaciones para el mantenimiento de la paz se han convertido en la actualidad en un mecanismo al servicio de la protección y promoción de los derechos humanos como forma de atemperamiento o solución del conflicto sobre el que se proyecta la operación. En segundo lugar, desde la perspectiva de la protección y respeto de los derechos humanos *del personal* al servicio de la operación y *por el personal* de la operación.

Ambas dimensiones revisten un gran interés, pero obedecen a planteamientos radicalmente distintos. Si en el primero de los supuestos se analiza el elemento competencial y estructural de las operaciones para el mantenimiento de la paz desde la perspectiva de su acción a favor de la promoción y protección de los derechos humanos por los protagonistas de la crisis que se pretende superar, en el segundo de los planos, por el contrario, el respeto de los derechos humanos se analiza fundamentalmente desde la perspectiva del respeto de los mismos referido a los componentes de la Misión, bien para establecer garantías del disfrute de sus propios derechos¹¹ bien para definir pautas de comportamientos jurídicamente exigibles a cualquiera de ellos a fin de que respeten los derechos humanos de la población asentada en el ámbito espacial en que la Misión opera.

En el presente trabajo nos centraremos exclusivamente en el primero de los planos, puesto que es en él donde más claramente se proyecta la relación paz y derechos humanos a la que nos venimos refiriendo.

3. Por razones distintas tampoco se analizan en nuestro trabajo ciertas operaciones sobre el terreno que en materia estrechamente vinculada con los derechos humanos vienen

^{9 bis} Vid. A. ROBERTS, «Humanitarian war: military intervention and human rights», en *International Affairs*, vol. 69/3 (1993), pp. 425-449.

¹⁰ Para una visión global de la problemática, vid. AMNESTY INTERNATIONAL, *Peace-Keeping and Human Rights*, Enero 1994.

¹¹ Al hilo fundamentalmente de los graves déficits de seguridad del personal que se han detectado en las nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz. En relación con este tema recuérdese la *Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado*, aprobado por la R. 49/59, de 9 de diciembre de 1994, de la Asamblea General.

estableciendo en los últimos años órganos de las Naciones Unidas distintos del Consejo de Seguridad. Se trata de *operaciones y misiones*, creadas principalmente por la Asamblea General y cuyo mandato se vincula directamente con la promoción y protección de los derechos humanos, de las que constituyen dos buenos ejemplos la *Misión Civil Internacional en Haití* (MICIVIH)¹² y la *Misión de Verificación de los derechos humanos en Guatemala* (MINUGUA)¹³. A las mismas habría que añadir, por último, la *Operación de Derechos Humanos en Ruanda*, constituida por el Alto Comisionado para los derechos humanos¹⁴.

Aunque evidentemente se trata de estructuras que actúan sobre el terreno, con fórmulas organizativas y operativas similares a las establecidas por las operaciones para el mantenimiento de la paz¹⁵ o que se desarrollan en conexión con operaciones para el mantenimiento de la paz¹⁶, no pueden ser confundidas con esta última categoría de operaciones. Y ello, fundamentalmente, porque en todos los ejemplos que se han citado está ausente un elemento esencial en cualquier operación de mantenimiento de la paz: el componente militar sin cuya presencia se desnaturalizaría el propio concepto de operaciones para el mantenimiento de la paz, con independencia de que su importancia haya sido modulada en los últimos años^{16 bis}.

Por último, y por razones similares, tampoco se abordarán en este curso, las nuevas propuestas vinculadas con la articulación de los «cascos blancos», cuya naturaleza y funciones les aleja sensiblemente de nuestro campo de interés¹⁷.

¹² Se trata de una Misión de características novedosas, no sólo por su mandato sino también por su composición, ya que en la misma se integran simultáneamente contingentes de las Naciones Unidas y de la OEA. De acuerdo con la R. 47/20 B, de 20 de abril de 1993, de la Asamblea General que autoriza su despliegue, la MICIVIH tiene como mandato el «verificar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Haití en materia de derechos humanos con miras a formular recomendaciones al respecto a fin de colaborar en la creación de condiciones de libertad y tolerancia que sean propicias para el restablecimiento de la democracia en Haití» (párrafo dispositivo 1).

¹³ Establecida por R. 48/267 de la Asamblea General, de 19 de septiembre de 1994, la MINUGUA se constituye para vigilar la aplicación del «Acuerdo Global sobre Derechos Humanos» suscrito entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en Méjico, el 29 de marzo de 1994. Después de cerrar este trabajo, el Gobierno guatemalteco y la URNG han firmado un Acuerdo de Paz global, que prevé la presencia de observadores militares que supervisarán su aplicación. A tal fin, el Consejo de Seguridad ha adoptado el 20 de enero de 1997 la R. 1094 (1997), por la que modifica el mandato y naturaleza de la MINUGUA y la transformara en una operación para el mantenimiento de la paz. En virtud de dicha resolución, que adopta sobre la base de sendos informes del Secretario General (S/1996/998) y de la propia MINUGUA (S/1996/1045, anexo), decide incorporar a la MINUGUA un grupo de 155 observadores militares y al personal médico necesario para supervisar el acuerdo sobre alto el fuego definitivo.

¹⁴ La *Operación* se desplegó en septiembre de 1994, tras el Acuerdo celebrado entre el Alto Comisionado y el Gobierno ruandés. Se le asigna un mandato amplio en materia de derechos humanos que viene a constituirlo en elemento coordinador de las restantes actividades sobre derechos humanos ya existentes (Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos y Comité de Expertos creado por el Consejo de Seguridad), al tiempo que se le asignan importantes tareas promocionales y de control. Sobre el alcance de su mandato ver el doc. A/50/743, párrafo 9, p. 4.

¹⁵ Piénsese, por ejemplo en la gran relación existente a estos efectos entre la MINUGUA y la División de Derechos Humanos de la ONUSAL, a la que luego nos referiremos.

¹⁶ Así ha sucedido respecto de la MICIVIH y la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), y en el caso de Ruanda por lo que refiere a la cooperación de la UNAMIR y la Operación de Derechos Humanos.

^{16 bis} Ello no impide, sin embargo, un tratamiento conjunto de ambas actividades. En este sentido, vid. A. S. KAMAROTOS, «Building Peace, Democracy and Human Rights: International Civilian Mission at the End of the Millennium», en *International Peacekeeping*, vol. 2/4 (1995), pp. 483-509.

¹⁷ Sobre la propuesta de los «cascos blancos», vid. la R. 49/139 B, de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1994. Ver, igualmente, el informe del Secretario General y la nota de la Secretaría contenidas, respectivamente, en los docs. A/50/203/Add.1-E/1995/Add.1 y A/50/542.

4. Por consiguiente, el presente trabajo se centrará en las siguientes cuestiones:

- 1.º la forma en que las operaciones para el mantenimiento de la paz han ido incorporando progresivamente componentes de derechos humanos;
- 2.º el alcance que el componente de derechos humanos tiene, desde una perspectiva competencial, en cada una de estas operaciones;
- 3.º la forma que en las mismas reviste el componente de derechos humanos desde una perspectiva estructural y organizativa; y
- 4.º las relaciones que las operaciones de mantenimiento de la paz que integran componentes de derechos humanos van a mantener con otras actividades de las Naciones Unidas que se desarrollan en el marco del programa general de derechos humanos de la Organización Mundial.

A estos temas dedicaremos las siguientes páginas, precedidas de una brevísima referencia a la más reciente evolución de las operaciones para el mantenimiento de la paz, sin la que difícilmente puede entenderse la inclusión en su seno de un componente de derechos humanos.

I. LAS NUEVAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

1. Las operaciones para el mantenimiento de la paz han experimentado a partir de 1988 una serie de interesantes cambios, que han permitido a un sector de la doctrina hablar de la aparición de las «operaciones para el mantenimiento de la paz de segunda generación». Terminología poco afortunada, pero que presenta la virtualidad de llamar la atención sobre el elemento diferencial que la nueva práctica del Consejo de Seguridad va a introducir en la última década en una institución ya consolidada¹⁸.

Teniendo en cuenta el objeto del presente curso, no es nuestra intención analizar en forma global y con detenimiento la nueva problemática que las operaciones para el mantenimiento de la paz suscitan en la actualidad. Ni siquiera realizar un estudio comparativo de las operaciones antes y después de 1988¹⁹. Sin embargo, sí es preciso llamar la

¹⁸ Sobre la utilización de esta nueva terminología y su alcance, vid.: G. ABI-SAAB, «La deuxième génération des opérations de maintien de la paix», en *Le Trimestre du monde*, n.º 20 (1992), pp. 87-97; B. FOUCHER, «Les opérations du maintien de la paix: bilan et interrogations», en *Ibidem*, pp. 98-104, y V.-Y. GHEBALI, «Le développement des opérations de maintien de la paix depuis la fin de la guerre froide», en *Ibidem*, pp. 67-85. Vid., igualmente, J. MACKINLAY y J. CHOPRA, «Second Generation Multinational Operations», en *The Washington Quarterly*, vol. 15/3 (1992), pp. 113-131.

¹⁹ Para una descripción de la práctica de las operaciones para el mantenimiento de la paz, vid: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, 3.ª ed., Naciones Unidas, Nueva York, 1996; y *United Nations Peace-Keeping*, Naciones Unidas, DPI/1306/Rev.4, Febrero de 1995. En relación con las operaciones para el mantenimiento de la paz, vid. las siguientes monografías: L. F. DAMROSCH, (ed.): *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993; P. F. DIEHL, *International Peacekeeping*, The John Hopkins University Press, Baltimore/Londres, 1993; W. DURCH, (ed.): *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993; I. J. RIKHYE, y K. SKJELSBÆK, (eds.): *The United Nations and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects: The Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan/International Peace Academy, Londres, 1990 y N. D. WHITE, *Keeping the Peace The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester University Press, Manchester/Nueva York, 1995. La *Académie de Droit International* dedicó a este tema su coloquio de 1992. Vid. *The Development of the role*

atención sobre algunos elementos diferenciales que tienen importantes consecuencias en el objeto de nuestro estudio y sin los que resulta difícil comprender la incorporación del componente de derechos humanos en las operaciones para el mantenimiento de la paz. En este sentido han de entenderse las consideraciones que se incluyen a continuación.

2. El recurso a las operaciones para el mantenimiento de la paz como mecanismo «alternativo» al inoperante sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta, ha generado una interesante y rica práctica que se inicia a finales de la década de los años 40 y se ha mantenido ininterrumpida —en su primera fase— hasta 1978, a pesar de la importante crisis generada por la *Operación de las Naciones Unidas en el Congo* (ONUC). A pesar de la pluralidad de formas y mandatos que han recibido las operaciones para el mantenimiento de la paz establecidas en este primer período, resulta posible identificar una serie de rasgos comunes a todas ellas, desde la triple perspectiva competencial, estructural y de los principios que inspiran sus actividades.

En el primero de los planos, el mandato atribuido a estas operaciones ha sido tradicionalmente un mandato netamente militar, vinculado esencialmente con la observación de procesos de alto el fuego o separación de fuerzas, de interposición entre tropas contendientes o, en su caso, de control de zonas de separación entre las partes enfrentadas. Dichas funciones se definen, además, en relación con un importante elemento teleológico presente en dichas operaciones, a saber: favorecer una «pacificación temporal» del conflicto armado que propicie una situación en la que se puedan llevar a cabo negociaciones paralelas, separadas de la operación para el mantenimiento de la paz, que permitan llegar a un arreglo político del conflicto. Se trata, en todo caso, de una actividad que se va a proyectar sobre conflictos de inequívoca dimensión internacional, en los que se enfrentan al menos dos Estados claramente diferenciados.

of the Security Council. Peace-Keeping and Peace-Building, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993. Respecto de los cambios acaecidos en las operaciones para el mantenimiento de la paz, vid.: M. R. BERDAL, «Whither UN peacekeeping» en *Adelphi Paper*, 281, 1993; J. Q. BLODGETT, «The future of UN Peacekeeping» en *The Washington Quarterly*, vol. 14/1 (1991), pp. 207-220; G. BOUTROS-GHALI, «UN peace-keeping in a new era: a new chance for peace» en *The World Today*, vol. 49/4, April 1993, pp. 66-69; P. F. DIEHL y C. KUMAR, «Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace-keeping Forces» en *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 22/4 (1991), pp. 369-375; M. DOYLE e I. JOHNSTONE (eds.), *Multidimensional Peacekeeping: Lessons from Cambodia and El Salvador*, International Peace Academy, New York, 1995; M. FLORY, «L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix» en *Politique étrangère*, 1993/3, pp. 633-640; M. GOULDING, «The evolution of United Nations peacekeeping», en *International Affairs*, vol. 69/3 (1993); A. JAMES, «Internal Peace-keeping: A Dead End for the UN?» en *Security dialogue* 1993, vol. 24/4, pp. 359-368; R. JOHANSEN, «UN peacekeeping: the changing utility of military force» en *Third World Quarterly*, vol. 12/2 (1990), pp. 53-70; S. LAUTENSACH, «UN and Peace-keeping—An Evolving Concept», en *Peace Research Reviews*, vol. XIII, n.º 2 (1994); W. H. LEWIS, «Peacekeeping: the deepening debate» en *Strategic Review*, vol. XXI, n.º 3, 1993, pp. 26-32; F. PAGANI, «Nuovi compiti per le forze di pace dell'Onu» en *Politica internazionale*, 1991/2-3, pp. 51-60; R. PARIS, «United Nations peacekeeping after the cold war» en *Defence Yearbook 1991*, pp. 267-282; M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 17 (1995), pp. 61-78; M. RENNER, «Critical juncture: The Future of Peacekeeping» en *Worldwatch Paper 114*, mayo 1993; L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, «Las operaciones de mantenimiento de la paz: aspectos actuales», en F. MARIÑO MENÉNDEZ, (ed.) *Balace y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1996, pp. 189-203; B. URQUHART, «The Future of Peace-Keeping» en *Netherlands International Law Review*, vol. XXXVI 1989/1, pp. 49-56; F. VILLAR y ORTIZ DE URBINA, «El sistema de mantenimiento de la paz de la ONU, cincuenta años después de su creación», en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, op. cit.,

Como corresponde a este modelo competencial, las operaciones establecidas hasta 1978 responden a un modelo estructural único, identificado con un componente militar —los «cascos azules»— a los que, como regla, se va a confundir con la propia operación.

Por último, desde la perspectiva de los principios, las operaciones para el mantenimiento de la paz se han caracterizado por la presencia de un conjunto de elementos irrenunciables, que cabe reconducir a los siguientes: *i*) la exigencia del consentimiento de las partes interesadas para constituir y desplegar la operación, apreciándose igualmente la primacía reconocida al principio de la cooperación; *ii*) la necesidad de garantizar la imparcialidad y neutralidad de la operación para el mantenimiento de la paz en el ejercicio de sus funciones y en sus relaciones con las partes contendientes; y *iii*) la prohibición del uso de la fuerza por parte del personal militar integrado en la operación, salvo en caso de legítima defensa.

Este modelo, consolidado en la práctica de la ONU durante tres décadas, experimenta —sin embargo— un importante declive en la década de los 80 tras la constitución de la *Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano* (FPNUL) en marzo de 1978. A partir de dicho momento tiene lugar un proceso de parálisis, si no de franco retroceso, no sólo porque en los siguientes diez años no se constituyó ninguna nueva operación sino —sobre todo— por el fracaso en que incurrió la ONU al intentar poner en marcha una operación de este tipo encargada de vigilar la aplicación efectiva de los Acuerdos de Camp David.

3. Frente a este panorama negativo, que podía hacer pensar en una entrada en vía muerta de las operaciones para el mantenimiento de la paz, a partir de 1988 tiene lugar un importantísimo proceso de fortalecimiento de las mismas, que se ha mantenido hasta la actualidad. Así, desde abril de 1988, fecha de constitución de la *Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas para el Afganistán y el Pakistán* (UNGOMAP), el Consejo de Seguridad ha autorizado la constitución de más de veinte nuevas operaciones en tan sólo ocho años²⁰. Cifra que adquiere su auténtico significado si se la compara con

pp. 25-40; D. WARNER (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Kluwer, The Hague, 1995; y N. D. WHITE, «U.N. Peacekeeping -Development or Destruction?» en *International Relations*, vol. XII, n.º 1 (1994), pp. 129-158

²⁰ Las Operaciones constituidas a partir de 1988, por orden de creación, son las siguientes: Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán (UNGOMAP); Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG); Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I); Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT); Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA); Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM); Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II (UNAVEM II); Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL); Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO); Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC); Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR); Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC); Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I); Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ); Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II); Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Ruanda (UNOMUR); Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG); Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL); Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH); Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR); Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou (UNASOG); Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán (MONUT); Operación de las Naciones Unidas para el restablecimiento de la confianza en Croacia (ONURC); Fuerza de Despliegue Preventivo de las

las trece operaciones desplegadas en los primeros treinta años (1948-1978), excluyen- do el paréntesis de una década entre la FINUL y la UNGOMAP²¹.

Sin embargo, este incremento cuantitativo de las operaciones para el mantenimien- to de la paz no tendría una especial significación si no fuera acompañado de un impor- tante cambio cualitativo en el concepto de operación. Así, junto al modelo clásico de operación para el mantenimiento de la paz, que sigue siendo utilizado por el Consejo de Seguridad, aparece un nuevo concepto de operación que se va a caracterizar, por lo que ahora nos interesa, por la aparición de un conjunto de rasgos diferenciales a los que nos referiremos a continuación brevemente.

El primero de estos elementos se centra en la dimensión teleológica de las opera- ciones. Así, frente al fin tradicional perseguido por las mismas, las nuevas grandes ope- raciones establecidas en la última década responden a un objetivo distinto. En ellas no se trata ya de establecer una medida militar disuasoria, de carácter provisional, que fa- vorezca, mediante una pacificación temporal, condiciones que posibiliten una paralela solución política de los problemas sustantivos que subyacen al conflicto. Por el contra- rio, nos encontramos ante un mecanismo que coadyuva a la aplicación de un plan de solución previamente pactado, bien sea mediante la aplicación de planes o programas de creación de un nuevo Estado²², bien mediante la aplicación de Acuerdos de paz y re- construcción nacional en un Estado debastado por un conflicto bélico ancestral²³. Ca- racterística que está incluso presente, aunque sea en forma parcial, en el antiguo man- dato de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM). Así pues, estas nuevas operaciones se caracterizan por su conexión con el concepto de construcción y reconstrucción nacional, y —lo que ahora más nos interesa— con conflictos inequívo- camente internos. De esta manera, especialmente en el proceso de aplicación de planes y acuerdos de paz en el interior de un Estado en crisis o en descomposición, las ope- raciones para el mantenimiento de la paz van a tener que hacer frente a situaciones y rea- lidades totalmente desconocidas para las operaciones tradicionales. La incidencia de este fenómeno en la definición de la competencia material de las nuevas operaciones y en su estructura es, pues, inevitable.

Naciones Unidas (UNPREDEP), Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), Ad- ministración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UN- TAES) y Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka (MONUP).

²¹ Se trata de las siguientes operaciones: Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT); Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UN- MOGIP); Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I); Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL); Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC); Fuer- za de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF); Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM); Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP); Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP); Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (UNIPOM); Se- gunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II); Fuerza de las Naciones Unidas de Obser- vación de la Separación (FNUOS); y Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL).

²² Así, el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas, para el Período de Transición, en Namibia (GA- NUPT) y la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO).

²³ En este sentido la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM); la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL); la Autoridad Provisional de las Na- ciones Unidas en Camboya (APRONUC); la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONU- MOZ); o la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL).

