
ANTONIO MANRIQUE DE LUNA-BARRIOS

DOCTOR EN DERECHO. PROFESOR, FACULTAD DE DERECHO,
UNIVERSIDAD DE OSNABRÜCK, ALEMANIA. CONSULTOR
EN TEMAS DE DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO.

amanriqu@uni-osnabrueck.de

**LOS MANDATOS DE LAS
OPERACIONES DE
MANTENIMIENTO DE LA PAZ
Y LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS FUNDAMENTALES
EN EL SIGLO XXI**



RECIBIDO SEPTIEMBRE 25 DE 2008, APROBADO DICIEMBRE 10 DE 2008

RESUMEN

En el presente siglo, los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz han contemplado una serie de nuevas actividades que deben ser llevadas a cabo por dichas misiones con la finalidad de restablecer la paz y la seguridad, y brindar una adecuada protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en las zonas afectadas por un conflicto de carácter interno o internacional. Entre dichas actividades que han sido asumidas por las operaciones de mantenimiento de la paz, debemos destacar la protección de determinadas zonas de seguridad y zonas seguras, la protección especial de la población que ha sufrido discriminación y abusos, brindar seguridad a las organizaciones que prestan ayuda humanitaria, llevar a cabo actividades de desactivación de minas, administrar territorios, prestar asistencia electoral, etc.

Así mismo, para que tales actividades sean llevadas a cabo con éxito, es indispensable que los mandatos que buscan proteger los derechos fundamentales de las personas de manera incidental, específica o general sean establecidos de manera clara, factible y acorde a las normas de derecho internacional que imperan en la comunidad internacional.

PALABRAS CLAVE

Mandatos, operaciones de mantenimiento de la paz, derechos fundamentales, organizaciones internacionales, comunidad internacional.

ABSTRACT

In the present century the peacekeeping operations have been confronted with a number of new activities that have to be carried out in order to re-establish and achieve peace, security and to offer an adequate protection to the fundamental rights of the people living in the areas of an internal or international conflict. Among the activities that have assumed the peacekeeping operations we can emphasize the protection of certain security zones, the special protection of the population that has suffered from discrimination and abuses, the offering of security to the organizations that give humanitarian aid and the carrying out of activities like the deactivation of anti-personal-mines, the administration of territories and the assistance in electoral processes, etc.

Also, in order to assure the carrying out of these activities with success it is indispensable that the mandates that try to protect the fundamental rights of people incidentally, specifically and in general are established in a clear, straightforward way and in accordance with the norms of international Law that are applied in the International Community.

KEY WORDS

Mandates, peacekeeping, fundamental rights, international organizations, international community.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LOS MANDATOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ QUE BUSCAN PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 1.1 LA NEGOCIACIÓN DEL CONTENIDO DE LOS MANDATOS QUE BUSCAN PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 1.2 EL CONTENIDO DE LOS MANDATOS QUE BUSCAN PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 1.2.1 LA PROTECCIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DESTINADAS A LA POBLACIÓN CIVIL. 1.2.2 LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE HA SUFRIDO DISCRIMINACIÓN Y ABUSOS. 1.2.3 LA PROTECCIÓN A LAS ORGANIZACIONES QUE PRESTAN AYUDA HUMANITARIA. 1.2.4 LAS ACTIVIDADES DE DESACTIVACIÓN DE MINAS. 1.2.5 LA ADMINISTRACIÓN DE TERRITORIOS. 1.2.6 LA ASISTENCIA ELECTORAL. 1.3 LOS REQUISITOS DE LOS MANDATOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ QUE BUSCAN PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 1.3.1 LA CLARIDAD DEL MANDATO. 1.3.2 LA FACTIBILIDAD DEL MANDATO. 1.3.3 LA ADECUACIÓN DEL MANDATO A LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL. 2. LA TIPOLOGÍA DE LOS MANDATOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ SEGÚN LA MANERA EN QUE DESARROLLAN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 2.1 LOS MANDATOS QUE ABORDAN INCIDENTALMENTE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 2.2 LOS MANDATOS ESPECÍFICOS DE ALCANCE PROMOCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 2.3 LOS MANDATOS ESPECÍFICOS SOBRE EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVOS A LA ACTIVIDAD DE POLICÍA Y AL SISTEMA PENITENCIARIO. 2.4 LOS MANDATOS DE ALCANCE GENERAL EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

Los conflictos de carácter étnico en la ex Yugoslavia, el genocidio en Rwanda, las atrocidades cometidas en Darfur, entre otros lamentables acontecimientos, han mostrado una cierta incapacidad inicial de la comunidad internacional para llevar a cabo ciertas acciones que le permitieran frenar aquellas sistemáticas y reiteradas vulneraciones de los derechos y las libertades fundamentales de las personas que se encontraban en aquellos lugares en donde se habían producido tales acontecimientos de violencia.

