

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS

Es imprescindible que ambas partes respeten las responsabilidades contraídas en virtud de las leyes humanitarias internacionales en relación con los civiles y otras personas que no intervienen activamente en las hostilidades armadas. Esto incluye la obligación de respetar el derecho a la vida y la prohibición de la tortura y de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. A este respecto, debo insistir también en mi creencia de que el respeto por los derechos humanos constituye un componente vital, fundamental sin lugar a dudas, entre las medidas para resolver, a largo plazo, los conflictos de esta naturaleza, como las iniciativas para promover unas condiciones de paz duraderas, la reconciliación nacional y la democracia¹

Informe sobre Angola presentado por el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, al Consejo de Seguridad (S/25840, mayo de 1993)

Enero de 1994
Índice AI: IOR 40/01/94/s
Distr: SC/PG/PO

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

ÍNDICE

Acrónimos y abreviaturas

Programa de 15 puntos de Amnistía Internacional para la aplicación de los derechos humanos en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz

Introducción.....	8
PARTE I	Los derechos humanos en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno 9
A.	Visión histórica 10
1.	Las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales se adaptan a las nuevas situaciones..... 10
2.	La nueva tendencia: aplicación de acuerdos generales (el mantenimiento y la consolidación de la paz confluyen)..... 11
3.	Misiones de observadores civiles: ¿mantenimiento de la paz y consolidación de la paz sin militares?..... 19
4.	El nuevo dilema de las Naciones Unidas: ¿imposición de la paz?..... 22
B.	Observaciones de Amnistía Internacional respecto a la cuestión de los derechos humanos en las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas 25
1.	Mantenimiento de la paz tradicional..... 25
2.	Aplicación de acuerdos generales..... 26
3.	Misiones civiles de observación de los derechos humanos 30
4.	Las operaciones con poderes coercitivos; garantías para la asistencia humanitaria 31
PARTE II	Agresiones contra el personal de mantenimiento de la paz y empleo indiscriminado de la fuerza por parte de este personal 33
1.	Agresiones contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: investigación y jurisdicción 33
2.	Uso desproporcionado de la fuerza y otros abusos cometidos por las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas..... 34
3.	Formas de que las Naciones Unidas aborden y eviten la comisión de abusos por su personal 36
PARTE III	Recomendaciones de Amnistía Internacional: Aplicación de los derechos humanos en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz..... 39
Comentarios finales	48
ANEXO: Documentos externos de Amnistía Internacional relacionados con el tema.....	50

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Acuerdos de Arusha	Acuerdo de paz firmado entre el gobierno de Ruanda y el Frente Patriótico Ruandés el 4 de agosto de 1993
Acuerdo de Cotonou	Acuerdo de paz firmado en julio de 1993 por las partes en conflicto en Liberia
Acuerdo de Governors Island	Acuerdo firmado por el presidente Jean-Bertrand Aristide y el teniente general Raoul el 3 de julio de 1993
Acuerdo de Nueva York	Acuerdo de paz final de los que se firmaron en relación con El Salvador
Acuerdos de París	Acuerdo sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya, firmado por las cuatro partes en conflicto, el 23 de octubre de 1993
Acuerdo de Roma	Acuerdo de paz firmado por el gobierno de Mozambique y la RENAMO
Acuerdo de San José	Acuerdo sobre derechos humanos firmado por el gobierno de El Salvador y el FMLN, el 26 de julio de 1990
APRONUC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
CIVPOL	Observadores de la policía civil de las Naciones Unidas dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CSC	Comisión de Supervisión y Vigilancia (Mozambique)
ECOMOG	Grupo de observación del alto el fuego (Liberia)
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GANUPT	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el periodo de Transición (Namibia)
JCMC	Comité Conjunto de Vigilancia del Alto el Fuego (Liberia)
MICIVIH	Misión Civil Internacional en Haití (observadores de derechos humanos que actúan conjuntamente para las Naciones Unidas y para la OEA)
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental
OEA	Organización de Estados Americanos
ONUMOZ	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
ONUSOM I/II	Operación de las Naciones Unidas en Somalia I y II
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
POLISARIO	Frente Popular para la Liberación de Saguia El Hamra y de Río de Oro (firmante de un acuerdo en 1988 con el gobierno de Marruecos sobre un plan para celebrar un referéndum en el territorio en disputa del Sahara)
RENAMO	Resistencia Nacional Mozambiqueña
RPF	Frente Patriótico Ruandés
SNA	Movimiento Nacional Somalí (fuerza leal al general Aidid)
SPLA	Ejército Popular de Liberación de Sudán (grupo armado de oposición)
SWAPO	Organización del Pueblo de África del Sudoeste
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda
UNAVEM I/II	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola I y II
UNIKOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
UNMIH	Misión de las Naciones Unidas en Haití
UNOMIL	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia
UNOMUR	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Uganda-Ruanda

UNOMSA
UNOVER
UNPROFOR

Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica
Misión de Observadores de las Naciones Unidas Encargada de
Verificar el Referéndum (Eritrea)
Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (Croacia,
Bosnia-Herzegovina y antigua república yugoslava de Macedonia)

**Programa de 15 puntos de Amnistía Internacional
para la aplicación de los derechos humanos
en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz**

1. El papel político de la comunidad internacional.

Al concebir y poner en práctica acuerdos de paz, la ONU y sus Estados miembros deben prestar desde el primer momento una atención constante a la protección de los derechos humanos, y prever un seguimiento en la fase posterior a la de mantenimiento de la paz. La comunidad internacional ha de estar dispuesta a condenar públicamente las violaciones de derechos humanos durante y después del proceso de acuerdo, y a asegurar que se apliquen, plenamente y sin dilación, las recomendaciones relativas a reforma institucional. Hay que mantener bajo observación las medidas de protección de los derechos humanos, reforzarlas cuando sea necesario y evaluarlas de forma apropiada al término de la operación.

2. No más "testigos internacionales silenciosos".

Conviene que todo el personal internacional sobre el terreno, incluyendo el que participa en operaciones militares, civiles y humanitarias, dé parte, por vías bien definidas y concebidas, de todas las violaciones de derechos humanos que presencie, así como de las denuncias graves que reciba. La ONU debe tomar las medidas oportunas, incluso de carácter preventivo, para hacer frente a los hechos denunciados.

3. Un enunciado sobre derechos humanos en los acuerdos de paz.

Es importante que los acuerdos de paz incluyan una lista detallada y completa de los tratados y normas internacionales de derechos humanos que se garantizarán tanto en la fase de transición como en la posterior al acuerdo, y que prevean mecanismos de supervisión específicos y efectivos. Los acuerdos de paz deben exigir la eventual ratificación de todos los tratados de derechos humanos y la adhesión a todos los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos de los que el Estado en cuestión no sea aún parte.

4. Verificación efectiva e independiente del respeto a los derechos humanos.

Todas las operaciones de mantenimiento de la paz deben incluir un componente de carácter civil e internacional, especializado en la supervisión de los derechos humanos. Tales componentes deben dotarse de recursos suficientes y de personal con profundos conocimientos en la materia. Sus mandatos deben comprender la verificación del respeto a los derechos humanos, la creación de instituciones, la reforma legislativa, la educación y la formación. Habrá que capacitar formalmente a los observadores que operarán de acuerdo a unas directrices congruentes y conformes con las normas internacionales. Los componentes de derechos humanos deben ser explícita y orgánicamente independientes de los aspectos políticos de la operación y de las negociaciones en curso sobre el acuerdo, y sus mecanismos decisorios deben concebirse de forma que no permitan que las partes del conflicto obstruyan las investigaciones. En los acuerdos de paz más limitados también deben incluirse mecanismos efectivos de derechos humanos, como asesores o juristas independientes, que desempeñen una función supervisora en asuntos tales como la puesta en libertad de presos y la garantía del derecho a la libertad de expresión y de reunión.

5. Una paz con justicia.

Los acuerdos de paz deben incluir la investigación imparcial de pasados abusos, así como procesos encaminados a establecer la verdad y medidas que garanticen que los autores de violaciones de derechos humanos comparecen ante la justicia. La responsabilidad individual de las violaciones de derechos humanos, tanto pasadas como presentes, ha de hacerse explícita y los acuerdos de paz no deben, pues, incluir amnistías generales previas al dictamen de los tribunales.

- 6. Supervisión de los derechos humanos sobre el terreno.**
Los especialistas de derechos humanos tendrán por mandato la realización de investigaciones y la verificación del cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos, así como la adopción de medidas correctoras en caso de violación de tales derechos. Deberán gozar de libre acceso a todos los sectores de la sociedad y a las instituciones pertinentes, y deberá garantizarse la plena protección de quienes entren en contacto con ellos. Las medidas destinadas a la consolidación de la paz, tales como las reformas institucionales y legislativas, y la educación y la formación, han de complementar, pero nunca sustituir, este papel de verificación.
- 7. Informes frecuentes y públicos.**
Para garantizar la efectividad, seguridad y credibilidad del personal internacional de derechos humanos, sus actividades y conclusiones deben ser objeto de informes públicos completos y frecuentes, y difundirse ampliamente tanto a nivel nacional como internacional.
- 8. Observadores internacionales de la policía civil.**
Los observadores de la policía civil (CIVPOL) deben vigilar, supervisar e impartir formación a la policía y a las fuerzas de seguridad nacionales, así como verificar que éstas respetan las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal. Los observadores de la policía deben cooperar plenamente con todos los componentes y mecanismos de derechos humanos, conocer profundamente las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal, y ajustarse a éstas en todo momento. Deberán rendir cuenta exhaustivamente de sus actividades en informes públicos.
- 9. Medidas para la protección de los derechos humanos a largo plazo.**
Los componentes de derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz deberán ayudar al establecimiento de instituciones nacionales de carácter permanente, independiente y efectivo para la protección a largo plazo de los derechos humanos y el restablecimiento del Estado de derecho, lo que incluye un poder judicial independiente y un sistema imparcial de justicia penal. Para reforzar el respeto a los derechos humanos, puede fomentarse también la creación de otros mecanismos, como defensores públicos o comisiones nacionales. Tales mecanismos han de ser imparciales, independientes y competentes, y contar con las facultades y los recursos necesarios para el desempeño de su función. Deberán respetar las directrices internacionales y nunca servir de sustitutos de un sistema judicial imparcial e independiente. Durante el proceso de constitución de instituciones nacionales, deberá considerarse la posibilidad de establecer una relación provisional con los tribunales internacionales pertinentes.
- 10. Instrucción y servicios de asesoría en materia de derechos humanos.**
Todos los sectores, especialmente el poder judicial, los abogados y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben recibir instrucción y formación en las normas de derechos humanos y en la tramitación de denuncias. Deben realizarse otros programas de asistencia técnica, como la redacción de legislación conforme con las normas internacionales y la prestación de apoyo a las ONG nacionales de derechos humanos, sin sustituir con ellos la verificación de los derechos humanos con un componente especializado.
- 11. Protección de los refugiados, de las personas internamente desplazadas y de los retornados.**
Los programas de repatriación de refugiados deben incluir una vigilancia y protección efectivas durante el tiempo que sea necesario. Han de respetarse en todo momento el derecho internacional en materia de refugiados y las normas internacionales para la protección de éstos, incluyendo el principio de no devolución, el derecho a solicitar asilo y la repatriación únicamente cuando es voluntaria y bajo supervisión internacional.
- 12. La dimensión femenina.**
Hay que tomar medidas para garantizar consideración y respeto a las necesidades particulares de la mujer en situaciones de conflicto armado. El personal de mantenimiento de la paz deberá recibir información sobre las tradiciones culturales locales y respetar en todo momento los derechos inherentes de la mujer y su dignidad. Los componentes de derechos humanos deberán contar con expertos en el área de la violencia contra la mujer, incluyendo la violación y los abusos sexuales.

- 13. Observancia de las normas de derechos humanos y del derecho humanitario por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz.**

La ONU debe proclamar formalmente su adhesión al derecho humanitario y a las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal, especialmente en relación con el encarcelamiento de personas y el uso de la fuerza. La ONU debe garantizar asimismo que todas las tropas que participan en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz sean instruidas plenamente en tales normas y comprendan su obligación de respetarlas. Deberán existir mecanismos específicos a nivel internacional para observar, investigar y denunciar toda violación de las normas internacionales que cometa el personal de mantenimiento de la paz, y para garantizar que el personal responsable de violaciones graves de estas normas comparezca ante la justicia de conformidad con las normas internacionales.
- 14. Enjuiciamiento por crímenes de guerra y atentados contra el personal internacional de mantenimiento de la paz.**

La investigación de las violaciones del derecho humanitario y de las normas de derechos humanos, así como la investigación de los atentados contra el personal internacional de mantenimiento de la paz, y el enjuiciamiento de los responsables, deben estar a cargo de las autoridades nacionales competentes o ser de jurisdicción internacional. Todo mecanismo internacional a este respecto ha de ser conforme con las normas internacionales de imparcialidad procesal. Debe fomentarse asimismo la creación de una institución permanente para el enjuiciamiento por crímenes internacionales.
- 15. Promoción y protección continuadas de los derechos humanos en la fase posterior al acuerdo.**

Una vigilancia y asistencia internacional efectivas en materia de derechos humanos deben continuar mientras sean necesarias, y hasta que resulte patente que el gobierno en cuestión está aplicando correctamente las garantías internacionales de derechos humanos. Los órganos de derechos humanos de la ONU deben desempeñar un papel más efectivo y completo en la fase posterior al acuerdo.

El Mantenimiento de la paz y los derechos humanos

Introducción

Este documento analiza la evolución de la promoción y de la protección de los derechos humanos en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desde dos perspectivas. Primero, analiza lo que se espera que hagan las Naciones Unidas para abordar eficaz y coherentemente las cuestiones relacionadas con los derechos humanos como una parte esencial de su labor de mantenimiento y de consolidación de la paz; y, segundo, analiza lo que las Naciones Unidas deben hacer para evitar que su propio personal de mantenimiento de la paz cometa abusos contra los derechos humanos y garantizar que las personas dedicadas a estas tareas acatan las normas internacionales de derechos humanos en todo momento y responden de la comisión de cualquier abuso.

El incremento espectacular de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en todo el mundo ha llevado a que esta organización le surjan nuevas funciones y oportunidades en el campo de los derechos humanos. Estas nuevas funciones se están formulando en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en otras partes de forma imaginativa aunque algo fortuita. Este documento analiza esas formulaciones y señala la necesidad de una valoración cuidadosa que pueda llevar a un enfoque más coherente. El mundo espera mucho de las Naciones Unidas en la década de los años noventa. Se puede lograr mucho si esta organización lleva a la práctica la determinación que expresó en su Carta de 1945 de «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra» y de «reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre». Amnistía Internacional está firmemente convencida de que, si las Naciones Unidas están dispuestas a evitar las guerras y el sufrimiento humano, es fundamental que hagan frente a las violaciones de derechos humanos lo antes posible; asimismo, es la única forma de confirmar que esta organización se toma estos derechos en serio. Amnistía Internacional también está interesada en que el comportamiento de las Naciones Unidas sea intachable y constituyan un modelo cuando se ocupe de la formación, de la investigación, de las medidas disciplinarias y de las reparaciones si se denuncia que su propio personal ha cometido abusos contra los derechos humanos.

El enfoque de Amnistía Internacional en relación con el mantenimiento de la paz y los derechos humanos está determinado por su Mandato. Amnistía Internacional es un movimiento mundial formado por voluntarios que trabajan para evitar algunas de las violaciones más graves que cometen los gobiernos contra los derechos humanos de las personas. Los objetivos principales de sus campañas son: procurar la liberación incondicional de todos los presos de conciencia; garantizar un juicio justo y sin dilación para todos los presos políticos; abolir la pena de muerte y la tortura y otros tratos crueles que se infligen a los presos; y acabar con las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas. Además, Amnistía Internacional se opone a determinados abusos de los grupos de oposición, como tomar rehenes, torturar y matar a los prisioneros y cometer otros homicidios deliberados. La organización no se pronuncia con respecto a si se debe autorizar que las operaciones de paz se emprendan a partir de alguna situación particular, ni tampoco se pronuncia sobre los métodos de mantenimiento de la paz en general. Este documento analiza específicamente las consecuencias que sobre las condiciones de los derechos humanos han tenido recientemente, y tienen en la actualidad, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. También presenta las conclusiones y las recomendaciones de Amnistía Internacional en relación con las formas de aprovechar al máximo la protección y la promoción de los derechos humanos en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz.

PARTE I Los derechos humanos en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno

Las operaciones de mantenimiento de la paz se multiplicaron durante 1992 y 1993. Más de la tercera parte de todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se han constituido en los últimos tres años. En 1992 se multiplicó por cinco el personal de las Naciones Unidas que participaba en actividades de mantenimiento de la paz. En octubre de 1993 había más de 75.000 soldados y policías civiles desplegados en 18 misiones de mantenimiento de la paz diferentesⁱⁱ. El 22 de diciembre de 1993, el contingente de las Naciones Unidas en la operación de Somalia ascendía a 27.961 soldados, lo cual constituía una de los mayores despliegues jamás realizados. Al mismo tiempo, las características del mandato de estas operaciones han variado radicalmente.

Amnistía Internacional considera que la atención a la promoción y a la protección de los derechos humanos tiene que ser uno de los principios fundamentales de cualquier operación de este tipo. Algunas declaraciones políticas que apoyan esta postura aparecen, entre otras fuentes, en el informe del secretario general de las Naciones Unidas de 1992 titulado *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz* y en la Declaración y el Programa y de Acción de Viena, adoptado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993ⁱⁱⁱ. El final de la Guerra Fría y de la paralización que imponía a la toma de decisiones de las Naciones Unidas la rivalidad entre Oriente y Occidente han provocado que a esta organización internacional se le presenten nuevas posibilidades de realizar planteamientos más generales sobre el mantenimiento de la paz, y que en algunos casos se formulen mandatos específicos de las Naciones Unidas para abordar las cuestiones de derechos humanos. Algunas operaciones de mantenimiento de la paz y misiones civiles de observación desplegadas recientemente en países asolados por conflictos bélicos han podido afrontar sobre el terreno problemas de derechos humanos contando con capacidad para tomar medidas correctivas inmediatas y poner en marcha programas de consolidación de las instituciones a más largo plazo. El hecho de que sean misiones sobre el terreno, que pasan un periodo relativamente largo trabajando en el país en cuestión, es lo que hace que estas actividades puedan ser muy eficaces.

Sin embargo, las Naciones Unidas todavía no se han adaptado realmente a esta nueva función. Aunque existe un número creciente de ejemplos de trabajo sobre derechos humanos realizado en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, estas medidas se han tomado sin seguir unas directrices concretas, poniendo de manifiesto un vacío conceptual y político que debe cubrirse para que pueda decirse que las Naciones Unidas están abordando correctamente la cuestión de los derechos humanos en las situaciones de conflicto y posteriores al conflicto. Muchas de las ideas y de las estructuras organizativas existentes en este campo continúan ancladas en el concepto más tradicional de mantenimiento de la paz, en lugar de el de consolidación de la paz, más novedoso. Esto ha significado que muchas de las nuevas operaciones de las Naciones Unidas —o de los Estados miembros de las Naciones Unidas que deciden colectivamente los parámetros de sus actividades— a veces crean o adaptan las reglas a las nuevas situaciones según se presentan, con resultados variables. Amnistía Internacional espera que las recomendaciones que se presentan en este documento contribuyan a mejorar la eficacia de los programas de derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz. Las observaciones y recomendaciones que siguen a continuación pretenden servir de directrices básicas y coherentes para la elaboración y puesta en práctica de los programas de derechos humanos en los esfuerzos de mantenimiento de la paz.

Para entender la forma en que las Naciones Unidas y sus Estados Miembros ven estas operaciones —es decir, cómo se debate, autoriza y valora el mantenimiento de la paz dentro del propio proceso de toma de decisiones de las Naciones Unidas— merece la pena que examinemos brevemente las diferentes funciones que se han asignado a las operaciones de mantenimiento de la paz y la forma en que han evolucionado, especialmente en los últimos años^{iv}. Es importante insistir desde el principio en que la norma esencial del mantenimiento de la paz ha sido tradicionalmente que las operaciones sólo se desplegaban con el consentimiento de todas las partes afectadas. En los últimos años, este principio ha comenzado a diluirse al intervenir las Naciones Unidas en un número creciente de conflictos de naturaleza interna. En estos casos, el «consentimiento» de las partes —ya sean grupos gubernamentales, grupos de oposición no gubernamentales u organizaciones militares o paramilitares—

puede ser imposible de obtener, verificar o mantener. Cuando la falta de consentimiento comienza a parecer hostilidad, aunque sea sólo de un pequeño sector de la población, la labor de las Naciones Unidas empieza a acercarse a la de un combatiente activo y su función global corre el riesgo de desvirtuarse por ese factor.

A. Visión histórica

1. Las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales se adaptan a las nuevas situaciones

De acuerdo con el concepto tradicional de mantenimiento de la paz, existen dos tipos fundamentales: grupos de observación militar y fuerzas de infantería. Ambos sirven principalmente para controlar los acuerdos de alto el fuego, previa petición de las partes. Los grupos de observación militar, que normalmente van desarmados, tienen como objetivo crear las condiciones para que las negociaciones políticas que tengan lugar sean un éxito. Fundamentalmente, esto significa intentar mantener el alto el fuego simplemente mediante la presencia un observador imparcial aceptado. Entre los ejemplos se pueden citar dos de las primeras, aunque todavía vigentes, operaciones en Oriente Medio y en Jammu y Cachemira^v. Las fuerzas de infantería, provistas de armamento, aunque normalmente ligero, tienen generalmente como misión establecer y controlar zonas desmilitarizadas o intermedias para separar físicamente a las partes de un conflicto. Esto a veces incluye la retirada y supervisión de la separación de las fuerzas. Entre los ejemplos están las operaciones de las Naciones Unidas en Chipre, en la frontera de Israel y Siria, en el sur de Líbano y en las «Tres Zonas de Protección de las Naciones Unidas» en Croacia^{vi}. Algunas operaciones de mantenimiento de la paz «tradicionales» han tenido mandatos que trascendían la simple supervisión de separaciones. La fuerza de las Naciones Unidas en Líbano está facultada técnicamente para ayudar al gobierno a restablecer su autoridad real en el sur del país^{vii}, mientras que la fuerza desplegada en Chipre se supone que «debe contribuir a mantener y restaurar la ley y el orden y a volver a la normalidad»^{viii}. Los observadores de la policía civil de las Naciones Unidas en Chipre han llevado a cabo actividades como buscar a personas desaparecidas en ambos lados de la línea verde^{ix}.

Ante la proliferación actual de operaciones de mantenimiento de la paz y la variedad de situaciones y tareas que se les asigna, también se están aplicando las funciones tradicionales de mantenimiento de la paz a situaciones más novedosas. En el Sahara Occidental y en Angola, el mantenimiento de la paz «tradicional» se está empleando como una operación de mantenimiento u opción de repliegue, en vista de que no se han puesto en práctica programas más completos. Los contratiempos políticos surgidos en el Sahara Occidental han supuesto que, durante dos años, las actividades de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) se hayan limitado a verificar el alto el fuego entre Marruecos y el Frente Polisario (Frente Popular para la Liberación de Saguia El Hamra y de Río de Oro) en la zona^x. En Angola, una operación de gran escala constituida al amparo del plan general de paz se anuló al final, debido a que los resultados de las elecciones fueron impugnados y se reanudaron los combates generalizados. Ante este cambio de situación, las Naciones Unidas redujeron el número de integrantes de su fuerza a unos 50 observadores militares y 18 observadores de la policía civil, mientras se mantienen a la espera de los resultados de los intentos del representante especial del secretario general en Angola por restaurar un alto el fuego efectivo y de que apliquen los Acuerdos de Bicesse, el plan de paz original^{xi}.

La Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL) representa una novedad especialmente interesante en relación con la función «tradicional» de observación militar de las Naciones Unidas. En este caso, el mandato de las Naciones Unidas consiste fundamentalmente en supervisar la actuación de las fuerzas regionales de mantenimiento de la paz y no a las fuerzas liberianas. En vista de la incapacidad de la fuerza de mantenimiento de la paz de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOMOG) para mantener las condiciones pactadas en el plan de paz de 1991, las partes enfrentadas firmaron un nuevo acuerdo en Cotonou en julio de 1993. El acuerdo de Cotonou establecía que las Naciones Unidas debían desplegar observadores militares para vigilar las actividades de verificación del alto el fuego y de desmovilización de la nueva ECOMOG. Aunque la organización regional está dotada de ciertos poderes para imponer la paz^{xii}, las Naciones Unidas serán responsables de vigilar la actuación de la fuerza regional de mantenimiento de la paz, incluida la búsqueda, captura y almacenamiento de armas, la desmovilización de las fuerzas y la custodia de los campamentos. Entre los actos, que según el Acuerdo de Cotonou, violarían el alto el fuego figuran: la obstrucción, el hostigamiento y las agresiones al personal de mantenimiento de la paz. Aunque

las Naciones Unidas sólo actúan como una fuerza de observación en Liberia, el acuerdo de Cotonou incluye medidas provisionales generales que concluirán con la celebración de elecciones. Estos aspectos del acuerdo y las disposiciones sobre su verificación se tratan más adelante en la sección I.A.2 (estudios de caso 3) de este documento en relación con la aplicación de acuerdos generales.

El mandato de la operación de las Naciones Unidas en la frontera entre Irak y Kuwait (UNIKOM), puesta en marcha después de la Guerra del Golfo, también es «tradicional»; debe vigilar la zona desmilitarizada de la frontera en relación con incursiones y otras violaciones del alto el fuego. Sin embargo, el contexto en el que se desplegó no respondía a las circunstancias tradicionales, sino que se hizo después de una operación de «imposición de la paz»^{xiii}. El mandato de la UNIKOM se amplió en febrero de 1993, cuando se autorizó a su personal a portar armas e impedir que se violase la zona desmilitarizada incluso con el empleo de armas cuando fuese necesario.

Una nueva forma de mantenimiento de la paz que también es tradicional por lo que respecta a su función básica, pero que sólo con el final de la Guerra Fría se ha convertido en una opción política viable, es lo que ahora se denomina «despliegue preventivo». Se trata de una fuerza internacional desplegada en un país en que el todavía no se ha producido un conflicto pero donde podría surgir. El secretario general de las Naciones Unidas, doctor Boutros Boutros-Ghali ha pedido que aumente el empleo de despliegues preventivos en países cuyos vecinos están en guerra y se teme que el conflicto se extienda. También ha señalado que puede ser una opción para países con crisis civiles que podrían derivar en conflictos armados^{xiv}. En estos casos, el país en el que se asientan las tropas de las Naciones Unidas pediría su despliegue en un momento en que no está teniendo lugar un conflicto real. Hasta la fecha, este tipo de operación sólo se ha empleado en la antigua república yugoslava de Macedonia, donde unos 1.000 miembros de fuerzas de mantenimiento de la paz han estado guardando la frontera con Serbia desde junio de 1993^{xv}.

2. La nueva tendencia: aplicación de acuerdos generales (el mantenimiento y la consolidación de la paz confluyen)

El plan de acuerdo general para la independencia de Namibia de 1978, que finalmente pudo llevarse a cabo en 1988, inauguró la nueva tendencia de las operaciones de mantenimiento de la paz, caracterizada por la aplicación de acuerdos de paz generales^{xvi}. Otras operaciones de las Naciones Unidas de aplicación de acuerdos de paz generales son la operación recientemente concluida en Camboya (APRONUC), los planes originales para Angola y el Sahara Occidental (UNAVEN II y MINURSO), y las que actualmente siguen vigentes en El Salvador y Mozambique (ONUSAL y ONUMOZ). La operación más reciente de este tipo está en Ruanda (UNAMIR), que fue aprobada por el Consejo de Seguridad en octubre de 1993^{xvii}. (Debemos señalar que actualmente Somalia no encaja en esta categoría, dado que no existe ningún acuerdo de paz aceptado, aunque las Naciones Unidas ahora se están involucrando en actividades de consolidación de la paz a más largo plazo, similares a algunas de las actividades tratadas en esta Sección. La operación de Somalia se trata más adelante en las secciones I.A.4. y I.B.4, en relación con las actividades de imposición de la paz.)

Todas estas operaciones se han basado en amplios acuerdos de paz entre las partes en conflicto. En algunos casos, los acuerdos fueron auspiciados por las Naciones Unidas, como en el de El Salvador, mientras que en otros, como el de Mozambique, las Naciones Unidas participaron muy poco en las negociaciones iniciales. Sin embargo, en todos los casos, las partes han aceptado que las Naciones Unidas desempeñen una labor clave en la verificación de la aplicación de los acuerdos. (En el caso de Liberia, mientras que el alcance del acuerdo de paz de Cotonou es bastante exhaustivo, sus disposiciones de verificación son bastantes vagas, especialmente en relación con las funciones de las Naciones Unidas y del órgano regional de mantenimiento de la paz.) Estos acuerdo de paz se denominan acuerdos generales porque han implicado un importante proceso de reestructuración interno de los sectores civiles y militares del país en cuestión. Por lo general, estos procesos han procurado culminar con la celebración de elecciones^{xviii}.

En estas operaciones, el personal de las Naciones Unidas se ha desplegado en el territorio para supervisar el proceso de reestructuración de acuerdo con un calendario acordado. Esta labor ha implicado la realización de diversas tareas militares y civiles por parte de las Naciones Unidas, como vigilar el cumplimiento

de los armisticios; supervisar la desmovilización de las tropas y la destrucción de las armas; vigilar la integración o formación y adiestramiento de las nuevas fuerzas armadas y fuerzas de la policía nacional; investigar las violaciones de derechos humanos; reasentar a los refugiados y a los soldados desmovilizados; facilitar asistencia humanitaria; vigilar y verificar las elecciones; llevar a cabo campañas públicas de información o programas de asistencia técnica con tareas legislativas, judiciales y administrativas; colaborar con instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales o apoyar su desarrollo.

Según el nuevo vocabulario de las Naciones Unidas, estas operaciones no han servido sólo como barrera pasiva entre las fuerzas en lucha (mantenimiento de la paz), sino que también han puesto en marcha y vigilado activamente procesos de consolidación de las instituciones a más largo plazo (consolidación de la paz). Por lo general se han asignado diferentes tareas de consolidación de la paz a integrantes especializados independientes dentro de las operaciones de las Naciones Unidas, por ejemplo: observadores militares, observadores de la policía civil, observadores de derechos humanos, funcionarios dedicados a la protección de los refugiados, observadores electorales, asesores judiciales o legislativos, expertos en ayuda al desarrollo y en retiradas de minas, y a personal político y administrativo. A menudo, organismos especializados, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, han desempeñado una labor importante en los procesos de paz pero, por lo general, han permanecido al margen de la estructura de la propia operación de mantenimiento de la paz. Lamentablemente, la mayoría de estas operaciones y cualquier componente de derechos humanos que incluyan se han planificado en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York, sin la participación, consulta o cooperación de los propios organismos o expertos de derechos humanos de las Naciones Unidas ni de su Centro de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, y sin que se hiciera ninguna referencia a otros programas de las Naciones Unidas, como el programa de prevención del delito y de justicia penal, con sede en Viena. Amnistía Internacional considera que estos programas que aportan ayuda especializada deben integrarse más en la planificación, aplicación y seguimiento de los aspectos pertinentes de estas operaciones, en especial en los componentes de derechos humanos.