En efecto, las operaciones para el mantenimiento de la paz a que venimos haciendo referencia se caracterizan, en segundo lugar, por la gran ampliación del ámbito material de su mandato. Así, junto al clásico componente militar han hecho su aparición un importante componente de policía y, sobre todo por lo que ahora nos interesa, un interesante componente civil en el que se van a integrar funciones tales como la asistencia humanitaria, la colaboración en los procesos de repatriación y reasentamiento de refugiados, la reconstrucción de infraestructuras, la asistencia técnica y la supervisión en procesos electorales, la asistencia en el proceso de reconstrucción institucional del Estado o, por último, la promoción y protección de los derechos humanos. Función, esta última, que también se ha visto incorporada en ocasiones al componente de policía.

Surge de este modo una dimensión *multifuncional* de las nuevas Operaciones que, sin duda, es enormemente novedosa, ya que ofrece un modelo de mandato plural y diversificado, ajeno hasta fechas recientes a esta institución. Sin embargo, el dato más característico de este nuevo mandato en su dimensión material no lo constituye únicamente su multifuncionalidad, sino —en especial— el *carácter integrado del mandato*. O, lo que es lo mismo, el hecho de que en las operaciones más destacadas cada uno de los elementos del mandato no se concibe en sí mismo y separado de los demás, sino —más bien al contrario— en estrecha conexión y coordinación, no siendo posible entender ninguno de ellos sino a la luz de la eficaz ejecución de los restantes. Se trata, pues, de engranajes parciales que sirven al funcionamiento de una maquinaria única: el plan de paz o reconstrucción nacional a cuya ejecución responde la propia existencia de la operación. En este marco, es evidente que el papel atribuido a la problemática de los derechos humanos en unos procesos de reconciliación nacional y de reconstrucción institucional y política del Estado, ha de ser necesariamente central, como corresponde a su naturaleza integradora referida a la creación de condiciones de confianza social.

Por último, los cambios operados en el ámbito material se han reflejado igualmente en el plano estructural. Y así, desde el punto de vista de su composición, las nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz se van a caracterizar por la aparición, junto al tradicional componente militar, de nuevas categorías de personal que se integran en el componente de policía civil y en el componente civil en sentido estricto. Va a ser en estos componentes donde hacen su aparición las nuevas estructuras al servicio de la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente —como luego veremos— en el componente civil. Por otro lado, y al igual que antes señalábamos respecto del mandato, la nueva estructura diversificada de estas operaciones va a responder al modelo de la integración, con una fuerte presencia del elemento civil. Y así, amén de las fórmulas de coordinación y cooperación de los distintos componentes, las nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz van a introducir un modelo de mando único sobre el terreno que se superpone e integra a las tres categorías de componentes señaladas. Mando que —como regla— recae sobre un civil, el Representante Especial del Secretario General que, al menos formalmente, garantiza la unidad de acción.

Se define de este modo un nuevo modelo de operaciones para el mantenimiento de la paz que, sin embargo, sigue respondiendo en general a los mismos principios de actuación a los que se hizo referencia con anterioridad en relación con el consentimiento de las partes interesadas, la imparcialidad y neutralidad de la operación y la regla general de prohibición del uso de la fuerza salvo en los casos de legítima defensa.

Es en este nuevo modelo de *operación para el mantenimiento de la paz de concepto integrado*²⁴ donde van a hacer su aparición, como regla, los nuevos componentes vinculados con la promoción y protección de los derechos humanos.

II. LA INCORPORACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

1. La incorporación de la problemática de los derechos humanos a las nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz no se ha producido de manera sistemática y uniforme. Por el contrario, es el resultado de la adecuación de las sucesivas operaciones a las necesidades concretas derivadas de sus respectivos mandatos y, en particular, de los planes y acuerdos de paz a cuya aplicación sirven cada una de las operaciones que analizaremos a continuación.

2. Aunque se ha señalado con anterioridad que la inclusión de la problemática de los derechos humanos está vinculada a las nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz que surgen a finales de la década de los 80, es preciso destacar la existencia de un antecedente significativo: el *Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición* (GANUPT). Dicho *Grupo*, creado en virtud de la R. 435 (1978) del Consejo de Seguridad, se configura como un instrumento de aplicación del Plan de las Naciones Unidas para la independencia de Namibia. Por consiguiente, su constitución, estructura y mandato no pueden entenderse sino en el marco de los cambios acaecidos en la acción de las Naciones Unidas respecto de la cuestión de Namibia²⁵.

²⁴ Para un estudio detallado de esta nueva categoría de operaciones, vid. nuestro trabajo (aún no publicado): *Las operaciones para el mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995.

²⁵ La cuestión de Namibia ha dado lugar a una abundantísima bibliografía. Para una visión de conjunto de la acción de la ONU en relación con Namibia, vid., en particular R. BARSOTTI, «In tema di amministrazione diretta di territori non autonomi da parte dell'ONU: il caso della Namibia», en *Comunicazioni e Studi*, vol. 16 (1980), pp. 53-135; J. R. BOOH, *La décolonisation de la Namibie: un mandat usurpé*, Les Publications Universitaires de Paris, 1982; C. CADOUX, «L'Organisation des Nations Unies et le problème de l'Afrique australe. L'évolution de la stratégie des pressions internationales», en *AFDI*, 1977, pp. 127-175; J. A. CARRILLO SALCEDO, «Un caso de descolonización: el Territorio del Sudoeste africano», en *REDI*, 1967/3, pp. 417-428; id., «La cuestión de Namibia ante el Tribunal Internacional de Justicia», en *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Federico de Castro*, Madrid, 1976, tomo I, pp. 365-396; H. CUADRA, *La polémica sobre el colonialismo en las Naciones Unidas. El caso de Namibia*, UNAM, México, 1975; R. HIGGINS, «La Cour Internationale de Justice et le Sud-Ouest africain. Portée de l'arrêt», en *Revue de la Commission Internationale de Juristes*, Tomo VIII-1 (1967), pp. 3-38; T. HUARAKA, «New Documentary evidence on the question of Namibia: the South West Africa cases revisited», en *The Indian Journal of International Law*, 1982/1, pp. 106-125; L. LUCCHINI, «La Namibie: une construction des Nations Unies», en *AFDI*, 1969, pp. 355-374; P. D. MAYNARD, «Namibia, South Africa and the Walvis Bay dispute», en *Yale Law Journal*, 1980/5, pp. 903-922; NATIONS UNIES: *La Namibie: Une responsabilité unique de l'Organisation des Nations Unies. Historique des mesures prises par l'Organisation des Nations Unies en faveur de la liberté et de l'indépendance de la Namibie*, Nueva York, 1980; E. OSIEKE, «Admission to Membership in International Organizations: The Case of Namibia», en *BYIL*, 1980, pp. 189-229; E. PÉREZ VERA, «La sentencia del TIJ sobre el Sudoeste africano y la XXI Asamblea general de las Naciones Unidas», en *REDI*, 1967/2, pp. 247-268; A. PIGRAU SOLE, «El proceso de libre determinación de Namibia», en *REDI*, 1990/1,

En este sentido, su mandato, que consiste en asistir al Representante Especial del Secretario General para Namibia en el cumplimiento de las funciones que le habían sido asignadas por el Consejo de Seguridad en la R. 431 (1978) y asegurar en un futuro próximo la independencia de Namibia mediante elecciones libres bajo la supervisión y el control de las Naciones Unidas²⁶, no pudo hacerse efectivo con carácter inmediato. En buena medida por las reticencias del Gobierno sudafricano y las incidencias que en la situación de Namibia tuvo la crisis interna de Angola. Así, sólo tras el acuerdo global respecto de la situación en el África Austral y la retirada de tropas cubanas de Angola, se produce un cambio en los planteamientos sudafricanos que permiten al Secretario General propiciar un acuerdo para la aplicación de la R. 435 (1978) y la puesta en marcha del GANUPT²⁷.

Ello se va a producir tras la firma del Protocolo de Brazaville²⁸, que constituye la base de la R. 629 (1989), de 16 de enero, del Consejo de Seguridad, en la que se fija la fecha del 1 de abril de 1989 para el comienzo de la aplicación de la R. 435 (1978) y el despliegue del GANUPT en territorio de Namibia²⁹. Su finalidad y el momento en que efectivamente empieza a desarrollarse la Operación la sitúan en el marco de la nueva categoría de operaciones a que nos hemos referido con anterioridad y en la primera de aquellas que —aunque en forma indirecta— incorpora la problemática de los derechos humanos.

En efecto, aunque el GANUPT no incluye en su mandato una competencia específica y de alcance general en el ámbito de los derechos humanos, sí contempla funciones colaterales en que dicha problemática está latente, en particular las relativas a la repatriación de refugiados y exiliados, la liberación de presos y detenidos, así como la supervisión de la actividad policial y del proceso electoral. Cuestión, esta última, en que ocupó un papel determinante la supervisión del proceso de abolición de la legislación sudafricana que incorporaba contenidos vinculados con la segregación racial. Por último, no puede olvidarse tampoco que, al igual que sucede con la MINURSO, el GA-

pp. 43-80; H. J. RICHARDSON, «Constitutive questions in the negotiations for the Namibian independence», en *AJIL*, 1984/1, pp. 76-120; S. SLONIM, *South West Africa and the United Nations: an International Mandated in Dispute*, Jhon Hopkins University Press, Baltimore, 1973; R. ZACKLIN, «The Problem of Namibia in International Law», en *RCADI*, vol 171, 1981-I, pp. 229-339.

²⁶ R. 435 (1978), párrafo dispositivo 3.

²⁷ La solución definitiva del conflicto se produce con la adopción del acuerdo de 22 de diciembre de 1988 sobre el África austral, celebrado respectivamente por la República Popular de Angola, la República Sudafricana y la República de Cuba, y el acuerdo sobre la retirada de las tropas cubanas de Angola celebrado entre Angola y Cuba. El Consejo de Seguridad, que en su R. 601 (1987), de 30 de octubre, había afirmado que «todas las cuestiones vinculadas a la aplicación de su resolución 435 (1978) ya han quedado resueltas», tomó nota en su R. 628 (1989), de 16 de enero, de los acuerdos antes citados. A partir de la solución del conflicto el Consejo instó a las Partes interesadas a que cooperen con el Secretario General a fin de garantizar el despliegue del GANUPT, en especial mediante la adopción de un alto el fuego entre Sudáfrica y la SWAPO. A tal efecto, autorizó al Secretario General a negociar un alto el fuego [R. 601 (1987), párrafo dispositivo 5, y R. 629 (1989), párrafo dispositivo 2], que se aplicó *de facto* desde agosto de 1988 y que entró en vigor formalmente el 1 de abril de 1989. Para una descripción de la evolución del proceso negociador que puso fin al conflicto de Namibia, vid. S/20412, párrafos dispositivos 3-32, pp. 3-9. Los *Principios para alcanzar un arreglo pacífico en el África Sudoccidental* pueden consultarse en el doc. S/20412, anexo, pp. 22-23.

²⁸ Para el texto del Protocolo vid. Doc. S/20325, anexo.

²⁹ R. 629 (1989), párrafo dispositivo 1.

NUPT se concibe como un instrumento al servicio del ejercicio del derecho a la autodeterminación por parte del pueblo namibiano.

3. Sin embargo, no puede hablarse con propiedad de la incorporación de un auténtico componente de derechos humanos en las operaciones para el mantenimiento de la paz hasta el establecimiento de la *Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador* (ONUSAL) y de la *Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya* (APRONUC), sin duda las dos operaciones con mayor relevancia en el tema que nos ocupa y dos de las operaciones que más han influido para la definición de la nueva concepción de las operaciones para el mantenimiento de la paz. Su especial significación exige un tratamiento individualizado, aunque sea breve, de cada una de ellas.

4. El establecimiento de una operación para el mantenimiento de la paz en El Salvador se sitúa en el marco de la participación de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso de paz en Centroamérica, que se había iniciado con el *Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica* (ONUCA). Sin embargo, contrariamente a lo que sucedió respecto de Nicaragua, la actividad de mantenimiento de la paz referida a El Salvador se va a producir al margen de la ONUCA, dando lugar al establecimiento de una operación autónoma³⁰. Lo que se justifica en buena medida por la especialidad del mandato que se pretende asignar a la nueva misión, que supera ampliamente el mandato típicamente militar de la ONUCA.

En efecto, el establecimiento de la ONUSAL, con independencia de su vinculación con el proceso general de pacificación de Centroamérica, no puede entenderse sino como el resultado de las negociaciones directas entre el Gobierno Salvadoreño y el FMLN, que se van a plasmar en un conjunto de Acuerdos que definen el arreglo de paz para dicho país. En este marco, el objetivo de la ONUSAL no es otro que garantizar la verificación internacional del cumplimiento de tales acuerdos, con el fin de contribuir al establecimiento de condiciones que permitan el restablecimiento de la paz. Y para ello, la nueva operación —contrariamente a lo que sucede en la ONUCA— responde a un modelo complejo e integrado, en el que se incorporan componentes de muy distinta naturaleza y en el que la verificación de la desmovilización y la entrega de armas por parte del FMLN no constituye sino un pequeño elemento³¹.

³⁰ Este tratamiento autónomo de la situación en El Salvador se produjo a pesar de que la misma forma parte integrante de la solución global para Centroamérica. Así, en el marco de los buenos oficios ejercidos por el Secretario General se abordó el tema del arreglo de paz en El Salvador y la situación en dicho país se recoge indirectamente en diversos documentos sometidos por el Secretario General, Pérez de Cuéllar, al Consejo de Seguridad. La participación de aquél en los contactos oficiosos y en las negociaciones oficiales mantenidas por el Gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (en adelante FMLN) son acogidas ya con beneplácito por el Consejo de Seguridad en la R. 654 (1990), de 4 de mayo (vid. preámbulo, párrafo segundo, y p.d. 3). Por otro lado, la previsión de que las Naciones Unidas intervengan en la verificación del proceso de paz en El Salvador se contemplaba ya en el Acuerdo de Ginebra de 4 de abril de 1990 (A/46/551-S/23128, Anexo, p. 2).

³¹ La necesidad de que la nueva Operación para el mantenimiento de la paz se establezca conforme a un modelo integrado y no meramente de acciones adicionadas aparece claramente reflejado en los informes presentados por el Secretario General desde el inicio de sus actividades conducentes a la constitución de ONUSAL. Así, en el doc. A/45/706-S/21931, afirmaba: «A mi juicio, estas tareas se establecen como componentes esenciales de una solución pacífica al conflicto salvadoreño y, a fin de garantizar una coordina-

Surge de este modo una operación enormemente novedosa en la que concurren elementos de notable interés para la definición de las operaciones de concepto integrado y en la que —de forma destacada— va a hacer su aparición un componente de derechos humanos que ha constituido el eje de la operación.

La participación de las Naciones Unidas en el proceso de paz en El Salvador se configuró desde los primeros momentos como uno de los elementos básicos de las negociaciones mantenidas entre el Gobierno Salvadoreño y el FMLN bajo los auspicios del Secretario General. Y en tal sentido se prevé que la Organización Mundial realizará «diversas tareas relacionadas con la vigilancia de una cesación del enfrentamiento armado, la verificación del respeto a los derechos humanos y la vigilancia del (...) proceso electoral», y que el comienzo de las mismas tendría lugar a la mayor brevedad posible.

Sobre dicha base, el Secretario General³² inició ya desde septiembre de 1990, antes incluso de la firma de los primeros acuerdos de paz, diversas actividades tendentes a evaluar la situación local y a poner en marcha los preparativos adecuados para que las funciones antes reseñadas pudieran comenzar a desempeñarse por las Naciones Unidas tan pronto como las circunstancias lo permitieran, lo que implicaba —en principio— el cese del enfrentamiento armado entre el Gobierno y la guerrilla³³. Estas actividades, que se centraron originariamente en torno a la problemática de los derechos humanos, se extendieron, incluso, al establecimiento de «una pequeña oficina preparatoria» en El Salvador, cuyas principales tareas consistieron en «[l]a planificación de las actividades de verificación de los derechos humanos, la formulación de procedimientos, el establecimiento de contactos con organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, y la ejecución de un programa de información pública»³⁴.

Dicha oficina, que fue posteriormente absorbida por la ONUSAL, trabajó además en estrecha colaboración con la *misión preparatoria técnica* enviada por el Secretario General a El Salvador en marzo de 1991, cuyo mandato se centró en la preparación de un plan operacional para la nueva Misión de mantenimiento de la paz. El resultado de estos trabajos serían los docs. S/22031 y S/22494 sobre cuya base se establecieron las estructuras esenciales de la ONUSAL³⁵.

Aunque la participación de la ONU en el proceso de verificación en El Salvador no había de comenzar sino tras la entrada en vigor de un acuerdo formal de alto el fuego, de desmovilización del FMLN y de reestructuración de las Fuerzas Armadas, las con-

ción apropiada sobre el terreno y la utilización racional de los recursos, debería establecerse una operación integrada bajo la autoridad del Consejo de Seguridad» (párrafo 26, p. 8). En una línea similar, vid. S/22031, párrafo 6, p. 2.

³² Vid. la propuesta del Secretario General en el doc. S/21717. El consentimiento del Consejo le fue comunicado por Carta de su Presidente de 6 de septiembre de 1990 (vid. S/21718).

³³ En relación con la evolución del proceso negociador bajo los auspicios del Secretario General, así como los prolegómenos del establecimiento de ONUSAL ver los informes del Secretario General contenidos en los docs. A/45/706-S/21931 (en especial párrafos 22-28, pp. 6-8 y anexo I, pp. 11-13), S/22031 y S/22494.

³⁴ S/22031, párrafo 11, p. 3.

³⁵ En relación con la «misión preliminar» y sus recomendaciones al Secretario General, vid. A/45/1055-S/23037, *Primer Informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*, párrafos 2 y 3, pp. 2-3.

diciones imperantes en el país y la petición expresa de las partes³⁶, motivaron un adelanto en la decisión del Consejo de Seguridad, que mediante la R. 693 (1991), de 20 de mayo, decide el establecimiento de la *Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)* antes del alto el fuego efectivo.

Con esta medida, que se traduce *de facto* en una prueba de buena voluntad hacia las partes, el Consejo de Seguridad no pretende sino dinamizar el proceso de negociación, parcialmente paralizado en dicha fecha³⁷, favoreciendo paralelamente la aplicación del primero de los acuerdos materiales alcanzado por las partes, cuya importancia para el proceso de pacificación era contemplado como esencial: el Acuerdo sobre Derechos Humanos firmado en San José de Costa Rica el 26 de julio de 1990³⁸.

De esta manera, la ONUSAL se configura inicialmente como una mera misión de verificación en materia de derechos humanos, circunstancia que —sin embargo— no debe inducir a error, ya que el mandato de la Misión fue inmediatamente ampliado al

³⁶ Vid. S/22494, párrafo 7, pp. 2-3. El Secretario General, en su informe S/22031, había recomendado que «[a] la espera de que se celebren otros acuerdos, (...) como primer paso hacia el establecimiento de una operación integrada, se establezca el componente de verificación de derechos humanos de la ONUSAL tan pronto como se hayan concluido los preparativos necesarios sobre el terreno y, en particular, se haya determinado en qué medida las tareas de la Misión pueden ejecutarse en ausencia de un acuerdo de cesación del fuego; se haya contratado el personal necesario para una operación tan compleja, para la cual no existe precedentes en los anales de las Naciones Unidas; y se hayan celebrado arreglos satisfactorios con el Gobierno y con el FMLN para asegurar el despliegue en condiciones de seguridad y el funcionamiento eficaz de la ONUSAL» (párrafo 8, p. 3).

³⁷ Vid. R. 693 (1991), párrafo dispositivo 5. El alcance material de las negociaciones queda claramente de manifiesto en el noveno párrafo del preámbulo: «*Exhortando* a ambas partes a que continúen las negociaciones actuales con urgencia y con flexibilidad, en un formato concentrado en los temas convenidos en el Orden del Día de Caracas, con miras a conseguir, con carácter de prioridad, un acuerdo político sobre las fuerzas armadas y los acuerdos necesarios para poner fin a la confrontación armada, y con miras a conseguir después, lo antes posible, un proceso que conduzca al establecimiento de las condiciones y garantías necesarias para reintegrar a los miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, dentro de un marco de legalidad total, en la vida civil, institucional y la política del país». Estos elementos, básicamente, han definido con posterioridad las sucesivas ampliaciones del mandato de ONUSAL.