Para remediar tal situación se han ido produciendo múltiples procesos de cambio en el escenario internacional, que han creado una serie de expectativas positivas respecto del papel que asumiría la comunidad internacional en pro de la paz, la seguridad internacional y la protección de los derechos fundamentales. Es precisamente este nuevo escenario internacional el que nos ha llevado a investigar el rol que desempeñan los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz en la consecución de un real y efectivo amparo de las personas que viven en los lugares afectados por los conflictos de carácter interno o internacional. Creemos que el estudio de esta materia es muy relevante, ya que de manera inmediata a la suscripción de un acuerdo de cese del fuego entre dos o más partes anteriormente en conflicto, son precisamente las operaciones de mantenimiento de la paz las que en primer lugar son desplegadas en dichas zonas y, de esta manera, son las primeras que tienen que contribuir al restablecimiento inicial y posteriormente programado de la protección de tales derechos. Así mismo, para llevar a cabo

el presente estudio, hemos tomado en cuenta que el mandato de una operación de mantenimiento de la paz constituye la piedra angular del régimen jurídico que permite la ejecución de este tipo de operaciones.

El presupuesto del que partimos en la presente investigación es que las operaciones de mantenimiento de la paz deben asumir una serie de nuevas actividades encaminadas a proteger los derechos fundamentales, para las que inicialmente no estaban preparadas. De esta manera, a través de la adecuada protección de las personas que viven en aquellas zonas afectadas por los conflictos, evitaremos que se produzcan daños en sus proyectos de vida, o que el Estado del que son nacionales se convierta en un Estado fallido. Precisamente para eludir tal situación, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados que lideran fuerzas multinacionales han empezado a desarrollar diversas actividades que se encuentran enmarcadas en el mandato que autoriza su desplazamiento sobre un determinado territorio. Tomando en cuenta ello, en la presente investigación se busca dar una solución al problema que se presenta respecto de cuáles son los límites y requisitos que deben observar estas nuevas funciones que han sido consideradas dentro de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz para custodiar los derechos fundamentales. Al respecto, creemos que los mandatos de dichas operaciones de paz deben abordar una diversidad de materias que les permitan proteger adecuadamente los derechos de las personas, pero siempre tomando en cuenta que dichos mandatos deben ser claros (para evitar interpretaciones que sean *ultra vires* y que puedan afectar su implementación), factibles (para que se puedan llevar a cabo empleando las herramientas idóneas y necesarias para alcanzar sus objetivos) y sobre todo que sean acordes con el derecho internacional (es decir, que en su contenido respeten las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de las demás normas internacionales que regulan el derecho internacional de los derechos humanos).

En ese sentido, el objeto de esta investigación es realizar un análisis y una exposición, desde el punto de vista jurídico, del importante papel que han asumido las operaciones de mantenimiento de la paz en la protección de los derechos fundamentales a partir de 1992, cuando se emitió "Una Agenda para la paz". En virtud de lo cual, se ha recopilado y analizado la evolución de este proceso; igualmente, se han evaluado las circunstancias que enmarcan su presente, teniendo en cuenta el ámbito jurídico, las condiciones en que se desarrolla, y la constante interacción entre los actores de dicho proceso para, a partir de ello, contribuir a consolidar un futuro más idóneo para las poblaciones que han visto sus derechos fundamentales gravemente vulnerados como consecuencia de un conflicto.

En última instancia, esta investigación pretende: 1) enriquecer el debate en torno al rol de las operaciones de mantenimiento de la paz en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales; 2) presentar respecto de los mandatos de protección de los derechos fundamentales que llevan a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz, una visión externa e independiente que les permita mejorar sus capacidades y adecuar su actuación a las disposiciones del derecho internacional; 3) contribuir a que la sociedad en general sea consciente del rol asumido

por dichas operaciones de paz y, a través de ello, se forje una cultura global en la que temas como la paz y la seguridad internacionales sean abordados por todos de manera clara y natural, para que así se dé inicio a un proceso que, partiendo de un reclamo de los ciudadanos, llegue a consolidarse gracias al compromiso de la comunidad internacional.