ESTUDIOS DE CASO 1: Verificación de la situación de los derechos humanos El Salvador y Camboya

De las operaciones realizadas al amparo de acuerdos generales hasta la fecha, sólo las de El Salvador y Camboya han incluido componentes específicos de derechos humanos, con mandato sobre verificación. En **El Salvador**, el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos fue uno de los primeros de una serie de acuerdos para la paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La ONUSAL inició la verificación del Acuerdo de San José en julio de 1991, casi seis meses antes de la aprobación de todo el acuerdo de paz. La experiencia de El Salvador ha establecido varios precedentes excepcionales en el campo de la vigilancia de los derechos humanos. Primero, el Acuerdo de San José fue el primer acuerdo de derechos humanos firmado en el contexto de un acuerdo de paz, y establece una base clara para que las Naciones Unidas verifiquen esta cuestión. La división de derechos humanos de la ONUSAL fue la primera que se constituyó en el contexto de una operación de mantenimiento de la paz, y el que se desplegara antes de la entrada en vigor del alto el fuego la hace todavía más excepcional. En el país continúan más de 100 observadores civiles que llevan a cabo labores de «verificación activa». Según la división de derechos humanos de la ONUSAL:

La verificación activa es un procedimiento de investigación sistemático que sirve para reunir pruebas objetivas que corroboren la existencia de violaciones de derechos humanos. Se lleva a cabo mediante un proceso que incluye varias fases: primera, la recepción de denuncias o la presentación de las denuncias por iniciativa de la propia Misión; segunda, la propia investigación, que incluye un seguimiento detallado de los hechos, la investigación policial y judicial y la aplicación de las facultades de investigación de la Misión; tercera, si las pruebas son corroborativas y se descubre que no hubo violación de los derechos humanos, el caso se cierra, pero si la comprobación demuestra lo contrario, se presentan recomendaciones, ya sea para compensar por el daño causado o para rectificar la situación que dio lugar o que facilitó la violación; cuarta, a lo largo del proceso la verificación activa implica usar los buenos oficios de la Misión para contribuir a la transparencia y eficacia de las investigaciones policiales, a la

imparcialidad del proceso, a la seguridad de los testigos, etc, así como su capacidad de iniciativa para contribuir a superar la situación de violación de los derechos humanos^{xix}

Aunque la división de derechos humanos de la ONUSAL ha hecho recomendaciones de gran alcance, en cuestiones de derechos humanos carece de los amplios poderes con que contaban las Naciones Unidas en **CAMBOYA**. Como su nombre indica, la Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya estaba facultada para administrar prácticamente el país durante el periodo de transición hasta la celebración de elecciones en mayo de 1993, una función que incluía la observación general de los derechos humanos. Uno de los objetivos clave de los acuerdos de paz de Camboya^{xx} era «garantizar que no se vuelve a la política y a las prácticas del pasado»^{xxi}. El preámbulo del acuerdo reconocía que «la trágica historia reciente de Camboya en relación con los derechos humanos requiere medidas especiales para garantizar la protección de los derechos humanos»^{xxii}. En virtud del acuerdo, los funcionarios de la APRONUC estaban facultados para investigar las denuncias sobre violaciones de derechos humanos y para tomar «medidas correctivas», como exigir el cambio de destino o la destitución del personal administrativo camboyano^{xxiii}. Según los acuerdos de paz, la APRONUC podía emitir directivas vinculantes para los organismos de seguridad pública, y debía disfrutar «de acceso ilimitado a todas las actividades e información administrativas»^{xxiv} de la administración bajo su competencia. Todas las fuerzas de la policía civil debían actuar bajo la supervisión y el control de la APRONUC «para garantizar ... la protección íntegra de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»^{xxv}. Además, la APRONUC podía «supervisar otros procesos de imposición de la ley y judiciales en todo el país»^{xxvi}, y podían ordenar la liberación de presos. Los propios funcionarios de la APRONUC estaban facultados para realizar detenciones y presentar cargos contra los delincuentes. En enero de 1993, la APRONUC decidió «perseguir los casos que implicaban violaciones graves de los derechos humanos» a través del nombramiento de un fiscal especial^{xxvii}. Sin embargo, aunque se efectuaron varias detenciones, resultó imposible juzgar a los detenidos. Eran entregados al gobierno real de Camboya cuando expiraba el mandato de la APRONUC. Las violaciones de derechos humanos eran frecuentes, a pesar de la presencia por todo el país de funcionarios de la APRONUC dedicados a esos derechos.

Los acuerdos de paz de **El Salvador** también establecían el desmantelamiento de los organismos de seguridad y policiales existentes y la formación de una nueva Policía Nacional Civil, que debía ser «de carácter, estructura, gestión y doctrina estrictamente civiles»^{xxviii}. Entre los observadores de la ONUSAL había observadores internacionales de la policía civil que debían vigilar el periodo de transición de la nueva fuerza de policía. Tanto la APRONUC como la ONUSAL han proporcionado formación en derechos humanos a personal militar, policial y judicial. Han colaborado en las reformas judiciales y legislativas y en otros proyectos que pretendían fortalecer las instituciones civiles dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos. También han brindado un apoyo importante a los grupos de derechos humanos locales existentes o recién surgidos. En Camboya, la APRONUC llevó a cabo un programa de educación en derechos humanos bastante amplio entre la población y las autoridades, así como entre el personal de las Naciones Unidas. El programa incluía la instrucción sobre las normas de derechos humanos y la elaboración de normas de conducta para el personal más directamente implicado en la protección de los derechos humanos.

Además de la labor de observación de la división de derechos humanos de la ONUSAL durante el proceso de transición, los Acuerdos de Paz de El Salvador incorporaron otra medida sin precedentes en el terreno de los derechos humanos. Los acuerdos de paz instituyeron dos órganos independientes para abordar el fenómeno de la impunidad^{xxix}. El primero de estos órganos era la Comisión de la Verdad, encargada de investigar las violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil entre 1980 y 1992, «cuyas consecuencias en la sociedad hacían preciso que se supiera la verdad de forma urgente y pública»^{xxx}, y de hacer recomendaciones al gobierno de El Salvador y al FMLN para que se aplicaran sus conclusiones^{xxxi}. El segundo órgano era la Comisión *Ad*

Hoc sobre la Purificación de las Fuerzas Armadas, encargada de evaluar el comportamiento profesional de todos los miembros de las Fuerzas Armadas, con el objeto de recomendar qué miembros deberían ser absueltos en el proceso de purificación de las fuerzas armadas.

Ambas Comisiones han tenido que afrontar el que el gobierno no cumpliera íntegramente sus recomendaciones, a pesar de que eran vinculantes en virtud de las condiciones del acuerdo de paz. Con respecto a las extensas recomendaciones de la Comisión de la Verdad, publicadas el 15 de marzo de 1993, como consecuencia de las presiones ejercidas por el secretario general de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad^{xxxii}, el gobierno salvadoreño ha iniciado recientemente un proceso incompleto de aplicación^{xxxiii}. En diciembre de 1993, como consecuencia de un preocupante incremento de la violencia política las semanas anteriores, con una serie de homicidios perpetrados de una forma que parecía indicar un resurgimiento de la actividad de los «escuadrones de la muerte» en El Salvador, el secretario general anunció la formación de un Grupo Conjunto para investigar las actividades de los denominados grupos armados ilegales, de acuerdo con una de las recomendaciones que todavía no se habían puesto en práctica de la Comisión de la Verdad^{xxxiv}.

ESTUDIOS DE CASO 2: Acuerdos de descolonización Namibia y Sahara Occidental

En **Namibia**, el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (GANUPT) tenía «la tarea política de garantizar que se lleva a cabo un cambio importante en el ambiente político para que se pueda realizar una campaña libre e imparcial en un clima plenamente democrático»^{xxxv}. Esto incluía la retirada de todas las fuerzas militares sudafricanas, excepto 1.500 hombres a los que se confinó en una base, al igual que se hizo con las fuerzas del grupo armado de liberación Organización del Pueblo de África del Suroeste (SWAPO). La Policía de África del Suroeste (SWAPOL) fue la única fuerza de policía controlada por Sudáfrica que continuó en Namibia durante el periodo de transición^{xxxvi}. Se exigió a la policía que durante el periodo de transición impusiera la ley y el orden de forma imparcial y sin intimidación, lo cual exigió una labor de estrecha observación por parte de los observadores de la policía civil del GANUPT. La policía civil de las Naciones Unidas vigiló a las patrullas de SWAPOL, sus investigaciones y su conducta en las reuniones políticas y en las comunidades. Sin embargo, a diferencia del caso de Camboya, la fuerza de policía de las Naciones Unidas carecía de potestad directa para hacer cumplir la ley.

Se derogó o enmendó sustancialmente la legislación discriminatoria y restrictiva, se decretó una amnistía para los exiliados políticos y se colaboró en el retorno de más de 42.000 exiliados namibios. La Resolución 435 de 1978 del Consejo de Seguridad estipulaba la liberación de los detenidos y de los presos políticos, y las autoridades sudafricanas liberaron a unos 40 detenidos y a algo más de 20 convictos que tenían reclusos, mientras que la SWAPO liberó a más de 200 personas reclusas. Se precisó de cierta investigación para realizar un seguimiento de los casos y de los lugares de detención; se designó un jurista independiente para que asesorara al GANUPT sobre los casos controvertidos. Sin embargo, centenares de personas habían «desaparecido» bajo custodia en el otro lado; y cuando el GANUPT se retiró seguía sin tenerse noticias de ellas.

La Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental (MINURSO) se constituyó en abril de 1991 para supervisar el referéndum que debía celebrarse en torno a febrero de 1992. A fines de 1993, el referéndum todavía no se había celebrado y la presencia de la MINURSO no había acabado con las violaciones de derechos humanos en el territorio. Se supone que la MINURSO debe garantizar un clima político libre e imparcial durante el periodo que concluirá con el referéndum territorial sobre la cuestión de la independencia del Sahara Occidental o su incorporación al territorio de Marruecos. El acuerdo sobre el referéndum estipula que las Naciones Unidas son responsables del «establecimiento de las condiciones y modalidades de una campaña de referéndum en que se garanticen la libertad de palabra, de reunión, de movimiento y de prensa»^{xxxvii}. La MINURSO, con la colaboración de un jurista independiente que todavía no se ha enviado al territorio, también debe tomar medidas para garantizar la liberación de todos los presos y detenidos políticos. Al igual que en el modelo namibio, se supone que

el jurista independiente asesorará sobre la amnistía que se promulgará para los presos políticos, ayudará a zanjar las disputas relativas a la liberación de presos y detenidos y a indicar toda ley o medida que «pueda obstaculizar la realización de un referéndum libre e imparcial» y que, por tanto, deben suspenderse^{xxxviii}. Al igual que sus equivalentes en Camboya, los observadores de la policía civil de la MINURSO estarán facultados para realizar detenciones^{xxxix}.

Amnistía Internacional ha planteado ante las Naciones Unidas su preocupación por las detenciones y el hostigamiento de centenares de saharauis por su presunto apoyo a la independencia del Sahara Occidental o por participar en manifestaciones pacíficas contra el control marroquí del territorio, así como por la negativa constante del gobierno marroquí a rendir cuentas o permitir que se investigue la suerte corrida por cientos de saharauis «desaparecidos». Amnistía Internacional considera que los casos de saharauis «desaparecidos» deben incluirse entre las detenciones que deben ser investigadas y de las que deben rendirse cuentas^{xl}. Las condiciones existentes en el Sahara Occidental violan las garantías que sobre derechos humanos establecía el acuerdo del referéndum, y Amnistía Internacional ha pedido a las Naciones Unidas que aborden este asunto urgentemente mediante la ampliación del mandato de la MINURSO, para que pueda vigilar e investigar la situación de los derechos humanos y mediante el despliegue de la policía civil inmediatamente^{xli}. En opinión de Amnistía Internacional, el punto muerto que se ha alcanzado en relación con los criterios de votación, y que ha paralizado la aplicación de la mayoría de las medidas expuestas en el acuerdo, no exime a las Naciones Unidas de su responsabilidad de garantizar un clima de libertad de expresión en el periodo previo al referéndum y de aclarar la suerte que han corrido los «desaparecidos», así como de vigilar la liberación inmediata de los presos políticos.

ESTUDIOS DE CASO 3: Debilidades estructurales de la verificación Angola, Mozambique y Liberia

En **Angola**, se considera que la operación de las Naciones Unidas (Misión II de Verificación de las Naciones Unidas, UNAVEN II) fracasó debido fundamentalmente a que no pudo garantizar un desarme suficiente de las partes, especialmente de la Unidad Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), antes de la celebración de las elecciones. El secretario general ha lamentado que las partes sólo asignaran una función limitada a la UNAVEN II en el Acuerdo de Bicesse (denominado así porque se firmó en Bicesse, Portugal, en mayo de 1991); según el secretario general, la debilidad de su mandato impidió que la UNAVEN II pudiera «corregir la tendencia a no que no cumplieran los acuerdos»^{xlii}.

La debilidad del componente civil de la UNAVEN II ha preocupado a Amnistía Internacional; por ejemplo, no se ha prestado suficiente atención a los derechos humanos, y los mecanismos de verificación establecidos para investigar las presuntas violaciones de estos derechos son débiles. Los Acuerdos de Bicesse contenían disposiciones que exigían el respeto por los derechos humanos, como la libertad de expresión, de asociación, de movimiento y la prohibición de actos violentos contra la población civil. Aunque estas disposiciones aparecían en varias partes del acuerdo, no había ningún enunciado concreto sobre derechos humanos especificando el tipo de derechos que debían garantizarse ni estableciendo disposiciones sobre medidas de investigación y de reparación. Los Acuerdos de Bicesse también requerían la liberación de todos los presos detenidos en el contexto del conflicto, sin embargo, la UNITA no había cumplido todavía este requisito cuando se celebraron las elecciones en septiembre de 1992.

Los mecanismos de supervisión y de vigilancia consagrados en los Acuerdos de Bicesse estaban integrados por representantes del gobierno y de la UNITA, pero no se incluía ninguna representación de la UNAVEN II ni ninguna otra participación imparcial. Estos mecanismos estaban basados en el principio de consenso, con lo que cada lado tenía poder de veto sobre cualquier medida propiciada por alguna denuncia formulada por el otro lado. Amnistía Internacional considera que la

incorporación del principio de consenso fue uno de los principales motivos por los que no se investigaron ni repararon las violaciones, del acuerdo de paz, como los homicidios políticos y otras graves violaciones de derechos humanos cometidas en el periodo previo a las elecciones. Amnistía Internacional cree que la incapacidad de las Naciones Unidas para pronunciarse claramente o para responder eficazmente a estas violaciones contribuyó a que se menospreciara y, finalmente, se derrumbara totalmente el propio proceso de paz.

La situación actual en Angola es extremadamente difícil. Amnistía Internacional ha recibido información sobre cientos de ejecuciones y homicidios arbitrarios cometidos por el gobierno y por la UNITA desde noviembre de 1992. Desde que se reanudaron las hostilidades después de las elecciones, se ha vuelto a detener a más presos, muchos de los cuales han «desaparecido» o han sido ejecutados extrajudicialmente^{xliii}.

La debilidad del mandato de la UNAVEN II se repite en cierto modo en la operación de las Naciones Unidas en **MOZAMBIQUE** (ONUMOZ). Al menos, el principal organismo supervisor constituido en virtud del acuerdo de paz de Mozambique, la Comisión de Supervisión y Vigilancia (CSC), ahora está presidida por las Naciones Unidas. Sin embargo, la capacidad de las Naciones Unidas para evitar que se obstruya la labor de este organismo es limitada y el sistema de consenso sigue vigente. Amnistía Internacional teme que, al igual que ocurrió en el caso de Angola, cualquiera de los bandos obstaculice la investigación de las violaciones de derechos humanos. El Acuerdo General de Paz para Mozambique (firmado en Roma en octubre de 1992) obliga a las partes a respetar los derechos civiles y políticos. Sin embargo, no establece un mecanismo específico que vigile los informes de violaciones de derechos humanos y garantice que tales informes serán investigados y reparados adecuadamente.

Según el acuerdo de Roma, la policía nacional continuará desempeñando su labor bajo la responsabilidad del gobierno, y tanto la policía como el organismo de seguridad del Estado deben actuar imparcialmente y respetar estrictamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las actividades de estos dos organismos de seguridad gubernamentales serán controladas por dos de las comisiones de verificación constituidas en virtud del acuerdo, las cuales a su vez informan a la CSC. Dos órganos dependientes de la CSC, la Comisión Nacional de Información y la Comisión Nacional de Asuntos Policiales están encargadas de investigar las irregularidades e informar a las autoridades competentes para que se adopten las medidas judiciales o disciplinarias correspondientes. Sin embargo, debido a que ambos órganos deben informar a través de la CSC, cualquiera de las partes puede bloquear las investigaciones sobre violaciones del acuerdo, incluidas las violaciones de sus disposiciones sobre derechos humanos. (Debemos señalar que las discusiones sobre la composición de las diversas comisiones demoró su constitución hasta diciembre de 1993.)

Además, aunque el acuerdo de paz estipula que a los «guardias» del partido de la oposición, la Resistencia Nacional Mozambiqueña, RENAMO, se les otorgará la condición de policías, no parece que su actividad esté sujeta a ningún tipo de vigilancia. Parece que las fuerzas de la RENAMO están exentas de cualquier tipo de mecanismo de supervisión y tampoco está claro que ninguna estructura de seguridad del Estado tenga acceso al territorio controlado por la RENAMO.

Finalmente, el acuerdo de Roma establecía la creación de un nuevo ejército formado por soldados de la RENAMO y del gobierno y otro mecanismo de verificación para vigilar la formación de esta nueva fuerza. Sin embargo, no parece que exista ninguna disposición para vigilar el comportamiento del nuevo ejército una vez que esté constituido, a pesar del historial de graves violaciones de derechos humanos cometidas tanto por la RENAMO como por fuerzas del gobierno, y del hecho de que se exija al nuevo ejército que coopere con la policía para proteger a la población civil contra cualquier tipo de delito y de violencia.

Amnistía Internacional ha llamado la atención sobre estas cuestiones a las Naciones Unidas y ha recomendado que la ONUMOZ incluya un contingente de policía civil para vigilar la conducta de la policía en las investigaciones sobre informes de violaciones de derechos humanos, así como el acceso de la policía al territorio controlado por la RENAMO. Amnistía Internacional instó a que se exigiera

que los observadores de la policía civil de la ONUMOZ informaran periódicamente sobre las actividades de las fuerzas de seguridad del gobierno, de los guardias de la RENAMO y de las respectivas comisiones de verificación constituidas de conformidad con el acuerdo de paz. En el plan de puesta en marcha de la ONUMOZ, publicado en diciembre de 1992, las Naciones Unidas recomendaron la inclusión de un componente de policía civil para vigilar la neutralidad de la policía mozambiqueña, sujeto al acuerdo de las partes. Sin embargo, aunque en octubre de 1993 ambas partes manifestaron finalmente su acuerdo, el secretario general de las Naciones Unidas anunció que dicho contingente policial se demoraría, debido a la falta de personal adiestrado^{xliv}.

Amnistía Internacional también señaló que el documento de las Naciones Unidas publicado en julio de 1993, en relación con la financiación de la ONUMOZ, indicaba la intención de designar a un asesor de derechos humanos que trabajaría en la oficina del encargado de la misión, el representante especial del secretario general⁴⁵. Según el documento, el asesor de derechos humanos sería responsable de «la vigilancia en general de la situación de los derechos humanos en la zona de la misión, mantiene al representante especial informado de la evolución de los acontecimientos y, en consulta con el Departamento de Asuntos Humanitarios y las autoridades pertinentes, recomienda cómo proceder para abordar cuestiones determinadas». Aunque Amnistía Internacional expresó su satisfacción por esta propuesta, se sintió defraudada debido a que, en diciembre de 1993 no se había llevado a cabo ninguna labor de esta índole.

En **Liberia**, el acuerdo de Cotonou establece, entre otras cosas, la liberación de los presos, el retorno de los refugiados y la promulgación de una amnistía para los actos cometidos durante los enfrentamientos militares. Sin embargo, el acuerdo no contiene ninguna garantía específica sobre derechos humanos. Según el acuerdo, el gobierno provisional de seis meses de duración que se constituirá en virtud del acuerdo «acatará en todo lo posible la Constitución y las leyes de Liberia»⁴⁶. No sólo el término «posible» es extremadamente vago, sino que la propia Constitución es un documento plagado de deficiencias que permite que se puedan derogar numerosos derechos humanos básicos⁴⁷. Además, estas disposiciones no son aplicables a las partes, sino sólo al gobierno provisional (que, en el momento de la redacción de este documento, todavía no se había constituido).

El acuerdo carece de cualquier disposición para reconstruir las instituciones esenciales de la sociedad civil que garantizan el imperio de la ley y el respeto duradero por los derechos humanos. No hay ninguna disposición para reconstruir el sistema judicial de acuerdo con criterios que garanticen la competencia, la independencia y la imparcialidad de los tribunales, al ofrecer todas las garantías necesarias para que los juicios sean imparciales, para que se constituya una fiscalía independiente y para que se garantice una asistencia letrada también independiente. Aparte de una disposición en la que se manifiesta que el actual Tribunal Supremo continuará existiendo, el acuerdo no establece ningún sistema judicial durante el periodo de transición. Las disposiciones del acuerdo sobre liberación de los presos políticos no exige a las partes que revelen los nombres ni la condición de los presos, ni hay ningún sistema claro de supervisión independiente de las condiciones de reclusión ni para distinguir entre detenidos políticos y delincuentes comunes⁴⁸. No hay ninguna disposición sobre que los jueces, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o el personal penitenciario sean instruidos en derechos humanos. Asimismo, no está claro qué fuerza armada o fuerzas policiales van a constituirse durante el gobierno de transición o después de las elecciones.

Finalmente, las disposiciones del acuerdo de Cotonou sobre la ley de amnistía parecen socavar las recomendaciones realizadas por el grupo de investigación de las Naciones Unidas sobre la matanza de civiles cometida en junio de 1993 cerca de Harbel, Liberia. El grupo, constituido por el secretario general de las Naciones Unidas de acuerdo con una petición del Consejo de Seguridad, subrayó en sus conclusiones:

la necesidad, en esta tesitura, de investigaciones similares sobre algunas de las principales atrocidades atribuidas a las partes del conflicto. Casi todas las personas que se reunieron con

el grupo hicieron esta petición firme y decididamente. El grupo coincide en que esto es necesario en beneficio de la equidad y para impedir que vuelvan a producirse hechos semejantes. El grupo coincide con numerosos liberianos que expresaron su opinión de que la identificación y la localización de los responsables de estos actos llevará a la reparación y a la reconciliación. Por último, considera que este planteamiento ayudará a construir una base más sólida para una paz duradera.⁴⁹

Las disposiciones sobre la amnistía no incluían a los responsables de la matanza de Harbel dado que, según el grupo de investigación, estos homicidios no tuvieron lugar «durante enfrentamientos militares reales». Sin embargo, si las personas responsables de crímenes de guerra y de crímenes contra la humanidad durante los enfrentamientos militares se beneficiaran de la amnistía, Liberia estaría vulnerando el compromiso adquirido, en virtud de los Convenios de Ginebra, de reprimir las violaciones del derecho humanitario, y también actuaría en contradicción con las conclusiones y las recomendaciones de las Naciones Unidas. Amnistía Internacional lamenta que el acuerdo carezca de disposiciones para investigar las violaciones de las obligaciones contraídas en virtud de la legislación sobre derechos humanos y del derecho humanitario, ni para llevar ante los tribunales a los responsables o para compensar a las víctimas o a sus familias.

Los órganos de verificación constituidos al amparo del acuerdo de Cotonou⁵⁰ deben vigilar, investigar e informar de todas las violaciones del alto el fuego. Amnistía Internacional encuentra algunos problemas graves en los nuevos mecanismos de verificación. El primero es la ausencia de un mandato específico para tratar las violaciones de derechos humanos y las obligaciones impuestas en virtud del derecho humanitario. El segundo, el acuerdo no especifica si los temas se van a dilucidar por consenso o por mayoría. Si se atiende al consenso, este sistema de tratar las violaciones del alto el fuego será víctima de la misma paralización que en Angola y Mozambique. Si se decide que los órganos de verificación tomen sus decisiones por mayoría, el ECOMOG podrá ser más eficaz imponiendo tales decisiones que los mecanismos establecidos en Angola y Mozambique. Sin embargo, los poderes coercitivos otorgados al ECOMOG en virtud del acuerdo no están desarrolladas. Además, aún no se sabe si un ECOMOG ampliado, que inicialmente fue visto como una de las partes del conflicto, podrá realizar este cometido eficazmente. Aunque el acuerdo para que las Naciones Unidas supervisen la actividad del ECOMOG puede solucionar parcialmente las dificultades inherentes a la imposición de las decisiones de los órganos de verificación, la relación entre los dos organismos en el supuesto de que haya desacuerdo, no está clara. Si las Naciones Unidas van a seguir delegando misiones de mantenimiento de la paz en las organizaciones regionales, es importante que tales organizaciones estén equipadas adecuadamente para llevar a cabo su cometido. También tendrá que considerarse la cuestión de cómo garantizar que las fuerzas regionales de mantenimiento de la paz actúen y se considera que actúan de forma imparcial.

Aunque la operación de las Naciones Unidas en Ruanda (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda, UNAMIR) acaba de constituirse, Amnistía Internacional teme que algunas de sus preocupaciones en relación con los acuerdos de Angola, Mozambique y Liberia también tengan validez para Ruanda. El mandato general de la UNAMIR es «contribuir a la creación y el mantenimiento de una atmósfera que conduzca al establecimiento y posterior funcionamiento del gobierno provisional»⁵¹. Se ha propuesto que las elecciones se celebren entre octubre y diciembre de 1995. El plan de ejecución de las Naciones Unidas no incluye ningún componente relativo a derechos humanos, aunque el mandato de la UNAMIR incluye los siguientes elementos: vigilar la situación de la seguridad durante el periodo final del mandato del gobierno provisional, que concluirá con la celebración de elecciones; investigar, previa petición de las partes, los casos en que presuntamente no se hayan acatado los acuerdos de paz en relación con la integración de las fuerzas armadas; proteger la distribución de asistencia humanitaria; vigilar la repatriación de refugiados ruandeses y la reinstalación de personas desplazadas; y por lo que respecta a la policía civil de las Naciones Unidas, contribuir a mantener la seguridad pública a través de la vigilancia y la verificación de las actividades de las reconstituidas Gendarmería y Policía Local.

El gobierno ruandés y el Frente Patriótico Ruandés firmaron una serie de protocolos en los meses previos a la firma del Acuerdo de Paz, el 4 de agosto de 1992. Algunos de los protocolos, en especial el

«Protocolo relativo al imperio de la ley», incluían disposiciones para la protección de los derechos humanos. El artículo 15 solicita la constitución de una comisión nacional independiente que se encargue de vigilar las violaciones de derechos humanos y el artículo 16 solicita a los firmantes que formen una comisión internacional que investigue las violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra. Por lo que a Amnistía Internacional le consta, ninguna de estas comisiones estaba constituida a fines de 1993.

3. Misiones de observadores civiles: ¿mantenimiento de la paz y consolidación de la paz sin militares?

El despliegue de misiones puramente civiles sin personal militar, sin que haya un alto el fuego, y posiblemente sin ni siquiera un acuerdo de paz que sirva de base, es una opción muy novedosa para las Naciones Unidas. Las dos misiones civiles de derechos humanos creadas por las Naciones Unidas hasta ahora son la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) y la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA)⁵². (También se han enviado equipos de observación electoral más reducidos y de menor duración a los países que lo han solicitado, pero no se tratan en este documento⁵³.)

Existen diferencias significativas entre este tipo de operaciones y las tratadas anteriormente. Primero, se trata de misiones puramente civiles sin ningún componente militar de mantenimiento de la paz. El objetivo, sin embargo, es similar, dado que con el despliegue de personal internacional civil se pretenden reducir o dar a conocer los niveles de violencia y crear un clima de mayor seguridad y confianza para permitir que continúen los procesos de paz. Al igual que en las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales, esto se pretende conseguir fundamentalmente por la importante presión que se ejerce al tener testigos internacionales en el lugar, aunque estén desarmados. Dado que esta presencia no siempre está amparada por acuerdos de paz generales o por un alto el fuego eficaz, la verdadera presión debe proceder de una actividad creíble y visible sobre el terreno.

Una segunda diferencia es que estas misiones civiles están vinculadas específicamente con los derechos humanos. Los observadores internacionales están encargados de vigilar e informar sobre la situación general de los derechos humanos y pueden recibir el mandato de plantear casos concretos a las autoridades. Su presencia puede basarse en un acuerdo de consentimiento como en el caso de las autoridades militares *de facto* de Haití, acuerdo que especificaba el mandato de la misión y exigía que los observadores tuvieran acceso a los lugares de detención, a las salas de tribunales etc. Estos observadores también podían ejercer funciones en la educación sobre derechos humanos.

Una tercera diferencia con otros tipos de misiones de mantenimiento de la paz es que, en cuanto a procedimientos y contenido político, estas misiones pueden aprobarse de varias formas, no únicamente por el Consejo de Seguridad, como es la tradición en las operaciones de mantenimiento de la paz⁵⁴. Esto significa que la Asamblea General puede tomar la iniciativa, como en el caso de Haití, sin tener que esperar a que el Consejo de Seguridad apruebe una operación de mantenimiento de la paz a gran escala o a que las Naciones Unidas y el país en cuestión alcancen un «memorando de entendimiento», como ocurrió en Iraq con respecto a los guardias de seguridad.

ESTUDIOS DE CASO 4: Misiones civiles de vigilancia Haití y Sudáfrica

Aunque los observadores de derechos humanos en **Haití** fueron evacuados a la República Dominicana por motivos de seguridad los días 15 y 16 de octubre de 1993 y, en el momento de redactar este documento, el destino de la Misión seguía en el aire, la labor que llevó a cabo desde febrero de 1993 hasta su retirada merece ser analizada. Una de las características singulares de la MICIVIH es que se trata de una empresa conjunta de las Naciones Unidas y de la OEA⁵⁵. Con una presencia combinada de más de 230 observadores de derechos humanos pertenecientes a ambas organizaciones, se trata de la operación dedicada específicamente a los derechos humanos más grande jamás constituida. La labor de los observadores en Haití era comprobar el respeto

por los derechos humanos, basándose en los derechos garantizados en la Constitución de Haití y en los tratados internacionales de derechos humanos de los que Haití es Estado parte⁵⁶. La Misión estaba facultada para recibir denuncias de violaciones de derechos humanos, entrevistar a cualquiera libremente y en privado, visitar cualquier sitio o establecimiento, incluidos los lugares de detención, y poder desplazarse libremente por todo Haití. Además, asistían a las reuniones políticas y manifestaciones donde se temía que podían producirse violaciones de derechos humanos, como una «presencia disuasiva»⁵⁷. La Misión daba a conocer periódicamente sus preocupaciones a las autoridades haitianas, incluía recomendaciones sobre medidas correctivas, y preguntaba sobre las medidas tomadas por las autoridades.