³⁸ El propio Secretario General en su informe S/22494 había señalado que su propuesta de constituir ONUSAL antes del alto el fuego («... surge de la esperanza y de las expectativas de que con las actividades de verificación de las Naciones Unidas disminuirá la violencia que afecta las vidas de la población en El Salvador» (párrafo 3, p. 2). Por su parte, el Director de la División de Derechos Humanos señaló en su Primer Informe que «(...) No ha sido (...) casual la importancia otorgada por las partes a este tema en la negociación, el hecho de que el primer acuerdo de la misma se refiera a los derechos humanos y el que ONU-SAL inicie sus actividades verificándolos» (A/45/1055-S/23037, Apéndice, párrafo 8, *in fine*, p. 7). Para tener una visión adecuada de la importancia que la problemática de los derechos humanos tenía y sigue teniendo en la solución del conflicto salvadoreño, baste con recordar el alto grado de violaciones de los mismos que han venido siendo denunciadas ante diversas instancias internacionales, fundamentalmente en las dos últimas décadas. Por limitarnos a la ONU, baste con recordar que la Comisión de Derechos Humanos había establecido ya en 1980 un procedimiento público especial que se prolongó hasta 1990. En relación con este procedimiento ver nuestro trabajo *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales. Estudio de los procedimientos públicos especiales*, Editorial de la Universidad Complutense, Madrid, 1988, Tomo II, Capítulo IV, pp. 809-855, y J. A. PASTOR RIBRUEJO, «La función del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el caso de El Salvador», en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 1985/2, pp. 5-16. Paradójicamente el procedimiento se dió por terminado en 1991, siendo sustituido por un nuevo mandato que se encontraba a caballo entre los procedimientos públicos especiales y los servicios consultivos y de asistencia técnica. Finalmente, en 1995 la Comisión de Derechos Humanos ha adoptado la decisión de establecer un programa de simple asistencia técnica.

hilo de la negociación de los sucesivos Acuerdos de Paz³⁹. Sin embargo, ello no ha desmerecido en absoluto el papel que a este específico componente se reserva en el mandato de la ONUSAL, que se va a reflejar tanto en el alcance del mismo como en la creación en su seno de la *División de Derechos Humanos*, cuya función de eje en la actividad de la Operación no admite duda alguna.

Por último, el destacado papel asignado a los derechos humanos en la ONUSAL se ha puesto igualmente de manifiesto en el momento de la terminación del mandato y la retirada de la Misión. En relación con este tema es preciso destacar que la finalización de la ONUSAL no implica la retirada de las Naciones Unidas del territorio salvadoreño y su alejamiento del proceso de reconciliación y reconstrucción nacional⁴⁰. Por el contrario, la Organización mundial ha garantizado su presencia ulterior mediante servicios de asistencia técnica en los que ocupan un lugar destacado los programas de desarrollo y de derechos humanos. En relación con este último aspecto, la continuidad de los trabajos emprendidos por las Naciones Unidas se asegura mediante el proyecto de instalar en El Salvador una Oficina de derechos humanos dependiente del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de forma similar a la establecida con anterioridad en Camboya.

5. Por su parte, la creación de la *Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya* responde a un modelo más ambicioso que el de la ONUSAL, lo que va a reflejarse incluso en la propia denominación de la Operación.

En efecto, la APRONUC se inserta en un proceso de reconciliación nacional cuyo punto de partida lo constituyen la Conferencia de París y la «Declaración de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Camboya», de 29 de agosto de 1990⁴¹. Dicho proceso va a plasmarse en los *Acuerdos de París*, de 23 de octubre de 1991, que definen el proceso de paz y estructuran el mandato de la APRONUC⁴², que fue finalmente creada por el Consejo de Seguridad mediante la R. 745 (1992), de 28 de febrero⁴³.

³⁹ Dichas ampliaciones se produjeron mediante las resoluciones 729 (1992), de 14 de enero, y 832 (1993), de 27 de mayo, ambas del Consejo de Seguridad.

⁴⁰ La necesidad de mantener la presencia de las Naciones Unidas, de forma que se consoliden los logros obtenidos por la ONUSAL, ha sido señalada por el propio Secretario General. Vid., en particular, S/1994/1212, párrafo 30, p. 9 y S/1994/1000, párrafo 57, *in fine*, p. 14. En el mismo sentido, el Consejo de Seguridad instó al Secretario General a que «en consulta con los organismos especializados competentes, elabore las modalidades para la prestación de asistencia a El Salvador, dentro del marco de los Acuerdos de Paz, en el período posterior a la ONUSAL» [vid. R. 920 (1993), párrafo dispositivo 14, y R. 961 (1994), párrafo dispositivo 10].

⁴¹ Vid. Doc. S/21689, Anexo.

⁴² Bajo la denominación de Acuerdos de París se incluyen tres instrumentos, a saber: el *Acuerdo sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya*, el *Acuerdo sobre la soberanía, la independencia, la integridad e inviolabilidad territoriales, la neutralidad y la unidad nacional de Camboya* y la *Declaración sobre la rehabilitación y la reconstrucción de Camboya*. El texto de estos tres instrumentos, así como el del *Acta Final* de la Conferencia de París, puede consultarse en el doc. S/23177. El Proyecto de Acuerdos había sido elaborado por los dos copresidentes de la Conferencia y por los representantes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Vid. S/22059). El texto final de los Acuerdos recoge de forma casi literal dicho proyecto, salvo una pequeña variación referida a las relaciones entre la APRONUC y el Consejo Nacional Supremo a la que se hará referencia en el lugar oportuno.

⁴³ En relación con la APRONUC, vid.: Y. AKASHI, «Eyewitness. The Challenge o Peacekeeping in Cambodia», en *International Peacekeeping*, vol. 1/2 (1994), pp. 204-215; Lessons for Complex Peacekeeping», en *International Peacekeeping*, vol. 1/1 (1994), pp. 117-147; P. ISOART, «L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge», en *RGDIP*, 1993/3, pp. 645-687; id., «La difficile paix au Cambodge», en *AFDI*, 1990, pp. 267-297;

Concebida para la aplicación de un plan de paz y reconstrucción nacional previamente pactado entre las partes, la APRONUC representa la asunción por una operación de auténticas funciones de administración del territorio sobre el que opera, de acuerdo con un complejo sistema que prevé el respeto del principio de soberanía de Camboya —representado por el Consejo Nacional Supremo (CNS)—⁴⁴ junto con el establecimiento de técnicas de coordinación de la APRONUC con dicho Consejo. Estas técnicas, basadas en un principio de delegación en virtud del cual «el CNS delega en las Naciones Unidas todas las facultades necesarias para garantizar la aplicación del Acuerdo»⁴⁵, se han transformado en la atribución a la APRONUC de un poder general de supervisión de todas las actividades que se desarrollaron en Camboya durante el período de transición, incluidas las actividades del Consejo Nacional Supremo. En virtud de las mismas, en caso de conflicto entre las partes integradas en el Consejo, y siempre que su Presidente se viera impedido para llegar a adoptar una decisión, el pronunciamiento último sobre cualquier cuestión relativa a la aplicación de los Acuerdos correspondería a la APRONUC⁴⁶.

A. NAUTIYAL, «Cambodia: a Problem of Peace and Stability», en *India Quarterly*, vol. XLVIII, n.º 4 (1992), pp. 43-50; S. R. RATNER, «The Cambodia settlement agreements», en *AJIL*, 1993/1, pp. 1-41; id., «The United Nations in Cambodia and the New Peacekeeping», en *International Colloquium on New Dimensions of Peace-Keeping*, Ginebra, 10-11 march 1994, mimeografiado; id., «The United Nations in Cambodia: A Model for Resolution of Internal Conflicts?», en L. F. DAMROSCH, (ed.): *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993, pp. 241-273, y E. ROBERT, «Les Accords de Paris sur le Cambodge», en *RBDI*, 1992/1, pp. 277-287.

⁴⁴ Vid. Doc. S/23177, pp. 6, 7 y 8.

⁴⁵ Acuerdo Título I, Sección III, art. 6 (S/23177, p. 8). Las competencias delegadas se ejercerán de conformidad con lo previsto en el Anexo I del Acuerdo. El Marco de acuerdo político amplio propuesto en su día por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, definía en la siguiente forma las relaciones entre el Consejo Nacional Supremo y la APRONUC: «7. El CNS será la encarnación de la independencia, la soberanía y la unidad de Camboya. Representará a Camboya en el exterior y ocupará el sitio de Camboya en las Naciones Unidas y sus organismos especializados y en las demás organizaciones y conferencias internacionales. 8. En su calidad de único órgano legítimo y fuente de autoridad en Camboya durante el período de transición, el Consejo Supremo Nacional, a partir del momento en que se suscriba el arreglo político amplio, delegará en la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) todas las facultades necesarias para dar efecto al acuerdo amplio, incluidas las relativas a la celebración de elecciones libres y equitativas y las vinculadas con los aspectos pertinentes de la administración de Camboya» (S/21689, p. 5).

⁴⁶ Este mecanismo de solución de controversias está definido en los siguientes términos en el Acuerdo para el arreglo político amplio: «2. Para resolver todas las cuestiones relativas a la aplicación del presente Acuerdo que puedan surgir entre el Representante Especial del Secretario General y el Consejo Nacional Supremo (CNS) se utilizarán los siguientes procedimientos: a) El CNS aconseja a la APRONUC, que atenderá a sus recomendaciones, siempre que haya consenso entre los miembros del CNS y que las recomendaciones estén en consonancia con los objetivos del presente Acuerdo; b) de no haber consenso entre los miembros del CNS pese a todos los esfuerzos que realice su Presidente, Su Alteza Real Samdech Norodom Sihanouk, el Presidente estará facultado para decidir qué recomendaciones ofrecer a la APRONUC, teniendo plenamente en cuenta las opiniones expresadas en el CNS. La APRONUC atenderá las recomendaciones siempre que estén en consonancia con los objetivos del presente Acuerdo; c) si, por cualesquiera motivos, su Alteza Real Samdech Norodom Sihanouk, Presidente del CNS y representante legítimo de la soberanía de Camboya no pudiese tomar dicha decisión, su autoridad para decidir se traspasará al Representante Especial del Secretario General. El Representante Especial tomará la decisión final, teniendo plenamente en cuenta las opiniones expresadas en el CNS; d) la autoridad conferida al CNS en el Acuerdo para tomar medidas con respecto a su ejecución será ejercida por consenso o, de no haberlo, por su Presidente, de conformidad con el procedimiento establecido en lo que antecede. En caso de que Su Alteza Real Samdech Norodom Sihanouk, Presidente del CNS y representante legítimo de la soberanía de Camboya, no pudiese tomar

En este marco, la importancia asignada a la protección efectiva de los derechos humanos aparece de forma explícita en el mandato de la APRONUC, reflejándose incluso en la R. 745 (1992), en la que el Consejo de Seguridad señala entre los objetivos básicos de la nueva Operación el «contribuir (...) a la protección de los derechos humanos fundamentales y a la garantía del derecho a la libre determinación del pueblo camboyan mediante la realización de elecciones libres e imparciales»⁴⁷. Objetivo que se ha traducido en la definición de un mandato autónomo en esta materia que, como luego se analizará, se proyecta sobre la totalidad de las actividades llevadas a cabo por la APRONUC. En el plano estructural este objetivo se ha plasmado en la creación de una *División de Derechos Humanos* que, sin embargo, no ha tenido la importancia y significación de la establecida en el seno de la ONUSAL.

La importancia atribuida por la ONU a la problemática de los derechos humanos en la solución de la crisis camboyan no puede, pues, minusvalorarse. Y ello se ha proyectado incluso más allá del período de vida de la APRONUC, siendo de destacar que tras la finalización de su mandato, el componente de derechos humanos de la Operación ha sido sustituido por una *Oficina del Centro de Derechos Humanos*⁴⁸ que se convirtió en modelo de otras experiencias similares tales como las desarrolladas posteriormente en El Salvador, Yugoslavia y Ruanda, estas últimas con características parcialmente distintas.

6. Con posterioridad se ha producido un intenso proceso de extensión del componente de derechos humanos a un buen número de las operaciones para el mantenimiento de la paz constituidas por el Consejo de Seguridad. La enumeración de las mismas es sumamente significativa: *Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental* (MINURSO), *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola* en su tercera fase (UNAVEM III), *Misión de las Naciones Unidas en Mozambique* (ONUMOZ), *Operación de las Naciones Unidas en Somalia* en su segunda fase (ONUSOM II), *Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia* (UNOMIL), *Misión de las Naciones Unidas en Haití* (UNMIH) y *Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda* (UNAMIR).

Sin embargo, la forma en que se ha producido la incorporación de dicho componente y el alcance que se ha atribuido al mismo en el mandato y en la estructura de cada una de estas operaciones varía sensiblemente entre sí y, sobre todo, respecto de los mo-

dichas medidas, por cualesquiera motivos, dicha autoridad se traspasará al Representante Especial del Secretario General, quien procederá del modo pertinente; e) en todos los casos el Representante Especial del Secretario General determinará si las recomendaciones o las medidas del CNS están en consonancia con el presente Acuerdo» (S/23177, pp. 14-15). La citada fórmula es una solución de compromiso entre la propuesta inicial, que no asigna un papel especial al Presidente del Consejo Nacional Supremo (vid. S/22059, p. 13), y la alternativa presentada por el Consejo Nacional Supremo, que retenía la facultad para adoptar la última decisión (vid. S/23066, Anexo, apartado 3, p. 3).

⁴⁷ R. 745 (1992), preámbulo, párrafo cuarto.

⁴⁸ El establecimiento de una Oficina del Centro de Derechos Humanos tras la retirada de la APRONUC había sido solicitado en su día en las conclusiones del Coloquio Internacional sobre los derechos humanos en Camboya, celebrado en Phnom Penh del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1992 (S/25124, párrafo 24, p.6). La Comisión de Derechos Humanos acordó su establecimiento en su resolución 1993/6. Sobre la constitución de la *Oficina*, vid. S/26360, párrafos 28-29. Sobre la problemática de los derechos humanos en Camboya y la acción de la ONU, vid. T. DUFFY, «Toward a Culture of Human Rights in Cambodia», en *Human Rights Quarterly*, vol. 16 (1994), pp. 82-104.

delos representados por la ONUSAL y la APRONUC. Lo que obedece, sin duda, a la propia naturaleza de estas nuevas operaciones y a su dimensión teleológica, que obliga a adaptar progresivamente sus respectivos mandatos a las necesidades y circunstancias de cada caso concreto.

Así pues, no es posible en la actualidad hablar de un único modelo de incorporación a las operaciones para el mantenimiento de la paz del componente de derechos humanos, lo que no impide —sin embargo— extraer ciertos elementos comunes del estudio comparativo de las operaciones hasta ahora mencionadas. Al estudio sistemático de dicho componente en su dimensión competencial y estructural se dedican los siguientes apartados de este trabajo.

III. ALCANCE DEL MANDATO

1. Consideraciones generales

La pluralidad de mandatos asignados a las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz se refleja igualmente en el plano de la definición del componente de derechos humanos integrado en los mismos. Así, cada una de las operaciones analizadas presenta peculiaridades al respecto, siendo imposible identificar la existencia de un modelo uniforme aplicable a todas ellas. No obstante, de su estudio comparativo cabe concluir, cuanto menos, tres consideraciones de alcance general.

En primer lugar, la existencia de mandatos sobre derechos humanos de distinto alcance, en función del mandato global de cada una de las operaciones de mantenimiento de la paz y del papel que a la protección de los derechos humanos se atribuya dentro del correspondiente arreglo de paz. En segundo lugar, el componente de derechos humanos se concibe como un mandato en evolución y no cerrado, definiéndose progresivamente al hilo de la evolución de cada una de las operaciones en las que se integra. Y, por último, el mandato de derechos humanos integrado en las operaciones para el mantenimiento de la paz incluye tanto funciones protectoras como promocionales, que no necesariamente se acumulan, dependiendo en buena medida de la intensidad de la presencia de la ONU en el territorio y del modelo al que corresponde dicha presencia representada en la Operación.

Este carácter diverso y escasamente formalizado del componente de derechos humanos no impide, sin embargo, establecer un ensayo de tipología de las competencias que a las mismas se han atribuido en dicho ámbito. Así, si las enunciemos en rango creciente de intensidad, pueden reconducirse a las siguientes categorías:

- a) operaciones con mandato humanitario que incide indirectamente en el ámbito de los derechos humanos;
- b) operaciones con mandato específico de derechos humanos de alcance exclusiva o predominantemente promocional;
- c) operaciones con mandato específico sobre derechos humanos, vinculado a la actividad policial y al sistema penitenciario;
- d) operaciones con mandato específico de alcance global sobre la situación de los derechos humanos en el territorio sobre el que opera la Misión.

Analizaremos a continuación cada una de las categorías apuntadas.

2. Operaciones con mandato incidental en el ámbito de los derechos humanos

1. En esta categoría cabe incluir a aquellas operaciones que carecen de mandato específico de derechos humanos pero a las que se asignan funciones humanitarias en el ámbito de la repatriación y reasentamiento de refugiados, la liberación de presos y detenidos y la participación en procesos electorales. Aunque respecto de las mismas no puede hablarse con propiedad de la existencia de un componente de derechos humanos, lo cierto es que las materias antes indicadas inciden directamente sobre el disfrute efectivo de tales derechos, razón por la que es frecuente encontrar referencias a estas operaciones en distintos estudios sobre la práctica de las Naciones Unidas en este ámbito, así como en los documentos elaborados por la Organización.

En este grupo cabe incluir el mandato del GANUPT, de la MINURSO y de la UNMIH, cada uno de ellos con distinto alcance y contenido.

2. Por lo que se refiere al GANUPT es de destacar que el Plan para la independencia de Namibia no incluye ningún acuerdo sobre derechos humanos, salvo las especificaciones genéricas del «Acuerdo sobre el sistema de representación proporcional aplicable a las elecciones previstas en la R. 435»⁴⁹ y los «entendimientos oficiosos sobre la cuestión de la imparcialidad»⁵⁰. Fuera de estas previsiones generales, que se refieren esencialmente a la creación de condiciones de confianza, la aproximación del GANUPT a la problemática analizada en el presente trabajo se realiza a través del componente «humanitario» integrado en su mandato general.

Bajo la denominación de mandato humanitario se incluyen dos importantes actividades del GANUPT que están relacionadas con dos de las condiciones exigidas por el Plan de Arreglo para la celebración de elecciones libres, a saber: la liberación de detenidos y presos por ambas partes en el conflicto, y la repatriación de los refugiados y exiliados namibianos. En ambos casos se trata de favorecer la participación de ambas categorías de personas en el proceso electoral y en la votación. Sin embargo, el mandato del GANUPT respecto de cada una de estas condiciones responde a parámetros diferentes.

Por lo que se refiere a la *amnistía* y a la *liberación de presos y detenidos* la competencia del GANUPT se limita a la supervisión del cumplimiento de esta obligación por ambas partes, pudiendo el Representante General formular las observaciones que estime pertinentes⁵¹. A tal fin el Representante Especial tuvo como consejero a un *Jurista independiente* designado por el Secretario General que ha ejercido sus funciones con un alto grado de autonomía. En este mismo plano ha de destacarse especialmente la constitución en septiembre de 1989 de una *Misión sobre Detenidos y Presos* que, bajo el mandato del Representante Especial y el GANUPT, realizó una misión de supervisión en Angola y Zambia en relación con diversas denuncias recibidas sobre el mante-

⁴⁹ Vid. Doc. S/17658.