Finalmente, debemos señalar que la presente investigación, dada su naturaleza temática, ha requerido la utilización de un método multidisciplinario, que se refleja en la variedad de fuentes utilizadas. Al respecto, se ha consultado la doctrina alemana, angloamericana, española, francesa, italiana, entre otras. Así mismo, se han analizado diversos documentos de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales, mereciendo una especial mención “Una Agenda para la paz”, el “Suplemento a una Agenda para la paz” y el “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas” o Informe Brahimi.

1. LOS MANDATOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ QUE BUSCAN PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Dentro del marco de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz que buscan proteger los derechos fundamentales se analizarán principalmente los aspectos relacionados con la negociación de aquellos mandatos que buscan proteger los derechos fundamentales de las personas. Así mismo, se estudiará su contenido en la medida que busquen proteger a la población civil, evitar actos de discriminación o abusos, proteger a las organizaciones que brindan ayuda humanitaria, desactivar minas, administrar territorios o brindar asistencia electoral, entre otros aspectos. Finalmente, se analizarán los requisitos de claridad, factibilidad y adecuación a las normas del derecho internacional que deben estar presentes en todos los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

1.1 La negociación del contenido de los mandatos que buscan proteger los derechos fundamentales

El contenido que llegue finalmente a tener el mandato de una operación de mantenimiento de la paz responde a un complejo procedimiento de negociación que puede ser de carácter bilateral o multilateral, y que tiene su piedra angular en la cooperación que puedan brindar las partes que se encontraban en conflicto, para que un tercero (Naciones Unidas, organización regional o Estado que lidera una fuerza multinacional) pueda desplegar sobre un determinado territorio un contingente de efectivos militares o civiles con el fin de contribuir a restablecer la paz y la seguridad en aquel lugar que había sido afectado por un conflicto internacional o de carácter interno¹. De esta manera, en la negociación del mandato de una operación de mantenimiento de la paz pueden participar las Naciones Unidas, una o

¹ Véase David Wippman (ed.), *International law and ethnic conflict*, New York, Itaca-Cornell University, 1999.

varias organizaciones regionales o un Estado que lidera una fuerza multinacional y, por la otra parte, el Estado o los Estados receptores en cuyo territorio se va a producir el despliegue de la fuerza de mantenimiento de la paz (en la medida que nos encontremos ante un conflicto interno o internacional).

De la misma manera, resulta fundamental señalar que el mandato que se llegue a otorgar a una operación de mantenimiento de la paz con la finalidad de proteger los derechos fundamentales tendrá un contenido condicionado por la interrelación de los siguientes factores: la naturaleza y la duración de las actividades militares de las fuerzas de mantenimiento de la paz en el territorio del Estado o los Estados receptores; la relación entre el Estado receptor de la operación de mantenimiento de la paz y los Estados que aportan sus efectivos para que participen en dicha operación; y el ambiente político que se vive en el Estado receptor de la misión².

En el siguiente apartado se analizarán de manera detallada las funciones que pueden ser encomendadas a una operación de mantenimiento de la paz a través de las diferentes disposiciones que son establecidas en el mandato que la constituye.

1.2 El contenido de los mandatos que buscan proteger los derechos fundamentales

Tomando en consideración que los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen la base del régimen jurídico que permite la ejecución de dicho tipo de operaciones, resulta fundamental establecer de manera detallada cuáles son las actividades que podrá llevar a cabo la misión con la finalidad de restablecer la paz y seguridad en aquella zona en donde ha sido autorizada a desplegarse. Así mismo, es conveniente que en el mandato de la operación de mantenimiento de la paz se establezca el mando civil o militar bajo el cual se encuentran dichas fuerzas de paz, su composición (número y país de procedencia de los efectivos militares o civiles), la forma a través de la cual se financia, el plazo que permanecerán desplegadas sobre una determinada zona conflictiva, entre otros aspectos.

De esta manera, respecto de la protección de los derechos fundamentales, los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz han desarrollado una serie de actividades con la finalidad de evitar que se vuelvan a producir atrocidades como las ocurridas en Ruanda o en la ex Yugoslavia, en donde no pudieron hacer mucho por proteger a la población civil de todas aquellas vulneraciones de sus derechos fundamentales.

A continuación efectuaremos un análisis de las principales actividades realizadas por las operaciones de mantenimiento de la paz con la finalidad de proteger los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en zonas afectadas por un conflicto.