Los resultados logrados por la presencia de la MICIVIH han sido variados. La Misión adoptó un «enfoque activo respecto de la reunión de información» e intentó acceder a todos los ámbitos del Estado tanto con fines de formación como de recopilación de información, independientemente de los graves obstáculos para investigar adecuadamente los informes de violaciones de derechos humanos⁵⁸. Indudablemente, el conocimiento por la policía y las fuerzas de seguridad de que la Misión internacional seguirá de cerca los incidentes significaba que a veces se evitaban los golpes, las detenciones arbitrarias y otras irregularidades⁵⁹. Además, la presencia y la asistencia de los observadores internacionales durante los juicios fortaleció el acatamiento de la Constitución y del Código Penal, al menos en los casos en que estaban presentes, así como la autoridad y confianza de la judicatura. La Misión tomó medidas para que los presos y otras víctimas de violaciones de derechos humanos recibieran asistencia médica y contaran con un abogado. Conforme se incrementó el conocimiento público de la Misión durante los meses que estuvieron los observadores, un número creciente de personas pidió ayuda a la Misión o le informó de violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, las ejecuciones sumarias continuaron durante 1993, a pesar de la presencia de la Misión y de sus condenas de la violencia. En julio, agosto y la primera parte de septiembre, especialmente en Puerto Príncipe, la Misión observó un incremento espectacular de los homicidios y las desapariciones forzadas. La Misión recibió informes de varios centenares de casos de detenciones arbitrarias e ilegales, a menudo con indicios de tortura. Una característica preocupante de la violencia han sido las amenazas y agresiones continuadas contra las personas que se habían puesto en contacto con la Misión o que habían aparecido en casos difundidos por ésta.

Según informes, desde la marcha de los observadores internacionales de derechos humanos, las amenazas y el acoso a los observadores nacionales se han incrementado y muchos han tenido que esconderse. Amnistía Internacional también ha recibido informes de que las fuerzas militares y paramilitares han aumentado los actos de intimidación contra las personas que presuntamente apoyan el regreso del presidente Aristide. La retirada de la MICIVIH y el mayor peligro que afrontan los observadores nacionales de derechos humanos dificultan la comprobación pormenorizada de estos informes, pero Amnistía Internacional teme que se produzcan graves violaciones de derechos humanos y matanzas sin que haya presencia internacional que informe de ello. La organización considera que es fundamental que en Haití se vigilen eficaz e imparcialmente los derechos humanos durante este periodo extremadamente difícil. La organización también siente lógica preocupación por las condiciones que provocaron que los observadores internacionales acabaran marchándose (por ejemplo, el número creciente de violaciones de derechos humanos de las que fueron víctimas muchos observadores de derechos humanos haitianos).

Existen dos cuestiones en particular en Haití sobre las que no se han pronunciado públicamente las Naciones Unidas y la OEA. La primera es el trato a los refugiados haitianos, que han continuado siendo repatriados forzosamente a Haití por los Estados Unidos, lo cual constituye una violación de las leyes internacionales sobre refugiados y asilo. Las Naciones Unidas y la OEA deben garantizar que a todos los refugiados haitianos les conceden asilo y reciben protección completa, y que no son repatriados forzosamente de forma ilegal. Todos los Estados miembros, entre ellos los Estados Unidos, deben acatar los procedimientos de asilo adecuados⁶⁰.

El segundo motivo de preocupación para Amnistía Internacional es la amnistía que se va a conceder a los miembros de las fuerzas armadas haitianas, al amparo del Acuerdo de Governors Island⁶¹. Al ceder en la práctica ante la situación de impunidad prolongada que se vive en Haití, la comunidad internacional ha mostrado que, a largo plazo, los derechos humanos no se toman en serio.

Amnistía Internacional no subestima lo delicado de este acto de equilibrio. La organización considera que es fundamental que las Naciones Unidas, las organizaciones regionales como la OEA, en el caso de Haití, y los Estados miembros individuales actúen de forma coherente al apoyar las misiones civiles de derechos humanos. Las actividades y la protección del mandato de la misión deben recibir un apoyo político específico. Una vigilancia estrecha y un apoyo político de alto nivel son la única forma de garantizar el éxito de este tipo de proyectos. En el caso de Haití, no hubo suficiente condena política del nivel generalizado de violaciones de derechos humanos ni de las amenazas concretas dirigidas contra el personal de la MICIVIH desde que llegó a Haití. La comunidad internacional debe demostrar que no tolerará este tipo de abusos o violaciones del mandato de la misión, ni de las garantías que contiene.

En **SUDÁFRICA**, el Consejo de Seguridad dio al secretario general un mandato amplio para desplegar observadores «para tratar de resolver de forma eficaz y en coordinación con las estructuras establecidas en el Acuerdo Nacional de Paz las cuestiones que suscitan preocupación»⁶². Después de un despliegue inicial de observadores de las Naciones Unidas en agosto de 1992, el contingente principal, compuesto por unos 50 observadores, llegó a partir de septiembre con unas instrucciones muy generales para fortalecer la capacidad de las estructuras creadas al amparo de las condiciones del Acuerdo de Paz Nacional, firmado en 1991 por los representantes de varios partidos políticos y por el gobierno de Sudáfrica. La Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA), cuyos miembros procedían principalmente del personal de la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, fue criticada al principio por desplegar observadores que carecían de formación especializada en el campo de la vigilancia y supervisión de los derechos humanos y de la mediación o que no tenían conocimientos jurídicos, por interpretar su mandato de forma muy restringida, por ser inaccesible para las organizaciones no gubernamentales ajenas a la estructura del Acuerdo Nacional de Paz, por contar en determinados casos con la protección de las fuerzas de seguridad cuando presenciaban los sucesos que se producían en las zonas donde residía la población negra, y por no informar públicamente sobre sus actividades.

No obstante, ha sido positiva la presencia de observadores de la UNOMSA, junto con otros de la Commonwealth, de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y de la Unión Europea, en las manifestaciones y reuniones públicas ha tenido un efecto inhibitorio sobre los participantes locales y las fuerzas de seguridad en esos actos, con lo que se han reducido de forma importante las muertes y el empleo de fuerza excesiva por las fuerzas de seguridad. La excepción negativa en este aspecto específico afecta a las restricciones impuestas al acceso de los observadores de las organizaciones intergubernamentales al territorio controlado por la «patria» nominalmente independiente de Bofuzatsuana. Las autoridades de esta «patria», que no han firmado el Acuerdo Nacional de Paz y se niegan a participar en las estructuras de gobierno provisionales creadas para el periodo anterior a las primeras elecciones multiraciales que tendrán lugar en Sudáfrica en abril de 1994, han continuado aplicando leyes restrictivas, realizando detenciones arbitrarias e injustificadas y haciendo un excesivo uso de la fuerza para reducir las actividades políticas públicas. La UNOMSA y otras misiones de observación internacionales han optado por la «diplomacia silenciosa» con el gobierno de Sudáfrica y de Bofuzatsuana, en un intento de abrir el territorio al control internacional, pero los resultados han sido ostensiblemente escasos.

A pesar de la falta de una autoridad bien definida por el Consejo de Seguridad y de precisión en el mandato de la misión, algunos de sus miembros individuales han actuado creativamente al responder a las condiciones locales y al reconocer la debilidad de las estructuras del Acuerdo Nacional de Paz en algunas zonas del país. Cada vez se han mostrado más abiertos a los contactos con organizaciones no gubernamentales. Su apoyo activo ha ayudado a fortalecer varias iniciativas locales de pacificación que han tenido éxito. Algunos observadores de la UNOMSA han visitado comisarías de policía y cárceles, han ayudado a localizar a detenidos y se han entrevistado con autoridades policiales para que se proporcionaran cuidados médicos a los detenidos heridos. La misión ha expresado en privado su preocupación a las autoridades por las pruebas sobre torturas y malos tratos bajo custodia, así como sobre otros abusos contra los derechos humanos de los que la UNOMSA se había enterado. En algunas ocasiones, la UNOMSA ha hecho públicas algunas de sus preocupaciones a través de entrevistas de prensa con la jefa de la misión o de comunicados de prensa. Sin embargo, en conjunto la misión ha sido reacia a ofrecer informes públicos pormenorizados sobre sus actividades, como, por ejemplo, han hecho las operaciones en Haití y El Salvador y también la Misión de Observación en Sudáfrica de la Commonwealth

(COMSA).

Amnistía Internacional considera que la UNOMSA debe comprometerse a realizar más informes públicos, como una forma de contribuir a aumentar la comprensión y la confianza públicas en la misión, así como de incrementar la presión sobre las personas que deben responder de sus actos por ocupar cargos de autoridad y de liderazgo. Esto cobrará importancia creciente conforme las Naciones Unidas aumenten sus operaciones en Sudáfrica antes de las elecciones. En octubre de 1993, en vista de la creciente violencia que se estaba produciendo, el Consejo de Seguridad autorizó la ampliación de la misión a unos 100 miembros. Además, como consecuencia de una decisión relativa al informe del equipo de estudio de necesidades, se enviará más personal a Sudáfrica como observadores electorales.

4. El nuevo dilema de las Naciones Unidas: ¿imposición de la paz?

La embajadora de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Madeleine Albright, subrayó en una declaración realizada el 20 de octubre de 1993 ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de su país que: «las dificultades experimentadas por las operaciones de paz en Angola, Somalia, Bosnia y Haití demuestran que los planteamientos tradicionales no resultan adecuados cuando los gobiernos y la sociedad civil se han derrumbado o cuando una o más de las partes no están dispuestas a poner fin al conflicto»⁶³. En otras palabras, cada vez más frecuentemente, las Naciones Unidas tienen que afrontar situaciones en las que no disponen de «consentimiento» pleno para llevar a cabo sus objetivos de mantenimiento de la paz y, por tanto, se enfrentan al desagradable dilema de retirarse, llevar a cabo sus actividades mientras se están llevando a cabo combates, o emplear la autoridad del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁶⁴ para imponer sus objetivos con medios militares.

Un nuevo fenómeno en el campo del mantenimiento de la paz es el empleo de personal militar para garantizar la **ENTREGA EN CONDICIONES DE SEGURIDAD DE ASISTENCIA HUMANITARIA** en situaciones de conflicto en que no hay alto el fuego pero se están haciendo esfuerzos de pacificación. Los dos ejemplos hasta la fecha de operaciones de mantenimiento de la paz organizadas únicamente alrededor de la entrega de asistencia humanitaria son la operación inicial de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I, antes de la llegada en diciembre de 1992 de la Fuerza de Tareas Unificada, bajo mando de los Estados Unidos), y la actual operación de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina⁶⁵. En los dos casos, las Naciones Unidas han intentado actuar como un intermediario neutral para lograr un acuerdo de paz, a la vez que intentaban entregar ayuda humanitaria a la población civil sorprendida por el conflicto. Pero el mismo hecho de entregar o intentar entregar ayuda no siempre se ha considerado neutral, ni por las facciones enfrentadas, ni por la mayoría de la población. Cada vez es más frecuente que se dispare al personal de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su deber, debido a que se considera que está ayudando a las fuerzas enemigas, mientras que la credibilidad de las Naciones Unidas para llevar a cabo esfuerzos imparciales de mantenimiento de la paz se ha derrumbado. En estas situaciones, la cuestión del consentimiento parece discutible ante la falta de autoridades soberanas claras, y las Naciones Unidas ya no están en condiciones de mantener la paz, sino que se ven envueltas en la guerra. Estas operaciones han tenido que considerar recurrir a respuestas militares sobre el terreno, como abrir fuego contra barricadas antes incluso de ser atacadas, y han desplegado armamento mucho más pesado con el respaldo de ejércitos regulares o de organizaciones regionales de defensa⁶⁶.

La **IMPOSICIÓN DE LA PAZ**, generalmente se refiere a situaciones en las que las tropas de las Naciones Unidas, que inicialmente estaban colocadas entre dos bandos como parte de una operación de mantenimiento de la paz tradicional con el consentimiento de las citadas partes, reciben autorización para utilizar la fuerza en que caso de que se rompa el alto el fuego. Esta sería la situación, en caso de que las Naciones Unidas o la OTAN emprendan una intervención militar ofensiva para imponer las disposiciones de algún posible plan de paz para Bosnia-Herzegovina. Una fuerza internacional de este tipo no sólo actuaría en defensa propia, sino para silenciar las armas que insistieran en violar el alto el fuego. En la actual operación en Somalia (ONUSOM II), los soldados de las Naciones Unidas están autorizados a emplear la fuerza para defenderse de los ataques o contra las partes que empleen la fuerza para impedirles que lleven a cabo su misión de crear un entorno seguro para las operaciones de asistencia humanitaria. La autorización inicial no fue un factor tenido en cuenta debido al colapso de las instituciones estatales que podrían ofrecer consentimiento

legítimo o duradero⁶⁷. El secretario general de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, había recomendado que el mandato para emplear poderes coercitivos se autorizara con un límite temporal y sólo como parte de una estrategia a más largo plazo «en favor del restablecimiento de la paz, la estabilidad, la legalidad y el orden público»⁶⁸.

La comunidad internacional se encuentra actualmente en un atolladero. Aunque las Naciones Unidas pueden aprobar medidas de imposición de la paz, no siempre cuenta con los medios para hacer frente a ejércitos o incluso a fuerzas rebeldes. Incluso en Bosnia-Herzegovina, a principios de 1994 todavía no se había alcanzado un acuerdo sobre si el empleo de la fuerza salvaría vidas o en realidad agravaría el conflicto e interrumpiría el suministro de ayuda humanitaria por las Naciones Unidas. Las decisiones difíciles sobre si los gobiernos que aportan tropas en estas operaciones quieren poner en riesgo a sus ciudadanos, tienen que tomarse en las instancias políticas. Sin embargo, se ha hecho una propuesta para que se forme una fuerza voluntaria multinacional de las Naciones Unidas. Se ha indicado que una fuerza de este tipo podría actuar sin los problemas administrativos y políticos que actualmente complican el inicio de las operaciones, puesto que las unidades estarían listas y a la espera, contarían con adiestramiento especial, estarían dispuestas a asumir riesgos de combate y no dependerían de un sólo gobierno. Sin embargo, el debate público sobre ésta y otras opciones similares apenas acaba de comenzar⁶⁹.

ESTUDIOS DE CASO 5: Imposición de la paz en Somalia (ONUSOM II)

La Resolución 794 (1992) del Consejo de Seguridad autorizó a la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF), bajo la dirección de Estados Unidos, a «emplear todos los medios necesarios para crear lo antes posible un ambiente seguro para las operaciones de ayuda humanitaria»⁷⁰. Posteriormente esta labor fue asumida por la ONUSOM II. Las Resoluciones 814 (1993) y 837 (1993) del Consejo de Seguridad manifestaron que las personas responsables de vulneraciones de las leyes humanitarias deberían «responder individualmente»⁷¹ y se pidió a la ONUSOM II que colaborara en la creación de una fuerza policial que incluyera «las tareas de investigar las violaciones graves del derecho humanitario internacional y facilitar el enjuiciamiento de los responsables»⁷². La Resolución 837 reafirmaba expresamente que las Naciones Unidas estaban autorizadas a «tomar todas las medidas necesarias contra todos los responsables de los ataques armados [llevados a cabo contra la ONUSOM II el 5 de junio de 1993] ... a fin de establecer la autoridad efectiva de la ONUSOM II en toda Somalia, incluso para investigar esas acciones y arrestar, detener y encarcelar a esas personas a los efectos de su inculpación, enjuiciamiento y castigo».

El objetivo de estas últimas resoluciones era señalar a la facción somalí del general Mohammed Farah Aidid para que lo detuvieran las fuerzas de las Naciones Unidas, después de que una investigación de la propia organización le declaró responsable de la muerte de soldados de las Naciones Unidas, y el jefe estadounidense de la ONUSOM II, almirante Jonathan Howe, anunció una recompensa por la captura de Aidid. Según el Vicesecretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, señor Kofi Annan, «Cuando Aidid empezó a constituir una amenaza para el mandato de la ONUSOM, como ocurrió y continúa ocurriendo, el Consejo de Seguridad autorizó que se eliminara la amenaza»⁷³. De esta forma comenzó un periodo muy oscuro para la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, durante el cual las fuerzas de las Naciones Unidas quedaron marcadas como una parte enfrentada encarnizadamente a un grupo dentro del conflicto general somalí. Este hecho se impuso a toda la operación y provocó la muerte de muchos civiles y combatientes somalíes, así como de soldados de las Naciones Unidas. Para noviembre de 1993, ante las críticas internacionales adversas y la presión interna en Estados Unidos, la política de las Naciones Unidas y de Estados Unidos cambió para volver a buscar una salida política para la crisis somalí, en la que se incluyera al general Aidid. La Resolución 885 (1993) del Consejo de Seguridad suspendió su orden de detención y pidió al secretario general que creara una comisión internacional que investigara los ataques sufridos por el personal de las Naciones Unidas.

Amnistía Internacional ha sentido honda preocupación por los graves y frecuentes abusos contra los derechos humanos cometidos por varios de los grupos armados somalíes surgidos en enero de 1991, al finalizar

la brutal dictadura del presidente Mohamed Siad Barre después de 21 años en el poder. Las fuerzas del general Aidid (la Alianza Nacional Somalí, SNA) cometieron graves abusos contra los derechos humanos, tanto durante el conflicto militar con las tropas internacionales, iniciado en junio de 1993, como antes de éste. La Alianza Nacional Somalí cometió graves abusos contra los miembros de facciones o subfacciones rivales, y también mató a soldados de las Naciones Unidas y ejecutó sumariamente a somalíes sospechosos de ser informadores de las Naciones Unidas. Una multitud integrada por partidarios de la Alianza Nacional Somalí mató a cuatro periodistas extranjeros a los que se llevó para que atestiguaran la muerte de civiles causada por el ataque que realizaron las tropas estadounidenses el 12 de julio de 1993, y abusó sexualmente de los cuerpos de unos soldados estadounidenses muertos el 3 de octubre de 1993. La Alianza Nacional Somalí sometió a malos tratos a dos cautivos militares —un soldado nigeriano de las Naciones Unidas y un piloto de helicóptero estadounidense— antes de liberarlos el 14 de octubre.

En la segunda mitad de 1993, el objetivo militar de detener al general Aidid como presunto responsable de la muerte, el 5 de junio de 1993, de 25 soldados paquistaníes de las tropas de Naciones Unidas había eclipsado los objetivos humanitarios de la operación ONUSOM II. Amnistía Internacional lamenta el elevado número de pérdidas humanas habidas durante esta última fase de la operación de las Naciones Unidas en Somalia. Varios cientos de somalíes han muerto, entre ellos mujeres y niños, así como más de 60 soldados de las Naciones Unidas y 18 soldados de Estados Unidos. Algunos de los civiles muertos a manos de las tropas de las Naciones Unidas o de los Estados Unidos parecen haber sido víctimas del empleo de medios letales que violaban los derechos humanos y las obligaciones contraídas en virtud de las leyes humanitarias internacionales. Además, desde que comenzó la operación en mayo de 1993, las tropas de la ONUSOM II han detenido a cientos de somalíes, entre ellos dirigentes de la Alianza Nacional Somalí. La mayoría de estos presos fueron liberados a los pocos días o semanas, pero alrededor de 400 quedaron bajo la custodia de la nueva fuerza policial somalí para que finalmente sean procesados por los recientemente reinstaurados tribunales somalíes. Al finalizar 1993, unos ocho detenidos somalíes seguían bajo la custodia de las Naciones Unidas sin cargos ni juicio, y, según informes, la mayoría de los restantes detenidos somalíes continuaban recluidos sin cargos ni juicio y sin acceso a sus familiares o abogados. Recientemente, las Naciones Unidas han designado a un jurista independiente (señor Enoch Dumbutshena, que fue presidente del Tribunal Supremo de Zimbabue) para que se ocupe de las cuestiones relacionadas con los detenidos de la ONUSOM en Somalia.

Según los informes, las personas detenidas por las Naciones Unidas no han tenido acceso a sus familiares, aunque la Cruz Roja ha podido visitarlas. Su situación legal es imprecisa: ninguna ha sido acusada de ningún delito, ninguna ha comparecido ante ningún tipo de tribunal ni se ha permitido que accedan a un abogado. Un portavoz de las Naciones Unidas dijo que estaban bajo «detención administrativa», y que no se podía revelar su paradero por motivos de seguridad⁷⁴. Amnistía Internacional ha expresado a las Naciones Unidas su honda preocupación debido a que esta situación supone una detención arbitraria e indefinida, sin cargos ni juicio, que viola las propias normas de derechos humanos de las Naciones Unidas. No se ha especificado el fundamento legal por el que estos presos están detenidos o pueden ser juzgados. Las propias normas básicas de las Naciones Unidas sobre el tratamiento de los reclusos afirman que todos los presos deben poder acceder a un abogado, presentar un recurso contra su detención y disfrutar de un juicio justo después de ser acusados de un delito.

Amnistía Internacional escribió a las Naciones Unidas a fines de octubre de 1993 después de la entrada en vigor de un alto el fuego con la Alianza Nacional Somalí, y pidió a la organización mundial que cumpliera sus obligaciones en calidad de soporte mundial de las normas de derechos humanos y que llevara a cabo una investigación exhaustiva, pronta e imparcial sobre las muertes de civiles causadas por las Naciones Unidas (en especial, los incidentes del 13 de junio, del 12 de julio y del 3 de octubre), que comprobaran si se habían violado las normas de derechos humanos y que hicieran públicos los resultados. En una declaración pública, Amnistía Internacional señaló que era urgente que todas las partes, entre ellas la ONUSOM II y los grupos armados somalíes, aprovecharan la oportunidad del alto el fuego para colocar los derechos humanos en Somalia en un lugar destacado de sus programas y, en especial, para garantizar el respeto por esos derechos y por las obligaciones mínimas que imponen las leyes humanitarias internacionales.

Uno de las consecuencias más preocupantes del conflicto entre la ONUSOM II y la Alianza Nacional Somalí fue que apartó la atención de la labor humanitaria que las Naciones Unidas habían estado realizando

fuera de la zona del sur de Mogadiscio para acabar con el hambre, mejorar la seguridad y crear estructuras administrativas, policiales y judiciales locales. El conflicto de Mogadiscio, el cual se prolongó desde junio hasta octubre de 1993, acabó con este tipo de labores en Mogadiscio durante el resto del año y afectó gravemente al programa fuera de esa ciudad. También debe señalarse que el grueso del coste de la ONUSOM II se destinó a operaciones militares.

Amnistía Internacional siente preocupación por el débil componente que tiene la operación ONUSOM II en temas de derechos humanos. Al parecer, al finalizar el año no se había constituido la Oficina de Derechos Humanos a la que se refería el secretario general en su informe de agosto de 1993 y el experto independiente sobre Somalia solicitado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 1993 apenas había iniciado su labor al finalizar el año, y en ese momento no tenía planes para visitar Somalia pronto⁷⁵. No hubo ninguna investigación, o fueron mínimas, de las Naciones Unidas o de las autoridades nacionales responsables en relación con los homicidios u otros abusos cometidos por las tropas extranjeras. Tampoco está claro si los acuerdos sobre creación de las instituciones respetaban los principios de las Naciones Unidas sobre imparcialidad política, rendición de cuentas y transparencia en cuestiones de derechos humanos, y de vigilancia y corrección de los abusos.

En el noroeste, la administración de la autoproclamada República de Somalilandia ha mejorado por sí sola la seguridad en la zona, proporcionando oportunidades para la reconstrucción y el inicio de la protección a los derechos humanos. Sin embargo, sus relaciones con los funcionarios de la ONUSOM II no han sido buenas.

B. Observaciones de Amnistía Internacional respecto a la cuestión de los derechos humanos en las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas

1. Mantenimiento de la paz tradicional

El denominador común de las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales es que están organizadas y cuentan fundamentalmente con personal militar, con un mandato para observar las actividades militares en el país en cuestión y, por supuesto, con el consentimiento de las partes en conflicto. La diferencia se da sobre todo en el alcance de la actividad que vigilan y en el grado de respuesta que pueden dar cuando no se acata lo dispuesto. Una preocupación que se ha expresado a menudo en relación con las fuerzas de mantenimiento de la paz tradicionales que llevan muchos años estacionadas en un sitio, como en Chipre, es que su misma presencia puede fomentar una situación de punto muerto político, al hacer que parezca menos urgente para las partes la resolución política del conflicto.

Amnistía Internacional no se pronuncia en relación con los acuerdos de paz, las negociaciones políticas o el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz y de fuerzas militares *per se*. Sin embargo, la organización siente preocupación por esas situaciones cuando continúan cometándose violaciones de derechos humanos a pesar de la presencia de tropas o de personal sobre el terreno de las Naciones Unidas. A pesar de la presencia de personal de mantenimiento de la paz en la frontera entre Iraq y Kuwait, en el sur de Líbano, Chipre, Croacia y Cachemira, Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos han documentado numerosas violaciones de derechos humanos en esas zonas, como ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, «desapariciones», tortura y violación. En el pasado, cuando Amnistía Internacional ha planteado sus preocupaciones a las Naciones Unidas, o ha pedido confirmación de las denuncias, se le ha dicho que el personal de las Naciones Unidas no podía informar públicamente sobre ese tipo de actos, puesto que comprometería su neutralidad.

Sin embargo, en enero de 1993, después de los informes sobre la detención de saharauis que habían participado en manifestaciones públicas en el Sahara Occidental, el propio secretario general de las Naciones Unidas escribió: «aunque el mandato militar vigente de la MINURSO se limita estrictamente a la vigilancia y verificación del alto el fuego, como misión de las Naciones Unidas, la MINURSO no podía ser *un testigo silencioso* de conductas que vulneraban los derechos humanos de la población civil. Por tanto, las patrullas de la MINURSO fueran alertadas con respecto a posibles disturbios»⁷⁶. Amnistía Internacional coincide con la

opinión de que el personal de las Naciones Unidas no puede hacer caso omiso de las violaciones de derechos humanos que se cometen en situaciones en las que dicha organización internacional tiene un mandato de mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas deben reconocer su responsabilidad de responder a ese tipo de violaciones para mantener su imparcialidad y credibilidad en el mantenimiento de la paz, lo cual incluye plantear esos casos ante las autoridades locales pertinentes. Además, en los casos en que las Naciones Unidas no realicen actividad de verificación de los derechos humanos, Amnistía Internacional considera que el personal desplegado sobre el terreno debe remitir la información acerca de violaciones de derechos humanos, incluidas las denuncias que reciba la operación sobre el terreno de las Naciones Unidas, a los mecanismos de investigación sobre derechos humanos pertinentes, como los que establece la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁷⁷.

2. Aplicación de acuerdos generales

Los acuerdos de paz generales como los que hemos mencionado en este capítulo han tenido o tendrán una importante repercusión en el futuro de los derechos humanos de los territorios o países en los que se han puesto en práctica. Sin embargo, sólo dos de las operaciones de las Naciones Unidas con mandato para supervisar procesos de paz generales —ONUSAL y APRONUC— han contado con componentes civiles específicos para derechos humanos, facultados para corregir los abusos mediante investigaciones, publicación de recomendaciones, compensaciones, e incluso la destitución y la detención de los responsables de cometer violaciones de derechos humanos en el caso de Camboya. Tanto en El Salvador como en Camboya, se considera que la presencia de funcionarios de las Naciones Unidas dedicados a los derechos humanos sirvió como un importante elemento disuasorio frente a posibles violaciones de esos derechos. Su labor logró la liberación de algunos detenidos y la mejora de las condiciones penitenciarias. Han contribuido de forma importante a la reforma legislativa e institucional del ordenamiento legal para mejorar la protección de los derechos humanos de acuerdo con las normas internacionales y a aumentar la toma de conciencia pública sobre cuestiones de derechos humanos (por ejemplo, mediante programas de educación). Amnistía Internacional considera que el éxito relativo de estas operaciones pueden atribuirse al menos en parte a los procedimientos serios, abiertos y responsables de las divisiones de derechos humanos.

Sin procedimientos abiertos y responsables de este tipo, las preocupaciones por los derechos humanos probablemente no se corregirán y perjudicarán la credibilidad última de toda la operación. Por tanto, Amnistía Internacional considera que es necesario que todas las operaciones globales de mantenimiento de la paz cuenten con un componente específico de vigilancia de los derechos humanos. A Amnistía Internacional le resulta preocupante que, en varias operaciones, las Naciones Unidas no siempre hayan estado dispuestas a tratar las violaciones del acuerdo con alguna de las partes de una forma enérgica o coherente. Esto ha constituido un problema especialmente cuando la operación de las Naciones Unidas se consideraba a sí misma no como guardián del acuerdo sino como mediador imparcial, y se volvía cautelosa a la hora de protestar demasiado ruidosamente, por si se consideraba que estaba tomando partido. En la práctica, esto ha significado que se ha tendido a que las disputas sobre la interpretación o las violaciones reales se traten sólo a través de cauces políticos informales, en vez de abordarse directamente mediante condenas públicas y enérgicas y de medidas de reparación⁷⁸. Es inaceptable que las disputas sobre aspectos particulares de un acuerdo, como en el caso del Sahara Occidental, impidan que las Naciones Unidas asuman su responsabilidad de vigilar y afrontar los problemas de derechos humanos, aunque otros aspectos del acuerdo estén postergados.

Otro motivo de la eficacia relativa de los procesos de El Salvador y Camboya es que los acuerdos de paz respectivos especificaban los derechos humanos que las partes estaban obligadas a garantizar, así como los mecanismos internacionales de verificación que debían asegurar su respeto. Estos enunciados sobre derechos humanos debían incluirse en cualquier acuerdo de paz, nuevo o renovado, de otros conflictos en el momento de elaborarse. Pueden incluir una carta de los derechos humanos específicos que deben garantizarse en cualquier contexto concreto, como fue el caso del Acuerdo de San José, pero también se debe poner el énfasis en las normas aceptadas internacionalmente. Los acuerdos de paz deben manifestar que no se tolerarán violaciones de derechos humanos fundamentales y el capítulo de los derechos humanos debe incluir una lista de derechos específicos que deben garantizarse y establecer métodos imparciales y eficaces para vigilar, investigar y estipular medidas de reparación respecto a cualquier violación de derechos humanos. Se debe exigir que los órganos de verificación, tanto internacionales como nacionales, se atengan a las normas de las Naciones Unidas sobre

investigación de las violaciones de derechos humanos. El acuerdo también debe pedir que se ratifiquen todos los tratados de derechos humanos importantes, tanto internacionales como regionales, de los que el Estado en cuestión todavía no sea parte.