⁵⁰ Vid. Docs. S/15943 y S/20635.

⁵¹ El poder de recomendación se tradujo, en la práctica, en una ampliación del concepto de amnistía bajado inicialmente por el Administrador General (vid. S/20883, párrafo 47, p. 15).

nimiento en prisión de detenidos por parte de la SWAPO⁵². Ambos países ofrecieron todo tipo de facilidades a la Misión⁵³.

Si en relación con la actividad anteriormente referida el GANUPT se limita básicamente a una actividad de supervisión respecto de la actividad sustantiva que compete a las partes en conflicto, en el segundo componente del mandato humanitario se produce una inversión de los términos, de tal forma que es al GANUPT a quien corresponde el ejercicio de la actividad principal, asumiendo las partes la simple obligación de no obstaculizar la repatriación de los refugiados y exiliados namibianos que deseen volver al país⁵⁴.

El mandato relativo a la repatriación incluye tanto la elaboración y ejecución de los programas de repatriación en Namibia como la protección de los puntos de entrada y de los centros iniciales de acogida fijados en el Plan de Arreglo. Cada una de estas funciones ha sido cumplida por un componente diferenciado, asignándose la primera al ACNUR y la segunda al componente militar⁵⁵.

3. De forma similar a lo que sucede con el GANUPT, en el caso de la MINURSO la conexión entre referéndum y operación para el mantenimiento de la paz determina el alcance de las funciones asignadas a ésta última, que van a revestir una naturaleza instrumental respecto del referéndum y que se definen paralelamente a la reglamentación del citado proceso⁵⁶. A tal fin se le atribuyen, entre otras, funciones humanitarias tendentes a la creación de condiciones de confianza entre la población, cuyo objeto es favorecer la liberación de presos así como la vuelta al territorio, para participar en el proceso previo al referéndum y en el propio referéndum, de los refugiados y otros saharauis que se encuentren en el exterior⁵⁷.

Mención especial merece, por lo que ahora nos interesa, la participación de la MINURSO en el proceso de liberación de presos cuyo control se encarga al CICR. Por su

⁵² Para el informe final de la Misión, vid. S/20883/Add. 1. En relación con la situación general de detenidos y presos vid. S/20943, párrafo 12, p. 6.

⁵³ Dicha colaboración se encuadra en el marco de lo previsto en la propuesta del Grupo de Contacto, de acuerdo con la cual «les pays voisins seront priés de faire de leur mieux pour que les dispositions des arrangements transitoires et les résultats des élections soient respectés. Ils seront également priés de donner au représentant spécial des Nations Unies et à tout le personnel des Nations Unies les moyens de s'acquiescer des tâches qui leur auront été assignées et de faciliter l'application des mesures qui seront souhaitables, le cas échéant, pour assurer la calme dans les régions frontalières» (S/12636, párrafo 12, p. 5). La necesaria cooperación de los países vecinos se ha reflejado igualmente en el informe del Secretario General que define el concepto de la operación (S/12827, párrafo 13, p. 3).

⁵⁴ Sobre el desarrollo del proceso de repatriación, vid. S/20883, párrafos 48-49, pp. 15-16.

⁵⁵ Los programas de reasentamiento han sido objeto de una actividad posterior, ajena al GANUPT, y que se desarrolla en el marco de un sistema de cooperación inter-agencias.

⁵⁶ En relación con el mandato general de la MINURSO vid. las «propuestas de arreglo» dirigidas a las partes (Doc. S/21360, Primera Parte) y el «plan de acción» definido por el Secretario General (Docs. S/21360, Segunda Parte y S/22464). Vid. igualmente el «Reglamento general para la organización y realización del referéndum del Sahara Occidental» aprobado por el Secretario General el 8 de noviembre de 1991 (Doc. S/26185, Anexo III). Para una visión de conjunto de la MINURSO, vid. W. J. DURCH, «United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara», en W. J. DURCH, *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993, pp. 406-434.

⁵⁷ Vid. S/21360, párrafo 33, b), c) y d), p. 11 (propuestas de arreglo) y párrafo 47, h) e i), p. 14 (plan de acción). La seguridad durante el proceso de retorno se asigna a la Unidad Militar de la MINURSO (vid. S/22464, párrafo 34, p. 9).

parte, la MINURSO recibe el mandato de colaborar con el mismo en el logro de dicho objetivo. Para ello, el Secretario General designó en 1991 a un *Jurista independiente* encargado de estudiar los problemas relativos al proceso de liberación⁵⁸.

4. Por último, en un plano similar al que acabamos de indicar se sitúa la *Misión de las Naciones Unidas en Haití* (UNMIH), si bien la misma no puede calificarse como una operación de concepto integrado. Creada mediante la R. 867 (1993) del Consejo de Seguridad, su mandato inicial estuvo dedicado a la «orientación y asesoramiento a la policía de Haití en todos los niveles y [la] supervis[ión] [de] la forma en que se llevan a cabo las operaciones de policía». Ampliado posteriormente mediante la R. 940 (1994), va a incluir igualmente consideraciones de derechos humanos en dos planos claramente diferenciados: la actividad de policía, a la que luego haremos referencia, y la celebración de elecciones libres tras la vuelta al país del Presidente Aristide. En este último plano corresponde a la UNMIH potenciar los componentes de derechos humanos implicados en dicho proceso.

Hace así su aparición una primera manifestación, aunque indirecta, de la problemática de los derechos humanos que, sin embargo, es ejercida por la UNMIH sobre la base de un condicionante previo. A saber: la existencia desde febrero de 1993, de la *Misión Civil Internacional para Haití* (MICIVIH), creada por la Asamblea General y en la que se integran contingentes de la ONU y de la Organización de Estados Americanos. La MICIVIH tiene un mandato general en materia de derechos humanos que le permite ejercer funciones de supervisión de la situación de los derechos humanos en Haití así como desarrollar una importante función promocional. Su existencia ha tenido como consecuencia que las escasas competencias que en materia de derechos humanos recibe la UNMIH hayan tenido que ser desarrolladas en coordinación con la MICIVIH, desdibujándose así las competencias autónomas de aquella.

3. Operaciones con mandato específico de alcance exclusiva o predominantemente promocional

1. Por competencias de naturaleza promocional han de entenderse, a los efectos que ahora nos interesan, las relativas al desarrollo de actividades de difusión, enseñanza y capacitación en el ámbito de los derechos humanos, así como las de asistencia en el proceso de creación de organismos nacionales de derechos humanos o de otros organismos implicados en el respeto de los derechos humanos. Por su propia naturaleza, se trata de funciones que rara vez aparecen de forma aislada en el mandato de una operación para el mantenimiento de la paz; por el contrario, como veremos más adelante, forman parte habitualmente del mandato general de derechos humanos atribuido a algunas operaciones o se manifiestan en conexión con otros mandatos vinculados con actividades militares o de policía. Sin embargo, este tipo de funciones promocionales han ocupado un lugar en cierta medida autónomo en, al menos, dos operaciones: la ONU-SOM II y la UNOMIL. En cada una de ellas, sin embargo, con distintas estructuras y grados de eficacia.

⁵⁸ El nombramiento recayó en el Sr. ABI-SAAB. En relación con las actividades en este terreno, vid. S/1994/819, párrafos 43-44, p. 11.

2. La función promocional en su sentido más estricto se ha manifestado de forma especial en la UNOMIL, en la que el componente de derechos humanos se define en conexión con las graves violaciones del derecho internacional humanitario acaecidas en el territorio de Liberia, especialmente por lo que se refiere a las matanzas de población civil.

Este elemento del mandato, que se traduce en la decisión del Representante Especial de «consultar con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con miras a incluir un oficial de derechos humanos en su grupo en Monrovia»⁵⁹, ha tenido como consecuencia el envío de un consultor en derechos humanos a Liberia sobre la base de cuyas recomendaciones se ha constituido una dependencia de derechos humanos en el seno de la Misión. No obstante, ha de destacarse que las funciones de la mencionada Oficina son muy limitadas, reduciéndose básicamente a una actividad promocional que sensibilice a la población liberiana sobre la importancia del respeto de los derechos humanos en el proceso de reconstrucción nacional. No dispone, sin embargo, de competencias de verificación, lo que no le ha impedido proceder a la recopilación de información para ponerla posteriormente a disposición del nuevo Gobierno surgido de las elecciones⁶⁰.

3. Frente a esta dimensión global de la función promocional, en el caso de la ONU-SOM II se va a concretar en la creación de un sistema policial y judicial respetuoso con los derechos humanos, así como en el establecimiento de un órgano nacional de derechos humanos^{60 bis}.

La atribución a la ONUSOM II de un mandato de policía relacionado con la constitución de una policía nacional somalí aparece ya mencionada como una posibilidad en el informe del Secretario General que define el concepto de la operación⁶¹. Sin embargo, la propuesta concreta sobre el alcance y contenido de este elemento del mandato no se produce hasta su tercer informe de 17 de agosto de 1993⁶², en el que se recogen ya —estrechamente relacionados— los problemas de policía, sistema judicial y penitenciario y supervisión del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario⁶³.

En virtud de esta propuesta, que es aceptada por la R. 865 (1993) del Consejo de Seguridad⁶⁴, la ONUSOM II ha puesto en marcha programas para la formación de una policía nacional somalí y la reconstrucción de los sistemas judicial y penitenciario, que incluyen en los tres supuestos tanto actividades de selección del personal y de capacitación del mismo como de financiación de todos los gastos derivados de tales programas, in-

⁵⁹ S/26868, párrafo 29, p. 9.

⁶⁰ En relación con la creación de la dependencia y su mandato, vid. S/1994/1006, párrafos 24, p. 7. Sobre la acción en materia de derechos humanos, vid., igualmente, S/1994/760, párrafos 35-40, pp. 8-9.

^{60 bis} Vid. *The United Nations and Somalia, 1992-1996*, Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Serie Libros Azules, Nueva York, 1996, en particular, pp. 59-60.

⁶¹ Vid. S/25354, párrafo 50, p. 11. Vid., igualmente, R. 814 (1993), párrafo dispositivo 18.

⁶² Vid. S/26317, Anexo.

⁶³ De acuerdo con este concepto «[e]l restablecimiento del orden público, la paz y la estabilidad en Somalia requiere no sólo el fortalecimiento de las fuerzas de policía sino también la existencia de un sistema jurídico que proporcione la base y el marco de referencia de las actividades de la policía. Esto ha de incluir las leyes básicas que la policía tendrá que hacer cumplir, un sistema judicial para entender en los casos de los detenidos por la policía y un sistema penal que pueda arrestar y castigar a los culpables. Además, a causa del conflicto civil que se ha desarrollado en Somalia en los cinco últimos años, la investigación y el enjuiciamiento de las transgresiones graves del derecho humanitario internacional exigirá un enfoque especial, que tal vez suponga recurrir a jueces e investigadores internacionales» (S/26317, párrafo 14, p. 25).

⁶⁴ Vid. R. 865 (1993), parte B, párrafos dispositivos 9-16.

clusivo el pago temporal de los salarios de los funcionarios somalíes adscritos a los mencionados servicios⁶⁵. Y que incluye la incorporación de programas de formación en el ámbito de los derechos humanos. De forma paralela, ha estructurado un mecanismo de investigación de las presuntas violaciones del Derecho Internacional Humanitario, gestionado directamente por la ONUSOM II a través de su Oficina de Derechos Humanos⁶⁶.

No obstante, a pesar de que el elemento de policía y justicia de la ONUSOM II y, por tanto, su función promocional en el ámbito de los derechos humanos fue considerado originariamente como un elemento esencial de su mandato, la situación generalizada de violencia en el país y la falta de cooperación de las distintas facciones somalíes han tenido como consecuencia un alcance muy reducido en los resultados de este mandato. Una buena prueba de ello lo constituye el desempeño por el componente militar de la ONUSOM II de tareas de mantenimiento del orden público ante la imposibilidad de lograr la consolidación de una policía nacional somalí capaz de desempeñar tales funciones de forma autónoma⁶⁷.

4. Operaciones con mandato específico sobre el respeto de derechos humanos vinculado con la actividad de policía y el sistema penitenciario

1. Pueden situarse en este grupo un conjunto de operaciones para el mantenimiento de la paz a las que se atribuyen competencias de supervisión de la actividad de las autoridades policiales así como del funcionamiento del sistema penitenciario, vinculadas con el respeto de los derechos humanos por parte de dichas instituciones. Se trata, por tanto, de operaciones en las que el componente de derechos humanos se hace explícito y en las que las competencias que lo integran se aproximan progresivamente a actividades de control y protección en sentido estricto. No obstante, es preciso destacar que dicha aproximación no excluye el ejercicio de funciones promocionales en el mismo ámbito de la realidad. Así, se trata de una competencia mixta que integra elementos protectores, vinculados con la supervisión de la actividad policial o de las instituciones penitenciarias y la investigación de sus actividades, junto con elementos promocionales, conectados esencialmente con la definición de programas de formación de los cuerpos de policía y de los funcionarios de prisiones.

Este tipo de competencias ha sido atribuido, en especial, a tres operaciones que analizaremos a continuación: la ONUMOZ, la UNMIH y la UNAMIR.

⁶⁵ Para un análisis detallado de los elementos que integran este componente del mandato, vid. S/26317, Anexo, párrafos 15-52, pp. 25-31. Sobre la forma en que se ha dado cumplimiento a este mandato, vid. S/26738, párrafos 34-35, p. 9; S/1994/12, párrafos 17-19, pp. 5-6; S/1994/614, párrafos 30-48, pp. 7-11; y S/1994/1068, párrafo 23, pp. 5-6.

⁶⁶ Tal medida había sido apoyada por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos (vid. doc. A/48/510, párrafo 19). Para un análisis detallado de este elemento del mandato, vid. S/26317, Anexo, párrafos 53-63, pp. 31-32. En relación con la problemática de los derechos humanos, vid. S/1994/614, párrafo 49, pp. 11-12. Respecto de la misma ha de destacarse el hecho poco habitual de que la ONUSOM II mantuvo contactos con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para definir el programa de trabajo. En el marco de dichos contratos, en los que participó la Oficina de Derechos Humanos de la ONUSOM, se elaboró en colaboración con el Relator Especial de la Comisión, un programa a largo plazo para el restablecimiento de los derechos humanos y el estado de derecho en Somalia, de acuerdo con la R. 1993/86 de la Comisión.

⁶⁷ El Secretario General había señalado en su momento que «[u]nos sistemas eficaces de policía y de justicia en Somalia reducirán el costo de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que se necesitarán menos fuerzas militares para mantener la seguridad» (S/26317, Anexo, párrafo 69, p. 33).

2. La atribución a la ONUMOZ de competencias en el ámbito de la supervisión de la actividad policial y del respeto de los derechos humanos, no se encuentra prevista en el Acuerdo de Paz para Mozambique, lo que no impidió —sin embargo— que el Secretario General contemplase su posible establecimiento ya en el informe S/24892 que define el concepto de la operación⁶⁸. Inspirado en experiencias de operaciones que se habían iniciado con anterioridad, el Secretario General contempla la atribución a la ONUMOZ de un conjunto de competencias de supervisión y asistencia técnica cuyo objetivo no es otro que «inspirar confianza en que se evitará toda violación de las libertades civiles, de los derechos humanos y de la libertad política». La ampliación formal del mandato se produjo mediante la R. 863 (1993), de 13 de septiembre, adoptada tras el acuerdo entre el Gobierno y la RENAMO en tal sentido⁶⁹.

El mandato policial de la ONUMOZ está definido en los siguientes términos:

- a) Supervisar todas las actividades policiales en el país, incluidas las PRM y cualesquier otros organismos policiales y de seguridad y comprobar que dichas actividades estén plenamente en consonancia con el Acuerdo General de Paz;
- b) Velar por que se respeten los derechos y las libertades civiles de los ciudadanos de Mozambique en todo el país;
- c) Prestar apoyo técnico a la Comisión Nacional de Asuntos Policiales;
- d) Comprobar que las actividades de los organismos privados de protección y seguridad no transgredan el Acuerdo General de Paz;
- e) Verificar el número de integrantes de las fuerzas de policía gubernamentales, su ubicación y sus pertrechos, así como cualquier otra información que pueda necesitarse para respaldar el proceso de paz;
- f) Supervisar y verificar el proceso de reorganización y readiestramiento de la fuerza de policía de intervención rápida y sus actividades y verificar sus armas y equipo;
- g) Supervisar, junto con otros componentes de la ONUMOZ, la campaña electoral para que se lleve a cabo como es debido y comprobar si se respetan los derechos políticos de los individuos, grupos y organizaciones políticas, de conformidad con el Acuerdo General de Paz y los documentos electorales pertinentes⁷⁰.

Para el cumplimiento del mismo la Unidad de Policía Civil (CIVPOL) está autorizada a realizar patrullas de control, visitas para obtener información de todo tipo, acceder sin límite a todas las instalaciones policiales y centros de detención, e incluso realizar actividades autónomas de investigación respecto de las denuncias que se le

⁶⁸ Vid. S/24892, párrafo 29, p. 9.

⁶⁹ Vid. S/26385/Add.1 y R. 863 (1993), párrafo dispositivo 11. El acuerdo entre las partes se contiene en el doc. S/26432. Por lo que ahora nos interesa, cabe destacar los siguientes puntos del mismo: «1. Las partes convinieron en solicitar a las Naciones Unidas que enviasen un contingente de policía para vigilar toda la actividad policial en el país, a saber, la Policía de la República de Mozambique y otras, para velar por el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos y prestar apoyo técnico a la Comisión Nacional de Asuntos Policiales (COMPOL). 2. Dicho contingente tendrá asimismo la misión de verificar que las operaciones de las compañías privadas de protección y seguridad respeten el Acuerdo General de Paz» (S/26432, p. 4).

⁷⁰ Vid. S/1994/89/Add. 1, párrafo 9, p. 4.

presenten⁷¹. No obstante, a pesar de la amplitud de su mandato, ha de tenerse en cuenta que la ONUMOZ no asume la responsabilidad del control del orden y la aplicación de la ley en Mozambique. Dicha tarea permanece en manos del Gobierno y las autoridades mozambiqueñas, con las cuales la ONUMOZ colabora y cuya actividad supervisa⁷².

En ejercicio de estas facultades la ONUMOZ ha destacado oficiales de enlace en centros policiales, ha creado puntos de observación en distintos lugares próximos a aquéllos, ha supervisado los códigos de conducta de la policía, ha participado en reuniones y actos políticos y electorales y ha llevado a cabo investigaciones sobre actos delictivos de intencionalidad preferentemente política, en todos los casos con el objetivo de proteger el respeto de los derechos humanos por las autoridades policiales mozambiqueñas⁷³. Por último, ha de tenerse en cuenta que estas funciones se han extendido igualmente a las compañías privadas de seguridad, lo que reviste una gran importancia a la luz de la situación de inseguridad interna imperante en Mozambique.

3. Como ya se ha señalado *supra*, la UNMIH recibió, desde el momento de su creación, un mandato general relativo a la supervisión de la actividad de la policía haitiana. Sin embargo, dicha supervisión no se conecta con el respeto de los derechos humanos más que con posterioridad, a petición del propio Presidente Aristide, que solicita a la ONU «[f]ournir conseils et assistance en vue d'améliorer le fonctionnement des forces de sécurité existantes jusqu'au moment où la nouvelle force de police haitienne sera jugée en mesure d'assurer ses responsabilités. *Veiller particulièrement au respect des droits de l'homme*»⁷⁴. Ello motivó la ampliación del mandato mediante la R. 940(1994), que encomienda a la UNMIH el prestar asistencia al Gobierno de Haití en la formación de una nueva policía civil, supervisando al mismo tiempo la forma en que ésta respeta efectivamente los derechos humanos.