² Véase Marc Guillaume, *Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo*. En C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community*, Great Britain, Kluwer Law International, 2002, p. 224.

1.2.1 La protección de determinadas áreas destinadas a la población civil

En virtud de las experiencias vividas en los conflictos de Ruanda y de la ex Yugoslavia, las operaciones de mantenimiento de la paz han empezado a contemplar en sus mandatos una serie de tareas vinculadas con la real y efectiva supervisión del retiro de las tropas de una determinada zona, tal como ocurrió a través de la labor realizada por el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Franja de Aouzou, que se estableció para verificar la retirada de la administración y de las tropas libias de dicha franja, de conformidad con la decisión adoptada el 3 de febrero de 1994 por la Corte Internacional de Justicia³. Así mismo, han empezado a desarrollar una serie de actividades destinadas a garantizar el respeto de determinadas áreas protegidas. Al respecto, es conveniente señalar que las Naciones Unidas han establecido “zonas de seguridad” y “zonas seguras” en diversas operaciones de mantenimiento de la paz, con la finalidad de proteger a la población civil que se encontraba en situación de vulnerabilidad debido al conflicto, y de esa manera facilitar el acceso de la asistencia humanitaria, entre otros aspectos. Sobre el particular, debemos tener presente que en el caso Kupreški el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia estableció que “la presencia de aquellos activamente implicados en el conflicto no debería impedir la caracterización de una población como civil y por ende, esa población debería seguir siendo protegida, dada su naturaleza civil”⁴.

1.2.2 La protección de la población que ha sufrido discriminación y abusos

Las operaciones de mantenimiento de la paz también han asumido una serie de tareas destinadas a que las poblaciones que habían sufrido discriminación y abusos durante los conflictos étnicos o las guerras civiles estén debidamente protegidos pese al hecho de ser minorías en un determinado país o espacio geográfico⁵. Dentro de este ámbito de actividades⁶ se debe destacar el rol asumido por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, en zonas como Kosovo, Georgia, etc. Igualmente, han realizado una serie de desplazamientos con la finalidad de evitar que se reinicie un conflicto por motivos raciales o étnicos, que se produzca una escalada de violencia que se torne incontrolable, o que los efectos de un conflicto se extiendan a otro país o zona geográfica vecina, dada su pertenencia a una determinada etnia. Este tipo de mandato fue llevado a cabo por la operación de mantenimiento de la paz que la Comunidad Económica de los Estados de África

³ Véase *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, fallo CIJ. Recueil 1994, p. 6.

⁴ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), Asunto Kupreški, Caso IT-95-16-T, párrafo 549. Al respecto, se puede consultar Francisco Alonso Pérez, “La protección de la población civil”. En José L. Rodríguez-Villasante (coord.), *Derecho internacional humanitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 340-342; Bruce Oswald, “The creation and control of places of protection during United Nations Peace Operations”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, núm. 844, December 2001, pp. 1013-1035.

⁵ Véase José L. Gómez del Prado, “Operaciones de mantenimiento de la paz. Presencia en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 2, 1998, pp. 9-88.

⁶ OSCE, “Annual Report 2001 on OSCE Activities”, 26 November, 2001.

Occidental (Cedeao) desplegó con la finalidad de evitar que el conflicto de Sierra Leona se extendiera a Liberia⁷.

1.2.3 La protección a las organizaciones que prestan ayuda humanitaria

A fin de evitar sufrimientos innecesarios a la población civil de las zonas en conflicto, las operaciones de mantenimiento de la paz han asumido la función de brindar protección a las organizaciones que prestan ayuda humanitaria (agencias de auxilio u ONG) para, a través de ello, facilitar la entrega de la ayuda humanitaria a las víctimas de los conflictos. No obstante ello, dicho apoyo que se brinda por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz a las misiones humanitarias constituye un novedoso y discutido aspecto⁸ que genera diversos problemas de coordinación y cooperación entre los miembros de la operación de mantenimiento de la paz y de las misiones humanitarias, ya que ellos poseen diferentes principios y prioridades en sus operaciones⁹. Al respecto, debemos señalar que la separación conceptual y formal, aunque no práctica, que por mucho tiempo se produjo entre las funciones que debía asumir una operación de mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria, tiene su sustento en el hecho de que los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz no contemplaban referencia alguna a la función de asistencia humanitaria; sin embargo, ante la práctica reiterada de prestar dicha asistencia por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz –que se inició durante la actuación de la UNEF I, cuando asumió en los territorios egipcios ocupados durante el conflicto de Suez funciones humanitarias como la distribución de provisiones, instalación de cocinas para la población civil, etc.–, a partir de 1990 se empezó a reconocer de manera expresa esta función humanitaria de las operaciones de mantenimiento de la paz en sus respectivos mandatos.