En El Salvador y Camboya, los componentes de derechos humanos se completaron con observadores de la policía civil de las Naciones Unidas (CIVPOL). Los observadores internacionales de la policía a menudo estarán más preparados para adiestrar y supervisar adecuadamente a las fuerzas de policía, nuevas o ya existentes, del país en cuestión e indudablemente las fuerzas de policía nacionales probablemente serán más receptivas si los observadores son también policías. El personal de policía puede transmitir cierta confianza a las fuerzas de policía, nuevas o reestructuradas, a través de su experiencia práctica y formación. Sin embargo, debemos insistir en que la preparación y la formación son fundamentales. No se trata sólo de desplegar policías de un país en otro. Siempre se corre el riesgo de que los observadores de la policía se identifiquen demasiado con la fuerza de policía que está siendo examinada y, desde luego, hay que tener cuidado de seleccionar a observadores de conducta intachable y que estén comprometidos con el respeto a los derechos humanos. Los observadores de la policía civil tienen que ser conscientes del contexto político en el que están trabajando e intentar transmitir una mayor sensación de imparcialidad, neutralidad y respeto por los derechos humanos a la policía local de que se trate. Ellos mismos tienen que estar instruidos y preparados para ejemplificar las normas sobre derechos humanos y sobre conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas.

Entre sus funciones deben estar vigilar las investigaciones policiales, garantizar la existencia de procedimientos de denuncia imparciales y eficaces, que sean funcionales y accesibles. Pueden proporcionar asesoramiento técnico sobre la mejora de estos procedimientos y deben evaluar y asesorar en relación con los programas de formación para las fuerzas de seguridad locales. Deben estar dispuestos a trabajar en contacto estrecho con los observadores de derechos humanos de las Naciones Unidas, dado que sus funciones respectivas estarán muy relacionadas, y las actividades de los observadores de la policía deben incluirse en los informes públicos sobre la operación. También es importante que el despliegue de observadores de policía civil no se acepte como una medida suficiente en sí misma para afrontar la cuestión de los derechos humanos en el contexto de las operaciones de las Naciones Unidas y que no se emplee como sustituto de un componente experimentado e imparcial de derechos humanos. La existencia de un contingente de la policía civil no debe excluir la formación de un cuerpo separado de investigadores experimentados en cuestiones de derechos humanos que no tengan que asumir otras tareas que impliquen hacer cumplir la ley, así como la formación y supervisión de la administración civil.

Es de lamentar que otras operaciones vigentes de este tipo —en Angola, Mozambique, Sahara Occidental, Liberia y Ruanda— tengan programas de observación de los derechos humanos relativamente modestos, a pesar de que sus acuerdos de paz respectivos reconocen que la operación de las Naciones Unidas debe garantizar un clima que propicie un proceso de transición libre, justo e imparcial. Amnistía Internacional considera que las Naciones Unidas deben procurar añadir un componente de vigilancia de los derechos humanos a todas estas misiones. Sin embargo, aparte de las divisiones tipo APRONUC u ONUSAL, dentro del propio funcionamiento de las Naciones Unidas, puede haber otras opciones para esta función que pueden ser más factibles o adecuadas para situaciones concretas, especialmente cuando ya se han alcanzado los acuerdos de paz. En el caso de Mozambique, Amnistía Internacional recomendó a las partes que crearan un órgano nacional independiente dedicado a la vigilancia de los derechos humanos, cuyos miembros fueran ciudadanos del país de reconocida capacidad e imparcialidad. En Angola, Amnistía Internacional adoptó ideas que se sugirieron originalmente en el contexto de las negociaciones para un acuerdo político en Bosnia-Herzegovina y propuso la designación de un comisionado de derechos humanos de las Naciones Unidas como parte de la UNAVEN II, así como la creación de una oficina del defensor público. Amnistía Internacional cree que estas propuestas, descritas más exhaustivamente en la Parte III, también podrían funcionar en otros contextos.

Cualquier sistema de vigilancia y de verificación que se establezca debe evitar los problemas surgidos en Angola y Mozambique, donde el requisito del consenso otorgó en la práctica a las partes el poder de vetar las investigaciones sobre las denuncias presentadas por la parte enfrentada. Los sistemas de verificación deben tener

un componente internacional imparcial que pueda evitar que se bloqueen las investigaciones. Como se ha manifestado anteriormente, la difusión amplia entre el público de informes por el componente de derechos humanos es esencial para el éxito de su cometido.

Asimismo, los procesos de devolución de refugiados deben contar con garantías completas de protección para las personas devueltas. La devolución de refugiados sólo debe realizarse cuando existan condiciones de plena seguridad. Se debe reconocer al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) un interés legítimo por las consecuencias y el resultado de la devolución, y también se le debe permitir acceder directamente y sin trabas mientras sea necesario a las personas devueltas, para vigilar su seguridad y el cumplimiento de las amnistías y garantías en virtud de las cuales han vuelto los refugiados. No se debe obligar a volver a los refugiados que, a pesar de la existencia de un programa de repatriación, no lo deseen porque temen por sus vidas o su libertad. Se deben examinar de forma exhaustiva e individualmente cada uno de estos casos y los motivos para no querer volver, mediante un procedimiento imparcial y satisfactorio que determine si sus temores son fundados.

Las disposiciones sobre la liberación de presos deben exigir que todas las partes proporcionen el nombre, el lugar de reclusión y la fecha de detención de todas las personas que están recluidas o que han permanecido recluidas, e informar de las circunstancias de todas las muertes bajo custodia, las cuales deben ser investigadas adecuadamente según las normas internacionales. Este requisito es una garantía esencial contra los homicidios políticos y las desapariciones forzadas y garantizaría que los responsables de este tipo de abusos responderían de sus actos. Es frecuente que las partes en circunstancias similares no rindan cuentas de la suerte corrida por todos los detenidos y se limiten a declarar que sólo estaban detenidas las personas a las que han liberado. Debería haber un mecanismo de verificación independiente, por ejemplo mediante el nombramiento de un jurista independiente, como en Namibia y el Sahara Occidental, con un mandato para recibir información sobre los presos de otras fuentes, como organizaciones no gubernamentales, y para vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre la liberación de presos, entre ellas el proceso establecido para distinguir los presos «políticos» de los «comunes».

Sólo en El Salvador se ha reconocido que la impunidad sistemática de las violaciones de derechos humanos en masa constituye uno de los aspectos que deben abordarse para garantizar el éxito a largo plazo del proceso de consolidación de la paz. Amnistía Internacional considera fundamental que se investiguen exhaustivamente las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado, que se dé a conocer la verdad y que se acabe con la impunidad estructural a través de un proceso de investigación y de depuración, como el de El Salvador. Llevar a los responsables de este tipo de actos ante los tribunales es una labor esencial para curar las heridas y revelar la verdad en una sociedad después de una situación de conflictos internos y de violaciones de derechos humanos en gran escala; sin embargo, la concesión de amnistías previas a los procesos judiciales socavan este objetivo. Amnistía Internacional no se pronuncia con respecto a la concesión de indultos después de los procesos judiciales y de la imposición de sentencias, y reconoce que, después de un periodo de violencia y represión, puede estimarse que se sirve mejor de esta forma al interés de la reconciliación nacional. Sin embargo, la organización insiste en que la verdad debe darse a conocer y el proceso judicial debe finalizarse. La paz a largo plazo sólo puede garantizarse si se rinden cuentas públicamente y si se hace justicia; de lo contrario, el objetivo de «allanar todos los obstáculos» no puede lograrse⁷⁹.

Por último, la falta de un seguimiento activo de las operaciones de mantenimiento de la paz, y en especial del componente de derechos humanos, puede ser una amenaza igual de grave para el éxito final de este tipo de operaciones. Las Naciones Unidas y los Estados miembros, especialmente los que intervinieron activamente como socios negociadores u observadores del proceso de pacificación, deben estar dispuestos a realizar el seguimiento. Si una operación de mantenimiento de la paz se retira completamente después de la celebración de unas elecciones, quizá no haya garantías reales de que no se vayan a reanudar las hostilidades o de que se vaya a hacer frente eficazmente a las violaciones de derechos humanos. Siempre se tiene que valorar si la situación del país no precisa de algún tipo de mantenimiento de la presencia de observadores civiles de las Naciones Unidas, especialmente en el terreno de los derechos humanos, incluso cuando una operación de mantenimiento de la paz haya concluido su trabajo y se haya retirado. Algunos hechos recientes ocurridos en El Salvador, Camboya y especialmente Angola han mostrado la necesidad de que continúe la labor de vigilancia de los derechos humanos, a pesar de que se hayan celebrado elecciones, de que haya concluido el conflicto armado

o de que se haya logrado desmovilizar al ejército en buena parte.

En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pueden desempeñar una labor importante. Aunque la educación y formación en materia de derechos humanos y los programas de asistencia técnica, especialmente en el campo de las reformas legislativas y educativas, son medidas de seguimiento particularmente importantes, también es vital que la vigilancia internacional de los derechos humanos y otras medidas de protección no se abandonen totalmente cuando se marche la operación de mantenimiento de la paz. El experto independiente sobre El Salvador, designado por la Comisión de Derechos Humanos, tiene un mandato específico para continuar la supervisión de la situación de los derechos humanos y para vigilar el cumplimiento por las partes de todas las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos de paz, así como las recomendaciones de la ONUSAL. A este respecto, ha presentado importantes recomendaciones en sus propios informes. Por otra parte, en Camboya la Comisión de Derechos Humanos no dispuso ninguna medida adecuada para que continuara la vigilancia y la investigación sobre el terreno de los derechos humanos después de la retirada de la APRONUC, ni nombró un relator especial (aunque el acuerdo de paz original incluía esta medida). En vez de esto, la Resolución de febrero de 1993 de la Comisión pidió al secretario general que nombrara un representante especial y se concentró más en la asistencia técnica y en los servicios de asesoramiento que debía proporcionar el Centro de Derechos Humanos. Los retrasos administrativos han provocado que al finalizar 1993, el programa apenas acabara de comenzar. Además, aunque se establezca un programa de vigilancia o de asistencia bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos, sigue siendo importante que los órganos de las Naciones Unidas, incluidos la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, y los Estados miembros implicados y que autorizaron la labor desempeñada por la organización en los procesos de paz respectivos, continúen con su propia vigilancia de cerca, aprueben los recursos adecuados y presionen para que las partes cumplan íntegramente las obligaciones a largo plazo que asumieron en los acuerdos de paz pertinentes.

3. Misiones civiles de observación de los derechos humanos

En los países en que no hay o no está garantizada una operación de mantenimiento de la paz completa, las misiones internacionales civiles de observación de los derechos humanos pueden tener una importancia fundamental para afrontar crisis graves de derechos humanos, incluso en contextos de violencia interna como en Sudáfrica y Haití. Al hacerlo, las misiones de observación pueden ayudar a reducir el nivel de violaciones de derechos humanos, así como contribuir a crear las condiciones para que se pueda aspirar a procesos políticos pacíficos y viables.

Esta idea no es totalmente nueva. En julio de 1991, Amnistía Internacional estaba gravemente preocupada por las vidas y la seguridad de cientos de kurdos, árabes chiitas y otras personas en Irak que corrían el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos después de la retirada de la coalición de fuerzas de la Guerra del Golfo que había estado protegiendo los «refugios de seguridad» en la zona septentrional kurda. Amnistía Internacional propuso que las Naciones Unidas establecieran una operación continuada de vigilancia de los derechos humanos, consistente en un equipo de observadores sobre el terreno que investigara las violaciones de derechos humanos, protegiera a la población frente a nuevos abusos y ayudara a lograr garantías e instituciones más duraderas para la futura protección y promoción de los derechos humanos en el país⁸⁰. El Relator Especial sobre Irak de la Comisión de Derechos Humanos, señor Max van der Stoep, ha continuado sugiriendo y apoyando una propuesta parecida⁸¹. Aunque tanto la Asamblea General como la Comisión de Derechos Humanos han apoyado y aprobado expresamente estas resoluciones relativas a la presencia de observadores sobre el terreno en Irak, esta operación todavía no se ha constituido. Existe un programa, algo aislado, de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas en Irak, que funciona bajo la protección de un reducido número de guardias de seguridad de las Naciones Unidas, pero su mandato no incluye abordar directamente cuestiones de derechos humanos. Amnistía Internacional ha seguido presionando para lograr que se desplacen a Irak observadores de derechos humanos. El 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General adoptó su última resolución (48/144) sobre el tema y pidió «el despliegue inmediato e incondicional de observadores de derechos humanos en todo el país»⁸².

Amnistía Internacional considera que la presencia de observadores civiles de derechos humanos con un mandato para investigar ha sido de gran importancia para evitar violaciones de los derechos humanos en casos como el de Sudáfrica y El Salvador. Pero el caso de Irak muestra que la mera presencia nunca basta. Es obvio que la presencia de guardias de seguridad de las Naciones Unidas en el norte de Irak ha hecho muy poco para que se modifique la situación de represión de los derechos humanos. Tampoco ha culminado en la difusión de información sobre lo que los guardias han presenciado o logrado.

El equipo que se envió por adelantado a Haití para analizar la viabilidad de una misión de observación insistió en que la «credibilidad de la Misión dependerá en forma crucial de su capacidad no simplemente de informar sobre las violaciones de los derechos humanos, sino también de rectificarlas y de prevenir futuras violaciones»⁸³. Aparte de reducir la violencia inmediata, la tarea a largo plazo de este tipo de misiones debe ser garantizar que los organismos nacionales, como la policía, la judicatura y la fiscalía, se constituirán o reformarán de manera que funcionen de acuerdo con las normas de derechos humanos una vez que los observadores internacionales se hayan marchado.

Obviamente, la constitución de este tipo de misiones debe recibir en primer lugar la autorización de las autoridades nacionales (ya sean *de facto* o de otro tipo). La misión debe recibir cooperación y garantías básicas sobre la seguridad de su propio personal, así como de cualquier ciudadano del país con el que se ponga en contacto o que sea objeto de su investigación y publicidad. Al mismo tiempo, su mandato debe ser específico y claro y debe poder hacer públicas sus preocupaciones. Uno de los aspectos clave para mantener la credibilidad de una operación es garantizar que informa periódicamente de sus conclusiones y actividades y que éstas se difunden ampliamente tanto en el ámbito internacional como en el propio país.

Amnistía Internacional considera que se puede convencer a otras autoridades en situaciones similares para que acepten misiones de vigilancia de los derechos humanos. Un aspecto de estas misiones que no debe pasarse por alto es que contribuyen a establecer un clima de confianza en el gobierno y en otras autoridades, así como en la población general. Está claro que cuando se trata de una transición a la democracia, o de unas

elecciones o un referéndum muy disputados, la tensión que rodea estos hechos amenaza con provocar un nuevo ciclo de violaciones de derechos humanos, si la policía u otros funcionarios temen que pueden ser objeto de castigos ilegales y violentos por los abusos que cometieron en el pasado⁸⁴. Esto también subraya la necesidad de evitar las medidas que contribuyen a la impunidad, tanto a largo como a corto plazo, así como la necesidad de salvaguardar la credibilidad y la imparcialidad de las misiones civiles en todo momento.

Amnistía Internacional espera que estas cuestiones se aborden urgentemente, aunque con prudencia, en el caso de Haití, para que la MICIVIH pueda retornar rápidamente. Amnistía Internacional reconoce que tal proyecto encierra considerables dificultades. Un dilema puesto de manifiesto en el caso de Haití es la cuestión de si el mal causado por la retirada de la MICIVIH puede haber sido superior al bien que hizo durante los meses que estuvo presente. Sin embargo, sin la presencia de la misión la situación de los derechos humanos podría haber sido peor, y Amnistía Internacional teme enormemente que la situación se deteriore todavía más si los observadores no reanudan sus funciones de vigilancia.

4. Las operaciones con poderes coercitivos; garantías para la asistencia humanitaria

Las operaciones con poderes coercitivos, y en especial la de Somalia, han puesto de relieve algunas preguntas importantes para las Naciones Unidas y sus Estados miembros respecto al mantenimiento de la paz, especialmente la cuestión de las normas humanitarias y de derechos humanos ante las que las propias fuerzas de las Naciones Unidas deben responder. Cuando se producen situaciones en que interviene el factor coercitivo en el mandato de las operaciones de las Naciones Unidas, especialmente en los casos en que los gobiernos nacionales y las instituciones del Estado se han derrumbado, a los soldados internacionales de mantenimiento de la paz pueden asignarles un número creciente de lo que constituyen fundamentalmente labores *civiles* de mantenimiento de la ley y del orden público, como ha ocurrido en Somalia. Aunque al responder a ataques armados se vean implicados en combates abiertos, las directrices que tienen que seguir con respecto al empleo defensivo de la fuerza y al control de disturbios son las mismas que regulan a las fuerzas policiales. Sin embargo, sin un adiestramiento adecuado, ni asesoramiento ni control en el campo de los derechos humanos que les proporcione este tipo de orientación, es bastante probable que las tropas actúen y reaccionen de acuerdo con su adiestramiento para combates militares. Como ya ha ocurrido en Somalia, una respuesta de este tipo puede implicar un empleo desproporcionado y excesivo de la fuerza, lo cual vulnera las normas internacionales dirigidas al personal encargado de hacer cumplir la ley. Además, el mandato de la ONUSOM II para efectuar arrestos, tener detenidas a las personas y garantizar los procesos judiciales subraya más si cabe la necesidad de vigilar y garantizar el cumplimiento de las normas internacionales sobre derechos humanos y sobre la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Amnistía Internacional considera que es evidente que las fuerzas de las Naciones Unidas deben acatar las normas básicas de su propia organización. Las opiniones y las recomendaciones de Amnistía Internacional al respecto se describen pormenorizadamente en la Parte II de este documento.

En un nivel incluso más fundamental, Amnistía Internacional siente una honda preocupación debido a que las Naciones Unidas y los Estados miembros todavía no han empezado a afrontar las cuestiones de derechos humanos con suficiente antelación para evitar este tipo de dilemas, a pesar de que en las Naciones Unidas se debate desde hace años la mejora de los sistemas de «alerta rápida» y otras medidas preventivas. En los casos en que se han producido desastres humanitarios debido a causas provocadas por el hombre (conflictos armados), la cuestión de los derechos humanos por lo general no se ha considerado o no se ha afrontado con la suficiente antelación para evitar que el conflicto se agrave hasta una situación en la que los intentos de proporcionar asistencia humanitaria arrastren a los propios organismos internacionales al conflicto. Amnistía Internacional no cree que se trate de un problema de falta de información, sino de falta de voluntad política de los Estados miembros para hacer frente a los problemas de derechos humanos antes de que degeneren en una crisis importante. El argumento de que tener en cuenta los derechos humanos en un primer momento perjudicará los esfuerzos «puramente» humanitarios no es convincente; al contrario, la valoración de la situación de los derechos humanos debe ser uno de los elementos que inspire la política humanitaria en sus fases iniciales. En repetidas ocasiones se ha subrayado la relación entre las violaciones de derechos humanos y la necesidad de ayuda humanitaria. El mejor ejemplo de la necesidad de un planteamiento más integrado es la respuesta de las

Naciones Unidas a la situación de Somalia. Lo que comenzó como una operación aparentemente humanitaria, militarizó y politizó en gran medida sus objetivos, provocando que Jan Eliasson, vicesecretario general para Asuntos Humanitarios, lamentara la falta de humanitarismo, aunque la intervención se considerara una «intervención humanitaria»⁸⁵.

En la actualidad, Sudán es otro ejemplo de desafío humanitario urgente a la comunidad internacional. En Sudán, las fuerzas gubernamentales han actuado deliberadamente contra los civiles en su intento por desestabilizar el territorio controlado por la oposición armada, el Ejército Popular de Liberación de Sudán. El desplazamiento forzado de millones de personas, las ejecuciones extrajudiciales por motivos de «limpieza étnica» y las desapariciones forzadas de civiles debido a su origen étnico o racial, así como el empleo de la tortura, son tácticas utilizadas por las dos partes del conflicto. La violación flagrante de las normas de derechos humanos y de los principios que protegen a los civiles y a otras personas en tiempos de guerra han provocado el hambre y la dependencia de la ayuda alimentaria en muchas zonas afectadas por la guerra. Cientos de miles de personas han muerto por enfermedad y falta de comida como resultado directo de las tácticas empleadas en el conflicto; esto no son meras casualidades fortuitas.

La comunidad internacional tiene la obligación con el pueblo de Sudán de garantizar que el gobierno y todas las facciones del Ejército Popular de Liberación de Sudán respetan los principios humanitarios y los derechos humanos. La amplia operación de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas en ese país, (Operación Supervivencia en el Sudán), está intentando reducir las consecuencias del desastre humanitario. Sin embargo, los esfuerzos humanitarios solos no bastarán en una situación en la que el propio conflicto empeora deliberada y constantemente el desastre. La comunidad internacional debe afrontar urgente y seriamente las cuestiones de derechos humanos que subyacen a la destrucción y los desplazamientos que están causando las partes en conflicto; estas cuestiones también deben incluirse en el proceso de paz patrocinado por la Organización para la Unidad Africana. Mientras tanto, todos los órganos de las Naciones Unidas, incluidos los que participan en la Operación Supervivencia en el Sudán, deben vigilar y pedir que se acaten las normas internacionales de derechos humanos internacionales y del derecho humanitario. Esto no se puede eludir en nombre del humanitarismo.

PARTE II Agresiones contra el personal de mantenimiento de la paz y empleo indiscriminado de la fuerza por parte de este personal

1. Agresiones contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: investigación y jurisdicción

Con la enorme ampliación del personal militar y civil de las Naciones Unidas desplegado en los últimos años, los integrantes de las operaciones de mantenimiento de la paz han sufrido un número creciente de ataques y un número mayor de bajas entre sus filas, con más de 170 muertos sólo en 1993⁸⁶. Incluso en los casos en que en su mandato incluía emplear la fuerza, como en Somalia, las Naciones Unidas han sufrido bajas importantes. Esto ha hecho que, comprensiblemente, los Estados miembros de las Naciones Unidas sean cada vez más reacios a arriesgar la seguridad y las vidas de sus propios soldados en este tipo de operaciones, y, en la actualidad, las Naciones Unidas afrontan una crisis de confianza al respecto⁸⁷.

En la actualidad casi constituye una norma de las resoluciones del Consejo de Seguridad que autorizan las operaciones de mantenimiento de la paz incluir declaraciones de que los individuos culpables de atacar al personal de mantenimiento de la paz y humanitario deberán responder individualmente de tales actos. En una declaración de su presidente emitida en marzo de 1993, el Consejo de Seguridad dejó patente que «el Consejo puede considerar la posibilidad de aprobar medidas apropiadas a las circunstancias particulares a fin de que las personas responsables de ataques y otros actos de violencia contra las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas deban responder de sus actos»⁸⁸. Asimismo, el secretario general sugirió en un informe sobre la seguridad de las operaciones de las Naciones Unidas que debería considerarse que todos los ataques contra personal de las Naciones Unidas que «interfieren en el ejercicio de responsabilidad del Consejo de Seguridad, al amparo de las disposiciones respectivas de la Carta de las Naciones Unidas, y pueden requerir que el Consejo examine las medidas que considere oportunas»⁸⁹. Algunas resoluciones recientes del Consejo de Seguridad en relación con Somalia, Liberia y Ruanda contienen cláusulas que amenazan con aplicar este tipo de medidas contra los individuos responsables de atacar a personal internacional. Sin embargo, tales medidas no se han desarrollado claramente en ninguno de estos casos.

En muchos casos en los que la presencia de las Naciones Unidas se ha conseguido sin que emplee poderes coercitivos, se espera que las autoridades nacionales del país donde está estacionada la fuerza de mantenimiento de la paz investigue y persiga este tipo de agresiones. Normalmente, las autoridades nacionales están obligadas a hacer esto en virtud de los acuerdos con las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de las fuerzas desplegadas, a través de los cuales conceden su permiso y establecen las condiciones del despliegue de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Sin embargo, las operaciones que reciben su mandato al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, donde se estipula que el personal de mantenimiento de la paz está autorizado a emplear la fuerza más allá de lo que sería necesario para fines de defensa propia, presentan a este respecto problemas particularmente complejos. El propio experto de las Naciones Unidas designado para realizar una investigación inicial sobre el ataque del 5 de junio de 1993 contra las fuerzas de la ONUSOM II, en el que murieron más de 20 soldados paquistaníes, indicó una limitación a este empleo autorizado de la fuerza. Manifestó que el empleo de la fuerza contra los soldados de las Naciones Unidas para evitar que puedan cumplir las obligaciones de su mandato debería considerarse una vulneración del derecho internacional, excepto «quizá, en el caso de que el personal de las Naciones Unidas exceda su jurisdicción manifiestamente y el empleo de la fuerza contra dicho personal sea la única forma disponible de evitar que se produzcan daños graves y permanentes contra los intereses que el acusado, de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario, tiene la obligación de proteger»⁹⁰.

Aunque es legítimo que el Consejo de Seguridad autorice la investigación de los ataques contra las Naciones Unidas y la detención de los presuntos responsables, Amnistía Internacional considera que es necesario que organismos judiciales independientes se encarguen de la revisión del fundamento de la detención, la acusación, el juicio y de cualquier pena que acabe imponiéndose. Sin embargo, en estos momentos en el ámbito internacional no existen organismos de este tipo a los que remitir delitos de esta naturaleza, excepto en el caso del conflicto de la antigua Yugoslavia. La decisión de febrero de 1993 de constituir el Tribunal

Internacional de Crímenes de Guerra en la antigua Yugoslavia⁹¹ supone la primera vez, desde los tribunales de guerra de Nuremberg y Tokio, que se establece un mecanismo internacional de este tipo con jurisdicción para juzgar a las personas de acuerdo con las leyes internacionales. Amnistía Internacional ha observado que los tribunales *ad hoc* a menudo carecen de independencia e imparcialidad reales, y la organización ha expresado su preocupación porque considera que el Tribunal de Yugoslavia corre el riesgo de reducirse a ser sólo un gesto simbólico para satisfacer los intereses a corto plazo de los Estados. Amnistía Internacional ha instado a que este tribunal sea el primer paso hacia la constitución de una tribunal internacional *permanente*, con capacidad para juzgar las violaciones graves del derecho humanitario y de las normas sobre derechos humanos, *dondequiera* que se produzcan.

El gobierno de Nueva Zelanda ha sugerido que, cuando ningún Estado pueda asumir la responsabilidad de detener, enjuiciar y castigar, se debe extender la jurisdicción internacional a las personas que han violado las normas del derecho internacional que amparan a las fuerzas y al personal de las Naciones Unidas. Señala, acertadamente, que el Consejo de Seguridad tendría menos estímulos para emplear el Capítulo VII y las Naciones Unidas para recurrir a opciones severas si existiera un régimen establecido para ejercer dicha jurisdicción⁹².

A largo plazo, los delitos de agresión contra el personal de las Naciones Unidas podrían regularse en un convenio internacional, como sugieren los gobiernos de Ucrania y de Nueva Zelanda, posiblemente sin que la jurisdicción internacional recaiga sólo en el ámbito nacional sino, con el tiempo, en el tribunal internacional cuya creación se está debatiendo en la actualidad en la Comisión de Derecho Internacional y en la Asamblea General de las Naciones Unidas⁹³. Sin embargo, es fundamental que el estatuto de un tribunal de este tipo incluya garantías exhaustivas para que los juicios sean justos y los procedimientos imparciales. Amnistía Internacional también cree que se podría examinar, en las situaciones que corresponda, que la comisión constituida en virtud del Protocolo I de los Convenios de Ginebra tuviera una función de investigación. En el caso de Somalia, por ejemplo, el nivel de denuncias, recriminaciones y represalias demuestra la necesidad de una investigación imparcial realizada al margen de la estructura de las Naciones Unidas.

Por último, Amnistía Internacional considera igualmente indispensable que, cuando se elabore cualquier declaración o mecanismo en el que se expongan las obligaciones de los Estados miembros y la posible responsabilidad penal individual en relación con los ataques contra las fuerzas y personal de las Naciones Unidas, se asignen obligaciones similares a las propias fuerzas de las Naciones Unidas y a los Estados miembros que aportan tropas a estas fuerzas. Si las fuerzas de las Naciones Unidas van a estar amparadas por acuerdos de régimen especial, así como por los privilegios de la inmunidad diplomática y de la condición de no combatiente, la consecuencia es que sus propias normas de participación deben impedir que estas fuerzas recurran al empleo de fuerza excesiva, conforme se expone en la siguiente sección. Nueva Zelanda también se ha hecho eco del nivel en que estas dos cuestiones están inexorablemente unidas: «Al enfrentarse a situaciones en las que se carece de un sistema legal en virtud del cual detener, juzgar y castigar a los delincuentes, las fuerzas de las Naciones Unidas sobre el terreno deberán recurrir a normas de compromiso cada vez más fuertes»⁹⁴.

2. Uso desproporcionado de la fuerza y otros abusos cometidos por las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Según la resolución 794 del Consejo de Seguridad, el secretario general y los Estados miembros están autorizados, en virtud del Capítulo VII de la Carta, a «emplear todos los medios necesarios para crear lo antes posible un ambiente seguro para las operaciones de asistencia humanitaria»⁹⁵ en Somalia. Asimismo, como se ha afirmado anteriormente, la Resolución 814 autorizó a la ONUSOM II en el mismo sentido y, después del ataque del 5 de junio de 1993 contra las tropas paquistaníes de las Naciones Unidas, la Resolución 837 (aprobada sin dilación el domingo 6 de junio) reafirmó que el secretario general estaba autorizado a «tomar todas las medidas necesarias contra todos los responsables de los ataques». En algunas ocasiones, al responder a ataques armados, las fuerzas de mantenimiento de la paz se involucran en combates abiertos. Pero cuando emprenden las operaciones para garantizar un entorno seguro, las fuerzas de la ONUSOM II o las fuerzas estadounidenses no pueden exceder la autorización del Consejo y seguir un camino que pretende lograr objetivos militares tradicionales. Debe insistirse en que la palabra «necesarias» tiene un significado legal que implica que no hay opciones alternativas que podrían resultar menos perjudiciales. En realidad, la aplicación del principio

consuetudinario de la proporcionalidad en este contexto exige que, en cualquier ataque, el daño causado a los civiles sea el mínimo necesario para el logro del objetivo concreto (en el caso de Somalia, lograr un entorno seguro para la entrega de ayuda humanitaria). Si las bajas y el daño causado a los civiles son desproporcionados en relación con los objetivos perseguidos por las fuerzas internacionales, estas fuerzas y sus jefes estarían vulnerando el derecho humanitario internacional y actuando al margen de la autoridad que les había conferido el mandato del Consejo de Seguridad.

En la Carta de las Naciones Unidas se dice explícitamente que «en el desempeño de estas funciones el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas», lo cual incluye respetar la justicia y la legislación internacionales. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que también se debe manifestar expresamente que, en el desempeño de su tarea, el personal de las Naciones Unidas debe acatar el derecho humanitario internacional y la legislación sobre derechos humanos. En particular, las Naciones Unidas deben garantizar que las tropas bajo su mando que lleven a cabo labores relativas a asegurar el cumplimiento de la ley, como arrestos, detenciones, busca y captura, dispersión de multitudes o garantizar el orden público, estarán formadas de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal y las respetarán. Estas normas deben incluir, entre otras, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁹⁶ y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁹⁷. El principio fundamental de estas normas es que la fuerza sólo se puede emplear cuando es estrictamente necesaria y sólo en el nivel mínimo que requieran las circunstancias. El Principio 9 de los Principios sobre Fuerza y Armas de Fuego afirma: «En cualquier caso, sólo podrá hacerse uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida».