Al igual que sucede con el mandato electoral, dicha función ha sido desempeñada en cooperación con la MICIVIH, si bien en este caso la actividad de supervisión ha sido ejercida esencialmente por el componente de policía civil (CIVPOL) de la UNMIH.

4. Por lo que se refiere a la UNAMIR, es de destacar que, a pesar de la grave situación de los derechos humanos en el país y de que el Consejo de Seguridad asigna a la Operación un mandato general de asistencia al Gobierno ruandés en el restablecimiento de la paz y la confianza en el país, ello no se ha traducido en la atribución a la misma de un mandato específico de alcance general en el ámbito de los derechos humanos. Por el contrario, por lo que ahora nos interesa, la R. 872(1993) se limita a encomendar a la UNAMIR la función de supervisión de las actividades de la policía ruandesa a fin de garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos por la misma. En cumplimiento de este mandato, la UNAMIR fue autorizada a realizar investigaciones

⁷¹ Vid. S/1994/89/Add. 1, párrafos 6 y 11, pp. 3 y 5.

⁷² Vid. S/1994/89/Add. 1, párrafo 14, p. 6. La función de supervisión incluye la facultad de formular recomendaciones a las autoridades locales para que adopten las medidas correspondientes.

⁷³ En relación con las actividades de policía desplegadas por la ONUMOZ, vid.: S/1994/89/Add. 1; S/1994/511, párrafos 32-35, pp. 10-11; S/1994/803, párrafos 24-27, pp. 7-8; S/1994/1002, párrafos 16-18, pp. 5-6, y S/1994/1449, párrafos 19-22. Por lo que se refiere a las investigaciones sobre violación de derechos humanos ha de destacarse que las autoridades mozambiqueñas no han dado el curso oportuno a las mismas (S/1994/1449, párrafo 20).

⁷⁴ Vid. Doc. S/26180. El subrayado es nuestro.

cuyo resultado será comunicado a las autoridades ruandesas, que habrían de darle el seguimiento oportuno.

Este mandato, que se ejerció durante el primer período de actuación de la UNAMIR, perdió sin embargo su fundamento tras la crisis de 1994, que concluyó con la desaparición de la propia estructura policial. Con posterioridad, dicha función se ha recuperado tras la consolidación de una nueva policía civil en Ruanda. No obstante, es preciso destacar que este elemento del mandato de la UNAMIR ha sido residual y se ha desarrollado con un perfil muy bajo.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que este componente del mandato de la UNAMIR ha de ponerse en contacto con el despliegue en el mismo territorio de la *Operación de Derechos Humanos en Ruanda*, a la que ya nos hemos referido con anterioridad^{74 bis}.

5. Para finalizar este apartado es preciso llamar la atención sobre la atribución a algunas operaciones de mantenimiento de la paz de un mandato específico vinculado con la investigación de violaciones del Derecho Internacional Humanitario. Aunque se trata de una competencia autónoma, la forma en que se produce su atribución a las operaciones en cuestión la conecta con la supervisión de la actividad policial en materia de derechos humanos. En este plano se sitúan las competencias atribuidas a la ONUSOM II a las que ya nos hemos referido *supra*, así como la asignación a la UNOMIL de competencias relativas a la obtención de información «sobre todas las violaciones importantes del derecho internacional humanitario».

A pesar de su interés, sobre todo por su aparente carácter protector, la virtualidad de estas competencias ha resultado prácticamente nula. En el caso de la ONUSOM II porque la precaria situación imperante en el país impidió su ejercicio, y en el caso de la UNOMIL por la deficiente definición de la competencia. Así, baste con destacar que la información obtenida por la UNOMIL va dirigida al Secretario General y no al Consejo de Seguridad, lo que reduce la capacidad de reacción; a lo que se añade que la R. 866 (1993) no prevé procedimiento alguno para investigar o dar respuesta a dicha información.

5. Operaciones con mandato de alcance general en el ámbito de los derechos humanos

De todas las operaciones analizadas en el presente trabajo, tan sólo la ONUSAL y la APRONUC han incorporado un componente de derechos humanos que permita hablar con propiedad de un mandato autónomo y de alcance general, que incluye tanto funciones promocionales como de protección efectiva de los derechos humanos. A dichas operaciones ha venido a sumarse más recientemente la *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola* en su tercera fase (UNAVEM III), aunque con un mandato de menor alcance.

^{74 bis} En relación con las distintas actividades de la ONU en la crisis de Ruanda y la problemática de los derechos humanos, vid. F. OUGUER GOUZ, «La tragédie rwandaise du printemps 1994: quelques considérations sur les premières réactions de l'Organisation des Nations Unies», en *RGBIP*, 1996/1, pp. 147-177, en especial, pp. 160-174. Vid. igualmente J.-D. MOUTON, «La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies», en *AFDI*, 1994, pp. 214-242; y *The United Nations and Rwanda, 199-1996*. Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Serie Libros Azules, Nueva York, 1996, en especial pp. 61-68.

A) *El mandato de derechos humanos de la ONUSAL*

1. Como ya se ha señalado en su momento, la propia creación de la ONUSAL está estrechamente relacionada con la garantía del respeto efectivo de los derechos humanos en El Salvador. Por ello no es de extrañar el amplio desarrollo que en su mandato ha tenido el componente de derechos humanos. El mismo ha sido definido sobre la base del Acuerdo de San José, identificándolo el Secretario General en la siguiente forma:

- a) Vigilancia activa de la situación relativa a los derechos humanos en El Salvador;
- b) Investigación de los casos concretos de acusaciones de violación de los derechos humanos;
- c) Promoción de los derechos humanos en El Salvador;
- d) Recomendaciones para eliminar las violaciones y promover el respeto de los derechos humanos;
- e) Presentación de informes al Secretario General y, por su intermedio, al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General⁷⁵.

Para el cumplimiento de tales funciones, el componente de derechos humanos dispone, además, de un conjunto de facultades o competencias específicas de carácter operativo y funcional que se le reconocen en el Acuerdo y que son definidas en el Primer informe de la Misión en la siguiente forma:

la posibilidad de visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso, recibir comunicaciones de cualquier persona, grupo o entidad salvadoreña, entrevistar libremente a cualquier persona o grupo; llevar a cabo investigaciones directas; y hacer uso de los medios de comunicación social en cuanto sea útil para el cumplimiento de su mandato⁷⁶.

Estas funciones han de ejercerse, de conformidad con el Acuerdo de San José, con el objeto de que la Misión pueda «(...) imponerse sobre el estado de los derechos hu-

⁷⁵ S/22494, párrafo 8, p. 3. El mencionado mandato viene a resumir las competencias que a ONUSAL le asigna el Acuerdo, a saber: «a) Verificar la observancia de los derechos humanos en El Salvador; b) recibir comunicaciones emanadas de cualquier persona, grupo de personas o entidad existente en El Salvador, que contengan denuncias sobre violaciones a los derechos humanos; c) visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso; d) asentarse en cualquier lugar del territorio nacional; e) entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas, grupos e integrantes de entidades o instituciones; f) recoger, por los medios que estime adecuados, toda información que considere pertinente; g) formular recomendaciones a las Partes, de acuerdo con las conclusiones que haya extraído de los casos o situaciones que le haya correspondido examinar; h) ofrecer un apoyo al Órgano Judicial de El Salvador en orden a coadyuvar al perfeccionamiento de los medios judiciales de protección a los derechos humanos y el respeto a las reglas del debido proceso legal; i) dirigirse al Fiscal General de la República; j) diseñar y ejecutar una campaña educativa y divulgativa sobre derechos humanos así como sobre las funciones de la propia Misión; k) hacer uso de los medios de comunicación social en cuanto sea útil para el cumplimiento de su mandato; l) informar regularmente al Secretario General de las Naciones Unidas y por su medio a la Asamblea General» (II. 14). Dichas competencias específicas se le otorgan para que pueda «esclarecer cualquier situación que parezca revelar una práctica sistemática de violación a los derechos humanos y, en su caso, recomendar a la Parte a la que el asunto concierna las medidas apropiadas para erradicar esa práctica. Todo ello sin perjuicio de las facultades que se reconocen a la Misión para considerar casos singulares» (II.11, párrafo segundo).

⁷⁶ A/45/1055-S/23037, párrafo 1, *in fine*. Conviene destacar que la enumeración de tales competencias operativas no reviste carácter cerrado.

manos en El Salvador, respecto de hechos o situaciones existentes a partir de su instalación, así como adoptar toda iniciativa que estime apropiada para la promoción y defensa de tales derechos. En ese sentido, ejercerá sus funciones dentro del propósito de favorecer el respeto y la garantía de los derechos humanos en El Salvador y de contribuir a la superación de aquellas situaciones en las cuales dichos respeto y garantía no sean debidamente observados»⁷⁷.

2. El desarrollo de estas funciones se ha producido de modo gradual, en dos fases sucesivas definidas ya por el Secretario General en su informe S/22494. De acuerdo con dicho esquema, «la prioridad de la ONUSAL en [la] primera etapa sería familiarizarse con el sistema y las condiciones en El Salvador para luego pasar a desempeñar plenamente sus tareas, reservándose, sin embargo, el derecho a ejercer todas las funciones que considere necesarias con arreglo al Acuerdo». Tras esta etapa, cuya duración se estimó originalmente entre 60 y 90 días, «el componente de verificación de los derechos humanos de la ONUSAL entraría en una segunda etapa, en la cual desempeñaría todas las funciones que le fueron asignadas en virtud del Acuerdo. Intensificaría las investigaciones directas, el fomento del respeto de los derechos humanos mediante cursos impartidos a diversos sectores de la sociedad y la formulación de recomendaciones concretas y sustantivas para fomentar el respeto de los derechos humanos en El Salvador»⁷⁸.

Esta estructuración de su actividad en dos fases ha sido seguida adecuadamente por la División de Derechos Humanos de la ONUSAL, que dedicó sus tres primeros meses de trabajo a «establecer oficinas en todo El Salvador; a organizar y familiarizar a su personal con la Constitución, las leyes relevantes y el sistema administrativo del país; a establecer contactos a varios niveles con las dos partes; y a estudiar, proponer y acordar procedimientos operativos para el cumplimiento de su mandato»⁷⁹. En relación con la definición de procedimientos estableció las formulas de recepción de denuncias y las vías de comunicación con las autoridades gubernamentales y del FMLN, al tiempo que definió su mandato desde una perspectiva tanto material como temporal, y procedió a una tipificación de las violaciones del Acuerdo de San José, que han sido posteriormente mantenidas en sus aspectos básicos como punto de referencia en el ejercicio de la actividad de «verificación activa»⁸⁰.

Por su parte, la actividad sustantiva principal se ha desarrollado con posterioridad al 30 de septiembre de 1991, fecha en que concluyó formalmente la primera fase. En esta segunda fase cabe diferenciar dos tipos de actividades con autonomía propia: la actividad de supervisión internacional, denominada por ONUSAL «verificación activa», y la actividad promocional colateral. Ambas actividades se refieren a hechos y situaciones relacionados con los derechos humanos en El Salvador a partir de la instalación de la ONUSAL, lo que excluye su competencia para ocuparse de hechos y situaciones producidas con anterioridad. Ello no ha impedido, sin embargo, a la División de Dere-

⁷⁷ Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, II.13. Vid. texto íntegro del Acuerdo en A/44/971-S/21541.

⁷⁸ S/22494, párrafos 9 y 10, pp. 3-4.

⁷⁹ A/45/1055-S/23037, párrafo 7, p. 3 y párrafo 10, p. 4. Por consiguiente el Primer informe del Director de la División contiene básicamente los principios operativos sobre los que actuará en lo sucesivo, así como un muy reducido número de denuncias recibidas. *Ibid.*, Apéndice, pp. 6-28.

⁸⁰ Vid. A/45/1055-S/23037, Apéndice.

chos Humanos hacer referencia a las mismas cuando tienen influencia en el momento en que desempeña sus funciones⁸¹.

Si bien las dos categorías de actividades apuntadas se han desarrollado a lo largo de todo el mandato, la actividad promocional ha experimentado un incremento considerable tras el cambio de Director de la División en 1992⁸², momento en que también se procede a una redefinición de los métodos de trabajo por lo que se refiere a la «verificación activa». Analizaremos a continuación las dos dimensiones sustantivas del mandato de la ONUSAL.

3. Por «verificación activa» la División de Derechos Humanos ha entendido, en primer lugar, una actividad consistente en la recepción de *denuncias*, su investigación y la formulación de recomendaciones a los órganos interesados, fundamentalmente órganos gubernamentales, aunque también en determinadas ocasiones al FMLN, especialmente en el período previo al fin del enfrentamiento armado en que el FMLN todavía tenía control sobre algunas partes del territorio salvadoreño⁸³.

Aunque el concepto de «verificación activa» se ha mantenido inmutable a lo largo de todo el mandato, su alcance ha sido objeto de una redefinición metodológica tras el cambio de Director de la División en octubre de 1992, que en su primer informe lo define en la siguiente forma:

La verificación activa constituye un procedimiento sistemático de indagación destinado a reunir elementos de juicio objetivos que permitan corroborar la existencia de violaciones a los derechos humanos. Se ejecuta a través de un proceso que comprende diversas fases: una primera, de recepción de denuncias o de imposición de una violación por iniciativa propia; en segundo lugar, la fase de investigación o indagación que conlleva un seguimiento pormenorizado de los hechos, las diligencias policiales y judiciales y el ejercicio de las facultades de búsqueda de información que la Misión posee; en tercer lugar, corroborados los hechos, si no existió violación a los derechos humanos se cierra el caso, pero si la verificación determina lo contrario se efectúan recomendaciones para la reparación del daño causado o para que se subsanen las causas que originaron o facilitaron la violación; en cuarto lugar, durante todo el proceso, la verificación activa supone la interposición de buenos oficios para contribuir a la transparencia y eficiencia de las diligencias policiales, del debido proceso, de la seguridad de los testigos, etc., así como para coadyuvar a través de su facultad de iniciativa a la superación de las situaciones de violaciones existentes⁸⁴.

⁸¹ Vid. A/45/1055-S/23037, Apéndice, párrafo 6, p. 7.

⁸² El Sr. Phillipe TEXIER (Bélgica) fue nombrado originalmente Jefe de la Oficina de Derechos Humanos de ONUSAL, ulterior División de Derechos Humanos. Desempeñó sus funciones hasta marzo de 1992, siendo sustituido en octubre de ese mismo año por el Sr. Diego GARCÍA SAYÁN (Perú).

⁸³ Vid. A/46/658-S/32222, párrafo 4, p. 5.

⁸⁴ A/47/912-S/25521, párrafo 41, p. 11. Esta redefinición del concepto de «verificación activa» se encuentra dentro de un planteamiento metodológico que concibe a esta técnica como un método de promoción y protección de los derechos humanos, al que el Director atribuye una gran importancia en su primer informe (ver párrafos 39-44, pp. 11-42). Para GARCÍA SAYÁN «la verificación activa efectuada por la ONUSAL,

El *ámbito material* al que se refieren las denuncias viene determinado por el propio Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, al identificar bajo tal categoría a «los reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluidos los tratados en los que El Salvador es parte, así como por las declaraciones y principios sobre derechos humanos y sobre derecho humanitario aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos»⁸⁵. Además, el tratamiento de dichos derechos se ha venido realizando sobre la base de unas prioridades previstas en el Acuerdo de San José y que se contemplan ya en el Primer Informe del Director de la División de Derechos Humanos, a saber: derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona, derecho al debido proceso legal, derecho a la libertad personal, derecho a la libertad de expresión y derecho a la libertad de asociación⁸⁶.

Dado que el proceso de «verificación activa» estaba inicialmente previsto para un período de paz, estableciéndose la Misión sólo tras el alto el fuego, el mandato inicial de la División de Derechos Humanos no incluía la supervisión del respeto de las normas de Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, esta limitación del mandato ha sido superada por la División, que ha entendido que «(...) deberá ejecutar sus tareas dentro del contexto y de la esfera en que fue concebida, pero que además se ocupará de situaciones vinculadas con el conflicto armado, a las que sea aplicable el derecho internacional humanitario, sólo en casos que puedan considerarse especialmente relevantes; asignando una primera prioridad a la protección de los derechos humanos de la población civil»⁸⁷.

Por otro lado, la definición de derechos humanos contenida en el Acuerdo de San José excluye —en principio— la participación de la División de Derechos Humanos en otras cuestiones relativas a los procesos de paz que no afectan directamente al disfrute de aquéllos, tales como la toma de tierras, el «impuesto de guerra» y los conflictos laborales, en los que sin embargo se ha solicitado su intervención. En todos estos casos la División de Derechos Humanos ha intervenido tan sólo en la medida en que su participación o verificación activa implicaba la garantía del respeto de los derechos humanos en estos procesos, llegando incluso a ejercer una función de buenos oficios, ajena en principio a su mandato, en el caso de los problemas derivados de las tomas de tierras⁸⁸.

por su asentamiento en el territorio nacional y las características sistemáticas del trabajo de campo que realiza, así como por las facultades indagatorias de que se dispone, se presenta como un procedimiento cuya característica distintiva es la de contar con los medios adecuados para corroborar la existencia o inexistencia de la violación» (párrafo 40, p. 11). La importancia que se atribuye a los aspectos metodológicos se aprecia suficientemente si se tiene en cuenta que elaboró una «Guía metodológica», que entró en vigor el 15 de noviembre de 1992, y que «contiene definiciones operacionales homogéneas de cada categoría de derecho observado y criterios unívocos para la calificación de las denuncias. Su aplicación conduce a una mayor rigurosidad en todo el proceso y se prevé que permita una aproximación técnicamente más objetiva a la evolución de la situación de los derechos humanos en El Salvador» (párrafo 43, p. 11).

⁸⁵ I, párrafo séptimo. Por su parte, el FMLN «asume el compromiso de respetar los atributos inherentes a la persona humana» (I, párrafo cuarto).

⁸⁶ A/45/1055-S/23037, Apéndice, párrafo 40, p. 17.

⁸⁷ A/45/1055-S/23037, Apéndice, párrafo 25, p. 13. Vid., además, párrafos 17-24, pp. 12-13. En los informes presentados ulteriormente hasta el cese del enfrentamiento armado el Director de la División de Derechos Humanos ha incluido habitualmente de forma conjunta el análisis de los casos relativos a los derechos humanos y al Derecho humanitario. Vid., en particular, A/46/658-S/23222, párrafos 11 ss., pp. 7 ss.

⁸⁸ A/46/876-S/23580, párrafo 5, p. 3.

La «verificación activa» así definida se extiende, por definición y en primer lugar, a las violaciones individuales de derechos humanos, de las que la División tiene noticias a través de denuncias o por sus propias fuentes de información. Sin embargo, ya desde el primer informe, se aprecia una clara tendencia a incluir igualmente un segundo concepto de «verificación activa» entendida como técnica aplicable respecto de *situaciones que afectan al disfrute de los derechos humanos*. Ello ha determinado que el Director de la División haya incluido en sus informes de forma periódica y sistemática consideraciones generales sobre distintas situaciones globales, que inicialmente se encontraban en relación con la situación de conflicto armado imperante en el país, las garantías judiciales y el derecho a un juicio justo, etc.

Esta tendencia se ha visto notablemente acusada a partir de 1993, como consecuencia de la nueva concepción que la «verificación activa» adquiere a los ojos del nuevo Director de la División. Para el mismo «la verificación activa de los derechos humanos en El Salvador, como parte constitutiva de una operación integrada de mantenimiento de la paz sin precedentes, tiene como finalidad no sólo informarse de la situación de los derechos humanos existente y verificar la ejecución de los acuerdos en esta materia, sino que debe coadyuvar a los esfuerzos de las partes, del Estado y la sociedad, para la adopción de criterios y medidas consensuales que permitan revertir y superar aquellas situaciones en las que el goce efectivo de los derechos humanos aún no está asegurado, no obstante los importantes avances que se han realizado en relación a la situación preexistente a la concertación de los acuerdos de paz»⁸⁹.