1.2.4 Las actividades de desactivación de minas

Las operaciones de mantenimiento de la paz también se han visto en la necesidad de realizar actividades de desactivación de minas, ya que es frecuente que con posterioridad a la culminación de los conflictos armados las minas antipersonal y antitanques continúen causando daño a la población civil¹⁰. Al respecto, cabe destacar el rol asumido por la Organización de Estados Americanos (OEA)¹¹ en las tareas de desminado en Honduras, Guatemala y Nicaragua, que se llevaron a cabo dentro del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (Aicma)

⁷ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1497(2003), del 1 de agosto; Africa Research Bulletin. "Sierra Leona", *Africa Research Bulletin: Political, Social and Cultural Series*, Vol.35, núm. 2, 20 March 1998, pp. 12991-12994.

⁸ Véase Francesco Mezzalama, "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz", Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 1995, pp. 11-43.

⁹ Véase Carsten Stahn, "NGO's and international peacekeeping-issues, prospects and lessons learned", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Max Planck Institute, Vol. 61, 2001, pp. 379-402.

¹⁰ La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción, fue suscrita en Ottawa el 4 de diciembre de 1997.

¹¹ Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES.1751(XXX-O/00), del 5 de junio de 2000.

que implementó dicha organización regional. Al respecto, debemos reconocer que a través de la desactivación de las minas se contribuye a establecer un importante factor para lograr el retorno de los refugiados y de las personas desplazadas a su lugar de origen, y de esta manera normalizar su vida y reactivar económicamente la zona donde se produjo el conflicto¹². Para lograr tal cometido, el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz llevará a cabo actividades de desminado, capacitación, educación y concienciación de la población civil, con la finalidad de enseñarles a reconocer y esquivar minas terrestres que puedan afectar su vida o integridad física, pudiendo en todo caso realizar dichas actividades de manera coordinada con un importante número de organizaciones no gubernamentales especializadas en esta materia, así como también, con el Comité Internacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja¹³.

1.2.5 La administración de territorios

Más recientemente, las operaciones de mantenimiento de la paz que se han desplegado sobre determinados territorios ante el caos y desgobierno que en esos lugares se vivía, han tenido que asumir tareas de administración territorial internacional, en virtud de lo cual las operaciones de mantenimiento de la paz, además de administrar dichos territorios, han tenido que otorgar una serie de normas jurídicas que restablecieran el respeto y la protección de los derechos fundamentales de las personas que se encontraban en aquellas zonas, dando una especial importancia a los derechos fundamentales que constituyen el núcleo duro y que, por ende, no admiten restricción alguna (tales como el derecho a la vida, la integridad, la dignidad, etc.).

Hasta 1999, las Naciones Unidas habían realizado pocas operaciones de mantenimiento de la paz que se vincularan con la administración territorial internacional, tales como la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya –creada por la resolución 745 (1992) de 22 de febrero-. Sin embargo, en junio de 1999¹⁴ se encomendó a la Secretaría General el establecimiento de una administración civil de transición en Kosovo, y tres meses más tarde en Timor Oriental.

1.2.6 La asistencia electoral

Finalmente, las operaciones de mantenimiento de la paz también han asumido funciones de asistencia electoral para garantizar que se lleven a cabo elecciones libres y justas, y de esta manera se pueda restablecer una administración legal que asuma la dirección política en aquellos lugares que se han visto afectados por un conflicto, y pueda proteger la vigencia de los derechos fundamentales de

¹² Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1244(1999), del 10 de junio de 1999.

¹³ United Nations, *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*, DPKO, 1 December 2003, pp. 71-81.

¹⁴ Véase M. Ruffert, "The administration of Kosovo and East-Timor by the International Community", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50, núm. 3, 2001, pp. 613-631.

la población a la que representan. De esta manera, las elecciones son un delicado instrumento que se debe llevar a cabo sólo cuando se hayan estabilizado las relaciones políticas y sociales en aquella área que anteriormente fue devastada por el conflicto; por tal razón, resulta fundamental que toda la sociedad perciba al proceso electoral como libre y justo. Dentro de este tipo de funciones se debe destacar el rol asumido por la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas, a través de la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), en donde asumieron un importante rol en el ámbito de la asistencia electoral¹⁵.