Las funciones de arresto, detención y de prestar ayuda a la policía somalí en sus investigaciones y procedimientos, las cuales aparecen en el mandato de los soldados de la ONUSOM II, también son más de mantenimiento del orden público que militares. Si las tropas van a llevar a cabo estas labores de control del orden público deberán acatar las normas internacionales de mantenimiento del orden y estar instruidas en relación con ellas, más que en las prácticas de la guerra. Cualquier uso preventivo de la fuerza que tenga como consecuencia un homicidio ilegítimo, en vez de un proceso judicial justo y sin dilaciones, excederá la autorización del Consejo de Seguridad en Somalia.

También debe dejarse claro a todas las tropas que cuando respondan a un ataque armado, a pesar de la naturaleza humanitaria de su misión y de la autorización del Consejo de Seguridad, tendrán que acatar la legislación humanitaria internacional, conforme se establece en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos, así como los principios generales del derecho humanitario, como la proporcionalidad y el evitar ataques indiscriminados. En este contexto, proporcionalidad significa emplear sólo la fuerza necesaria para alejar el peligro inmediato. No puede relacionarse con los objetivos militares generales de la misión, dado que los soldados dedicados al mantenimiento de la paz no están combatiendo una guerra con objetivos militares. Este principio es vinculante, independientemente de que los Convenios de Ginebra sean vinculantes legalmente. De hecho, el informe del experto independiente al que se encargó la investigación del ataque del 5 de junio de 1993 contra las tropas de las Naciones Unidas señaló que, en relación con los principios consagrados en los Convenios: «Forman parte plenamente del derecho consuetudinario internacional contemporáneo, y son aplicables independientemente de los fines políticos que se persigan con los medios militares. No hay ningún principio más importante dentro del derecho humanitario de la guerra que la obligación de respetar la distinción entre combatientes y no combatientes»⁹⁸. Amnistía Internacional considera que las fuerzas que actúan bajo la autoridad de las Naciones Unidas también deben acatar estos principios⁹⁹.

Según el artículo 51(4) del Protocolo I de los Convenios de Ginebra, los ataques indiscriminados son aquellos que causan víctimas civiles y daños imprevistos excesivos en relación con las ventajas militares concretas y directas que se preveían. Una vez más, dado que las ventajas no son militares sino únicamente lo que es necesario para la defensa propia o la protección de la asistencia humanitaria, o incluso, excepcionalmente, la detención de alguna persona buscada por crímenes de guerra, el uso permisible de la fuerza probablemente será menor que el que podría justificarse en el supuesto de una guerra declarada. Recientemente se ha señalado que existe el peligro creciente de que las fuerzas de las Naciones Unidas que actúan con poderes coercitivos puedan

considerar que están librando una guerra justa y, por tanto, crean que esos objetivos justificarían arriesgar de alguna forma un mayor número de bajas civiles colaterales de las que normalmente se podrían prever¹⁰⁰.

3. Formas de que las Naciones Unidas aborden y eviten la comisión de abusos por su personal

En fecha tan temprana como 1961, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) llamó la atención al secretario general de las Naciones Unidas sobre la aplicación de los Convenios de Ginebra a las fuerzas de las Naciones Unidas¹⁰¹. Más recientemente, el CICR ha manifestado que «las medidas y las recomendaciones realizadas por el Consejo de Seguridad al amparo del Capítulo VII de la Carta no pueden considerarse *neutrales*, conforme se entiende este concepto en el derecho internacional humanitario, aunque su objetivo final pueda ser en algunos casos acabar con las violaciones cometidas contra el propio derecho internacional. Por tanto, el uso de la fuerza armada no se excluye. En caso de que se empleara, estaría sujeto a las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario»¹⁰². La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (reunión intergubernamental de los Estados partes de los Convenios de Ginebra celebrada en septiembre de 1993) subrayó que «las fuerzas de mantenimiento de la paz deben actuar de acuerdo con el derecho humanitario internacional»¹⁰³.

Además, Amnistía Internacional cree que ahora es imprescindible que las Naciones Unidas declaren expresamente de alguna forma apropiada que consideran que están obligadas a acatar los Convenios de Ginebra y sus Protocolos. Las resoluciones del Consejo de Delegados de la Cruz Roja (1963), de la International Law Association (1963) y del Institut de Droit International (1971 y 1975) ya habían instado en el pasado a que se tomara una medida similar. Ahora más que nunca, sería adecuada una declaración de este tipo y su correcta aplicación¹⁰⁴. Asimismo, Amnistía Internacional considera que las Naciones Unidas deberían declarar de forma igualmente explícita que las propias Naciones Unidas, y todas las fuerzas y el resto del personal que actúa bajo su mandato, están obligados a acatar las normas de la propia organización mundial relativas a los derechos humanos, la administración de justicia y el cumplimiento de la ley¹⁰⁵.

Las violaciones de estas normas internacionales humanitarias implican responsabilidad penal individual, es decir, todo individuo responsable de este tipo de violaciones podrá ser procesado, independientemente de que haya actuado bajo las órdenes de un jefe responsable. Desde el acuerdo de 1956 sobre el régimen jurídico de las fuerzas desplegadas por las Naciones Unidas, en virtud del cual se constituyó la primera Fuerza de Emergencia (FENU I) en Egipto, la jurisdicción exclusiva se ha otorgado normalmente a las autoridades nacionales del Estado que aportaba las tropas a la operación de las Naciones Unidas cuyos soldados cometían un delito mientras servían en dicha operación¹⁰⁶. Al parecer, algunos incidentes en los que, según informes, soldados de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se vieron implicados en el empleo desproporcionado de la fuerza en Somalia, llegando hasta el homicidio de civiles desarmados, han sido objeto de este tipo de investigaciones nacionales¹⁰⁷. Sin embargo, Amnistía Internacional siente preocupación con respecto a la eficacia de dejar esto exclusivamente en manos de las autoridades nacionales. Un problema es que los procedimientos de la investigación militar e incluso de los tribunales militares quizá no estén concebidos ni orientados para tratar las vulneraciones de las normas sobre el empleo de la fuerza y la protección de los derechos humanos. Otra preocupación es la naturaleza frecuentemente reservada de tales procedimientos. Además, estos procedimientos normalmente no son adecuados para investigar la vulneración de las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal en relación con el arresto, la detención y el trato a los detenidos reclusos bajo la autoridad de las Naciones Unidas y en relación con los procedimientos de juicios justos para tales personas. Ni tampoco se extenderán necesariamente a los civiles, en contraposición al personal militar de las Naciones Unidas, que participan en una operación de mantenimiento de la paz.

Las Naciones Unidas no pueden liberarse de su responsabilidad global sobre la conducta de su personal mediante este tipo de procedimientos nacionales, y el funcionamiento global de las Naciones Unidas sufrirá las consecuencias de una opinión pública crecientemente adversa con respecto a su imparcialidad, y entre el público crecerá la percepción de que las Naciones Unidas actúan con impunidad y de que se autoabsuelven, si en estos casos no se dispone de un procedimiento de investigación y de presentación de denuncias imparcial y público. La responsabilidad de garantizar vías de investigación adecuadas y abiertas debe recaer en las Naciones Unidas, que debe dejar patentes y promover sus propias normas vigentes sobre justicia penal. Si las autoridades nacionales no afrontan adecuadamente las denuncias penales, las Naciones Unidas deben llevar a cabo su propia investigación, y hacer públicos los resultados.

El propio Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ha señalado la necesidad de que haya mejores directrices respecto al reclutamiento, a la información y al adiestramiento del personal de mantenimiento de la paz y del resto del personal internacional. En un reciente seminario, el Instituto también llegó a la conclusión de que: «Existe la necesidad de crear una unidad de vigilancia que valore la conducta del personal de mantenimiento de la paz y la percepción por parte del público del comportamiento del personal de seguridad de las Naciones Unidas. Es importante que haya una oficina (o defensor público) dotado de suficientes medios y poderes para investigar y abordar sin dilación las denuncias sobre el comportamiento del personal de mantenimiento de la paz»¹⁰⁸. Amnistía Internacional también considera que es esencial crear instituciones adecuadas y permanentes para impartir formación y vigilar las actividades relacionadas con hacer cumplir la ley y otras que lleve a cabo el personal civil y militar de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Amnistía Internacional expresó su satisfacción por una propuesta incluida en un reciente informe de las Naciones Unidas sobre Somalia para que se constituya una oficina dentro de la ONUSOM II «para investigar las violaciones graves del derecho humanitario internacional y facilitar el enjuiciamiento de quienes las hayan cometido»¹⁰⁹. Amnistía Internacional ha sugerido a las Naciones Unidas que esta oficina podría examinar todo tipo de abusos, incluidas las presuntas violaciones cometidas por las tropas de las Naciones Unidas. El informe de las Naciones Unidas también propone que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales puedan vigilar las condiciones de las cárceles creadas por la ONUSOM. Aunque Amnistía Internacional tiene constancia de las visitas del CICR a los detenidos recluidos por la ONUSOM, como hemos expuesto antes, a la organización no le consta que otras organizaciones puedan visitar periódicamente a estos detenidos para vigilar sus condiciones de reclusión. Además, el informe no sugiere medidas para la supervisión del empleo de la fuerza por los integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, lo cual, en opinión de Amnistía Internacional, también es necesario¹¹⁰.

La Resolución 885 del Consejo de Seguridad (1993) autorizó al secretario general a constituir una comisión que investigase los ataques armados contra el personal de la ONUSOM II¹¹¹. La resolución insistía acertadamente en que la investigación debía ser exhaustiva y que los procedimientos empleados debían ajustarse a las normas de las Naciones Unidas. La resolución también pedía al secretario general que «suspenda las medidas encaminadas a aprehender a los individuos» que pudieran estar implicados en el suceso del 5 de junio y que «adopte las medidas apropiadas respecto de la situación de los individuos detenidos». Sin embargo, no está claro si esta comisión también intentará determinar la legalidad del empleo de la fuerza y de otras presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por las tropas de las Naciones Unidas.

Por supuesto, la actuación de las tropas de las Naciones Unidas se analizará en el contexto de las respuestas provocadas por el comportamiento de las Naciones Unidas y de los orígenes de las agresiones contra su personal, pero es importante que se investiguen los homicidios de civiles perpetrados por tropas de las Naciones Unidas, de los Estados Unidos o por cualquier otra tropa que actuara bajo la autoridad de las Naciones Unidas en Somalia.

Cualesquiera que sean los mecanismos de investigación que se constituyan o se empleen, ya sean mecanismos permanentes o para incidentes específicos, Amnistía Internacional considera que es de gran importancia que siempre se atengan a las normas de las Naciones Unidas, entre ellas los Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias¹¹². Estos principios establecen normas fundamentales para la puesta en marcha sin dilación de investigaciones exhaustivas e imparciales, como por ejemplo la necesidad de un informe escrito público sobre tales investigaciones.

En la antigua Yugoslavia, entre las graves denuncias presentadas contra miembros de la UNPROFOR figuran las denuncias de violación y prostitución forzada. Las Naciones Unidas han nombrado una comisión que investigue «las denuncias de conducta ilegal del personal de la UNPROFOR, del ACNUR y de otras organizaciones humanitarias»¹¹³. La comisión está compuesta íntegramente por personal de las Naciones Unidas

de mantenimiento de la paz en activo o por personas que realizaron esta labor. Amnistía Internacional espera que los resultados de esta investigación se hagan públicos, especialmente debido a que se trata de una investigación interna.

En general, Amnistía Internacional considera que, en los casos en que no existe una jurisdicción internacional clara para este tipo de abusos, como ocurre actualmente en Somalia, los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los mecanismos de investigación sobre derechos humanos deben estar capacitados para recibir las denuncias y realizar un seguimiento de los incidentes violentos y de las denuncias del empleo de medios letales por las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas¹¹⁴. A Amnistía Internacional le preocupa que, al menos de momento, las Naciones Unidas carezcan de algún componente que analice la propia capacidad de la institución para cometer abusos contra los derechos humanos, por lo que las Naciones Unidas no están tomando medidas serias para impedir tales abusos. Cuando las Naciones Unidas consoliden su propio sistema de derechos humanos bajo la dirección de la nueva figura del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Amnistía Internacional espera que uno de sus funciones sea impregnar de los más altos valores de derechos humanos el sistema de las Naciones Unidas, y en especial sus operaciones de mantenimiento de la paz y sobre el terreno¹¹⁵.

PARTE III Recomendaciones de Amnistía Internacional: Aplicación de los derechos humanos en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz

1. El papel político de la comunidad internacional

Las consideraciones de derechos humanos deben inspirar la labor de establecimiento de la paz, de mantenimiento de la paz y de política humanitaria de las Naciones Unidas desde el primer momento. Asimismo, la comunidad internacional debe prestar su apoyo político de forma coherente y eficaz a las medidas de derechos humanos que adopten las operaciones de mantenimiento de la paz desde que comiencen su labor y mientras se prolonguen. La comunidad internacional también debe comprometerse a largo plazo con la promoción y protección de los derechos humanos durante las fases de consolidación de la paz posteriores al conflicto.

Las cuestiones de derechos humanos deben figurar en el programa de todos los procesos de establecimiento de la paz. Los Estados miembros de las Naciones Unidas, y en especial los gobiernos que realicen labores de observación que participen en tales negociaciones, y los funcionarios de las Naciones Unidas implicados, deben garantizar que los acuerdos de paz y los planes para su aplicación incluyen medidas eficaces de protección y verificación. Las Naciones Unidas deben asegurarse de que sus propios organismos y expertos en derechos humanos participan plenamente en la elaboración, planificación, aplicación y seguimiento de las medidas sobre derechos humanos que se tomen. Las Naciones Unidas deben negarse a supervisar cualquier acuerdo que no trate adecuadamente las garantías de derechos humanos, incluyéndolas como una de sus partes. Los órganos políticos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, así como los Estados miembros individuales, en especial los que actúan de observadores o mediadores en las negociaciones de paz, deben estar dispuestos a realizar un seguimiento estrecho de los informes y de las actividades de las operaciones de mantenimiento de la paz, de las misiones de observación civiles y de las operaciones de asistencia humanitaria. La comunidad internacional debe mostrar un interés serio, coherente y a largo plazo por la resolución de los conflictos, y debe estar dispuesta a condenar las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Las Naciones Unidas deben ser flexibles a la hora de aplicar los componentes de derechos humanos de los planes de mantenimiento de la paz y mantenerlos bajo observación constante. Si las medidas de verificación y de protección resultasen inadecuadas o fracasasen, las Naciones Unidas deben estar dispuestas a presionar para reforzar su plan de aplicación. Al final de la operación deben realizar una valoración exhaustiva y sincera sobre las medidas de aplicación, entre ellas los aspectos de derechos humanos, para beneficiarse de las lecciones aprendidas en otras operaciones. Las Naciones Unidas deben respaldar la realización de una labor extensa y a largo plazo de consolidación institucional después del conflicto, para promover y proteger los derechos humanos, y deben garantizar que la vigilancia internacional de los derechos humanos no finaliza prematuramente.

La comunidad internacional debe garantizar que los derechos humanos se consideran no sólo en las situaciones de mantenimiento de la paz, sino también en el contexto de las operaciones de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas, especialmente cuando los desastres humanitarios son consecuencia de conflictos internos. Se deben dar instrucciones a todas las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas, incluidas las que participan en labores de ayuda en casos de desastre, para que vigilen el respeto por los derechos humanos consagrados en la legislación internacional y en el derecho humanitario. También deben disponer de cauces claros para transmitir los informes de violaciones de derechos humanos.

Uno de los mandatos de las misiones internacionales de verificación electoral debe ser verificar las condiciones de la libertad de expresión y de reunión, en el sentido más amplio, durante el periodo previo a la celebración de elecciones o de un referéndum; esto debe incluir el acceso a los detenidos políticos y la facultad de recibir y hacerse cargo de las denuncias sobre violaciones de derechos humanos.

2. No más «testigos internacionales silenciosos»

Conviene que se den instrucciones al personal sobre el terreno de las Naciones Unidas de todos los sectores —militar, diplomático, humanitario, electoral y administrativo— de que tienen el deber de dar parte de las violaciones de derechos humanos. Si existen motivos para temer que se produzcan violaciones, las Naciones Unidas deben tomar medidas preventivas, como el mantenimiento de una «presencia disuasoria» en estado de alerta que se desplace a los lugares donde las violaciones de derechos humanos puedan tener lugar o presuntamente se hayan producido. El personal sobre el terreno de las Naciones Unidas también debe dar parte de cualquier denuncia que reciba de incidentes que hayan tenido lugar en el pasado. Las Naciones Unidas deben crear cauces adecuados para que el personal sobre el terreno dé parte de este tipo de información, por ejemplo a los mecanismos de derechos humanos pertinentes creados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El personal sobre el terreno de las Naciones Unidas debe recibir instrucciones para realizar un seguimiento de las denuncias de violaciones de derechos humanos con las autoridades nacionales pertinentes con el fin de garantizar que continúan las investigaciones y se toman medidas correctivas sin demoras. Los diversos informes del secretario general sobre las operaciones de mantenimiento de la paz deben incluir un capítulo dedicado a las actividades y a las conclusiones relativas a los derechos humanos.

El personal de las Naciones Unidas de todos los sectores —militar, civil y diplomático— no debe rehuir recordar a las partes las obligaciones legales que han contraído en el campo del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. En el contexto del conflicto de la antigua Yugoslavia, la Asamblea General pidió «a todos los organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas y los organismos especializados», que ofrezcan al Relator Especial¹¹⁶ información sobre la situación de los derechos humanos de forma continuada. Frecuentemente, el personal encargado de la entrega de ayuda humanitaria se encuentra a diario con pruebas de abusos contra los derechos humanos. Es inaceptable que se suprima esta información. El principio establecido en el contexto de la antigua Yugoslavia debe aplicarse de forma universal.

3. Capítulos sobre derechos humanos en los acuerdos de paz

Los observadores y los mediadores internacionales deben garantizar que, en el momento de negociación de los acuerdos de paz, éstos incluyen garantías exhaustivas sobre derechos humanos. Los acuerdos de paz deben especificar los derechos y las normas que las partes deben respetar durante la fase de transición y los periodos posteriores al acuerdo. También deben especificar un mecanismo internacional de verificación de los derechos humanos claro y factible. Las operaciones de mantenimiento de la paz constituidas para poner en práctica acuerdos generales deben incluir siempre un componente internacional específico de vigilancia de los derechos humanos.

Si la atención prestada a los derechos humanos era insuficiente en los acuerdos anteriores, en los acuerdos renovados o renegociados se deben incluir capítulos sobre tales derechos. Dichos capítulos pueden incluir una carta de derechos humanos específica, que debe garantizarse en cualquier contexto específico, pero debe ponerse siempre el énfasis en las normas aceptadas internacionalmente. Los acuerdos de paz deben incluir una lista de derechos específicos que deben garantizarse, entre ellos los que consagran las constituciones y legislaciones nacionales pertinentes (cuando éstas se ajusten a las normas internacionales), los instrumentos internacionales de los que el Estado en cuestión sea parte, y otras normas y principios internacionales de derechos humanos y de justicia penal, como los que se enumeran más adelante. Los acuerdos deben establecer que, en caso de que haya discrepancias, prevalecerán las disposiciones que presten mayor protección a los derechos humanos.

Los acuerdos de paz deben exigir la ratificación de todos los tratados internacionales y regionales significativos de derechos humanos, así como que el Estado en cuestión se adhiera a los sistemas de protección de los derechos humanos de los que todavía no forme parte.

4. Verificación efectiva e independiente del respeto a los derechos humanos

Las partes de un acuerdo de paz deben permitir que las Naciones Unidas desempeñen una función clave en la vigilancia de los aspectos relativos a derechos humanos de los acuerdos, que investiguen las presuntas violaciones de estos derechos y que tomen las medidas correctivas pertinentes.

Las operaciones de mantenimiento de la paz constituidas para poner en práctica acuerdos generales deben incluir siempre un componente de carácter civil e internacional especializado en la vigilancia de los derechos humanos. Se deben nombrar mecanismos de derechos humanos de menor nivel, como asesores de derechos humanos y juristas independientes, incluso en acuerdos menos generales, para que se encarguen de las cuestiones de derechos humanos.

Los componentes de derechos humanos deben estar presididos por expertos en estas cuestiones y deben contar con recursos y personal suficientes. El componente de derechos humanos debe incluir mecanismos para vigilar la situación de los derechos humanos, recibir las denuncias de violaciones de estos derechos, investigarlas exhaustivamente y contar con capacidad para tomar medidas correctivas. También debe incluir medidas para establecer programas de educación en derechos humanos, para llevar a cabo reformas constitucionales y legislativas, para constituir o fortalecer un sistema de justicia penal justo, así como una judicatura y un sector profesional jurídico independientes, y otras instituciones dirigidas a promover y proteger los derechos humanos. Los observadores deben haber sido instruidos en relación con las normas internacionales de derechos humanos, así como en la vigilancia, investigación y presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos. Deben actuar de acuerdo con directrices y procedimientos claros y coherentes. No deben limitarse a los centros urbanos, sino que también deben ocuparse de las zonas remotas donde se informe de violaciones de derechos humanos o puedan producirse.

Los mecanismos de verificación del respeto a los derechos humanos deben ser independientes e imparciales. Las misiones, las oficinas o los componentes internacionales de derechos humanos deben tener garantizados un gran nivel de independencia y autonomía con respecto a las relaciones políticas entre las Naciones Unidas y las partes. Si los mecanismos u organismos de verificación constituidos al amparo de los acuerdos de paz incluyen a las partes del conflicto en su estructura de toma de decisiones, ninguna de estas partes debe poder obstruir las investigaciones de derechos humanos. Si se acuerda que las decisiones del mecanismo de verificación se tomen mediante consenso, debe acordarse expresamente desde el comienzo que las Naciones Unidas tienen la facultad de impedir que se bloquee cualquier investigación o medida adoptada.

Se debe exigir a todos los organismos de investigación —nacionales o internacionales— que se atengan a las normas de las Naciones Unidas para la investigación de violaciones de derechos humanos, como los Principios sobre la Eficaz Prevención e Investigación de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias.

En las situaciones en que no haya un acuerdo general, pero en las que los acuerdos establezcan la liberación de los presos o detenidos, también debe haber un sistema de verificación independiente con el mandato de recibir información sobre los presos, no sólo procedente de las partes sino de otras fuentes. Las disposiciones sobre los presos deben exigir a todas las partes que faciliten los nombres, el lugar y la fecha de detención de todas las personas detenidas y que informen de las circunstancias de todas las muertes bajo custodia, que deberán investigarse exhaustivamente y sin dilación. Debe existir una supervisión internacional de los procedimientos que sirven para diferenciar a los prisioneros de guerra, a los presos políticos y a los detenidos comunes, en caso de que, en virtud del acuerdo, reciban un trato diferente. De la supervisión de la liberación de los presos podría encargarse un organismo dedicado a la observación de los derechos humanos o un jurista independiente.

5. Una paz con justicia

Los acuerdos de paz deben incluir disposiciones para investigar los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado y garantizar que los responsables comparecen ante la justicia. Amnistía Internacional cree que para acabar con los abusos cometidos por los responsables de la ley y el orden y garantizar mejor la paz en el futuro, todos los gobiernos deben cumplir determinadas responsabilidades, que

deben exigirse en los acuerdos de paz. Primero, se deben garantizar disposiciones para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado con el fin de determinar la responsabilidad colectiva e individual y para dar cuenta de toda la verdad a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad. Las investigaciones deben ser realizadas por instituciones imparciales, independientes de las fuerzas de seguridad. En el contexto de los acuerdos de mantenimiento de la paz, es preferible que las investigaciones sobre hechos pasados incluyan participación internacional. Los resultados de la investigación deben hacerse públicos. Cuando ha habido una situación endémica de abusos, debe establecerse una comisión pública que investigue el conjunto de los abusos y los motivos por los que se produjeron. Dicha investigación debe poder examinar las instituciones y los organismos responsables y presentar recomendaciones en relación con la responsabilidad del personal, sobre reformas legislativas, institucionales y procesales, y también sobre educación y formación en derechos humanos para los funcionarios que continúen en servicio.

Amnistía Internacional cree que los responsables de violaciones de derechos humanos deben comparecer ante la justicia. Las personas acusadas de vulnerar las normas de derechos humanos deben ser procesadas y sus juicios deben concluir con sentencias claras de culpabilidad o de inocencia. Aunque Amnistía Internacional no se pronuncia en relación con los indultos posteriores a las condenas, cuando se considere que este tipo de medida puede beneficiar la reconciliación nacional, la organización se opone a las leyes de amnistía que impiden que se conozca la verdad sobre los casos individuales, y sobre la pauta de abusos existente en la sociedad, o que impiden que se complete el proceso judicial.

6. Vigilancia de los derechos humanos sobre el terreno: «verificación activa», investigación y medidas correctivas

Los observadores de derechos humanos deben tener un mandato claro y específico para realizar una «verificación activa» de las violaciones de derechos humanos, labor que debe incluir funciones de vigilancia, de investigación y correctivas. Deben tener autoridad para entrar en todos los centros de detención y entrevistar a los presos en privado. También deben estar facultados para presentar los incidentes ante las autoridades locales y las partes, y poder realizar un seguimiento hasta que los casos se consideren resueltos. Deben asegurarse de que las autoridades toman las medidas adecuadas, disciplinarias y de otra índole, con respecto a cualquier infractor, y poder realizar un seguimiento para comprobar que se cumplen sus recomendaciones.

Los observadores de derechos humanos deben tener garantizado el acceso libre y sin trabas a los medios de comunicación nacionales, a las organizaciones no gubernamentales y a los individuos que soliciten ayuda o que deseen formular denuncias. Las partes deben garantizar que no se amenazará o dañará a nadie que mantenga contactos con el componente de derechos humanos o que informe de sus actividades.

Las medidas de consolidación de la paz, como colaborar en la redacción o revisión de las leyes, adiestrar a la policía y dirigir programas de educación en derechos humanos, servirán para complementar la labor fundamental de verificación, pero en ningún caso la sustituirán.

El componente de vigilancia de los derechos humanos cooperará cuando se establezcan otros mecanismos de derechos humanos, como un defensor público, consejeros de derechos humanos, comisionados nacionales de derechos humanos y autoridades fiscales especiales, pero no será absorbido.

7. Informes frecuentes y públicos

Los componentes de derechos humanos y los observadores civiles deben preparar informes públicos periódicos sobre su labor, en los que describan las denuncias recibidas respecto a abusos contra los derechos humanos, las medidas que han adoptado para investigarlos o corregirlos, y las recomendaciones generales dirigidas a las autoridades. Estos informes deben ser fácilmente accesibles y difundirse ampliamente en el país anfitrión, y deben hacerse llegar a los organismos políticos pertinentes de las Naciones Unidas. La difusión nacional es fundamental, dado que tendrá efectos disuasorios y educativos: primero, las partes serán más conscientes de las implicaciones internacionales del respeto a los derechos humanos; segundo, las víctimas y los testigos serán informados de la importancia que tiene presentar denuncias y estarán mejor protegidos merced a la

publicidad; tercero, los casos específicos que no se hayan resuelto en el ámbito nacional pueden seguirse en el plano internacional; cuarto, se pueden difundir la confusión y los malentendidos en relación con el cometido y las limitaciones de la operación de las Naciones Unidas.

8. Observadores internacionales de la policía civil

En los acuerdos generales se debe desplegar a observadores de la policía civil para vigilar, supervisar y adiestrar a las nuevas fuerzas de policía y de seguridad. También pueden desempeñar una función útil colaborando con el componente de derechos humanos en la investigación de los abusos. Su labor debe incluir expresamente controlar las investigaciones policiales y garantizar la existencia de trámites de denuncia eficaces e imparciales que también sean funcionales y accesibles. Los informes públicos deben describir la actividad que realizan los observadores de la policía civil. Los observadores de la policía deben estar dispuestos a cooperar estrechamente con cualquiera de los componentes internacionales de vigilancia de derechos humanos.

Los propios observadores internacionales de la policía civil deben haber recibido una preparación y formación adecuadas en relación con los normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal, y deben estar listos para ejemplificar y transmitir esta formación a las fuerzas de la seguridad nacional con las que trabajan. Los observadores policiales deben proporcionar asesoramiento técnico sobre la creación o perfeccionamiento de la justicia penal y de los métodos de investigación, y deben valorar y prestar asesoramiento respecto a los programas de formación impartidos a las fuerzas de seguridad nacionales. Las fuerzas de seguridad nacionales nuevas y reformadas deben ser instruidas en los derechos humanos internacionales fundamentales y las normas de justicia penal, entre ellos los enumerados más adelante.

En algunos casos, como cuando las estructuras estatales se han derrumbado, se debe considerar la posibilidad de completar a los observadores de la policía civil con «asesores policiales» (expertos internacionales que inicialmente debían colaborar con el componente militar de las Naciones Unidas y finalmente organizan la creación de una academia de formación policial), como los sugeridos por el secretario general de las Naciones Unidas en el contexto de Somalia.

9. Medidas para la protección de los derechos humanos a largo plazo: el sistema judicial y los organismos nacionales de derechos humanos

Las Naciones Unidas deben fomentar y contribuir a la creación o reconstrucción de instituciones independientes y eficaces que sean capaces de garantizar que el respeto por los derechos humanos está plenamente asegurado mucho después de que concluya la supervisión internacional de los acuerdos. Éstas instituciones deben incluir una judicatura independiente y un sistema de justicia penal imparcial. En algunos casos, quizá sea conveniente colaborar también en la construcción de mecanismos de derechos humanos suplementarios de ámbito nacional, como el defensor público y comisiones nacionales de derechos humanos. Aunque Amnistía Internacional considera que los organismos de derechos humanos nacionales, en especial las comisiones, pueden ser importantes para fortalecer la protección a los derechos humanos, en ningún caso deben reemplazar o rebajar las garantías inherentes a una estructura jurídica eficaz y global, de cuya observancia se encarga un poder judicial independiente, imparcial y accesible. También es importante garantizar que estas iniciativas están acompañadas de una política enérgica contra la impunidad, con el fin de evitar que estas instituciones sirvan más para proteger que para descubrir a los organismos responsables de violaciones de derechos humanos.

- **Defensor público.** Puede desempeñar una labor en la investigación de las violaciones de derechos humanos, conforme definen las normas internacionales, intercediendo ante las autoridades nacionales competentes, remitiendo cuestiones a las autoridades procesales y manteniéndose al tanto de los casos en la justicia penal para comprobar que son tratados de acuerdo con las normas internacionales sobre juicios justos.