Este planteamiento se ha reflejado en un reforzamiento de la verificación activa a partir de 1993, que se conecta con la consideración de la problemática de los derechos humanos en El Salvador «como parte integrante de un proceso en el que las partes en conflicto y el resto de las fuerzas políticas se comprometieron a asegurar el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales como un componente esencial de la paz y la democracia»⁹⁰. Y en el que, por consiguiente, la consideración de las situaciones adquiere un alcance más global y estructural, que se proyecta sobre cuestiones tales como la reforma de la estructura judicial, política y administrativa, el reparto de tierras, la consolidación de estructuras socio-económicas justas, o la reestructuración radical de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos de seguridad del Estado.

Hace así su aparición una nueva fórmula de actuación definida como «verificación activa de otros compromisos establecidos en los Acuerdos de paz y que poseen componentes de derechos humanos y apoyo institucional», en especial «los referidos a la reforma judicial, a las reformas en la Fuerza Armada y a la creación de la Policía Nacional»⁹¹, así como las recomendaciones efectuadas por la Comisión de la Verdad⁹² y

⁸⁹ A/47/912-S/25521, párrafo 7, p. 5. Por su parte, el Secretario General señaló en su informe S/25812, de 21 de mayo, que «[l]a tarea de verificación activa que realiza la División de Derechos Humanos tiene por finalidad no sólo el registro objetivo de los hechos, sino también el ejercicio de una función de buenos oficios para apoyar los esfuerzos de los salvadoreños por poner remedio a las violaciones que siguen produciéndose, algunas de ellas con carácter sistemático» (párrafo 46, p. 11).

⁹⁰ A/47/912-S/25521, párrafo 9, p. 5.

⁹¹ La reforma de las Fuerzas Armadas y la creación de la Policía Nacional Civil está prevista en el «Acuerdo de Paz» firmado en México el 16 de enero de 1992. En el mismo se definen las competencias de ONUSAL al respecto. Vid. A/46/864-S/23501, Anexo.

⁹² La *Comisión de la Verdad* se crea por mandato de los Acuerdos de México de 27 de abril de 1991. Integrada por tres personas independientes designadas por el Secretario General, está encargada de elabo-

aquellas formuladas por la División de Derechos Humanos»⁹³. En virtud de esta nueva concepción de la verificación activa las funciones de la División se han centrado esencialmente —aunque no con exclusividad— en la reforma de las Fuerzas Armadas y el establecimiento y consolidación de la Policía Nacional Civil, la Reforma de la administración de justicia y la difusión y educación en materia de derechos humanos⁹⁴.

En esta nueva categoría de «verificación activa» ha de situarse igualmente la asistencia que la División de Derechos Humanos ha prestado al Gobierno con el objetivo de aplicar las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de la Verdad⁹⁵. En virtud de las mismas, y a resultas de conversaciones mantenidas por el Secretario General Adjunto Marrack GOULDING y el Representante Especial del Secretario General para El Salvador con el Gobierno y el FMLN, el 8 de diciembre de 1993 se decidió la creación de un «Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política», integrado por el Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, el Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL y dos representantes del Gobierno de El Salvador designados por su Presidente⁹⁶. El citado Grupo, en el que ha ocupado un lugar destacado el Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL, ha desarrollado una importantísima tarea en relación con el resurgimiento de los escuadrones de la muerte, presentando su informe final el 28 de julio de 1994⁹⁷.

Nos encontramos de esta manera ante un nuevo concepto de «verificación», dirigida preferentemente a situaciones y estructuras, que viene a completar a la «verificación» *stricto sensu* vinculada con la identificación de denuncias. No obstante, ha de tenerse en cuenta que en esta nueva fórmula de «verificación activa» el componente proteccionista del mandato de ONUSAL ofrece sus perfiles más bajos, incrementándose por el contrario el componente promocional que, como ya se ha señalado anteriormente, constituye el segundo gran bloque de competencias de la División de Derechos Humanos.

En cualquier caso, ha de destacarse que ambas categorías de «verificación» responden a un objetivo común, que no se centra sólo en la identificación de violaciones

rar un informe sobre la violencia en El Salvador durante el enfrentamiento armado a fin de someterlo al Secretario General. A este corresponde hacerlo público y formular las recomendaciones que considere oportunas para garantizar su aplicación. Vid. texto del Acuerdo en A/46/553-S/23130.

⁹³ A/49/116-S/1994/385, párrafo 2, p. 5.

⁹⁴ Vid. A/47/912-S/25521, párrafos 208-272, pp. 45-56; A/47/968-S/26033, párrafos 249-310, pp. 43-58; A/49/116-S/1994/385, párrafos 81-135, pp. 23-34.

⁹⁵ S/1994/561, párrafo 4, p. 2. El informe de la Comisión de la Verdad fue hecho público en el Doc. S/25500. Por su parte, el Secretario General había publicado en su informe S/25812/Add.3 las recomendaciones y su proceso de aplicación. Igualmente había llamado la atención sobre la necesidad de garantizar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, que son obligatorias para las partes por imperativo de los distintos Acuerdos de Paz. Vid. también S/26581. El Consejo de Seguridad, a través de la Declaración de su Presidente de 18 de marzo de 1993, que se refiere a la publicación del informe de la Comisión de la Verdad pidió que se diera cumplimiento a las recomendaciones que se contienen en el mismo (S/25427).

⁹⁶ S/1994/561, párrafo 5, p. 2. La creación de este Grupo conjunto tiene sus orígenes en el incremento de asesinatos políticos de líderes destacados por grupos que se asemejan a los antiguos «escuadrones de la muerte». En relación con la creación del Grupo y las funciones que se atribuyen a la ONUSAL a través de su División de Derechos Humanos, ver los docs. S/26689, S/26695, S/26865 y S/26866.

⁹⁷ Vid. texto en S/1994/989.

de derechos humanos, sino también en la formulación de recomendaciones que permitan la vuelta al disfrute de los derechos humanos en el país, tanto de forma individual como global⁹⁸. Para ello, la División estableció originariamente un mecanismo formal de consultas que permite a la ONUSAL transmitir a las autoridades correspondientes las denuncias y las recomendaciones pertinentes⁹⁹. Dicho mecanismo, sin embargo, no ha tenido resultados exitosos, limitándose las autoridades a la adopción de medidas puntuales soslayando la adopción de medidas globales que contribuyan de forma unitaria y sistemática a la reforma del sistema interno en materia de derechos humanos y que, por ende, contribuyan a la consolidación de un estado de derecho y a una situación de confianza que facilite la paz real en el país¹⁰⁰.

Este cumplimiento puntual y muy parcial de las recomendaciones formuladas por la ONUSAL constituye, sin duda alguna, una de las principales críticas que cabe formular al cumplimiento de los Acuerdos de Paz supervisados por la Misión. Crítica que es tanto más importante cuanto que la protección de los derechos humanos se configura como eje esencial de la misma. Ello ha llevado finalmente al establecimiento de un mecanismo formal de seguimiento acordado por el Gobierno y el Representante del Secretario General que se puso en funcionamiento en la primavera de 1993¹⁰¹.

El mecanismo consiste en la creación de un sistema de evaluación periódica a través de reuniones conjuntas al más alto nivel (pactado por el Jefe de la Misión y el Gobierno-Ministro de la Presidencia), que se completa con un mecanismo ejecutivo «encargado de implementar los acuerdos a que se lleguen en el ámbito de las evaluaciones periódicas conjuntas» y que está integrado por el Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos y el Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL, con sus respectivos equipos de asesoría¹⁰². Este mecanismo se ha visto completado por la introducción de un cambio significativo en los informes sometidos por el Director de

⁹⁸ En su segundo informe, redactado ya tras el inicio de la segunda fase, el Director de la División señaló que «[a] través de sus tareas en el terreno y de sus gestiones continuas ante el Gobierno y la Fuerza Armada, el FMLN y, además, los organismos de defensa de los derechos humanos, la Misión se esfuerza para contribuir a la vasta tarea de consolidar el estado de derecho en El Salvador» (A/46/658-S/23222, párrafo 175, *in fine*, pp. 43-44).

⁹⁹ A/46/876-S/23580, párrafo 174, p. 44. En opinión del segundo Director de la División de Derechos Humanos, las recomendaciones «(...) no constituyen actos aislados de la preocupación que en ese mismo sentido poseen las partes y el conjunto de la sociedad salvadoreña. Son, por el contrario, expresiones de tendencias del consenso nacional en torno a necesarias modificaciones legislativas, decisiones políticas o administrativas y líneas de conducta institucional, siempre en la dirección de avanzar en la construcción de un Estado garante de los derechos humanos» (A/47/968-S/26033, párrafo 5, *in fine*, pp. 4-5). Y añade «[l]as recomendaciones constituyen de esta manera una expresión de la voluntad de las partes que otorgan a la División de Derechos Humanos de la ONUSAL una facultad que en ese contexto debe ejercerse teniendo en cuenta la racionalidad global del proceso de paz. Tienen, en ese contexto, una naturaleza teleológica en la medida en que están concebidas para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos últimos del proceso de paz. Por ello su cumplimiento no implica necesariamente acciones que se orienten en el sentido literal de su formulación. En algunos casos ello puede ser indispensable; en otros, el objetivo, el sentido y la ejecución práctica de la recomendación pueden explorarse por distintas vías» (párrafo 326, p. 59).

¹⁰⁰ Vid. A/46/935-S/24066, párrafo 57, p. 18. Más explícito aún en A/46/955-S/24375, párrafo 108, p. 28.

¹⁰¹ Vid. A/47/912-S/25521, párrafo 282, p. 58. Ya con anterioridad la División de Derechos Humanos había iniciado en 1992 un tímido programa de seguimiento mediante «reuniones de trabajo con las partes, correspondencia escrita sobre temas puntuales y la participación de la Misión en seminarios y talleres sobre temas considerados importantes» (A/46/955-S/24374, párrafo 107, p. 28).

¹⁰² Vid. A/47/968-S/26033, párrafos 328-329, pp. 59-60.

la División a la Asamblea General y al Consejo, que si bien incluían tradicionalmente las recomendaciones dirigidas a las partes interesadas, han incorporado con posterioridad puntuales referencias a la forma en que tales recomendaciones han sido cumplidas o no por el Gobierno¹⁰³. En cualquier caso, ha de destacarse que este nuevo mecanismo de seguimiento se refiere fundamentalmente a situaciones generales y no afecta de modo decisivo a violaciones puntuales de derechos humanos, en las que el grado de cumplimiento de las recomendaciones de ONUSAL ha sido habitualmente más elevado.

En todo caso, ha de destacarse que a pesar del reforzamiento del sistema de control, la actividad de «verificación activa» continúa situándose en el plano del control internacional en una de sus fases más elementales. La División, a pesar de su gran influencia en el interior del país, tan sólo ha podido formular recomendaciones al Gobierno, sin que en ningún caso pueda ni impedir la violación de derechos humanos ni adoptar medidas coercitivas que puedan ser impuestas al Gobierno o a alguno de sus agentes por la propia División¹⁰⁴.

4. Por último, en relación con la *competencia promocional* en materia de derechos humanos hay que destacar que la actividad de ONUSAL ha sido muy variada. Y así, aunque se centró inicialmente en la difusión de su mandato y de los instrumentos internacionales básicos en materia de derechos humanos, así como en la definición y establecimiento de una campaña educativa en términos muy generales¹⁰⁵, ha sido objeto con posterioridad de un incremento considerable¹⁰⁶. Dicha actividad se ha manifestado a través de diversas fórmulas de cooperación con los órganos del Estado (convenios con el Organismo Judicial, la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y la Academia Nacional de Seguridad Pública, fundamentalmente) y con las organizaciones no gubernamentales activas en El Salvador. Y se ha concretado sobre todo en el plano de la difusión y la enseñanza (cursos de distinto nivel y seminarios) y de la publicación de materiales escritos para el logro de tales funciones¹⁰⁷. A lo que ha de añadirse, por otro lado, la formulación por parte de la ONUSAL de múltiples reco-

¹⁰³ A/47/1012-S/26416, párrafos 111-112, pp. 24-30; A/49/116-S/1994/385, párrafos 136-161, pp. 34-41.

¹⁰⁴ Como ya señaló el Director de la División de Derechos Humanos en su primer informe: «Aun cuando la Misión buscará satisfacer la confianza depositada en ella por el pueblo salvadoreño, es bueno recordar que mientras sus posibilidades de verificación son amplias, carece de la facultad de impedir las violaciones o de sancionar a quienes incurran en ellas. Por ello, lejos de intentar sustituir a las instituciones responsables de velar por la protección, el respeto y la promoción de los derechos humanos, la Misión coadyuvará al esfuerzo de los salvadoreños por asegurar la vigencia irrestricta de dichos derechos. Con ese fin, intentará persuadir a las partes para modificar las conductas reñidas con el Acuerdo y tendrá como único apoyo en esa tarea la autoridad moral de las Naciones Unidas» (A/45/1055-S/23037, Apéndice, párrafo 16, *in fine*, pp. 11-12).

¹⁰⁵ Vid. A/45/1055-S/23037, Apéndice, párrafos 4 y 5, pp. 6-7; A/46/658-S/23222, párrafo 7, pp. 5-6. Para una evaluación de conjunto de la actividad educativa durante el primer año de mandato de ONUSAL ver A/46/955-S/24375, párrafos 85-88, pp. 23-24.

¹⁰⁶ La tendencia al aumento de la actividad promocional ya aparece reflejada en el Tercer Informe del Director de la División de Derechos Humanos, donde se afirma que «(...) la Misión incrementará su actividad en las tareas de educación, divulgación y promoción de los derechos humanos, a fin de contribuir a la restauración de un clima de concordia indispensable para el respeto del conjunto de los acuerdos firmados» (A/46/876-S/23580, párrafo 177, p. 44). Esta tendencia se ha acusado especialmente tras el cambio de Director en la División.

¹⁰⁷ Vid. A/46/955-S/24375, párrafos 115-116, p. 30.

mendaciones relativas a la participación de El Salvador en instrumentos internacionales de derechos humanos y a las reformas legislativas internas que, a su juicio, son necesarias para garantizar el pleno disfrute de tales derechos en el interior del país; fundamentalmente por lo que se refiere a las relaciones del particular con la administración de justicia y los cuerpos de seguridad del Estado. Estas recomendaciones se han conectado —además— con el llamamiento urgente a una intensificación de las vías de cooperación internacional con El Salvador que permitan consolidar el proceso de paz y, por consiguiente, el disfrute efectivo de los derechos humanos en el país¹⁰⁸.

5. Como puede apreciarse, el mandato de la ONUSAL en materia de derechos humanos supera ampliamente los mandatos tradicionales que se han venido asignando a las operaciones por el mantenimiento de la paz. E inserta en el núcleo de sus actividades la intervención en un sector tradicionalmente alejado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales entendidas en su sentido más clásico. Se trata, por tanto, de una de las principales aportaciones de la ONUSAL a la innovación del concepto de operaciones para el mantenimiento de la paz, que ha tenido posteriormente una interesante continuación en otras operaciones, de un modo muy particular en la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas para Camboya (APRONUC).

En este marco ha de entenderse la calificación que García Sayán hace de la ONUSAL, como «(...) una experiencia pionera en la medida que trasciende la ya importante tarea de eliminar el conflicto y establecer la paz». A su juicio, «[e]l rasgo distintivo del *«peace-making»* y el *«peace-keeping»* en El Salvador es, precisamente, el hecho de que los acuerdos de paz prevén una serie interrelacionada de tareas a ser ejecutadas por los actores internos bajo la verificación internacional de las Naciones Unidas, con la finalidad de generar en el interior del Estado y la sociedad las condiciones institucionales y políticas que permitan el funcionamiento eficaz de la democracia dentro de las normas del estado de derecho; promoviendo, al mismo tiempo, cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad con el fin último de lograr la reconciliación y la reunificación nacional»¹⁰⁹. Lo que le ha permitido situar a la ONUSAL en la línea del *Programa de Paz* del Secretario General¹¹⁰.

¹⁰⁸ A/47/912-S/25521, párrafo 283, apartados s)-v), p. 63; A/47/968-S/26033, párrafos 321-323, pp. 58-59.

¹⁰⁹ A/47/912-S/25521, párrafo 14, p. 6. Está en la misma línea con lo expresado por el Secretario General en su informe S/25006, que entiende que para Naciones Unidas «su acción en El Salvador ha sido una experiencia precursora. Es la primera de una nueva generación de operaciones de las Naciones Unidas cuyo propósito es la consolidación de la paz después de los conflictos» (párrafo 13, p. 6). No obstante, a pesar de ello, nos parece sobredimensionada la siguiente valoración incluida en uno de los últimos informes de GARCÍA SAYÁN: «Se trata así, desde la perspectiva del sistema internacional, de un proceso inédito en la historia de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el mismo que configura la más grande y vasta operación de promoción y protección de los derechos humanos que haya emprendido gobierno alguno con el respaldo y la verificación de la comunidad internacional» (A/49/116-S/1994/385, párrafo 4, *in fine*, p. 5).

¹¹⁰ A/47/968-S/26033, p. 58: «318. En el denominado Programa de paz (A/47/277-S/24111), el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Boutros-Ghali, ha formulado el concepto de «post-conflict peace-building» definiéndolo como la acción de identificar y apoyar estructuras que fortalezcan y consoliden la paz a fin de evitar una recaída en el conflicto. Una vez que el «peace-making» y «peace-keeping» han cumplido sus objetivos, solamente un trabajo o una labor sostenida y cooperativa para atacar los problemas económicos, sociales y culturales-humanitarios logran establecer una base duradera para la paz. 319. La política de las Naciones Unidas a ese respecto se basa en la convicción que la paz social es tan impor-

B) *El mandato de derechos humanos de la APRONUC*

Al igual que sucedió con El Salvador, la preocupación por la problemática de los derechos humanos en Camboya no constituye una novedad en la práctica de las Naciones Unidas. Por el contrario, la situación de los derechos humanos en la Kampuchea Democrática había constituido con anterioridad objeto de preocupación para los órganos competentes de la Organización, hasta el punto de que la Comisión de Derechos Humanos estableció un procedimiento público especial sobre el tema en 1978¹¹¹.

No es de extrañar, por tanto, que en la propuesta de los Miembros Permanentes y posteriormente en los Acuerdos de París¹¹² se incluya como un tema esencial la promoción y protección de los derechos humanos, asignándose a la APRONUC el mandato genérico de promover condiciones que garanticen el respeto efectivo de los mismos. Dicho mandato se desglosa, a su vez, en tres programas paralelos relativos a la educación en materia de derechos humanos, la supervisión de las distintas actividades que puedan realizarse durante el período de transición por los órganos administrativos camboyanos y la investigación de denuncias¹¹³.

En el marco de la primera de las competencias, la APRONUC ha desarrollado un amplio *programa educativo* en todos los niveles de la enseñanza, al tiempo que ha elaborado materiales dedicados tanto a la enseñanza como a la difusión de los derechos humanos, en este último caso en estrecha relación con la División de Información de la APRONUC.

En el plano de la supervisión, tal actividad ha estado vinculada con las funciones desempeñadas por la APRONUC en la administración civil, que le permiten supervisar todas las decisiones y métodos de trabajo seguidos por las distintas administraciones operantes en Camboya durante el período de transición. En este marco, es de destacar que el componente de derechos humanos de la APRONUC ha promocionado la ratificación de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos por el Consejo

tante como la paz estratégica o política y el reconocimiento de la relación entre prácticas democráticas y el logro de una paz auténtica y la seguridad en cualquier orden político nuevo y estable. El proceso de paz de El Salvador constituye un espacio privilegiado para llevar adelante esta nueva concepción del mantenimiento de la paz».