Una vez que se han analizado las diferentes actividades que se encomiendan realizar a una operación de mantenimiento de la paz a través del mandato que la constituye, resulta conveniente evaluar qué requisitos debe tener el mandato de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, de una o varias organizaciones regionales, o de un Estado que lidera una fuerza multinacional, para que pueda brindar una adecuada protección de los derechos fundamentales de aquellas personas que se encuentran en las zonas afectadas por un conflicto de carácter interno o internacional.

1.3 Los requisitos de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz que buscan proteger los derechos fundamentales

Respecto al requisito de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz debemos señalar que a través de la práctica se ha evidenciado la necesidad de que dichos mandatos sean objetivos, explícitos y realistas, a fin de que tales operaciones, y el apoyo político y material que requieren, puedan centrarse y dirigirse hacia objetivos generalmente reconocidos y convenidos, ya que en caso contrario, si un mandato se expone a interpretaciones contradictorias, se puede llegar a afectar la eficacia de la misión, cuando los diferentes componentes de la operación de mantenimiento de la paz actúen de manera discordante. Al respecto, en “Una Agenda para la paz” se han señalado una serie de criterios que deben estar presentes en las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz que se lleven a cabo. En tal sentido, se ha establecido lo siguiente:

El carácter de las operaciones de mantenimiento de la paz ha evolucionado rápidamente en los últimos años. Los principios y las prácticas de mantenimiento de la paz han respondido con flexibilidad a las nuevas demandas, y las condiciones fundamentales para el éxito siguen siendo las mismas: un mandato claro y viable, (...) ¹⁶.

Así mismo, en los informes del Comité Especial de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que se han emitido desde 1999 a 2003, se ha establecido que es importante que tales operaciones tengan mandatos claramente definidos, y que su formulación y ejecución sean coherentes. Tomando en consideración ello,

¹⁵ Mónica Herz, *Cooperation between the OAS and the ONU: Prospects and experience*, Potsdam, International Peace Academy Workshop on Regionalization of Peace Operations, 11-12 January 200.

¹⁶ Véase “Una Agenda para la paz”, párr. 50.

debemos señalar que los principales requisitos o características que deben estar presentes en el mandato que establece una operación de mantenimiento de la paz deben ser: la claridad, la factibilidad y la adecuación a las normas de derecho internacional.

1.3.1 La claridad del mandato

Al determinar la necesidad de que el mandato que establece una operación de mantenimiento de la paz con la finalidad de custodiar los derechos fundamentales sea claro, lo que en realidad se está haciendo es evitar que quienes lo tienen que llevar a cabo realicen determinados actos *ultra vires*, es decir, que como consecuencia de ciertas interpretaciones que se formulen al mandato que establece una operación de mantenimiento de la paz, quienes lo interpreten o apliquen actúen más allá de sus límites. Con tal fin, a través de la práctica de las operaciones de mantenimiento de la paz se ha establecido la conveniencia de efectuar revisiones periódicas de los mismos para que el Estado anfitrión, y las demás partes implicadas en el despliegue de la fuerza de mantenimiento de la paz, puedan ponerse de acuerdo respecto de los objetivos que quieren plasmar en el mandato de la misión y, a su vez, puedan darle un mayor grado de claridad. Al respecto, en el marco de las Naciones Unidas se ha señalado que:

El Consejo de Seguridad es consciente de la necesidad de que los objetivos políticos, el mandato, los costos y, cuando sea posible, el cronograma de las operaciones de mantenimiento de la paz (...) sean claros y precisos, y que los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz estén sujetos a exámenes periódicos¹⁷.

Creemos que la adecuación constante de los mandatos a las nuevas realidades es fundamental, ya que las operaciones de mantenimiento de la paz, por su propia naturaleza, son operaciones de interposición de fuerzas que buscan evitar que un conflicto se reinicie y, si no adecuan sus actividades a las nuevas realidades o requerimientos de las partes anteriormente en conflicto, podría incurrirse en un accionar ineficaz de tales fuerzas de paz que no contribuiría a impedir que el conflicto se reinicie y se sigan vulnerando los derechos fundamentales.