Los defensores públicos deben ser hombres o mujeres de reconocida imparcialidad, independencia y competencia. Deben tener el deber expreso y los poderes y recursos necesarios para investigar, bien sea a través de las denuncias que les presenten o por propia

iniciativa, todas las violaciones de derechos humanos y de las libertades fundamentales, conforme se definen en las normas internacionales. También deben estar facultados para tomar las medidas pertinentes para pedir que se corrijan o revoquen las violaciones, como por ejemplo, interceder ante todas las autoridades nacionales competentes y, cuando corresponda, facilitar información a las organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja. Todos los defensores públicos estarán facultados para remitir los asuntos a las vías judiciales correspondientes y realizar un seguimiento de los casos a través del sistema de justicia penal para comprobar que son tratados imparcialmente y de acuerdo con las normas internacionales.

El defensor público debe publicar informes periódicos sobre sus investigaciones, sus recomendaciones y las respuestas de las autoridades o de las partes. Uno de los mandatos del defensor público puede ser llevar a cabo un programa de educación en derechos humanos para informar a los ciudadanos de sus derechos y de cómo pueden pedir reparación por las violaciones sufridas.

Durante el periodo de transición se puede nombrar un defensor público, preferiblemente del país en cuestión, para que colabore con la operación de mantenimiento de la paz. Todas las partes del conflicto deben poder proponer su propio candidato a defensor público y la operación de las Naciones Unidas debe colaborar en garantizar que los informes del defensor público se publican y difunden por todo el país.

- **Comisiones nacionales de derechos humanos.** Pueden desempeñar una labor importante para completar y fortalecer la capacidad de investigar adecuadamente la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional, así como de celebrar vistas en las que se expongan las denuncias. Se debe garantizar la independencia y la imparcialidad de estos órganos y su personal debe estar integrado por personalidades independientes, nacionales o extranjeras, con experiencia en la legislación y protección de los derechos humanos. Los Principios de las Naciones Unidas Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales deben servir de directrices básicas fundamentales para la constitución de instituciones nacionales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos¹¹⁷.
- También se podría establecer una relación provisional con los **tribunales internacionales**, entre ellos los que constituyan las Naciones Unidas¹¹⁸. Esta relación podría procurar objetividad y confianza mientras se reconstruyen las instituciones nacionales para que sean garantes imparciales del imperio de la ley.

10. Instrucción y servicios de asesoría en materia de derechos humanos

Los componentes de vigilancia de los derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz deben asumir también tareas de promoción, como la realización de un programa de información y educación en derechos humanos vigoroso y público. Este programa debe incluir impartir formación específica en derechos humanos a jueces, fiscales, policías, agentes de seguridad y penitenciarios, otros funcionarios estatales y abogados.

Los expertos independientes que integren el componente de observación de los derechos humanos deben encargarse de asesorar y colaborar en la redacción de los proyectos de Constitución y de otras modificaciones legislativas. También deben asesorar en relación con la incorporación de garantías y salvaguardias de derechos humanos en la nueva legislación, para lo cual se inspirarán en las normas de las Naciones Unidas en el campo de los derechos humanos, de la prevención de la delincuencia y de la justicia penal.

El componente de derechos humanos también debe animar, fortalecer y proteger activamente a las organizaciones de derechos humanos no gubernamentales de ámbito nacional. Esta labor podría incluir prestar apoyos en cuestiones de seguridad y de material a las actividades de los grupos nacionales independientes implicados en la promoción y vigilancia de los derechos humanos.

Sin embargo, la actividad de promoción no debe emplearse como una forma de evitar la vigilancia de los derechos humanos por el propio componente internacional de derechos humanos.

11. Protección de los refugiados, de las personas internamente desplazadas y de las personas que han regresado

El mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debe incluir vigilar el retorno y el reasentamiento de los refugiados. Siempre que esté en marcha una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en un país en el que sea probable que se produzca el retorno de refugiados, el Alto Comisionado debe desempeñar una labor de protección completa y expresa en el interior de dicho país. Sin embargo, debe insistirse en que el sistema internacional de protección de los refugiados sólo puede funcionar eficazmente si todos los Estados respetan sus obligaciones con respecto a las personas que solicitan protección. Los Estados deben acatar el principio de no devolución forzada de los refugiados a territorios donde pueden sufrir violaciones de derechos humanos. En el contexto de las actividades de establecimiento y de mantenimiento de la paz, es fundamental que todos los Estados respeten los principios fundamentales de la protección a los refugiados y apliquen las salvaguardias específicas necesarias para garantizar que todas las devoluciones son completamente voluntarias y que se realizan con la necesaria supervisión y presencia de las organizaciones internacionales pertinentes.

Las peticiones de los refugiados que no deseen volver deben analizarse de acuerdo con el libro sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Los Estados que adopten políticas contrarias a estos principios van en contra de las iniciativas de establecimiento y de mantenimiento de la paz de la comunidad internacional en su conjunto, y también violan los principios fundamentales de derechos humanos y la legislación internacional que regula el derecho de asilo.

12. La dimensión femenina

Al preparar su misión y realizar las investigaciones, los observadores de derechos humanos y de la policía deben considerar las necesidades específicas de la mujer en relación con su cometido. Aquí se debería incluir consultar con grupos de mujeres antes y durante la misión, asegurar que las cárceles y los centros de detención para mujeres son localizados e investigados, y garantizar que las víctimas de violación y de otras formas de violencia cuentan con instalaciones adecuadas y confidenciales para reunirse con los investigadores, los cuales deben estar especialmente entrenados y contar con experiencia en este campo. Además, el personal de las Naciones Unidas debe estar familiarizado con las normas internacionales específicas relativas a la detención de mujeres, entre ellas las contenidas en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer¹⁹.

Todo el personal de las Naciones Unidas, civil y militar, desplegado en un país como integrante de una de sus misiones debe contar, como parte de su adiestramiento, con información sobre las tradiciones culturales locales y sus repercusiones en las mujeres, para que puedan abordar correctamente los casos de violación de los derechos humanos de las mujeres, y para que se comporten (tanto de servicio como fuera de servicio) de forma que no se agraven en la práctica los abusos existentes contra los derechos humanos de las mujeres y de las niñas en el país anfitrión.

13. Observancia de las normas de derechos humanos y del derecho humanitario por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz

Todas las fuerzas de mantenimiento de la paz deben acatar las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario, especialmente cuando tienen autoridad para hacer cumplir la ley.

A corto plazo, el secretario general de las Naciones Unidas debe emitir una declaración inequívoca, y la Asamblea General y el Consejo de Seguridad aprobar otra, en que se afirme que las fuerzas que actúan bajo la autoridad de las Naciones Unidas están obligadas a respetar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. El secretario general debe recopilar los informes públicos sobre cómo se están observando estas normas. A largo plazo, las Naciones Unidas deberían examinar las formas de comprometerse oficialmente con las normas pertinentes, como por ejemplo, adhiriéndose a los Convenios de Ginebra y a sus Protocolos, así como a los tratados internacionales de derechos humanos.

Cuando las fuerzas de mantenimiento de la paz o los observadores de la policía desempeñan funciones de mantenimiento del orden público, como control de los disturbios, dispersión de multitudes, registros, incautaciones, arrestos, detenciones o interrogatorios, deben acatar los principios internacionales que regulan la conducta de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, el empleo de la fuerza y de las armas de fuego y el trato a los presos (véase más adelante la lista de principios fundamentales). Siempre que sea necesario, las fuerzas de las Naciones Unidas deben estar equipadas y preparadas adecuadamente para emplear técnicas de dispersión de multitudes sin utilizar medios letales, en vez de recurrir al uso de armas de fuego de forma desproporcionada e indiscriminada.

Las operaciones de mantenimiento de la paz que estén facultadas para emplear la fuerza deben llevar agregados funcionarios o asesores de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Uno de los mandatos de estos asesores debe ser recibir e investigar las denuncias sobre comportamientos incorrectos de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Debe existir un procedimiento accesible y transparente por el que los individuos puedan denunciar las violaciones que cometan las tropas de las Naciones Unidas y ser compensados. Las investigaciones deben realizarse sin dilación, los resultados deben hacerse públicos y se deben tomar medidas disciplinarias, y cualquier otra pertinente, contra el personal de las Naciones Unidas que viole estas normas.

Además, se puede pedir a los relatores especiales y a otros mecanismos de investigación de las Naciones Unidas designados por la Comisión de Derechos Humanos que reciban las denuncias contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y las investiguen.

14. Enjuiciamiento por crímenes de guerra y atentados contra el personal internacional de mantenimiento de la paz

En virtud de los acuerdos entre las Naciones Unidas y las autoridades nacionales del país anfitrión sobre el régimen jurídico de las fuerzas desplegadas por las Naciones Unidas, son las autoridades nacionales las que deben investigar las amenazas y las agresiones contra el personal internacional de mantenimiento de la paz y los civiles que trabajan con ellos. Cuando el Consejo de Seguridad, al amparo del Capítulo VII, otorgue a las Naciones Unidas un mandato para emplear la fuerza y hacer cumplir la ley y el orden, y no existan estructuras nacionales suficientes para llevar a cabo una investigación de este tipo y un procesamiento, toda medida que adopten las Naciones Unidas debe estar de acuerdo con la legislación internacional.

El procesamiento y los castigos deben estar a cargo de un tribunal imparcial o de un tribunal internacional. Se debe fomentar la creación de una institución permanente encargada del enjuiciamiento de los delitos contra la legislación internacional. El estatuto de cualquier tribunal internacional debe incluir expresamente todas las normas y garantías internacionales sobre juicios imparciales y procesos justos.

15. Promoción y protección continuadas de los derechos humanos en la fase posterior al acuerdo

Las Naciones Unidas deben garantizar la continuación de una vigilancia y asistencia eficaces en materia de derechos humanos después de las elecciones o de que se completen otras medidas políticas acordadas, hasta que sea patente que el gobierno en cuestión es capaz y está dispuesto a aplicar correctamente las garantías internacionales sobre derechos humanos aunque no haya vigilancia y asistencia internacionales.

El compromiso con los derechos humanos a largo plazo debe realizarse en el momento del acuerdo. Con la suficiente antelación antes de que concluya la misión debe valorarse si el componente de derechos humanos debe quedarse o qué otras medidas pueden necesitarse para garantizar una transición completa a una sociedad caracterizada por el imperio de la ley. Entre las tareas que se podrían emprender en este contexto estarían: continuar fortaleciendo el sistema judicial, formación en derechos humanos para los agentes encargados de hacer cumplir la ley, programas generales de educación en derechos humanos, respaldo a las organizaciones de derechos humanos no gubernamentales de ámbito nacional y a la constitución de «oficinas integradas o provisionales» que coordinen todas las actividades de las Naciones Unidas en relación con cuestiones como derechos humanos, desarrollo, retorno de refugiados, salud, alimentación y la coordinación de información después de la retirada de las tropas de mantenimiento de la paz¹²⁰.

Se debe seguir pidiendo a los observadores de derechos humanos que continúen en el país que publiquen informes periódicos y que colaboren estrechamente con cualquier otro mecanismo pertinente de las Naciones Unidas de vigilancia de los derechos humanos y con su Centro de Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos debe examinar con más detenimiento su función en la fase posterior al acuerdo, y cualquier medida que adopte o que recomiende debe integrarse y coordinarse con las fases finales de la operación de mantenimiento de la paz. Los programas de asistiendo este concepto en el derecho internacional humanitario, aunque su objetivo final pueda ser en algunos casos acabar con las violaciones cometidas contra el propio derecho internacional. Por tanto, el uso de la fuerza armada no se excluye. En caso de que se empleara, estaría sujeto a las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario¹²¹. La Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (reunión intergubernamental de los Estados partes de los Convenios de Ginebra celebrada en septiembre de 1993) subrayó que «las fuerzas de mantenimiento de la paz deben actuar de acuerdo con el derecho humanitario internacional»¹²².

Además, Amnistía Internacional cree que ahora es imprescindible que las Naciones Unidas declaren expresamente de alguna forma apropiada que consideran que están obligadas a acatar los Convenios de Ginebra y sus Protocolos. Las resoluciones del Consejo de Delegados de la Cruz Roja (1963), de la International Law Association (1963) y del Institut de Droit International (1971 y 1975) ya habían instado en el pasado a que se tomara una medida similar. Ahora más que nunca, sería adecuada una declaración de este tipo y su correcta aplicación¹²³. Asimismo, Amnistía Internacional considera que las Naciones Unidas deberían declarar de forma igualmente explícita que las propias Naciones Unidas, y todas las fuerzas y el resto del personal que actúa bajo su mandato, están obligados a acatar las normas de la propia organización mundial relativas a los derechos humanos, la administración de justicia y el cumplimiento de la ley¹²⁴.

Las violaciones de estas normas internacionales humanitarias implican responsabilidad penal individual, es decir, todo individuo responsable de este tipo de violaciones podrá ser procesado, independientemente de que haya actuado bajo las órdenes de un jefe responsable. Desde el acuerdo de 1956 sobre el régimen jurídico de las fuerzas desplegadas por las Naciones Unidas, en virtud del cual se constituyó la primera Fuerza de Emergencia (FENU I) en Egipto, la jurisdicción exclusiva se ha otorgado normalmente a las autoridades nacionales del Estado que aportaba las tropas a la operación de las Naciones Unidas cuyos soldados cometían un delito mientras servían en dicha operación¹²⁵. Al parecer, algunos incidentes en los que, según informes, soldados de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se vieron implicados en el empleo desproporcionado de la fuerza en Somalia, llegando hasta el homicidio de civiles desarmados, han sido objeto de este tipo de investigaciones nacionales¹²⁶. Sin embargo, Amnistía Internacional siente preocupación con respecto a la eficacia de dejar esto exclusivamente en manos de las autoridades nacionales. Un problema es que los

procedimientos de la investigación militar e incluso de los tribunales militares quizá no estén concebidos ni orientados para tratar las vulneraciones de las normas sobre el empleo de la fuerza y la protección de los derechos humanos. Otra preocupación es la naturaleza frecuentemente reservada de tales procedimientos. Además, estos procedimientos normalmente no son adecuados para investigar la vulneración de las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal en relación con el arresto, la detención y el trato a los detenidos recluidos bajo la autoridad de las Naciones Unidas y en relación con los procedimientos de juicios justos para tales personas. Ni tampoco se extenderán necesariamente a los civiles, en contraposición al personal militar de las Naciones Unidas, que participan en una operación de mantenimiento de la paz.

Las Naciones Unidas no pueden liberarse de su responsabilidad global sobre la conducta de su personal mediante este tipo de procedimientos nacionales, y el funcionamiento global de las Naciones Unidas sufrirá las consecuencias de una opinión pública crecientemente adversa con respecto a su imparcialidad, y entre el público crecerá la percepción de que las Naciones Unidas actúan con impunidad y de que se autoabsuelven, si en estos casos no se dispone de un procedimiento de investigación y de presentación de denuncias imparcial y público. La responsabilidad de garantizar vías de investigación adecuadas y abiertas debe recaer en las Naciones Unidas, que debe dejar patentes y promover sus propias normas vigentes sobre justicia penal. Si las autoridades nacionales no afrontan adecuadamente las denuncias penales, las Naciones Unidas deben llevar a cabo su propia investigación, y hacer públicos los resultados.

El propio Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ha señalado la necesidad de que haya mejores directrices respecto al reclutamiento, a la información y al adiestramiento del personal de mantenimiento de la paz y del resto del personal internacional. En un reciente seminario, el Instituto también llegó a la conclusión de que: «Existe la necesidad de crear una unidad de vigilancia que valore la conducta del personal de mantenimiento de la paz y la percepción por parte del público del comportamiento del personal de seguridad de las Naciones Unidas. Es importante que haya una oficina (o defensor público) dotado de suficientes medios y poderes para investigar y abordar sin dilación las denuncias sobre el comportamiento del personal de mantenimiento de la paz¹²⁷. Amnistía Internacional también considera que es esencial crear instituciones adecuadas y permanentes para impartir formación y vigilar las actividades relacionadas con hacer cumplir la ley y otras que lleve a cabo el personal civil y militar de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Amnistía Internacional expresó su satisfacción por una propuesta incluida en un reciente informe de las Naciones Unidas sobre Somalia para que se constituya una oficina dentro de la ONUSOM II «para investigar las violaciones graves del derecho humanitario internacional y facilitar el enjuiciamiento de quienes las hayan cometido»¹²⁸. Amnistía Internacional ha sugerido a las Naciones Unidas que esta oficina podría examinar todo tipo de abusos, incluidas las presuntas violaciones cometidas por las tropas de las Naciones Unidas. El informe de las Naciones Unidas también propone que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales puedan vigilar las condiciones de las cárceles creadas por la ONUSOM. Aunque Amnistía Internacional tiene constancia de las visitas del CICR a los detenidos recluidos por la ONUSOM, como hemos expuesto antes, a la organización no le consta que otras organizaciones puedan visitar periódicamente a estos detenidos para vigilar sus condiciones de reclusión. Además, el informe no sugiere medidas para la supervisión del empleo de la fuerza por los integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, lo cual, en opinión de Amnistía Internacional, también es necesario¹²⁹.

La Resolución 885 del Consejo de Seguridad (1993) autorizó al secretario general a constituir una comisión que investigase los ataques armados contra el personal de la ONUSOM II¹³⁰. La resolución insistió acertadamente en que la investigación debía ser exhaustiva y que los procedimientos empleados debían ajustarse a las normas de las Naciones Unidas. La resolución también pedía al secretario general que «suspenda las medidas encaminadas a aprehender a los individuos» que pudieran estar implicados en el suceso del 5 de junio y que «adopte las medidas apropiadas respecto de la situación de los individuos detenidos». Sin embargo, no está claro si esta comisión también intentará determinar la legalidad del empleo de la fuerza y de otras presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por las tropas de las Naciones Unidas.

Por supuesto, la actuación de las tropas de las Naciones Unidas se analizará en el contexto de las

respuestas provocadas por el comportamiento de las Naciones Unidas y de los orígenes de las agresiones contra su personal, pero es importante que se investiguen los homicidios de civiles perpetrados por tropas de las Naciones Unidas, de los Estados Unidos o por cualquier otra tropa que actuara bajo la autoridad de las Naciones Unidas en Somalia.

Cualesquiera que sean los mecanismos de investigación que se constituyan o se empleen, ya sean mecanismos permanentes o para incidentes específicos, Amnistía Internacional considera que es de gran importancia que siempre se atengan a las normas de las Naciones Unidas, entre ellas los Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias¹³¹P#

i. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

ii. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *Background Note: United Nations Peace-Keeping Operations*, octubre de 1993

iii. **Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz** (Documento de las Naciones Unidas A/47/277-S/24111, del 17 de junio de 1992) fue redactado por invitación de la reunión en la cumbre del Consejo de Seguridad, celebrada el 31 de enero de 1992, la primera vez que acudían como representantes de los países miembros los jefes de Estado y de gobierno. En **Un programa de paz**, el Secretario General Boutros-Ghali realizó las siguientes observaciones:

El mantenimiento de la paz exige, cada vez en mayor medida, que los oficiales políticos civiles, los observadores de derechos humanos, los observadores de elecciones, los especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria y los agentes de policía desempeñen un papel tan importante como el de las fuerzas militares... 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 tendientes 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 ... 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 política ... Para que impere la democracia dentro de las naciones es indispensable el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como se establece en la Carta. Son indispensables también una comprensión y un respeto más profundos de los derechos de las minorías y de las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad ... Esta no es sólo una cuestión política. La estabilidad social necesaria para un crecimiento productivo es fruto de condiciones en que la población puede expresar su voluntad sin traba alguna ... Con ese fin, las Naciones Unidas deberán centrarse en «el terreno», en los lugares en que se apliquen las decisiones económicas, sociales y políticas.

La Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados el 25 de junio de 1993 (documento de las Naciones Unidas A/CONF.157/23), incluía las siguientes recomendaciones:

96. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que las Naciones Unidas asuman un papel más activo en la promoción y protección de los derechos humanos para asegurar el pleno respeto del derecho humanitario internacional en todas las situaciones de conflicto armado, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

97. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reconociendo la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos de determinados acuerdos relativos a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, recomienda que el secretario general tenga en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos y de los mecanismos de derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

iv. Las definiciones y terminología que empleamos en este documento están tomadas fundamentalmente de la tipología que sugiere Marrack Goulding, ex vicesecretario general de las Naciones Unidas para mantenimiento de la paz y en la actualidad vicesecretario general para asuntos políticos. Véase «The Evolution of United Nations Peacekeeping», 69 *International Affairs* (julio de 1993), páginas 451-464.

v. Se trata, respectivamente, del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVAT), constituido para supervisar el armisticio de 1949, después de que el Consejo de Seguridad pidió el fin de la guerra entre árabes e israelíes, y que en la actualidad está integrado por 224 observadores; y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Paquistán (UNMOGIP), que controla los armisticios que se produjeron después de las hostilidades entre India y Paquistán por Jammu y Cachemira en 1965 y 1971, y que en la actualidad cuenta con 38 observadores.

vi. Se trata, respectivamente, de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), constituida para evitar la violencia entre las comunidades grecochipriotas y turcochipriotas de Chipre, que en la actualidad integran 1.518 miembros; la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), creada para mantener el alto el fuego entre Siria e Israel y supervisar los acuerdos sobre las zonas de separación, y que en la actualidad integran 1.120 componentes; la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), cuyo cometido es ayudar al gobierno libanés a restaurar el orden en la zona sur de Líbano, y que ahora integran 5.857 personas, ha visto su labor obstaculizada desde 1982 por el mantenimiento de la «zona de seguridad» israelí; y UNPROFOR en Croacia,

constituida en marzo de 1992 como un acuerdo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad precisas para la negociación de un acuerdo global del conflicto en la antigua Yugoslavia. El mandato de UNPROFOR en Croacia ha ido aumentando gradualmente hasta incluir la desmilitarización, verificación y protección de las tres «Zonas Protegidas por las Naciones Unidas» en Croacia y en la actualidad cuenta con una fuerza integrada por 14.000 miembros en Croacia. Las tropas de UNPROFOR desplegadas en Bosnia-Herzegovina y en la antigua república yugoslava de Macedonia funcionan con mandatos diferentes, ninguno de los cuales puede incluirse en la categoría de mantenimiento de la paz tradicional (véase más adelante notas 65 y 15)

vii. Para una descripción de las considerables dificultades a las que se ha enfrentado la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (FPNUL) a la hora de llevar a la práctica este aspecto de su mandato desde 1978, véase, *inter alia*, **The Blue Helmets: A review of United Nations Peace-Keeping**, United Nations, segunda edición, 1990, páginas 111-152.

viii. *Ibid.*, pp. 270-311. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

ix. La cuestión de las personas desaparecidas en Chipre (incluidos los turcochipriotas de los que se ha informado que fueron hechos prisioneros por las autoridades grecochipriotas en 1962 y 1963 y los grecochipriotas que, según informes, fueron capturados por las fuerzas armadas turcas durante el conflicto de 1974) también ha sido tratado por el Comité de las Naciones Unidas sobre Personas Desaparecidas en Chipre, creado por el secretario general de las Naciones Unidas en 1981. La labor del Comité es estrictamente confidencial y Amnistía Internacional no tiene constancia de que el Comité haya resuelto ninguno de los casos. Amnistía Internacional ha pedido a ambos bandos del conflicto chipriota, así como a las Naciones Unidas, que garanticen que el asunto de las desapariciones forzadas no resueltas no será pasado por alto en las conversaciones en marcha o en cualquier marco propuesto para una resolución del conflicto.

x. El acuerdo, que establece que las Naciones Unidas deben vigilar el referéndum sobre la independencia, se ha paralizado debido a una disputa sobre los criterios para establecer el censo electoral. Un vez que se llegue a un acuerdo sobre las condiciones del referéndum, la operación probablemente se parecerá más a las que se dedican a supervisar acuerdos generales (véase más adelante) y la fuerza autorizada de la misión se multiplicará por cinco.

xi. La Resolución 864 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sancionó a UNITA; las sanciones entraron en vigor en septiembre de 1993. Era la primera vez que el Consejo tomaba este tipo de medidas contra un grupo no gubernamental. Al entrar en vigor las sanciones y empezar a tener efectos positivos en el frente político los esfuerzos del representante especial con el restablecimiento de los Acuerdos de Bicesse, el secretario general ordenó una pequeña ampliación de la UNAVEM II, así como que comenzaran los planes de contingencia para un restablecimiento íntegro, en un informe presentado al Consejo de Seguridad a fines de octubre: «Ante el actual ambiente de optimismo y esperanza moderados, considero que las Naciones Unidas deben estar dispuestas a responder rápida y decisivamente para consolidar cualquier progreso que se logre en los días venideros» (documento de las Naciones Unidas S/26644, 27 de octubre de 1993). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xii. El concepto de «imposición de la paz» se define y aborda de forma general en la nota 13, así como en otras partes de este documento. El artículo 8 del Acuerdo de Cotonou afirma que «la ECOMOG tendrá derecho a defenderse cuando sea objeto de ataque físico». El artículo también establece un Comité de Violaciones, integrado por miembros de las facciones liberianas y presidido por un miembro de la UNOMIL, que está facultada para recibir e investigar presuntas violaciones del alto el fuego. En el supuesto de que las partes infractoras no tomen las medidas correctivas recomendadas y supervisadas por los observadores de las Naciones Unidas, «Se informará de ello a la ECOMOG, que informará inmediatamente después sobre el empleo de sus poderes de imposición de la paz contra el infractor». El texto íntegro del Acuerdo de Cotonou aparece en el documento de las Naciones Unidas S/26272, del 9 de agosto de 1993. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe].

xiii. Goulding (*op cit*) incluye a la UNIKOM como un ejemplo de mantenimiento de la paz después de una operación de imposición de la paz. Aunque este tipo de operaciones de seguimiento se despliegan al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, no precisan del consentimiento de las partes, la experiencia indica que sólo funcionan si las partes pertinentes las aceptan. El Capítulo VII es la sección de la Carta de las Naciones Unidas que regula la aplicación de sanciones y la autorización por el Consejo de Seguridad del empleo de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que las demás medidas han fracasado. El recurso a la fuerza militar que establece el Capítulo VII ahora se denomina en ocasiones imposición de la paz.

xiv. En **Un programa de paz (op cit)**, el secretario general recomendaba que, «En las controversias entre Estados, si el Consejo de Seguridad determina que el despliegue preventivo de una presencia de las Naciones Unidas en el territorio de cada Estado haría improbables las hostilidades, y ambas partes acceden a ello, recomendando que se adopte esa medida»(párrafo. 31). Sin embargo, incluso cuando el peligro de conflicto es estrictamente interno, el despliegue preventivo continúa siendo una opción. «En situaciones de crisis dentro de un país, si el gobierno lo pidiera o todas las partes consintieran en ello, el despliegue preventivo podría ayudar de diversos modos a aliviar los sufrimientos y limitar o controlar la violencia. La asistencia humanitaria, prestada imparcialmente, podría tener una importancia fundamental; la ayuda para mantener la seguridad, ya fuera mediante personal militar, de policía o civil, podría salvar vidas y establecer condiciones de seguridad en las que pudieran celebrarse negociaciones» (párrafo 29).

xv. En su Resolución 795 (1992) de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad pidió inicialmente a la UNPROFOR que desplegara en la antigua República yugoslava de Macedonia a unos 700 soldados de infantería, 35 observadores militares y 26 policías civiles. En junio de

1993, los Estados Unidos aumentaron esta fuerza con 300 integrantes más de sus propias tropas, «enviados para reforzar la presencia de la UNPROFOR» (véase Resolución del Consejo de Seguridad 842 (1993)). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xvi. Véase *The Blue Helmets, op cit*, página 341-388, para una descripción sobre el plan de acuerdo original para Namibia, aprobado por el Consejo de Seguridad en su Resolución 435 (1978), y la constitución y el mandato del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el periodo de Transición (GANUPT). Los representantes de las Naciones Unidas normalmente se refieren a éste como el primer acuerdo general, con la participación de un elevado número de personal militar y civil de las Naciones Unidas desempeñando numerosas tareas de una autoridad provisional, como crear las condiciones políticas para la celebración de unas elecciones libres y justas, garantizar la derogación de las leyes discriminatorias, la promulgación de una ley de amnistía, la liberación de los presos y detenidos, y el retorno de los refugiados. Por lo general, se considera que el GANUPT fue un éxito, frente a operaciones posteriores más controvertidas como la de Angola y otras. Para una valoración general de los funcionarios de las Naciones Unidas sobre el comienzo de la era de los acuerdos generales en la labor de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, véase *The Singapore Symposium: The Changing Role of the United Nations in Conflict Resolution and Peace-Keeping*, 13-15 March 1991, documento de las Naciones Unidas DPI/1141, septiembre de 1991.

xvii. En octubre de 1993, la Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), constituida en marzo de 1992, contaba con 9.354 miembros entre personal militar y civil. La operación empezó a replegarse en septiembre de 1993, y a fines de año se había retirado completamente. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), constituido en julio de 1991, cuenta con 363 miembros, civiles en su mayoría actualmente, incluida la división de derechos humanos, formada exclusivamente por civiles. El personal civil de la ONUSAL aumentará en 1994, cuando se envíen observadores electorales para los comicios de marzo de 1994. La Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) se constituyó en diciembre de 1992, y en la actualidad cuenta con 6.517 integrantes. Hasta ahora, en su mayoría, se trata de personal militar pero la operación incluirá un importante número de componentes dedicados a colaborar en la repatriación de refugiados y en la asistencia humanitaria. La operación también incluye la celebración de elecciones, que serán vigiladas por personal de las Naciones Unidas. La UNAVEN II es la segunda Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola y fue constituida en junio de 1991. En su apogeo, la UNAVEN II estuvo formada por 1.000 miembros durante su labor de observación de las elecciones de septiembre de 1992. La Resolución 872 (1993), del 5 de octubre de 1993, del Consejo de Seguridad autorizó la constitución de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR). Está previsto que la UNAMIR llegue a estar integrada por más de 2.500 miembros entre personal militar y civil.

xviii. La operación en el Sahara Occidental es algo diferente, dado que la labor de la MINURSO es preparar el camino y supervisar la celebración de un referéndum sobre la soberanía del territorio.

xix. Documento de las Naciones Unidas A/47/912-S/25521, del 5 de abril de 1993, párrafo 41. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xx. Véase *Agreements on Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, Paris, October 1991*, publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en DPI/1180, enero de 1992.

xxi. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xxii. Como en nota 21.

xxiii. *Ibid*. Véase Anexo 1 de los Acuerdos de París (mandato de la APRONUC), que autoriza a la APRONUC a cambiar de destino y destituir al personal administrativo que incurra en infracciones (sección B, párrafo 4b) o tomar otras «medidas correctivas» cuando las medidas administrativas resulten «incoherentes o vayan en contra de los objetivos de este acuerdo global» (sección B, párrafo 6). El anexo también estipula «medidas correctivas» en casos de violaciones de derechos humanos (sección E). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe]

xxiv. Como en nota 21.

xxv. Como en nota 21.

xxvi. Como en nota 21.

xxvii. Directiva 93/1 emitida por el representante especial del secretario general. Esta directiva fue emitida de acuerdo con los poderes conferidos a la APRONUC de conformidad con los artículos 6 y 16 del Acuerdo sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya, y a la Sección B y E del Anexo I, en relación con el control o la supervisión directos por la APRONUC del mantenimiento de la ley y el orden, del cumplimiento de la ley, de los procesos judiciales y de la protección a los derechos humanos. La Directiva 93/2 autorizaba a la APRONUC a detener a un presunto delincuente hasta que estuviese disponible un tribunal competente. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xxviii. Según Alvaro de Soto, mediador de las Naciones Unidas en el proceso de paz salvadoreño:

... los principios que se establecían en la reforma constitucional se incrementaron, por lo que la parte del Acuerdo de Paz de Chapultepec sobre la Policía Nacional Civil es uno de los más pormenorizados, y se encarga no sólo de la nueva policía sino también de la nueva Academia de la Seguridad Pública Nacional, así como de una nueva doctrina para la policía. De acuerdo con ésta, la policía está al servicio de la comunidad e integrada en ella, dotada con armas ligeras y destinada a ofrecer seguridad y a proteger los derechos de los ciudadanos en vez de inspirarles temor. El ejército sólo se puede emplear para fines de seguridad pública en circunstancias excepcionales, en caso de que la policía esté desbordada, y bajo el control del poder legislativo, como se especifica claramente en la Constitución.