¹¹¹ El peculiar procedimiento sobre Kampuchea fue establecido mediante la D. 9(XXXIV), de 8 de marzo de 1978. En relación con el mismo vid. C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales*, 3 vols., Editorial de la Universidad Complutense, Madrid, 1988, vol. II, pp. 636-670. El establecimiento de un nuevo procedimiento similar se contempla ya en el *Acuerdo para un arreglo político amplio*, en cuyo art. 17 se prevé que «una vez terminado el período de transición, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debería seguir vigilando de cerca la situación en Camboya en materia de derechos humanos, inclusive, si fuera necesario, mediante el nombramiento de un Relator Especial, quien comunicaría anualmente sus conclusiones a la Comisión y a la Asamblea General». Igual previsión se contiene en el art. 3 del *Acuerdo sobre la soberanía, la independencia, la integridad e inviolabilidad territoriales, la neutralidad y la unidad nacional de Camboya*. Aunque en el marco de los servicios de asesoramiento y asistencia técnica, la Comisión de Derechos Humanos en su período de sesiones de 1993, pidió al Secretario General que nombrase un *Representante Especial* para Camboya (R. 1993/6). Este nombramiento se ha renovado por las resoluciones 1994/61 y 1995/55 de la Comisión.

¹¹² Vid. *Acuerdo sobre un arreglo político amplio*, arts. 15, 16 y 17, y Anexo I, Sección E.

¹¹³ Sobre el alcance general de estas funciones, vid. S/23613, párrafos 10-20, pp. 3-5.

Nacional Supremo y ha emitido instrucciones y directrices a aplicar por los órganos de la administración con competencias en la materia.

Por último, en el ámbito de la investigación, el mandato principal de la APRONUC se ha centrado en la creación de un *mecanismo de investigación* que puede ser puesto en marcha tanto de oficio como a instancia de parte, a través de las correspondientes denuncias. Y que presenta el interés de autorizar a la APRONUC a proponer o aplicar las medidas correctivas que considere necesarias¹¹⁴. Este mecanismo se ha visto reforzado por la directiva del Representante Especial del Secretario General, que establece los procedimientos para perseguir a los sospechosos de violaciones de derechos humanos y de delitos de intencionalidad política y social. Conforme a esta directiva, la APRONUC asume poderes de arresto, detención y procesamiento, que son ejercidos de acuerdo con el derecho penal y procesal vigente en el período de transición¹¹⁵. A tal efecto fue nombrado un *Fiscal Especial de la APRONUC* que ejerció sus funciones a través de una Oficina permanente¹¹⁶.

C) *El mandato de derechos humanos de la UNAVEM III*

La problemática del respeto de los derechos humanos, que como tal había permanecido alejada de la UNAVEM durante sus dos primeras fases, va a hacer su aparición en la UNAVEM III, a raíz de la adopción de la R. 976 (1995), de 8 de febrero, por el Consejo de Seguridad.

En virtud de la misma la UNAVEM III recibe el mandato general de «ayudar a las partes [en el conflicto] a restablecer la paz y alcanzar la reconciliación nacional en Angola sobre la base de los «Acuerdos de Paz», el Protocolo de Lusaka y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad». Se configura así como una Operación al servicio de la aplicación de un plan de reconciliación nacional en el que el respeto y garantía de los derechos humanos van a ocupar un lugar determinante, llegando incluso a configurarse como requisito y garantía de la paz en Angola¹¹⁷.

Sobre dicha base, la UNAVEM III va a recibir el mandato general de «analizar los elementos de derechos humanos y observar la aplicación de las previsiones correspondientes del Protocolo de Lusaka»¹¹⁸, lo que le ha permitido desarrollar un amplio marco de actividades tanto en el plano de la protección como de la promoción.

En el primero de los planos se sitúa la función de supervisión e investigación de las violaciones sistemáticas de derechos humanos. Se trata, no obstante, de un mandato poco definido en los sucesivos informes del Secretario General sobre la UNAVEM III que, en cualquier caso, está vinculado con la función de supervisión de la actividad po-

¹¹⁴ Sobre la forma en que la APRONUC ha ejercido este componente de su mandato, vid. S/23870, párrafo 11-14, p. 3; S/24578, párrafos 6-11, pp. 2-3; S/25124, párrafos 16-25, pp. 4-6; S/25719, párrafos 14-20, pp. 4-5.

¹¹⁵ S/25124, párrafo 103, p. 24.

¹¹⁶ S/25719, párrafo 111, p. 25.

¹¹⁷ Vid. Doc. S/1996/75, párrafo 26.

¹¹⁸ Vid. Doc. S/1995/588.

licial que originariamente había sido desarrollada por el componente de policía civil de la operación¹¹⁹.

Frente a ella, la actividad más importante desarrollada por la UNAVEM III en materia de derechos humanos se sitúa en el ámbito de la asistencia técnica y la función promocional, hasta el punto de que ha sido calificada por el Secretario General como «actividad prioritaria»¹²⁰. La actividad promocional de la UNAVEM III se ha desarrollado en varios planos, a saber: la información, educación y formación de la población y de las tropas acantonadas en materia de derechos humanos¹²¹; la asistencia en la consolidación de un sistema de órganos nacionales de protección de los derechos humanos¹²²; la asistencia en la construcción de un sistema judicial¹²³; y, por último, la organización de diversos seminarios nacionales vinculados con la problemática de los derechos humanos¹²⁴.

IV. ESTRUCTURAS DE LA OPERACIÓN AL SERVICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Los modelos estructurales

1. Al igual que sucede con el mandato, la forma en que el componente de derechos humanos se refleja en la estructura de las operaciones para el mantenimiento de la paz varía sensiblemente de una a otra operación, dependiendo —en buena medida— del propio alcance del mandato. Así, es posible establecer una tipología de estructuras que, de menor a mayor importancia y autonomía del componente de derechos humanos, permite identificar cuatro grandes modelos.

2. En primer lugar se sitúan aquellas operaciones en las que no se contempla ninguna estructura específica a la que se atribuya específicamente el mandato de derechos humanos. Se trata de operaciones con mandato difuso en las que, por consiguiente, las funciones vinculadas con los derechos humanos son desempeñadas indistintamente por cualquiera de los componentes de la Operación. En este caso se sitúan la GANUPT y la MINURSO, sin que esta desestructuración pueda ser invalidada por la designación en ambos casos de un «Jurista independiente» encargado de las cuestiones relativas a la liberación de presos y detenidos, ya que dicho órgano en ningún caso se incorpora a la estructura de la Operación en sentido estricto.

3. En segundo caso nos encontramos con operaciones en que el mandato de derechos humanos es atribuido expresamente al componente de policía civil (CIVPOL),

¹¹⁹ En relación con esta actividad de la UNAVEM III, vid. los Docs. S/1995/842, S/1995/1012, S/1996/248 y S/1996/328.

¹²⁰ Vid. Doc. S/1996/328.

¹²¹ Vid. Docs. S/1995/1012, S/1996/171, S/1996/248 y S/1996/328. Igualmente, es de destacar que la UNAVEM III ha desarrollado programas de formación en derechos humanos para su propio personal militar y de policía civil.

¹²² Vid. Doc. S/1996/248.

¹²³ Vid. Doc. S/1996/328.

¹²⁴ Vid. Docs. S/1996/75, S/1996/248 y S/1996/328.

sin que se cree ninguna dependencia específica al respecto. Se trata de las operaciones en que la problemática de los derechos humanos se vincula especialmente con el comportamiento de la policía nacional y con los procesos electorales. En este caso se sitúan la ONUMOZ, la UNMIH y la UNAMIR. Es de destacar que en los dos últimos casos, el operativo de estas dos operaciones ha actuado en colaboración con los contingentes de la MICIVH, en el caso de Haití, y de la Operación de Derechos Humanos en Ruanda.

4. La tercera de las categorías introduce ya un cambio significativo, puesto que supone la creación de una *Oficina de derechos humanos* con mandato específico, si bien dicha oficina no funciona de forma totalmente autónoma, sino integrada en el componente civil y político de la Operación. Las razones para ello son diversas, pero pueden reconducirse, en último caso, a la insuficiente entidad del mandato en materia de derechos humanos. Ello queda puesto suficientemente de manifiesto por las Operaciones incluidas en esta categoría, a saber: la ONUSOM II y la UNOMIL.

En el caso de la ONUSOM II, la *Oficina de derechos humanos* se integró en la *División de Justicia*, lo que se explica por el hecho de que el mandato se vincula al establecimiento de las condiciones de policía, justicia y de un sistema penitenciario eficaz y justo. En la misma han participado especialistas internacionales encargados de las tareas de investigación y voluntarios internacionales¹²⁵. Es de destacar que la División de Justicia ha desempeñado sus funciones en conexión con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con el que mantuvo contactos para definir su programa de trabajo durante 1994.

Por su parte, el establecimiento de una *dependencia de derechos humanos* en el seno de la UNOMIL tiene su origen en la decisión del Representante Especial del Secretario General de «consultar con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con miras a incluir un oficial de derechos humanos en su grupo de Monrovia»¹²⁶. Estas consultas tuvieron como consecuencia el envío de un consultor sobre la base de cuyas recomendaciones se constituyó una dependencia de derechos humanos en el seno del componente civil de la Misión, al que se atribuyen las competencias humanitarias. La dependencia en cuestión está integrada por funcionarios de las Naciones Unidas y funcionarios de contratación local.

5. Por último, la estructura más perfeccionada se ha manifestado, al igual que sucedía con el mandato, en los casos de la ONUSAL, la APRONUC y la UNAVEM III, en cuyo seno se han creado Divisiones autónomas encargadas de dar cumplimiento al mandato de derechos humanos de la Misión.

De los tres casos, es la *División de Derechos Humanos* de la ONUSAL la que ofrece un modelo más desarrollado, lo que obedece en buena medida a la forma en que se constituye la Operación, que tiene su germen en los Acuerdos de San José, que tan sólo preveían una «Oficina de Derechos Humanos» que estaría «bajo la responsabilidad de un Director designado por el Secretario General de las Naciones Unidas»¹²⁷. Aunque

¹²⁵ En relación con la estructura civil de la ONUSOM II, vid. Doc. S/1994/614.

¹²⁶ Vid. S/26868, párrafo 29, p. 9.

¹²⁷ II.12: «La Misión estará bajo la responsabilidad de un Director designado por el Secretario General de las Naciones Unidas. El Director trabajará en estrecha cooperación con organismos y entidades sobre de-

con posterioridad la estructura se redefinió dando lugar a la aparición de un modelo más complejo¹²⁸, la División de Derechos Humanos ha seguido constituyendo el núcleo central de la estructura de la ONUSAL.

La *División de Derechos Humanos* tiene su origen, como ya se señaló anteriormente, en la *Oficina del Director de Derechos Humanos* que, con sede igualmente en San Salvador, respondió a una estructura compleja, de la que forma parte el propio Director. De acuerdo con dicho modelo «[e]l Director, que sería una persona con reconocida experiencia en materia de derechos humanos, sería el principal responsable de la verificación del Acuerdo [de San José]» y «[l]e prestarían asistencia un grupo de expertos de derechos humanos, un equipo de investigadores de derechos humanos, así como asesores jurídicos, judiciales y policiales. La oficina también contaría con un equipo de docentes especializados en derechos humanos, mientras que las actividades de información pública estarían a cargo de la Oficina del Jefe de la Misión».

Esta Oficina ha constituido el germen de la *División de Derechos Humanos*, que ha asumido progresivamente todas las funciones en materia de derechos humanos, con el alto grado de autonomía que le proporciona el hecho de que su *Director* presente directamente informes a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad por el intermedio del Secretario General. Y ello a pesar de estar sometido formalmente desde una perspectiva jerárquica al Jefe de la Misión¹²⁹.

Aunque el volumen de funcionarios integrados en la División de Derechos Humanos ha variado a lo largo del mandato de ONUSAL, el número de sus efectivos se ha situado originariamente en torno a los 40, a los que han de añadirse los observadores de policía y los observadores militares que han colaborado con la División. Las funciones desempeñadas por los citados efectivos son muy variadas, y dentro de dicha cifra se incluyen observadores y asesores de derechos humanos, asesores legales, educadores y funcionarios de asuntos políticos¹³⁰. El origen del personal integrado en esta División es muy variado, de tal forma que se incluyen tanto funcionarios del sistema de las Naciones Unidas como funcionarios contratados, ya sean internacionales o de contratación local. En este sentido, es importante destacar que —dada la especificidad del

rechos humanos existentes en El Salvador. Contará también con el apoyo de asesores especializados. Asimismo la Misión comprenderá el número de agentes de verificación que sea necesario».

¹²⁸ La estructura de la ONUSAL integró, junto a una Oficina de la Misión, sendas Divisiones de Derechos Humanos, Militar, Policía y Electoral. Obviamente, aunque cada una de estas Divisiones ha ejercido sus funciones específicas de forma autónoma, no puede olvidarse que el cumplimiento de cada una de estas funciones no se entiende sino en el marco de un proceso de paz único, lo que ha obligado a establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas. Especialmente por lo que se refiere a las Divisiones de Derechos Humanos, Policía y Electoral. Así, vid. Docs. A/46/876-S/23580, párrafo 1, p. 2; S/23402, párrafo 12, *in fine*, p. 4; S/24833, párrafo 32, p. 8 (señala que 18 observadores policiales están adscritos a la División de Derechos Humanos «realizando investigaciones especiales cuando es preciso») y párrafo 50, pp. 11-12 (en relación con la investigación de los escuadrones incontrolados); S/26790, párrafo 20, pp. 5-6.

¹²⁹ El propio Secretario General, al proponer la creación de ONUSAL había sugerido al Consejo de Seguridad que la constitución del componente de derechos humanos «(...) debería ser tratada por el Consejo como si se tratara de una entidad autónoma, dada su importancia para el mejoramiento de la situación en El Salvador y la aportación que puede hacer para que prospere la negociación» (S/22494, anexo I, último párrafo, p. 7).

¹³⁰ Sobre las previsiones iniciales y la evolución de la División de Derechos Humanos, vid. S/22494, párrafo 12, p. 4; A/45/1055-S/23037, párrafo 9, p. 4; S/1994/561, párrafo 101, pp. 24-25.

mandato— la Secretaría ha acudido en este caso a la contratación de personal vinculado con ONG de derechos humanos¹³¹.

La División de Derechos Humanos ha sido, junto a la Oficina del Jefe de la Misión, el componente de mayor permanencia en El Salvador, y en su último período centró su trabajo principal en ayudar a la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos a adquirir la capacidad necesaria para asumir las funciones de la División tras la retirada de la ONUSAL¹³².

6. Por lo que se refiere a la APRONUC, a pesar de que se define la existencia de una División de Derechos Humanos autónoma, su importancia en el modelo estructural de la Operación es muy limitada.

Frente a la amplitud del componente electoral, el *componente de derechos humanos* ha tenido en la APRONUC unas dimensiones reducidísimas, en cierta medida porque buena parte de las funciones asignadas a la APRONUC en materia de derechos humanos han sido desarrolladas por miembros de la operación que desempeñan sus funciones en otros sectores, en particular el componente de policía civil y el componente de administración civil¹³³. Por consiguiente, el citado componente se integra en una pequeña *oficina de derechos humanos* radicada únicamente en la sede y a la que se han asignado fundamentalmente especialistas en el ámbito de la formación y la capacitación y oficiales de enlace con las organizaciones no gubernamentales.

En relación con el componente de derechos humanos es de destacar que su constitución se ha realizado de forma autónoma desde el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría y sin participación alguna del Centro de Derechos Humanos, la dependencia de la Secretaría General que asume la responsabilidad última en la definición del programa de derechos humanos de la ONU. Esta circunstancia, que por otro lado es común a la práctica totalidad de las operaciones de mantenimiento de la paz que integran un componente de derechos humanos, pone de manifiesto la falta de coordinación entre los distintos departamentos de la Secretaría, lo que —sin duda— perjudica seriamente los principios de eficiencia y economía que han de inspirar su actuación. Paradójicamente, como ya hemos señalado con anterioridad, tras la retirada de la APRONUC el Centro ha constituido una oficina permanente en Camboya que ha venido a asumir las funciones anteriormente desempeñadas por la APRONUC en materia de derechos humanos.

7. Por último, por lo que se refiere a la UNAVEM III, es de destacar que su componente de derechos humanos, desde una dimensión estructural, se ha ido definiendo en forma progresiva, para responder a las nuevas necesidades de la Operación. Así, de una pequeña *Sub-unidad de derechos humanos* integrada en el *componente de asuntos políticos*, se ha pasado a definir una *Unidad de Derechos Humanos* autónoma, integrada plenamente por personal civil en la que se integran los expertos cuyo mantenimien-

¹³¹ Vid. *Naciones Unidas. Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, DPI/1306/Rev. 3, *op. cit.*, p. 46.

¹³² S/1994/561, párrafo 101, pp. 24-25.

¹³³ Vid. S/23613, párrafos 21 y 22, p. 5. Aplicando este planteamiento, el Secretario General en su informe sobre el concepto de la operación ha computado conjuntamente el personal de los componentes de derechos humanos y de administración civil [S/23613/Add.1, párrafo 5.a), p. 2].

to es financiado por la Unión Europea¹³⁴ en el marco de los programas operativos, especialmente promocionales, financiados igualmente por la Unión y que se han definido en colaboración con el Centro de Derechos Humanos¹³⁵.

Por último, ha de destacarse que esta Unidad de Derechos Humanos, desplegada en todo el territorio angoleño y que funciona en equipos, se ha visto asistida en sus tareas por la CIVPOL, componente de la operación al que le había sido asignada originariamente la función de supervisión e investigación vinculada con la violación de derechos humanos.

2. Composición de los componentes estructurales de derechos humanos

1. Aunque la anterior exposición ha puesto de manifiesto la enorme variedad existente en los componentes que en cada Operación desempeñan el mandato de derechos humanos, es posible identificar un conjunto de características que son comunes a todos ellos.

En primer lugar, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que se trata de componentes integrados por personal civil, bien lo sea en sentido estricto o bien por referencia a contingentes de policía civil (CIVPOL) integrados en la Operación. En segundo lugar, y salvo en el caso de la CIVPOL, los contingentes en cuestión se integran por funcionarios de Naciones Unidas, bien internacionales bien de contratación local, y, en menor medida, por funcionarios puestos a disposición de las Naciones Unidas por los Estados. Y, en tercer y último lugar, dicho personal se encuentra sometido jerárquicamente a un jefe civil que, a su vez, depende del Jefe de la Misión, sin que —como regla— pueda encontrarse ninguna dependencia jerárquica de los mandos militares integrados en la Operación.

2. Esta composición que caracteriza al personal de derechos humanos integrado en las operaciones para el mantenimiento de la paz va a tener una serie de consecuencias importantes, que plantean problemas relativos a su composición y funcionamiento.

En efecto, la naturaleza especialísima de este tipo de personal y de su mandato obliga a una selección *ad hoc*, caso por caso, lo que dificulta, sin duda, la selección de forma rápida de personal adecuadamente preparado y en número suficiente. Los problemas apuntados son diversos pero se encuentran íntimamente relacionados entre sí.

En primer lugar, por lo que se refiere a la rapidez en el despliegue del componente ha de señalarse que la especialidad de sus miembros hace que no sea posible arbitrar fórmula alguna de reserva o *stand by* como la que ya se ha venido definiendo para los contingentes militares. Lo que redundará en un inevitable retraso en el despliegue de estos componentes, ya que no siempre resulta factible acudir al mermaidísimo personal integrado en la Secretaría de las Naciones Unidas, especialmente en el Centro de Derechos Humanos.