1.3.2 La factibilidad del mandato

Al establecerse un mandato que autoriza el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas, la organización regional o el Estado que lidera una fuerza multinacional y el Estado anfitrión, deben tomar en consideración la capacidad con la que cuenta quien lleva a cabo el despliegue de las fuerzas de mantenimiento de la paz para ayudar a resolver la situación que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, o que pueda representar una amenaza para ellas; así como también, la plena vigencia de los derechos

¹⁷ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, del 3 de mayo de 1994. Documento S/PRES/1994/22.

fundamentales. Igualmente, con la finalidad de que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan implementar su mandato con las garantías debidas, es esencial que exista un cese del fuego real, ya que en caso contrario se obstaculizaría el cumplimiento del mandato.

Teniendo en cuenta ello, es conveniente que se ejerza un control por parte de las Naciones Unidas, de las organizaciones regionales o de los Estados que lideran fuerzas multinacionales, sobre las actividades que realicen los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, a fin de verificar que se está dando un cumplimiento real y efectivo al mandato que ha establecido la operación de mantenimiento de la paz y que es posible llegar a conseguir los objetivos previamente trazados. Con la finalidad de dar un mayor grado de eficacia a la actuación de una operación de mantenimiento de la paz, sus mandatos pueden ser cambiados, o incluso, quien despliega una fuerza de mantenimiento de la paz puede ser reemplazado por otro sujeto, tal como ocurrió en el caso de la Operación Armonía Aliada que había desplegado la OTAN en la ex República Yugoslava de Macedonia¹⁸, y que fue reemplazada por la operación de mantenimiento de la paz que la Unión Europea desplegó en aquel país para revitalizar su proceso de paz.

1.3.3 La adecuación del mandato a las normas de derecho internacional

Cuando una organización regional o un Estado que lidera una fuerza multinacional establece el mandato de una operación de mantenimiento de la paz, debe observar determinados límites ya que, en caso contrario, vulneraría las normas de derecho internacional. De esta manera, siempre se deberá observar en las diversas disposiciones que se contemplen en un mandato, lo que al respecto han dispuesto el derecho internacional convencional, el derecho internacional consuetudinario y los principios generales del derecho.

De este modo, cuando en la práctica a una operación de mantenimiento de la paz se le encomienda vigilar y promover la protección de los derechos fundamentales, la expresión “derechos fundamentales” debe ser observada tal como ha sido establecida en la Carta de las Naciones Unidas, así como también en los demás tratados pertinentes que han sido aprobados al respecto. Igualmente, si en un mandato de una operación de mantenimiento de la paz se hace referencia a las actividades relacionadas con la supervisión de procesos electorales, el regreso de los refugiados o la discriminación étnica, los derechos que allí se señalen deberán ser estipulados e implementados respetando las disposiciones del derecho internacional sobre aquellas materias.

¹⁸ La Unión Europea desplegó una OMP en la ex República Yugoslava de Macedonia el 31 de marzo de 2003. Esta decisión fue posterior a la solicitud que les formulara el presidente de Macedonia Trajkovski y que se basaba en la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1371(2001) de 26 de septiembre. Es importante señalar que esta OMP de la UE sustituyó a la operación de mantenimiento de la paz de la OTAN denominada “Operación Armonía Aliada”, que concluyó sus actividades en aquel país el 31 de marzo de 2003.

Una vez establecidos los aspectos vinculados con la negociación, el contenido y los requisitos que deben cumplir los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz que llevan a cabo las Naciones Unidas, las organizaciones regionales o los Estados que lideran fuerzas multinacionales, resulta conveniente analizar los diferentes tipos de mandatos que se encomiendan a dichas operaciones con la finalidad de otorgar una real y efectiva protección de los derechos fundamentales.

2. LA TIPOLOGÍA DE LOS MANDATOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ SEGÚN LA MANERA EN QUE DESARROLLAN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La incorporación de los derechos fundamentales a las operaciones de mantenimiento de la paz se ha producido como consecuencia de la adaptación de las referidas misiones a las necesidades derivadas de los mandatos que las establecen. Entre las operaciones de mantenimiento de la paz que han abordado el tema de los derechos fundamentales podemos destacar: la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE), la Misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Kosovo, la Misión de Observadores de la Unión Europea en Georgia¹⁹, entre otras.

Al respecto, se debe indicar que la forma en que han sido incorporados los derechos humanos, y el alcance que se le ha dado en el respectivo mandato, varía de una a otra operación de mantenimiento de la paz, principalmente ante la necesidad de adaptarse a las circunstancias de cada caso en concreto. De esta manera, la diversidad de mandatos que se asignan a las operaciones de mantenimiento de la paz ha generado, a su vez, una gran variedad de aspectos sobre los derechos fundamentales, que se integran en cada uno de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz²⁰.