Alvaro de Soto and Graciana del Castillo, *An integrated International Approach to Human Society - El Salvador: A Case Study*, fotocopia, abril de 1993. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

Para mayo de 1993, algunas de las unidades de seguridad acusadas de haber cometido violaciones sistemáticas de los derechos humanos, como el Batallón Atlacatl, las patrullas de defensa civil, la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional habían sido desmanteladas, mientras que la Policía Nacional existente estaba siendo desmantelada gradualmente conforme la nueva Policía Nacional Civil iba entrando en funcionamiento. Sin embargo, se criticó al gobierno salvadoreño por aumentar la cifra de agentes de la Policía Nacional con miembros procedentes de las fuerzas de seguridad abolidas y con soldados desmovilizados, en lugar de tomar medidas para desmantelarla. (Véase Amnistía Internacional, *El Salvador: Paz sin justicia*, Índice AI: AMR 29/12/93/s, de junio de 1993.)

xxix. El Acuerdo de Nueva York de enero de 1992, que fue el último del conjunto que integró el acuerdo de paz general para El Salvador, incluía la siguiente disposición:

Las partes reconocen la necesidad de clarificar y acabar con cualquier indicio de impunidad por parte de los oficiales de las fuerzas de seguridad, especialmente en los casos en que se perjudique el respeto por los derechos humanos. Con este fin, las partes remiten esta cuestión a la Comisión de la Verdad para que la analice y tome una decisión al respecto. Todo esto será sin perjuicio del principio, que las partes también reconocen, de que los actos de esta naturaleza, independientemente del sector al que pertenezca quien los perpetre, deben ser objeto de medidas ejemplares por los tribunales de justicia para que las personas declaradas culpables sufran las penas prescritas por la ley.

El Salvador Agreements: The Path to Peace, publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en DPI/1208, mayo de 1992. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xxx. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xxxi. Amnistía Internacional presentó sus propias recomendaciones a la Comisión de la Verdad respecto a la interpretación de su ámbito de investigación, funciones y metodología. (Véase *El Salvador: Observaciones y recomendaciones al respecto de la Comisión de la Verdad*, Índice AI: AMR 29/06/92/s, de junio de 1992). Amnistía Internacional también remitió a la Comisión información sobre cientos de casos de homicidios, tortura y desapariciones forzadas que había documentado durante el periodo objeto de investigación.

xxxii. El informe de la Comisión confirmó lo que tantos salvadoreños y organizaciones internacionales habían denunciado durante toda la guerra civil: que las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y los grupos paramilitares eran responsables de matanzas, homicidios, torturas y desapariciones forzadas en masa. La Comisión afirmó que muchas de las muertes fueron precedidas de tortura, desaparición forzada o violación. La conclusión de la Comisión era que los «escuadrones de la muerte» vinculados a las estructuras del Estado se convirtieron en un «instrumento de terror responsables de la eliminación física de los opositores políticos», y citaba a la judicatura como un sector que había tenido una gran responsabilidad en la impunidad con que se cometieron los abusos. El 95 por ciento de los abusos denunciados ante la Comisión se atribuyeron a los militares, a las fuerzas de seguridad o a los «escuadrones de la muerte» vinculados a los anteriores, pero el FMLN también fue considerado responsable de algunos homicidios y secuestros.

Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad se dividían en cuatro categorías: ofrecer reparación por las conclusiones de la Comisión en casos concretos; erradicación de las causas estructurales relacionadas directamente con los hechos investigados; reformas institucionales para evitar que vuelvan a repetirse este tipo de hechos; y medidas de reconciliación nacional. Algunas medidas más específicas eran: destituir de sus cargos a todos los funcionarios militares y judiciales citados en el informe; prohibirles que puedan ocupar cualquier cargo público durante diez años, e incluir en esta medida a los miembros del FMLN responsables de la comisión de abusos, creación de un fondo de compensación para las víctimas de pasadas violaciones de derechos humanos; investigar urgentemente a los «escuadrones de la muerte», incluidos casos concretos, dado que la Comisión consideraba que estos grupos continuaban representaban una amenaza para la sociedad; llevar a cabo amplias reformas judiciales; constituir una comisión legislativa especial que garantice que las fuerzas armadas cumplen su cometido y se mantienen bajo control civil; derogar cualquier norma del ejército que obligue a los subordinados a obedecer las órdenes de los superiores aunque violen las normas internacionales de derechos humanos; aplicar las recomendaciones de la división de derechos humanos de la ONUSAL, muchas de ellas relativas a reformas institucionales. Informe de la Comisión de la Verdad *De la locura a la esperanza*, publicado en el Anexo del documento de las Naciones Unidas S/25500, de marzo de 1993. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xxxiii. La principal respuesta oficial al informe fue la promulgación a los pocos días de una ley general de amnistía que impidió que los responsables de matanzas, homicidios, torturas y desapariciones forzadas fueran procesados. El secretario general de las Naciones Unidas emitió una declaración después de la promulgación de esta ley en la que manifestaba su preocupación porque «estaba relacionada con el informe de la Comisión de la Verdad, que era, y continúa siendo, una parte integral del Acuerdo de Paz de El Salvador» (Comunicado de prensa de las Naciones Unidas SG/SM 4950, 24 de marzo de 1993. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]) Amnistía Internacional ha pedido al gobierno salvadoreño que tome varias medidas de acuerdo con las obligaciones que le impone el acuerdo de paz y en respuesta al informe de la Comisión de la Verdad. Algunas de las recomendaciones de Amnistía Internacional son: derogación inmediata de la ley de amnistía, investigación exhaustiva de los abusos contra los derechos humanos cometidos

en el pasado y procesamiento de los responsables, destitución de todo el personal militar y judicial citado en el informe de la Comisión de la Verdad, indemnización a las víctimas, investigación inmediata y exhaustiva de los «escuadrones de la muerte», control mucho más estricto de la posesión y empleo de las armas por el personal militar y policial activo, reforma de la judicatura para que se transforme en un órgano verdaderamente independiente e imparcial que pueda investigar exhaustiva y eficazmente las violaciones de derechos humanos y poner en manos de los tribunales a los responsables, y reconocimiento por parte del gobierno de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la adhesión del país a otros instrumentos internacionales de derechos humanos de los que El Salvador todavía no forma parte. Véase *El Salvador: Paz sin justicia, op cit.*

Amnistía Internacional también ha pedido a los miembros del Consejo de Seguridad y a otros gobiernos estrechamente relacionados a las negociaciones de paz que realicen un seguimiento activo de la cuestión de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, según establece el acuerdo de paz. La Resolución 832 (1993) del 27 de mayo de 1993 del Consejo de Seguridad instaba al gobierno y al FMLN «a respetar y poner en práctica todos los compromisos que asumieron en virtud de los Acuerdos de Paz, incluidos, entre otros, las recomendaciones de la Comisión *Ad Hoc* sobre purificación de las Fuerzas Armadas y la Comisión de la Verdad». [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.] En un informe de octubre de 1993 sobre la puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad presentado al Consejo de Seguridad, el secretario general finalizaba diciendo que sólo se había aplicado parcialmente, y que no se había tomado ninguna medida en relación con las recomendaciones más importantes (Documento S/26581 de las Naciones Unidas, del 14 de octubre de 1993).

xxxiv. En respuesta al homicidio de dos dirigentes del FMLN, perpetrado al estilo de los imputados a los «escuadrones de la muerte», a fines de octubre el secretario general manifestó que estos actos corroboraban los informes de la ONUSAL que indicaban que existían indicios sobre una actividad creciente y continuada de los grupos paramilitares y de los «escuadrones de la muerte» en El Salvador. La declaración del secretario general pedía una investigación enérgica sobre los últimos homicidios, los cuales decía que «confirman asimismo la necesidad de aplicar inmediatamente la recomendación de la Comisión de la Verdad de que se realice una investigación sobre los grupos ilegales ... [también han puesto] de manifiesto la necesidad de acelerar la aplicación de otras recomendaciones de la Comisión de la Verdad relativas a la erradicación de las causas estructurales de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la guerra civil y a las reformas institucionales necesarias para impedir la repetición de esos actos». El secretario general manifestó que había ordenado a la división de derechos humanos de la ONUSAL que ayudara al gobierno mediante una investigación exhaustiva e inmediata de los «escuadrones de la muerte». En la misma declaración, el secretario general también comentó que «la ONUSAL ha encontrado persistentes dificultades para realizar su tarea de verificar que sólo se recluta para la Policía Nacional Civil a personas que reúnen ciertos requisitos» y que «la ONUSAL ha de poder desempeñar sin trabas su mandato de verificación». (Documento de las Naciones Unidas AS/26689, 3 de noviembre de 1993). La constitución del Grupo Conjunto se anunció en el comunicado de prensa número 225 de la ONUSAL, San Salvador, 8 de diciembre de 1993.

xxxv. **The Blue Helmets**, *op cit*, página 353. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xxxvi. Sin embargo, las autoridades sudafricanas incrementaron sus efectivos incorporando a miembros de una unidad policial paramilitar desmantelada conocida como *Koevoet* (palanca), que había sido responsable de graves violaciones de derechos humanos.

xxxvii. Documento de las Naciones Unidas S/21360, del 18 de junio de 1990, párrafo 59.

xxxviii. *Ibid*, párrafos 70-71.

xxxix. El plan de puesta en práctica del referéndum establece que el mandato de la policía civil «determinará en qué circunstancias los miembros de la unidad de policía civil pueden realizar arrestos en el ejercicio de sus funciones y qué procedimientos han de seguirse a continuación» *Ibid*, párrafo 80.

xl. Amnistía Internacional continúa sintiendo preocupación por los más de 260 saharauis «desaparecidos» que fueron liberados en junio de 1991, debido a que siguen teniendo restringida su libertad de movimiento y de expresión. Aunque la propia liberación de estos detenidos demuestra que las fuerzas de seguridad marroquíes mantuvieron reclusos en secreto a un elevado número de saharauis después de sus detenciones en 1975 y 1988, no se ha llevado a cabo ninguna investigación sobre por qué permanecieron detenidos hasta 16 años, sin proceso judicial, en régimen de incommunicación y sin que se reconociera su detención y por qué no les han proporcionado la ayuda humanitaria, rehabilitación que les corresponde. Según informes, algunos han vuelto a ser detenidos. Además, Amnistía Internacional considera que puede haber cientos de presos «desaparecidos», a los que también volvieron a detener entre 1975 y 1988, reclusos en centros secretos.

xli. Véase Amnistía Internacional, *Morocco: Continuing arrests, "disappearances" and restrictions on freedom of expression and movement in Western Sahara* (Índice AI: MDE 29/03/93, febrero de 1993). En mayo de 1993, el secretario general anunció que se enviaría a 30 policías civiles al territorio (véase S/25818, del 21 de mayo de 1993, párrafo 7) y en enero ya había desplegados 25. Asimismo, la Comisión de Identificación estaba desplegada parcialmente en julio de 1993.

xlii. S/25140, del 21 de enero de 1993, párrafo 33. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

xliii. Véase Amnistía Internacional, *Angola: Assault on the right of life* (Índice AI: AFR 12/04/93, agosto de 1993).

xliv. Véanse los documentos de las Naciones Unidas S/24892 (3 de diciembre de 1992) y S/26666 (1 de noviembre de 1993), respectivamente.

45. Documento de las Naciones Unidas A/47/969/Corr.1 (27 de julio de 1993), Anexo VIII.B.

46. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

47. La Constitución de Liberia, que fue adoptada en 1985 con el presidente Samuel Doe, contiene una enumeración extensa de garantías para los derechos humanos, sin embargo, la mayoría pueden estar sujetas a restricciones en cualquier momento y, en caso de emergencia, todas ellas —incluso derechos que la legislación internacional considera que son irrevocables en todo momento— pueden suspenderse completamente.

48. El acuerdo especifica que, una vez firmado, «todos los prisioneros de guerra y los detenidos serán entregados inmediatamente a la autoridad de la Cruz Roja de la zona donde estuvieran recluidos, para su traslado posterior a los emplazamientos de los campos o a la autoridad de los prisioneros de guerra o detenidos [sic]. Esta disposición no incluye a los delincuentes comunes». Documento de las Naciones Unidas S/26272, Sección I, artículo 10. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

49. *Executive Summary - The Carter Camp Massacre: Results of an Investigation by the Panel of Inquiry appointed by the Secretary-General into the Massacre near Harbel, Liberia, on the Night of June 5/6, 1993*, Nueva York, 10 de septiembre, 1993, párrafo 112. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

El incidente en cuestión fue un ataque de unos soldados que mataron y mutilaron a cerca de 600 civiles desplazados, en su mayoría mujeres, niños y ancianos, en dos campamentos cerca de Harbel, Liberia, el 5 y el 6 de junio de 1993. El ECOMOG había encargado la seguridad de la zona a las fuerzas armadas liberianas (las que obedecían al gobierno provisional de Amos Sawyer). El ECOMOG y las fuerzas armadas responsabilizaron de los homicidios al grupo de Charles Taylor, el Frente Patriótico Nacional de Liberia. Taylor negó ser responsable y pidió que las Naciones Unidas realizaran una investigación. En una declaración del 9 de junio, el Consejo de Seguridad condenó enérgicamente la matanza y pidió al secretario general que emprendiera una investigación.

El grupo de investigación, integrado por tres personas (S. Amos Wako, Robert Gersony y Mahmoud Kassen) que designó el secretario general, y que carecía de perito o patólogo forense, llegó a la conclusión de que los homicidios habían sido planeados y perpetrados por las fuerzas armadas. Aunque manifestaba que no «había indicios de que personal del ECOMOG tuviera conocimiento por adelantado de la matanza», esta fuerza quizá «sospechó poco después de los sucesos lo que había ocurrido realmente y trató la cuestión como si no fuera responsabilidad suya» (párrafos 97-98 y 101). El grupo pidió que continuara la investigación, incluso la investigación penal y el procesamiento correspondiente de los responsables. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que ni las Naciones Unidas, ni el ECOMOG, ni las fuerzas armadas ni el gobierno provisional hayan continuado con las investigaciones.

50. Al principio habrá un Comité Conjunto de Vigilancia del Alto el Fuego, integrado por igual número de representantes de cada una de las partes y del ECOMOG, presidido por las Naciones Unidas. Una vez que el despliegue de la UNOMIL y del ECOMOG sea completo, el Comité Conjunto será sustituido por un Comité de Violaciones, con la misma composición.

51. Documento de las Naciones Unidas S/26488 (24 de septiembre), párrafo 66. Los observadores militares de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Uganda-Ruanda (UNOMUR) ahora pasarán a estar bajo el mando de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR), aunque el mandato de esa misión anterior sigue en vigor para garantizar que no llega ninguna ayuda militar a Ruanda.

52. La MICIVIH fue creada conjuntamente por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos en marzo de 1993. En un principio se pretendía que estuviera integrada por más de 300 observadores internacionales de ambas organizaciones. Sin embargo, cuando se retiró de Haití, en octubre de 1993, sólo se habían desplegado 240 observadores. Al igual que en el caso de El Salvador, los observadores de derechos humanos comenzaron su trabajo antes de alcanzarse un acuerdo político. El acuerdo firmado en Governors Island, el 3 de julio de 1993, entre el presidente Aristide y el general Raoul Cedras, jefe de las fuerzas armadas haitianas, establecía un marco para que las autoridades militares se retiraran, el presidente Aristide volviera a Haití y se volviera a formar su gobierno. Una de las disposiciones del Acuerdo de Governors Island era que las Naciones Unidas debían enviar a Haití observadores militares y policiales, con el mandato de ayudar a modernizar el ejército haitiano y de formar una nueva fuerza de policía. La fuerza de adiestramiento militar, denominada Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), debía desplegarse a partir de octubre de 1993. Sin embargo, este plan se desechó como consecuencia de una serie de amenazas e incidentes violentos contra personal de las Naciones Unidas efectuados en el periodo previo a la llegada prevista del

presidente Aristide y de los observadores militares. A mediados de octubre, las Naciones Unidas y la OEA impusieron nuevas sanciones económicas a Haití y los observadores de derechos humanos de la MICIVIH se retiraron algunos días después en vista del elevado nivel de violencia y del incumplimiento del Acuerdo de Governors Island. En el momento de redactarse este informe, la situación de los observadores de la MICIVIH sigue sin aclararse, y se mantienen en la República Dominicana a la espera de los acontecimientos. Debemos señalar que al tratarse de una misión exclusivamente civil, la MICIVIH se constituyó bajo la autoridad conjunta de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la OEA, mientras que la UNMIH fue autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (resolución 867, del 23 de septiembre de 1993). A pesar de que la UNMIH no se desplegó en Haití ni en ningún otro sitio, su mandato ha sido autorizado hasta marzo de 1994 (S/26864, del 11 de diciembre de 1993).

La Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica, UNOMSA, se desplegó con la autorización del secretario general en septiembre de 1992, con unos 50 observadores inicialmente. Una publicación de las Naciones Unidas señaló que la UNOMSA significaba para las Naciones Unidas «una nueva práctica en la diplomacia preventiva. La misión queda encuadrada dentro de las funciones definidas hace tiempo por las Naciones Unidas de: investigación de los hechos, diplomacia preventiva y buenos oficios. Pero además de observar los hechos e informar periódicamente al secretario general de las Naciones Unidas, la UNOMSA apoya activamente los esfuerzos internos por resolver los conflictos y promover la reconciliación... A través de su presencia como testigos imparciales, los observadores facilitan la comunicación entre varias partes e intervienen cuando procede, la mayoría de las veces de forma extraoficial y discreta, presentando sugerencias y opciones». (Departamento de Publicaciones de las Naciones Unidas, *United Nations Focus: South Africa*, DPI/1391, agosto de 1993). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe] Véase también Angela King (jefa de misión de la UNOMSA): «El objetivo es ayudar a abrir vías de comunicación entre las comunidades, reducir la intolerancia política y crear un espíritu de reconciliación entre los sudafricanos de todas las razas y orígenes étnicos... Mientras que los objetivos de la UNOMSA han permanecido inalterables, su gama de actividades se ha ampliado para llevar a cabo con mayor eficacia su mandato de abordar la cuestión de la violencia política y otras cuestiones afines». *UN Chronicle*, septiembre de 1993, página 31. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe].

53. Por ejemplo, en Eritrea, la Asamblea General autorizó la Misión de Observadores de las Naciones Unidas Encargada de Verificar el Referéndum (UNOVER). Aunque no era una misión de derechos humanos como la de Haití, tenía que verificar que existía libertad absoluta de organización, movimiento, reunión y expresión sin intimidación. Esta labor incluía observar reuniones y otras actividades relacionadas con el referéndum. La misión estableció una relación especial como observadora en la Comisión del Referéndum para que se asumieran las denuncias sobre violaciones de derechos humanos en la medida en que estaban relacionadas con el referéndum. Más problemáticos eran los casos de violaciones de derechos humanos no relacionadas con el referéndum, pero que perjudicaban las medidas que se estaban tomando para fortalecer la confianza.

54. Durante la década de los cuarenta y cincuenta, los Estados Unidos contestaron al veto de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad logrando que la Asamblea General aprobara las operaciones para investigar la infiltración comunista en Grecia a través de los Estados balcánicos (UNSCOB), así como durante la guerra de Corea. En ese momento, los países occidentales dominaban la Asamblea General. Posteriormente, la primera operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, FENU I (la primera Fuerza de Emergencias de las Naciones Unidas, que duró desde 1956 a 1967, con un mandato para supervisar la retirada de las tropas invasoras británicas, francesas e israelíes de Suez) se constituyó después de una reunión de emergencia de la Asamblea General. Otra excepción fue la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (Irian Occidental) –UNSF– cuando la Asamblea General autorizó una fuerza para mantener la paz y la seguridad después del acuerdo entre Indonesia y los Países Bajos. Los Estados Unidos lograron eludir al Consejo de Seguridad en el caso de Corea en la década de los cincuenta con la denominada resolución «Uniendo para la Paz». Más recientemente se ha intentado primar a la Asamblea General, donde la opinión de los países islámicos es más influyente, para tratar de nuevo el bloqueo en el Consejo y abordar la crisis de Bosnia-Herzegovina. La Asamblea General ha emitido más de una resolución instando al Consejo a que considere eximir a Bosnia-Herzegovina del embargo de armas impuesto a la antigua Yugoslavia y exhortando a los Estados miembros a que cooperen con Bosnia-Herzegovina en el ejercicio de su derecho inherente a la autodefensa, de conformidad con la Carta. Véase más recientemente A/48/88 aprobado el 20 de diciembre de 1993.

55. El presidente Aristide solicitó inicialmente el despliegue conjunto por parte de las Naciones Unidas y de la OEA de una misión civil de observación de los derechos humanos en enero de 1993. Ambas organizaciones ya habían intervenido en la situación de Haití. Las Naciones Unidas habían vigilado las elecciones que llevaron al poder al presidente Aristide. Por su parte, sólo cuatro meses antes del golpe de Estado de septiembre de 1991, la OEA aprobó una resolución que establecía un mecanismo por el que el Consejo Permanente de la OEA se reuniría en el supuesto de un golpe de Estado en un país miembro, para tomar medidas que contrarrestaran los efectos del golpe. Los primeros observadores que llegaron a Haití eran de la OEA, con un mandato para restablecer y reforzar la democracia constitucional. Esta misión civil se conoció primero como OEA/DEMOC y posteriormente como la «misión civil de la OEA en Haití», cuando 18 observadores fueron desplegados en septiembre de 1992. Hasta febrero de 1993 no llegó un grupo de 40 observadores de las Naciones Unidas a Haití con un mandato claro sobre derechos humanos, y se estableció formalmente la misión conjunta.

56. En relación con el mandato de MICIVIH, véase el documento de las Naciones Unidas A/47/908 (27 de marzo de 1993) y las resoluciones de la Asamblea General 47/20A del 24 de noviembre de 1992 y 47/20B del 23 de abril de 1993. La tarea fundamental de la Misión es obtener información sobre la situación de los derechos humanos en Haití y hacer las propuestas correspondientes para promover y proteger esos derechos. Debe prestar atención especialmente al respeto al derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal y a la libertad de asociación y de expresión. El mandato establecía, entre otras cosas, que la Misión «podrá dirigirse inmediatamente a cualquier sitio o centro donde se haya denunciado una presunta violación de los derechos humanos» y «podrá hablar libre y confidencialmente con cualquier persona, grupo o miembro de una organización o institución». [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe]. Las fuerzas armadas y las autoridades *de facto* haitianas debían garantizar la seguridad tanto del personal de la MICIVIH como de

las personas que se ponían en contacto con ella. Véanse también los tres informes publicados hasta la fecha sobre la labor de la MICIVIH en el documento de las Naciones Unidas A/47/960 (3 de junio de 1993) y A/48/532 (25 de octubre de 1993), A/48/532/Add.1 (18 de noviembre de 1993), así como el «Rapport sur l'assassinat d'Antoine Izmerly» adjunto a A/48/532/Add.1

57. Documento de las Naciones Unidas A/48/532, del 25 de octubre de 1993, párrafo 12.

58. Un informe de la MICIVIH indicaba: «La investigación de tales denuncias en Haití presenta grandes dificultades. En la mayoría de los casos no se pone en marcha ninguna investigación judicial una vez el juez de paz local levanta acta de la defunción, ni la policía toma medida alguna para emprender una investigación criminal. Los testigos tienen miedo de comparecer, y los entrevistados por la Misión no han sido muchas veces interrogados por las autoridades competentes. La Misión no tiene acceso a información alguna obtenida mediante las investigaciones oficiales, y en la mayoría de los casos es evidente que no existe tal información. No se realizan autopsias...» El informe también señaló que no había registro de las detenciones.(A/48/532, párrafo 21).

59. El informe de octubre sobre la MICIVIH (documento de las Naciones Unidas A/48/532) proporciona algunos ejemplos de situaciones en las que la presencia de la Misión parece haber reducido las posibilidades de violaciones de derechos humanos o incluso solucionó algunos casos. Por ejemplo, cuando tuvo acceso a algunos centros de detención, la misión pudo constatar la identidad de más de 640 detenidos, la mayoría de los cuales llevaban reclusos ilegalmente y sin los procedimientos judiciales correspondientes ni asistencia letrada, en algunos casos durante más de un año. Algunos presos detenidos ilegalmente fueron liberados como consecuencia de la intervención de la Misión, sin embargo, sólo se contribuyó «al relativo alivio de la situación de otros» (párrafo 62).

Aunque se informó que algunos manifestantes pacíficos habían sido golpeados y detenidos delante de observadores de la MICIVIH, se señaló que «su presencia ha reducido probablemente el número de violaciones de los derechos humanos relacionados con las manifestaciones y la Misión ha tenido cierto éxito en sus intervenciones efectuadas inmediatamente después de las manifestaciones con el propósito de lograr que se pusiera en libertad a las personas detenidas y que se respetara su integridad física.» (párrafo 50). La MICIVIH también informa de que: «Desde que la Misión ha estado presente, en algunos lugares han disminuido las palizas de personas bajo custodia militar y algunas personas detenidas han sido puestas en libertad sin haber sido maltratadas; sin embargo, en otros lugares se siguen recibiendo periódicamente comunicaciones de que siguen dándose palizas severas a personas bajo custodia. Existen indicaciones de que, como cambio ante la presencia de la Misión, en algunas zonas se han sustituido las palizas infligidas a personas bajo custodia por palizas infligidas por adjuntos sin detener a la víctima» (párrafo 38).

Con respecto a la judicatura, el informe indica: «A pesar de las intimidaciones, varios jueces y fiscales han demostrado gran valor e integridad frente a las amenazas y las posibles represalias. Algunos jueces ... han ordenado que se liberara a algunos detenidos cuyo arresto o detención habían sido ilegales. Muchas de estas órdenes de liberación se dictaron cuando había observadores de la Misión en la sala del tribunal. Al insistir constantemente en que se respeten las leyes de Haití, la Misión ha observado en los jueces una mejor disposición a aplicar las leyes relativas al arresto y a la detención, y un notable aumento en la concesión de la libertad provisional a los detenidos. El enjuiciamiento de los presos ha sido más rápido; para algunos incluso se ha celebrado la vista antes de que hubieran transcurrido 48 horas de su arresto —según exige la Constitución—, cosa que sucedía raramente antes de que llegara la Misión... No obstante, en líneas generales los miembros del poder judicial son sumamente reacios a investigar casos que involucren a las Fuerzas Armadas de Haití» (párrafos 68-69).

60. Véase *Refugee Protection at risk: Amnesty International's recommendations to the 44th session of the Executive Committee of UNHCR* (POL 33/06/93, septiembre de 1993).

61. El Acuerdo de Governors Island establece que el presidente de la República concederá una amnistía al amparo del artículo 147 de la Constitución de Haití. Este artículo estipula que el presidente sólo puede conceder amnistías en relación con cuestiones políticas y de acuerdo con la ley. Las condiciones finales de una eventual amnistía nunca han quedado claras.

62. Según la resolución 772 (1992) del Consejo de Seguridad «las materias que suscitaban preocupación» que debían servir de orientación para el trabajo de la UNOMSA incluían los hostales y los problemas de seguridad asociados, las armas peligrosas, las fuerzas de seguridad y otros grupos armados, la investigación y el enjuiciamiento de conductas delictivas, y la conducta de los partidos políticos.

Angela King, jefa de la UNOMSA, ha descrito la esencia de su mandato de la siguiente forma: «contribuir a acabar de forma eficaz con la violencia e intimidación públicas, ayudar a crear un clima que facilite las negociaciones para lograr una transición pacífica hacia una Sudáfrica democrática, no racista, no sexista y unida, así como apoyar las estructuras de paz —la Comisión Goldstone, la Comisión Nacional de Paz y el Secretariado Nacional de Paz, y los 100 comités locales de paz existentes en todo el país». [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe]. En sus primeros 10 meses, los observadores de la UNOMSA presenciaron 8.5000 «sucesos» (Centro de las Naciones Unidas contra el Apartheid, *Notes and Document*, Núm. 6/93, agosto de 1993).

63. *Opening statement by Ambassador Madeleine K. Albright before the US Senate Foreign Relations Committee, October 20, 1993*, Misión de los Estados Unidos, Comunicado de Prensa de las Naciones Unidas USUN 164-(93).[Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

64. Véase nota 13 respecto al Capítulo VII de la Carta.

65. Para una explicación sobre el mandato de UNPROFOR en Croacia véase la nota 6. El mandato de la UNPROFOR en Bosnia- Herzegovina se amplió en junio de 1992 para garantizar la seguridad y el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo y la entrega en condiciones de seguridad de la ayuda humanitaria en Sarajevo y sus alrededores. En septiembre de 1992, el mandato se volvió a ampliar para garantizar la entrega de ayuda humanitaria en toda Bosnia-Herzegovina, y para proteger los convoyes de civiles detenidos puestos en libertad, en caso de que lo solicitase el Comité Internacional de la Cruz Roja. Desde noviembre de 1992, la UNPROFOR está vigilando el cumplimiento de la prohibición de los vuelos militares sobre Bosnia, y desde abril y mayor de 1993, el mandato de la UNPROFOR incluye proteger y vigilar la situación humanitaria de las seis regiones declaradas «zonas de seguridad» por el Consejo de Seguridad (Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde y Bihac). El número total de personal militar y civil de las Naciones Unidas que integran la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina asciende a 9.200.