En segundo lugar, y vinculado con lo que se acaba de señalar, la naturaleza del mandato obliga al recurso —no siempre posible— a personal especializado procedente de los Programas de Derechos Humanos de la ONU y, sobre todo, de las ONGs. Sin embargo, el elevado número de personal necesario para que el mandato se pueda desarrollar de forma eficaz se ha traducido en dos prácticas cuya idoneidad es discutible, a saber: la contratación de personal sobre el terreno y el recurso al programa de Voluntarios de las Naciones

¹³⁴ Vid. Doc. S/1996/328.

¹³⁵ Vid. Doc. S/1996/171.

Unidas. En ambos casos la falta de preparación y experiencia suscitan, a nuestro juicio, serias dudas respecto de su contribución positiva al cumplimiento eficaz del mandato.

Por último, ha de tenerse igualmente en cuenta que estos nuevos componentes suponen una importante carga financiera para las operaciones para el mantenimiento de la paz que, además, presenta la característica que ha de ser satisfecha directamente por la Organización, no siendo posible acudir a la fórmula de diferir el pago a un momento ulterior a través de las técnicas de reembolso utilizadas para los componentes militar o de policía civil puestos a disposición por los Estados. La incidencia negativa de este fenómeno sobre la composición de estos componentes de derechos humanos no se puede minusvalorar, ya que en la práctica se ha traducido en el recurso a fórmulas de contratación más baratas tales como los voluntarios o los funcionarios contratados sobre el terreno a los que ya nos hemos referido anteriormente.

3. Pero si los problemas de selección y financiación del personal son importantes, no lo son menos los relativos a su estatuto jurídico y a su relación con los restantes componentes de la Operación.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, baste con señalar en este momento, que los Acuerdos que regulan el estatuto de las Fuerzas en el Estado receptor (SOFA) han estado concebidos originariamente para regular el estatuto del personal militar y, en todo caso, de policía civil, preservando su autonomía frente a las autoridades locales. Sin embargo, dicho estatuto protector no se aplica en todos los casos al personal civil, especialmente cuando se trata de funcionarios de contratación local, lo que sin duda puede introducir confusión sobre su naturaleza y perjudicar a su autonomía e independencia, así como a su capacidad operativa^{135 bis}.

Esta afirmación cobra todo su significado en el marco de los ataques padecidos en los últimos años por el personal integrado en operaciones de las Naciones Unidas, que afecta tanto a los contingentes militares y de policía civil como al personal civil, que ha motivado la adopción por la Asamblea General del *Convenio sobre la seguridad del personal de las operaciones de las Naciones Unidas o asociadas* en 1994. En cualquier caso, desde un plano operativo, los problemas de seguridad que afectan al personal integrado en los componentes de derechos humanos se ha traducido en la práctica en una gran dependencia de los contingentes militar o de policía civil, que contribuyen a su seguridad y que facilitan los desplazamientos y las actividades de aquéllos, especialmente en el caso de actividades de investigación.

IV. LAS RELACIONES DE LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ CON LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

1. Como ya se ha señalado con anterioridad, la inclusión de un componente de derechos humanos en las recientes operaciones para el mantenimiento de la paz se pro-

^{135 bis} F. X. PONS RAFOLS entiende, sobre la base del *Modelo de Acuerdo con los Estados receptores de operaciones de mantenimiento de la paz estableciendo el estatuto de tales fuerzas* (doc. A/45/594), que se trata de «expertos en misión» (vid. su trabajo *Los Expertos y las Personas que tienen relaciones oficiales con la ONU*, PPU, Barcelona, 1994, pp. 94-107).

duce en supuestos en los que se han constatado serias violaciones de derechos humanos, las más de las veces en forma masiva y sistemática. Por lo que la adopción de tal medida no constituye la primera ni la única respuesta de las Naciones Unidas a esta situación de violación de derechos humanos. Por el contrario, el análisis de la práctica de los principales órganos de las Naciones Unidas con competencia en materia de derechos humanos, en especial la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, pone de manifiesto un dato sobre el que es preciso llamar la atención: en la mayoría de los supuestos analizados en este trabajo, se han establecido actividades de seguimiento y control sobre la situación de los derechos humanos en el territorio en que va a actuar la operación para el mantenimiento de la paz, que han venido a coincidir —aunque sea parcialmente— en el tiempo con las actividades de derechos humanos propias de la respectiva operación para el mantenimiento de la paz.

Así, baste con recordar que en relación con El Salvador, la Comisión de Derechos Humanos estableció en 1980 un *procedimiento público especial* sobre la situación de los derechos humanos en el país, cuyo mandato de investigación se asignó a un Representante Especial de la Comisión, que sería sustituido desde 1990 por un Experto independiente. Ambos órganos desempeñaron parte de su mandato en coincidencia con las funciones de la División de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En relación con Camboya, la Comisión de Derechos Humanos estableció igualmente en 1978 un *procedimiento público especial* sobre la situación de los derechos humanos en la Kampuchea Democrática. Con posterioridad la Comisión designó a un Representante Especial para Camboya y creó una Oficina del Centro de Derechos Humanos tras la retirada de la APRONUC.

La situación de los derechos humanos en Angola, por su parte, había sido objeto de seguimiento por parte de la Comisión de Derechos Humanos a través del procedimiento confidencial 1503, estableciéndose en 1995 un procedimiento público especial a cuya cabeza se sitúa a un Relator Especial.

Somalia y Haití han sido objeto de tratamiento a través del confuso programa de asistencia técnica, que en ambos casos se encomienda a un Experto independiente que, entre sus funciones, ha incluido las de investigación sobre la situación de los derechos humanos en el país. En el caso de Haití ha de destacarse, igualmente, la constitución por parte de la Asamblea General de la *Misión Civil Internacional en Haití* (MICIVIH) a la que ya se ha hecho referencia antes y a la que se atribuyó un importante mandato en el ámbito de los derechos humanos.

Por último, ha de destacarse el caso de Ruanda, en el que la intervención de la operación para el mantenimiento de la paz y la actividad de los órganos del Programa de Derechos Humanos de la ONU se produce de forma casi simultánea. Así, cabe destacar el establecimiento en 1994 del *procedimiento público especial* sobre Ruanda, tendente a la investigación de los derechos humanos en el país tras la matanza de abril de dicho año, a cuyo frente se situó a un Relator Especial de la Comisión. A lo que ha de añadirse la constitución de la *Operación de Derechos Humanos en Ruanda*, establecida directamente por el Alto Comisionado para los derechos humanos y que responde al modelo de operación global sobre el terreno encargada de coordinar todas las actividades en materia de derechos humanos.

2. Se produce de este modo una conexión evidente entre las actividades propias del Programa de Derechos Humanos de la Organización y las actividades de las opera-

ciones para el mantenimiento de la paz que inciden en dicha problemática. Conexión que, a nuestro entender, exigiría una coordinación y cooperación tanto en la definición del mandato de ambas categorías de actividades como en la asignación de recursos, humanos y materiales, a cada una de ellas. Lo que, en última instancia, habría de traducirse en la incorporación de los órganos centrales del Programa de Derechos Humanos en el proceso de definición y en la dirección de las operaciones para el mantenimiento de la paz con competencia en dicho sector.

Dos razones apoyan, a nuestro entender, esta afirmación. En primer lugar, la necesidad de optimizar recursos en momentos de grave crisis financiera de la Organización como los presentes. Y, en segundo lugar, pero no por ello menos importante, la necesidad de garantizar la coherencia en las distintas actividades emprendidas por la ONU en un mismo sector. Así, no puede olvidarse que la ampliación del mandato de las operaciones para el mantenimiento de la paz en torno a la problemática de los derechos humanos ha de proyectarse necesariamente sobre las competencias de otros órganos de las Naciones Unidas que actúan en este mismo ámbito, aunque con objetivos parcialmente distintos. El problema se ha planteado, esencialmente, por lo que se refiere a la participación del Centro de Derechos Humanos y se ve ampliado posteriormente al Alto Comisionado para los Derechos Humanos tras su creación en 1993. Si en el primero de los casos no parece lógico que la principal dependencia de la Secretaría con competencia en materia de derechos humanos quede al margen de las operaciones para el mantenimiento de la paz cuando éstas actúan en dicho ámbito, el argumento tiene aún mayor peso en relación con el Alto Comisionado y su Oficina. Con rango de Secretario General adjunto, se le define como «el funcionario de mayor rango en las Naciones Unidas con competencia en relación con los derechos humanos», por lo que su necesaria participación en las operaciones analizadas en el presente trabajo no ofrecería, en principio, duda alguna. Así, si se trata de los órganos que contribuyen a definir las grandes líneas del Programa de Derechos Humanos de la Organización, y los que —en todo caso— las ejecutan, habrían de intervenir también en cualquier actividad de la misma en que, de una u otra manera, resulten implicadas la promoción y protección de los derechos humanos.

A pesar de lo que se acaba de señalar, la participación del Centro de Derechos Humanos y del Alto Comisionado en las operaciones con componente de derechos humanos ha sido muy reducida. Así, tan sólo en el caso de la ONUSOM y de la UNOMIL, se han celebrado consultas formales con el Centro de Derechos Humanos. A lo que ha de añadirse la importante participación del Alto Comisionado en el caso de Ruanda, aunque siempre desde fuera de la UNAMIR, y ello a pesar de la cooperación que la misma ha mantenido sobre el terreno con la Operación de Derechos Humanos en Ruanda. Por último, en el caso de Haití hay que destacar la participación del Centro de Derechos Humanos en la definición y dirección de la MICIVIH, lo que, sin embargo, no puede traducirse en una participación activa en la UNMIH. En cualquier caso, ha de llamarse muy especialmente la atención sobre la significativa ausencia del Centro de Derechos Humanos en las dos operaciones paradigmáticas: la UNUSAL y la APRONUC.

3. Las razones que explicarían este fenómeno son, a nuestro entender, muy variadas y difíciles de identificar de modo general. Sin embargo, y aun a riesgo de simplificar, podrían resumirse en la siguiente forma. En primer lugar, la tradicional le-

janía geográfica y material del Centro de Derechos Humanos de los centros de poder de la Organización, incluso de los instalados en la Secretaría de la que forma parte. En segundo lugar, su inadecuación por su precaria y anquilosada estructura y la falta permanente de medios de que adolece el Centro, para hacer frente a las nuevas realidades y necesidades en que se sitúan los componentes de derechos humanos de las nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz. Y, por último, la voluntad de los órganos decisorios de las Naciones Unidas, incluso en el plano operativo, de garantizar al máximo el principio de discrecionalidad política en el desenvolvimiento de una determinada operación; lo que —sin duda— se logra en mayor medida si la total coordinación de las operaciones, inclusive los elementos de derechos humanos, se realiza desde los departamentos con mayor componente político, en este caso el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Razón, esta última, que es sin duda la que reviste un mayor peso en el alejamiento tradicional del Centro de Derechos Humanos de la problemática aquí analizada.

A pesar de ello, y aunque algunas de las razones aludidas no puedan ser fácilmente rebatidas, lo cierto es que la separación entre las Operaciones para el mantenimiento de la paz y el Centro de Derechos Humanos tiene innegables consecuencias negativas. En primer lugar, no se optimizan los recursos y los esfuerzos de la Organización, desaprovechándose especialmente la experiencia acumulada en el Programa de Derechos Humanos gestionado por el Centro durante varias décadas, no sólo en el ámbito de la protección sino también en el de la promoción de los derechos humanos. Y en segundo lugar, se duplican las actividades sobre una misma realidad, llegando a producirse situaciones de casi total identidad de algunas de las tareas ejercidas en el marco del Programa general de Derechos Humanos y en el marco de las operaciones para el mantenimiento de la paz; como lo pone especialmente de manifiesto la poco afortunada coincidencia de ambas categorías de actividades, sin ningún tipo de coordinación, en el caso de El Salvador. En estas circunstancias, la incomunicación entre operativos no sólo es perjudicial desde la perspectiva de la duplicación de recursos, sino desde la más importante del logro de los objetivos protectores y promocionales de ambas actividades. Evitar que se puedan producir diferencias de interpretación y enfoques, y —sobre todo— impedir que los destinatarios de la actividad puedan percibir con extrañeza la existencia de una pluralidad de actividades que no guardan relación entre sí y que, incluso, pueden llegar a entrar en colisión formal, debería ser un objetivo esencial de la coordinación en el seno de las Naciones Unidas en el sector que nos ocupa.

Esta necesidad de coordinación se ve, además, reforzada si se valora en relación con la retirada de la Operación para el mantenimiento de la paz. En las principales operaciones que han integrado un componente de derechos humanos se ha puesto de manifiesto la necesidad de continuar la actividad en dicho ámbito con posterioridad a la retirada de la operación que, por razones obvias, ha de tener un período de mandato necesariamente limitado y vinculado al cumplimiento general del plan de paz al que sirve de soporte. Por consiguiente, la Operación como tal va a retirarse en todos los casos antes de que la situación de pleno disfrute de los derechos humanos haya podido lograrse, lo que exige el establecimiento de instrumentos de continuidad que, hasta la fecha, se han concretado en la creación de Oficinas de derechos humanos constituidas bajo el mandato de órganos ajenos al Consejo de Seguridad, en particular la Comisión

de Derechos Humanos (Camboya y El Salvador) y el Alto Comisionado para los derechos humanos (Ruanda)¹³⁶.

En dichos supuestos, la falta de comunicación fluida a que antes hemos hecho referencia va a tener importantes consecuencias, que pueden redundar en la pérdida de importantes niveles de eficacia de la nueva actividad. Baste en este momento con llamar la atención sobre el retraso en la constitución de la Oficina y en el despliegue de su personal que se derivaría, entre otras razones, de la necesidad de negociar un nuevo acuerdo de sede con el Estado interesado o de obtener los necesarios medios materiales para desarrollar su mandato, ya que no necesariamente se le transmitirán los puestos anteriormente a disposición de la operación para el mantenimiento de la paz. A lo que ha de añadirse el no desdeñable perjuicio derivado del cambio en el personal integrado en los componentes respectivos. O, en su caso, del cambio del enfoque en la forma de desarrollar su actividad que pueda ser mantenido por la nueva Oficina, que vendría agravado por el hecho de que los órganos que la crean no han participado con anterioridad en la definición de la Operación para el mantenimiento de la paz.

4. Los problemas que se han apuntado obligan a concluir el *desideratum* de que se establezcan cauces de participación de los distintos órganos de las Naciones Unidas con competencias en el ámbito de los derechos humanos en las operaciones que integran dicho componente. Y muy especialmente por lo que se refiere al Centro de Derechos Humanos y al Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Vinculación que, por otro lado, ya ha sido reclamada en la Conferencia de Viena de 1993. Por lo que se refiere a estos últimos, y en especial al Centro de Derechos Humanos, dicho objetivo podría resolverse mediante la incorporación de funcionarios del Centro a los distintos grupos de tareas constituidos en la Secretaría respecto de cada una de las operaciones, con el mandato de seguir su evolución y definir sus líneas de actuación.

Aunque hay serias dificultades sobre las que ya se ha llamado la atención anteriormente, es preciso señalar que se han producido ya algunas manifestaciones de la forma en que el Centro de Derechos Humanos podría contribuir a la definición de los componentes de derechos humanos de las operaciones para el mantenimiento de la paz, en particular desde una perspectiva promocional. Así, baste con destacar, a título de ejemplo, la elaboración de documentos a la intención de los componentes de policía civil de las operaciones sobre la manera en que los mismos han de desarrollar su mandato con plena garantía del estándar mínimo de protección de los derechos humanos definido por la ONU.

Sin embargo, la necesidad de coordinación y cooperación exigiría, a nuestro juicio, un paso de mayor profundidad, en el que los órganos del Programa de Derechos Humanos participasen en la definición del mandato de derechos humanos de cada opera-

¹³⁶ Si bien en este caso el planteamiento es distinto, puesto que la Oficina se constituye ante del fin del mandato de la UNAMIR. Amnistía Internacional ha señalado en este sentido que «The UN Commission on Human Rights should consider in much greater depth its role in the post-settlement phase and any measures it takes or recommends should be integrated into, and coordinated with, the final stages of the peace-keeping operation. Advisory assistance programs may be particularly important in this phase but should never be a substitute for continued monitoring, investigation and other protective measures. Post settlement monitoring and assistance should be agreed and prepared in good time to ensure a smooth transition when the peace-keeping operation leaves» (*Peace-Keeping and Human Rights, op. cit.*, p. 44).

ción y en la ejecución y control del mismo. A este respecto, la creación del Alto Comisionado de Derechos Humanos y su privilegiada situación política en la Secretaría ofrece, a nuestro entender, un interesante instrumento cuya virtualidad puede venir ilustrada por la práctica reciente de dicho órgano en relación con el establecimiento de operaciones sobre el terreno, de la que constituye un buen ejemplo el caso de Ruanda.

Estas consideraciones han de hacerse igualmente extensivas a las actividades de la Comisión de Derechos Humanos, cuyos órganos de investigación han venido desempeñando —en un buen número de casos— sus funciones simultáneamente a los componentes de derechos humanos de las operaciones analizadas, en ocasiones sin conexión entre sí. Es en este ámbito donde, a nuestro juicio, las técnicas de coordinación se hacen más necesarias, so pena de incurrir en el riesgo de que la actividad emprendida por las operaciones para el mantenimiento de la paz se traduzca en la minoración de mecanismos de protección trabajosamente consolidados a lo largo de casi tres décadas. Desde esta perspectiva, la necesidad de potenciar los mecanismos integrados en el programa general de derechos humanos no ofrece duda alguna¹³⁷.

CONSIDERACIONES FINALES

De la práctica analizada en las páginas precedentes puede deducirse de manera inequívoca la progresiva incorporación de la dimensión de los derechos humanos en las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz vinculadas con procesos de reconstrucción nacional. Sin embargo, resulta igualmente cierto el carácter asistemático de dicho proceso de incorporación, tanto por lo que se refiere al mandato como a la proyección del componente de derechos humanos en la estructura de la operación. Así, es de destacar que el nivel reservado a los derechos humanos en dichos sectores varía sensiblemente de un caso a otro, en atención esencialmente a las características de cada conflicto y —lo que no es menos importante— al contenido preciso del acuerdo de paz que sirve de punto de partida al proceso de reconstrucción nacional.

Así pues, estamos lejos de encontrarnos ante una deseable situación de integración plena de la problemática de los derechos humanos en las operaciones para el mantenimiento de la paz. Si conforme a dicho modelo la incorporación respondería a la finalidad última de garantizar la presencia de la dimensión derechos humanos en toda actividad vinculada con el mantenimiento de la paz, en tanto en cuanto fundamento de ésta última, la práctica analizada pone de manifiesto el carácter meramente coyuntural y mediatizado que la recepción de dicho componente ha tenido hasta la fecha. Característica que, en particular, se refuerza en las operaciones más recientes, en las que los derechos humanos se van alejando progresivamente de un mandato de alcance general y de una estructura autónoma al servicio de la aplicación del mandato en cuestión.

¹³⁷ Este planteamiento subyace también en el trabajo ya citado de Amnistía Internacional, en el que afirma que «It may be appropriate for the UN Commission on Human Rights to appoint its own expert rapporteur to be given a complementary task of following up the peace-keeping operation's recommendation to the parties. The mandate and role of such experts should be clear and should relate to real needs, rather than a means of paying lip-service to human rights promotion and protection. If an expert is appointed during the life of the peace-keeping mission, particular thought must be given to the integration and coordination of the expert's role with the human rights component and other aspects of the peace-keeping operation» (*op. cit.*, p. 44).

En resumen, no cabe concluir que el cambio experimentado por las operaciones para el mantenimiento de la paz en relación con los derechos humanos esté plenamente consolidado y que sea irreversible. Lo que, sin embargo, no priva de valor y significado al innegable avance que supone la mera incorporación de dicha problemática en el nuevo concepto de operación para el mantenimiento de la paz. Incorporación que, a pesar de todas las reservas puestas de manifiesto en este trabajo, reviste —sin duda alguna— un carácter que bien podría calificarse de revolucionario.