66. La cuestión del respeto por los derechos humanos y la legislación humanitaria internacional por las fuerzas de las Naciones Unidas se trata en la segunda parte de este documento. Sin embargo, debemos señalar que en el contexto de la entrega de ayuda humanitaria la autoridad del Consejo de Seguridad no puede hacer que las fuerzas de las Naciones Unidas rebasen el ámbito de las leyes de la guerra. Según Yves Sandoz, miembro del Consejo Ejecutivo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y director del Departamento del CICR de Principios, Leyes y Relaciones con el Movimiento, «La posibilidad teórica de basarse en el artículo 103 de la Carta para tolerar una derogación de tratados tan universalmente reconocidos como los Convenios de Ginebra justificaría, como mínimo, la realización de un análisis profundo de la cuestión. Pero podemos afirmar desde este momento que, en cualquier caso, los responsables de adoptar una decisión de esta naturaleza tendrían que hacerlo de forma consciente y razonada» Insistió en que incluso de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas, el empleo de fuerza armada para imponer el tránsito y la entrega de suministros de ayuda humanitaria no podrían justificarse en ningún caso al amparo de la legislación humanitaria internacional: «primero, privarían a su intervención de toda credibilidad al negarse a aceptar esta "isla de humanidad" que incluso el peor de los agresores está obligado a aceptar; segundo, estarían dando a los combatientes de la oposición un pretexto para no respetar tampoco el derecho humanitario, en perjuicio de los heridos y de los prisioneros de guerra de sus propias fuerzas armadas». Yves Sandoz, «"Droit" o "devoir d'ingérence" and the right to assistance: the issues involved», *International Review of the Red Cross*, Núm. 288 (mayo-junio de 1992), páginas 12-22 p.17. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

67. Marrack Goulding (*op cit*) indica que la primera operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desplegada en un país donde las instituciones del Estado se habían desmoronado en su mayor parte fue en el Congo en la década de los sesenta (Operación de las Naciones Unidas en el Congo - ONUC).

68. Documento de las Naciones Unidas S/25354, del 3 de marzo de 1993, párrafo 91.

69. Véase Brian Urquhart «For a UN Volunteer Military Force», *New York Review of Books*, 10 de junio de 1993, páginas 3-4; «A UN Volunteer Military Force - Four Views» Ibid, 24 de junio de 1993, páginas 58-60; «A UN Volunteer Force - The Prospects» Ibid, 15 de julio de 1993, páginas 52-56; «Can blue helmets keep the peace?», *Observer*, 20 de junio de 1993, p.13; Monique Chemillier-Gendreau «Comment les Nations unies aurent pu dénouer la crise du Golfe en 1990», *Le Monde Diplomatique*, de julio de 1993, páginas 16-17; Laurence Martin, «Peacekeeping as a Growth Industry», *The National Interest*, verano 1993, páginas 3-11; «A Volunteer UN Army? The Case Against» Stephen John Stedman, *International Herald Tribune*, 28 de julio de 1993, (carta) p. 7; J.F.O. McAllister, «Pity the Peacemakers», *Time*, 28 de junio de 1993, páginas 46-48, que concluye diciendo: «lograr la paz contra determinados enemigos todavía requiere estar dispuesto a ver cómo algunos soldados vuelven metidos en bolsas, sin importar el color de sus cascos».

70. La primera operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I) se constituyó en abril de 1992 para vigilar el alto el fuego en Mogadiscio, ofrecer condiciones de seguridad al personal y al equipo de las Naciones Unidas y proteger la entrega de ayuda humanitaria en Mogadiscio y sus alrededores. En agosto de 1992, el mandato de protección al suministro de ayuda humanitaria se amplió a toda Somalia. La continuación de las hostilidades hicieron que las Naciones Unidas sacaran a la mayor parte del personal humanitario del país y, en diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad autorizó a la Fuerza de Tarea Unificada, bajo mando de los Estados Unidos, a «emplear todos los medios necesarios para crear lo antes posible un ambiente seguro para las operaciones de ayuda humanitaria» Resolución 794 (1992). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe]. Aunque el Consejo de Seguridad autorizó el empleo de la fuerza, debe indicarse que la UNITAF fue organizada y dirigida por el ejército estadounidense, no por las Naciones Unidas. Se pretendía que la UNITAF sentara las bases para que se pudieran reanudar las funciones «normales» de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y, en marzo de 1993, el Consejo de Seguridad autorizó, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, una segunda operación ONUSOM, conocida como ONUSOM II, para completar la tarea iniciada por la UNITAF y «asumir la responsabilidad de la consolidación, expansión y mantenimiento de un ambiente seguro en toda Somalia» (Resolución 814 (1993), párrafo 14.). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe]. Las tropas estadounidenses permanecieron en Somalia interviniendo como una «Fuerza de Reacción Rápida» táctica para brindar apoyo a la ONUSOM II, pero seguía funcionando independientemente de la fuerza de las Naciones Unidas.

71. Resolución del Consejo de Seguridad 814 (1993), del 26 de marzo de 1993, párrafo 13. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

72. *Ibid*, párrafo 4 (d). [Traducción oficial debido a que este párrafo de la resolución se cita literalmente en el documento de las Naciones Unidas S/26317, que sí estaba disponible.]

73. Discurso en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York durante una reunión de países que aportaban tropas. Comunicado de prensa de las Naciones Unidas SOMO/31, del 21 de julio de 1993. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

74. Portavoz de las Naciones Unidas Joe Sills, al intervenir en una rueda de prensa el 4 de octubre de 1993 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

75. S/2637, 17 de agosto de 1993, el informe explica que «La Oficina de Derechos Humanos de la ONUSOM contará entre su personal con un equipo de investigación de seis personas procedentes de Estados miembros y, entre otras cosas, prestará asistencia en el establecimiento de un comité nacional de derechos humanos en Somalia» (párrafo 54). El informe también indicaba que el experto independiente, además de sus labores en materia de derechos humanos, «podrá actuar como mediador en cuestiones policiales, judiciales y penitenciarias» (párrafo 55). También habrá asesores penitenciarios y policiales para ayudar a los funcionarios locales, así como asesores judiciales civiles para aconsejar y contribuir a la reorganización del sistema judicial somalí. En caso de acuerdo final, las recomendaciones relacionadas con acuerdos generales tendrán validez. Tengan también en cuenta la reciente Resolución de la Asamblea General (48/146) que pide a la Comisión de Derechos Humanos que examine la constitución de un grupo de observadores internacionales de derechos humanos.

76. Documento de las Naciones Unidas S/25170, del 26 de enero de 1993, párrafo 25 (el subrayado es nuestro). El informe añade: «Por tanto, las patrullas de la MINURSO fueran alertadas con respecto a posibles disturbios. Sus informes no corroboraron las denuncias formuladas por el Frente Polisario». [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

77. Estos mecanismos incluyen al Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias y, cuando proceda, los relatores de país.

78. Esto puede ser un peligro incluso cuando existe el componente de derechos humanos. Un miembro de la división de derechos humanos de la ONUSAL, el doctor Reinhard Jung-Hecker, tuvo que escribir una carta abierta al secretario general de las Naciones Unidas para manifestarle que, en su opinión, consideraciones políticas y diplomáticas habían limitado excesivamente la autonomía del componente de derechos humanos. Su punto de vista fue respaldado por una carta firmada por varias instituciones jurídicas y de derechos humanos salvadoreñas (*La Prensa Gráfica*, 17 de julio de 1992).

79. En una carta del 3 de noviembre de 1993 al Consejo de Seguridad, poco después del homicidio de dos dirigentes del FMLN a fines de octubre, el secretario general Boutros-Ghali expresó su opinión de que «Los hechos ocurridos en los últimos tiempos también han puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la aplicación de otras recomendaciones de la Comisión de la Verdad relativas a la erradicación de las causas estructurales de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la guerra civil y a las reformas institucionales necesarias para impedir la repetición de estos actos ... Los recientes asesinatos han puesto claramente de manifiesto la necesidad de acelerar la aplicación de los Acuerdos para sentar las bases de un proceso electoral verdaderamente libre e imparcial. En una reunión de alto nivel celebrada el 8 de septiembre de 1993, ... el gobierno y el FMLN convinieron en la necesidad de acelerar el proceso de aplicación con el fin de allanar todos los obstáculos antes del 20 de noviembre de 1993, fecha en que ha de empezar la campaña electoral. Estoy plenamente de acuerdo en la urgencia de esas medidas ... » (Documento de las Naciones Unidas S/26689, del 3 de noviembre de 1993).

80. Véase *Iraq: La necesidad de nuevas acciones de las Naciones Unidas para proteger los derechos humanos en Iraq* (Índice AI: MDE 14/06/91/s, julio de 1991) y el Servicio de Actualización Semanal de Amnistía Internacional MDE 14/WU 02/92/s, de noviembre de 1992.

81. Véase especialmente «Report on the situation of human rights in Iraq, prepared by Mr. Max van der Stoel, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with Commission resolution 1991/74», documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1992/31, que también se distribuyó en el Consejo de Seguridad como documento de las Naciones Unidas S/23685/Add.I, del 9 de marzo de 1992, párrafos 156-157.

82. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

83. Documento de las Naciones Unidas A/47/908, anexo III, párrafo 16; reimpresso en A/48/532, párrafo 71.

84. A este respecto, la MICIVIH comentó: «a lo largo de toda la presencia de la Misión, se ha temido que, si no se avanzaba hacia una solución política pacífica, estallase una violencia mas generalizada... La violencia practicada contra agentes del Estado por la población civil ha sido casi inexistente... Ello no implica, desde luego, que se puedan olvidar los temores de que estalle una violencia más generalizada. El hecho de que se hayan seguido cometiendo graves violaciones de derechos humanos que, en gran medida, han permanecido impunes, sin que exista la perspectiva de que se lleve ante la justicia a los responsables de ellas, ha hecho que aumente el riesgo de que continúe esa violencia» (Documento de las Naciones Unidas A/48/532, párrafo 16).

85. En una intervención ante el Consejo Económico y Social en julio de 1993, el señor Eliasson dijo:
Debido a las necesidades de seguridad, en Somalia la comunidad internacional se está gastando diez dólares en

protección militar por cada dólar que gasta en ayuda humanitaria, incluso si los Programas de Ayuda y Rehabilitación de 1993 recibieran toda su dotación económica. Si no se dota de suficientes fondos a las actividades de rehabilitación, se corre el riesgo de que se perciba que la operación militar constituye un fin en sí mismo, en vez de un medio para garantizar las condiciones de seguridad para rehabilitar las infraestructuras del país y lograr la reconciliación nacional.

Es evidente que no se puede permitir que las consecuencias de la reciente escalada de violencia arruinen la transición hacia la paz, la seguridad y la reconstrucción. Ni tampoco se puede hacer caso omiso a los depravados ataques contra las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ni al empleo de civiles como «escudos humanos». Al mismo tiempo, estamos percibiendo auténtica preocupación, también entre los grupos de ayuda y las organizaciones no gubernamentales, debido a que la continuación de las intervenciones militares en Mogadiscio pueden provocar la marginalización de la dimensión humanitaria de la misión de las Naciones Unidas en Somalia.

[Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe]

86. Según la oficina del portavoz de las Naciones Unidas, más del 22 por ciento de todas las bajas de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desde que comenzaron este tipo de operaciones se han producido sólo en los primeros nueve meses de 1993. En el periodo entre 1948 y 1988 murieron 754 integrantes de estas operaciones; entre 1989 y octubre de 1993, 269; y entre enero y octubre de 1993, 170, de los cuales 81 murieron en Somalia. (Tomado de H. Purola, 12 de octubre de 1993).

87. Véase, por ejemplo, Julia Preston, «U.N. Officials Scale Back Peacemaking Ambitions: Planned U.S. Withdrawal from Somalia Demonstrates World Body Limitations», *Washington Post*, del 28 de octubre de 1993, A40.

88. Documento de las Naciones Unidas S/25493, del 31 de marzo de 1993.

89. Documento de las Naciones Unidas A/48/349-S/26358, del 27 de agosto de 1993, párrafo 35(e). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

90. Profesor Tom Farer, «Report of an inquiry conducted pursuant to Security Council resolution 837 into the 5 June 1993 attack on UN forces in Somalia» (12 de agosto de 1993), página 12, nota de pie de página 3. En el documento de las Naciones Unidas S/26351, del 24 de agosto de 1993 se ha reimprimido un resumen del informe. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

91. El Consejo de Seguridad autorizó el tribunal *ad hoc* para Yugoslavia en febrero de 1993, y en mayo aprobó el estatuto del tribunal. Los once jueces que integrarán el tribunal fueron elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1993 y el Consejo designó al fiscal jefe en octubre. El Tribunal, con sede en La Haya, celebró su reunión inaugural el 17 de noviembre de 1993 y empezó a elaborar su reglamento.

Cuando los asesores legales de las Naciones Unidas estaban comenzando a trabajar en la elaboración del estatuto, Amnistía Internacional envió a la organización mundial unas recomendaciones pormenorizadas dirigidas a garantizar que el tribunal fuera justo, eficaz e imparcial, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal. (Véase *Memorandum a las Naciones Unidas: La cuestión de la justicia y la imparcialidad en el tribunal internacional de crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia*, Índice AI: EUR 48/02/93/s, abril de 1993. Después de la aprobación del estatuto Amnistía Internacional publicó *Hacia la constitución de un tribunal de crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia*, Índice AI: EUR 48/03/93/s, mayo de 1993.

92. Los comentarios del gobierno neozelandés aparecen en «Report of the Secretary-General: Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects, Addendum», documento de las Naciones Unidas A/AC.121/140/Add.2, del 28 de abril de 1993. Véase documento A/A.121/40/Add.2, del 28 de abril de 1993. Véanse también S/25493, *op cit*, S/25667, del 26 de abril de 1993 y A/48/144, del 25 de junio de 1993.

93. La propuesta de Nueva Zelanda se encuentra en el documento de las Naciones Unidas A/C.6/48/L.2 (6 de octubre de 1993) y la propuesta ucraniana en A/C.6/48/L.3 (12 de octubre de 1993). Véanse también los documentos de las Naciones Unidas S/25667, del 26 de abril de 1993, presentado por Nueva Zelanda, y A/48/349-S/26358 («Report of the Secretary-General: Security of United Nations operations», del 27 de agosto de 1993). Por último, véase la declaración del presidente del grupo de trabajo de la Sexta Comisión de la Asamblea General, A/C.6/48/SR.29 y la resolución A/48/37.

En 1993, la Comisión de Derechos Internacional, organismo especializado de las Naciones Unidas para el desarrollo y la codificación progresivos de la legislación internacional, envió a la Asamblea General un proyecto de estatuto revisado para un Tribunal Internacional permanente. El proyecto final se espera para 1994. Según la última versión (contenida en A/48/10 página 255 ff), el tribunal tendrá jurisdicción sobre los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, pero sólo si los Estados parte del Estatuto consienten (excepto en los casos en que el Consejo de Seguridad remita el caso, art. 25). El proyecto contiene algunas garantías muy importantes para los acusados, como el derecho a no testificar y, como en el Tribunal para la antigua Yugoslavia, se prohíbe la pena de muerte. Sin embargo, Amnistía Internacional teme que en otros aspectos, la actual propuesta sigue sin cumplir todas las normas internacionales que regulan los juicios con las debidas garantías.

94. Documento de las Naciones Unidas A/AC.121/40/Add.2, *op cit*, párrafo 15. Traducción no oficial. [Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

95. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

96. Adoptado por la Asamblea General en la Resolución 34/169 del 17 de septiembre de 1979.

97. Adoptados en septiembre de 1990 por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba.

98. Véase S/26351, *op cit*, párrafo 9. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

99. Véanse las resoluciones del Institut de Droit International de 1971, que afirmaba que las fuerzas de las Naciones Unidas deben respetar las normas de naturaleza humanitaria cuando intervienen en hostilidades (Zagreb, *Annuaire*, vol. 54 II, páginas 449-454) y de 1975, que añadía que las normas de los conflictos armados rigen para los enfrentamientos en los que participen las fuerzas de las Naciones Unidas (Weisbaden, *Annuaire*, vol.56, páginas 541-544).

100. Judith Gail Gardam, «Proportionality and Force in International Law», 87 *American Journal of International Law* (1993), páginas 391-413; John Macklinlay y Jarat Chopra han intentado establecer unos principios para el empleo de la fuerza por las integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz en «A Draft Concept of Second Generation Multinational Operation 1993», (se puede obtener en Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University). Estos principios afirman que no podrá emplearse la fuerza para «castigar a un agresor o como medida disuasoria a largo plazo. La respuesta debe ser proporcional a la amenaza» (página 33-34). [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

101. Véase el Memorando del 10 de noviembre de 1961 al que hacía referencia Umesh Palwanker, ex miembro de la división legal del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), quien afirma que:

Dado que las Naciones Unidas como tales, no son parte de los Convenios, el CICR considera que, siempre que proporcionen un contingente para una fuerza de mantenimiento de la paz, cada Estado continúa siendo responsable individualmente de la aplicación de estos tratados. Por ello, el Estado debe hacer lo que sea necesario, especialmente emitiendo instrucciones adecuadas a las tropas antes de que sean enviadas al exterior.

El memorando también subrayaba que, en virtud del artículo común 1 a los cuatro Convenios, el cual exige también a las Altas Partes Contratantes que garanticen el respeto por los Convenios, los Estados que proporcionen contingentes «deberán, cuando sea necesario, emplear su influencia para garantizar que todos los contingentes pertinentes, así como el mando unificado, aplican las disposiciones de la legislación humanitaria».

«Applicability of international humanitarian law to United Nations peace-keeping forces», *International Review of the Red Cross*, mayo-junio de 1993, página 230. [Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

102. «Report to the International Conference for the Protection of War Victims Geneva, August 30 to September, 1993». Véase también la declaración del CICR ante el Cuarto Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de noviembre de 1993, en la que manifestaba que las normas relativas al empleo y los medios de combate son aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas, y que las Naciones Unidas deberán incorporar normas específicas, como prohibir los ataques contra la población civil, a varias instrucciones y acuerdos sobre el régimen jurídico de sus fuerzas.

103. El texto íntegro del párrafo 1.7 de la Declaración Final es el siguiente: «Pedimos que se tomen medidas en los ámbitos nacionales, regionales e internacionales para permitir que el personal de ayuda y socorro lleve a cabo en condiciones de seguridad su mandato en favor de las víctimas de los conflictos armados. Al subrayar que las fuerzas de mantenimiento de la paz están obligadas a actuar conforme al derecho internacional humanitario, también exigimos que se permita a las fuerzas de mantenimiento de la paz realizar su mandato sin obstáculos y que se respete su integridad física.» [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

104. En relación con los antecedentes de este debate y los métodos legales por los que las Naciones Unidas podrían adherirse a los tratados o emitir declaraciones, véase D. Schindler, «United Nations Forces and International Humanitarian Law», en *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, C. Swinarski (ed), 1984, páginas 520-530.

105. Véase la Parte III de este documento con una lista de las normas y tratados que están entre los que Amnistía Internacional considera esencial para que exista una protección completa contra las violaciones de derechos humanos y para que se investiguen adecuadamente las denuncias.

106. Véase el modelo de acuerdo sobre el régimen jurídico de las fuerzas que participan en operaciones de mantenimiento de la paz en el documento de las Naciones Unidas A/45/594, del 9 de octubre de 1990, párrafo 47 (b) y en *The Blue Helmets*, *op cit*, página 54.

107. Después de las acusaciones de que miembros del regimiento de paracaidistas belgas de la ONUSOM II habían sido responsables de ejecuciones extrajudiciales, tortura, malos tratos y abusos racistas contra ciudadanos somalíes, las autoridades judiciales del ejército belga iniciaron una investigación. Es interesante señalar que el ejército belga tiene inspectores militares adjuntos a las fuerzas armadas para tal fin. Estos inspectores se enviaron a Somalia en agosto de 1993 para investigar las denuncias. Según informes, las investigaciones preliminares confirmaron las acusaciones sobre el asesinato deliberado de ciudadanos somalíes durante las operaciones militares, lo cual llevó a los inspectores militares belgas a manifestar su creencia de que los soldados no habían actuado en legítima defensa (*La Stampa*, 27 de agosto de 1993). En Canadá, una comisión militar ha investigado las presuntas ejecuciones extrajudiciales y palizas con resultado de muerte propinadas por los soldados canadienses durante el periodo de la Fuerza de Tareas Unificada, UNITAF, lo que ha llevado a la presentación de cargos contra algunos soldados, aunque a algunos se los retiraron. Amnistía Internacional ha pedido más información sobre los resultados de las investigaciones nacionales de presuntas violaciones de derechos humanos por los contingentes de la ONUSOM de Bélgica, Canadá y Estados Unidos, pero no ha recibido respuesta de las autoridades nacionales pertinentes de estos tres países.

108. Seminario del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, UNRISD, Ginebra, 29-30 de abril de 1993, página 3. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

109. Documento de las Naciones Unidas S/26317, del 17 de agosto de 1993, Anexo, párrafo 53.

110. *Ibid.*, párrafos 29-63.

111. Resolución 885 (1993) del Consejo de Seguridad, 16 de noviembre de 1993. Debe señalarse que, al parecer, el Consejo de Seguridad no consideró adecuada la investigación sobre el ataque armado del 5 de junio de 1993 en Mogadiscio contra tropas de la ONUSOM realizada por el experto designado por las Naciones Unidas (S/26351, *op cit*). Amnistía Internacional también había sentido preocupación debido a que el informe, que también contenía algunas conclusiones preliminares sobre la muerte de algunos somalíes a manos de la ONUSOM el 13 de junio, no reunía los requisitos de una investigación exhaustiva e imparcial sobre los actos de las Naciones Unidas, y, por tanto, ha expresado su esperanza de que la nueva comisión de investigación también aborde los actos cometidos por las tropas de la ONUSOM.

112. Adoptados por la Resolución 1989/65, del 24 de mayo de 1989 del Consejo Económico y Social.

113. Comunicado de prensa de la UNPROFOR, Zagreb, 7 de noviembre de 1993. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

114. Por ejemplo, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extralegales, Sumarias y Arbitrarias de la Comisión de Derechos Humanos podría hacerse cargo de las denuncias de ejecuciones sumarias, mientras que las condiciones de detención podrían ser examinadas por su Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

115. Véase Amnistía Internacional, *A High Commissioner for Human Rights: Time for Action* (1 de octubre de 1993); la Asamblea General ya ha creado el cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, cuya sede estará en Ginebra y con una oficina de coordinación en Nueva York, resolución 48/141, 20 de diciembre de 1993.

116. En la resolución 47/147, adoptada el 18 de diciembre de 1992, párrafo 17, la Asamblea General «Pide a todos los organismos de las Naciones Unidas, incluidas la Fuerzas de Protección y los organismos especializados, e invita a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales informadas a que cooperan plenamente con el Relator Especial, y sobre todo, en especial, a que le faciliten toda la información pertinente y fidedigna con que cuenten sobre la situación de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia». [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

117. Adoptada en marzo de 1992 por la Comisión de las Naciones Unidas en la Resolución 1992/54. Véanse también las propias recomendaciones de Amnistía Internacional para tales organismos: *Proposed Standards for National Human Rights Commissions* (Índice AI: IOR 40/01/93, enero de 1993).

118. Desde sus primeros momentos, el plan de paz para la antigua Yugoslavia pretendía que se constituyeran varias instituciones de derechos humanos, entre ellas: cuatro defensores públicos, uno por cada grupo reconocido, un tribunal constitucional y un tribunal de derechos humanos (los cuales, según las disposiciones estarían relacionados con el Tribunal Internacional de Justicia, la Comisión Europea y el Tribunal de Derechos Humanos), una comisión internacional de derechos humanos y una misión de observación de los derechos humanos, así como un Comisionado Provisional para los Derechos Humanos para Bosnia-Herzegovina. Véanse los documentos de las Naciones Unidas: S/24795, del 11 de noviembre de 1992, S/25221, del 2 de febrero de 1993, S/25403, del 12 de marzo de 1993 y S/25479, del 26 de marzo de 1993, reproducido de nuevo en S/26260, del 6 de agosto de 1993.

119. Para recomendaciones sobre la situación de la mujer bajo detención y en casos de conflicto armado, véanse los siguientes documentos de Amnistía Internacional: ***Mujeres en primera línea* (Índice AI: ACT 77/01/91/s, marzo de 1991), *Rape and Sexual Abuse: Torture and*

Ill-Treatment of Women in Detention (Índice AI: ACT 77/11/91, diciembre de 1991) y *Bosnia-Herzegovina: Violaciones y abusos sexuales cometidos por las fuerzas armadas* (Índice AI: EUR 63/01/93/s, enero de 1993).

120. Se está debatiendo la viabilidad de convertir las oficinas sobre el terreno de organizaciones de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNICEF, el Departamento de Información Pública, etc, en diversos países en oficinas integradas o provisionales de las Naciones Unidas. Los Centros de Información de las Naciones Unidas ya se presentan en sus folletos publicitarios como integrantes de una red electrónica que conecta a la sede de las Naciones Unidas con 68 ciudades, con lo que «proporcionan una fuente de información única sobre cuestiones como el mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, derechos humanos y desarrollo económico y social ...»[Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

Un reciente informe del secretario general sobre el futuro de las Oficinas Provisionales de las Naciones Unidas en Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Ucrania y Uzbekistán afirma que ofrecen una base para que la organización mundial y todos sus programas, fondos y organismos, incluidos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el UNFPA, el Alto Comisionado para los Refugiados y el Programa Mundial de Alimentos, puedan realizar sus actividades. Al diseñar el nuevo modelo de las oficinas provisionales, el secretario general sugiere una función en relación con los derechos humanos que parece sobrepasar el simple suministro de información. A/48/146/Add.1, del 20 de julio de 1993, párrafo 7. En el párrafo 17, el secretario general afirma que «la principal función de las Naciones Unidas es crear y aplicar un enfoque integrado con respecto a la seguridad humana en todos los aspectos». [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.] El nuevo tipo de «oficinas integradas de las Naciones Unidas» deben adaptarse a las más amplias funciones que se esperará de ellas. Aunque el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ya está llevando a cabo varios proyectos sobre derechos humanos en situaciones conflictivas (véase A/Conf.157/PC/61/Add.13, del 8 de junio de 1993) se ha señalado que a los funcionarios del Programa les inquieta trabajar con los grupos armados de oposición. Sin embargo, su cooperación es fundamental para el adiestramiento de la nueva policía y la formación en derechos humanos (véase «Human Rights, Development and Democracy: Experience of the UN in Post-conflict El Salvador», Margaret Popkin; se puede pedir al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Es evidente que la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con operaciones de mantenimiento de la paz como la ONUSAL y APRONUC, así como con el Centro de Derechos Humanos, puede lograr cambios duraderos en la situación de los derechos humanos de un país. Se espera que la combinación de los centros de información, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del concepto de oficinas provisionales o integradas contribuya realmente a la labor de las Naciones Unidas con respecto a los derechos humanos en el interior de los países. Véase también «Operational activities for development: field offices of the United Nations development system», A/48/733 y la resolución 48/209. En relación con la idea de una «oficina integrada», después de la marcha de la APRONUC, que entre otras cosas, «fomente el respeto a los derechos humanos en Camboya», véase S/26360, del 26 de agosto de 1993.[Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

121. «Report to the International Conference for the Protection of War Victims Geneva, August 30 to September, 1993». Véase también la declaración del CICR ante el Cuarto Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de noviembre de 1993, en la que manifestaba que las normas relativas al empleo y los medios de combate son aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas, y que las Naciones Unidas deberán incorporar normas específicas, como prohibir los ataques contra la población civil, a varias instrucciones y acuerdos sobre el régimen jurídico de sus fuerzas.

122. El texto íntegro del párrafo 1.7 de la Declaración Final es el siguiente: «Pedimos que se tomen medidas en los ámbitos nacionales, regionales e internacionales para permitir que el personal de ayuda y socorro lleve a cabo en condiciones de seguridad su mandato en favor de las víctimas de los conflictos armados. Al subrayar que las fuerzas de mantenimiento de la paz están obligadas a actuar conforme al derecho internacional humanitario, también exigimos que se permita a las fuerzas de mantenimiento de la paz realizar su mandato sin obstáculos y que se respete su integridad física.» [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

123. En relación con los antecedentes de este debate y los métodos legales por los que las Naciones Unidas podrían adherirse a los tratados o emitir declaraciones, véase D. Schindler, «United Nations Forces and International Humanitarian Law», en *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, C. Swinarski (ed), 1984, páginas 520-530.

124. Véase la Parte III de este documento con una lista de las normas y tratados que están entre los que Amnistía Internacional considera esencial para que exista una protección completa contra las violaciones de derechos humanos y para que se investiguen adecuadamente las denuncias.

125. Véase el modelo de acuerdo sobre el régimen jurídico de las fuerzas que participan en operaciones de mantenimiento de la paz en el documento de las Naciones Unidas A/45/594, del 9 de octubre de 1990, párrafo 47 (b) y en *The Blue Helmets*, op cit, página 54.

126. Después de las acusaciones de que miembros del regimiento de paracaidistas belgas de la ONUSOM II habían sido responsables de ejecuciones extrajudiciales, tortura, malos tratos y abusos racistas contra ciudadanos somalíes, las autoridades judiciales del ejército belga iniciaron una investigación. Es interesante señalar que el ejército belga tiene inspectores militares adjuntos a las fuerzas armadas para tal fin. Estos inspectores se enviaron a Somalia en agosto de 1993 para investigar las denuncias. Según informes, las investigaciones preliminares confirmaron las acusaciones sobre el asesinato deliberado de ciudadanos somalíes durante las operaciones militares, lo cual llevó a los inspectores militares belgas a manifestar su creencia de que los soldados no habían actuado en legítima defensa (*La Stampa*, 27 de agosto de 1993). En Canadá, una comisión militar ha investigado las presuntas ejecuciones extrajudiciales y palizas con resultado de muerte propinadas por los soldados canadienses durante el periodo de la Fuerza de Tareas Unificada, UNITAF, lo que ha llevado a la presentación de cargos contra algunos soldados, aunque a algunos se los retiraron. Amnistía Internacional ha pedido más información sobre los resultados de las investigaciones nacionales de presuntas violaciones de derechos humanos por los contingentes de la ONUSOM de Bélgica, Canadá y Estados

Unidos, pero no ha recibido respuesta de las autoridades nacionales pertinentes de estos tres países.

127. Seminario del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, UNRISD, Ginebra, 29-30 de abril de 1993, página 3. [Traducción no oficial. Versión española no disponible en el momento de redactarse este informe.]

128. Documento de las Naciones Unidas S/26317, del 17 de agosto de 1993, Anexo, párrafo 53.

129. *Ibid.*, párrafos 29-63.

130. Resolución 885 (1993) del Consejo de Seguridad, 16 de noviembre de 1993. Debe señalarse que, al parecer, el Consejo de Seguridad no consideró adecuada la investigación sobre el ataque armado del 5 de junio de 1993 en Mogadiscio contra tropas de la ONUSOM realizada por el experto designado por las Naciones Unidas (S/26351, *op cit*). Amnistía Internacional también había sentido preocupación debido a que el informe, que también contenía algunas conclusiones preliminares sobre la muerte de algunos somalíes a manos de la ONUSOM el 13 de junio, no reunía los requisitos de una investigación exhaustiva e imparcial sobre los actos de las Naciones Unidas, y, por tanto, ha expresado su esperanza de que la nueva comisión de investigación también aborde los actos cometidos por las tropas de la ONUSOM.