Así, es posible encontrarse frente a mandatos que abordan incidentalmente los derechos fundamentales, mandatos específicos de alcance promocional de los derechos fundamentales, mandatos que abordan específicamente el respeto de derechos fundamentales relativos a la actividad de policía y al sistema penitenciario, y mandatos de alcance general en el ámbito de los derechos fundamentales.

2.1 Los mandatos que abordan incidentalmente los derechos fundamentales

En esta categoría de mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz es posible contemplar aquellas operaciones que careciendo de un mandato específico

¹⁹ Respecto del conflicto en Georgia, y de la complejidad de desplegar operaciones de mantenimiento de la paz, para contribuir a restablecer la paz y seguridad en aquel país, se puede consultar Antonio Manrique de Luna, "Der Konflikt in der Separatistenregion von Südossetien (Georgien)", BOFAXE, núm. 325D, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), 2008.

²⁰ Véase Naciones Unidas, "Una Agenda para la paz", 17 de junio de 1992, párr. 55.

de derechos fundamentales, asignan a la operación de mantenimiento de la paz funciones de naturaleza humanitaria, que inciden directamente sobre el disfrute efectivo de los derechos fundamentales. De este modo, dentro de esta categoría se han contemplado aquellos mandatos relativos a la repatriación de la población, al reasentamiento de los refugiados y a la participación en los procesos electorales. Este tipo de mandato es posible encontrarlo en la “operación de mantenimiento de la paz” que la Comunidad de Estados Independientes desplegó en Abjasia (Georgia)²¹, en donde se le atribuyó a dicha operación, garantizar el respeto de los derechos de los refugiados y de las personas desplazadas a regresar voluntariamente a sus lugares de residencia anterior al conflicto. Respecto de la referida operación se debe señalar que con el rebrote del conflicto en Georgia a raíz de las actividades militares en Osetia del Sur, dicha operación ha sido señalada de vulnerar el principio de imparcialidad, en la medida en que se le ha acusado de contribuir con los rebeldes de Osetia.

2.2 Los mandatos específicos de alcance promocional de los derechos fundamentales

A través de este mandato, las operaciones de mantenimiento de la paz han realizado actividades de difusión, enseñanza y capacitación en el ámbito de los derechos fundamentales. Al respecto, se debe señalar que el rol que puedan desempeñar dichas organizaciones en esta materia es trascendental, ya que a través de éste se genera una nueva conciencia en la población respecto de los conflictos y de sus efectos negativos. De esta manera, se trata de evitar que las vulneraciones de los derechos humanos se repitan.

Un caso de este tipo de mandato es el que se estableció en la Misión de la OSCE en Kosovo²², en virtud del cual se le encomendó promover el respeto de los derechos fundamentales entre la población local para que de esta manera contribuyera a crear una cultura al respecto²³. También se le encargó preparar a la población civil para que incremente sus actividades en pro de la defensa de los derechos humanos. Finalmente, se le asignó la tarea de efectuar una serie de programas de educación en el ámbito de los derechos fundamentales. En virtud de ello, en el 2004, dicha operación de mantenimiento de la paz realizó una serie de campañas de educación en derechos fundamentales en las escuelas primarias de Kosovo, con la finalidad de inculcar a los niños kosovares el respeto de tales derechos²⁴.

²¹ Véase Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación en Abjasia (Georgia). Documento S/1994/732, del 12 de julio de 1994; Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación en Abjasia (Georgia). Documento S/1998/647/Add.1, del 28 de julio de 1998.

²² La Misión de la OSCE en Kosovo fue establecida por el Consejo Permanente de la OSCE, a través de la Decisión 305, del 1 de julio de 1999. Es oportuno señalar que ella se estableció en los términos de la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1244 (1999), del 10 de junio.

²³ Para brindar una protección en contra de la discriminación, la OSCE está aplicando en Kosovo estándares internacionales y europeos que le permiten combatir dicho aspecto. Véase OSCE, “Non discrimination”, En: www.osce.org/kosovo/human_rights/non_discrimination.php3 (7.2007).

²⁴ OSCE, “Human rights promotion”, En: www.osce.org/kosovo/human_rights/promotion.php3 (7.2007)

2.3 Los mandatos específicos sobre el respeto de los derechos fundamentales relativos a la actividad de policía y al sistema penitenciario

Las operaciones de mantenimiento de la paz a las que se les ha encomendado este tipo de mandato son aquellas que supervisan la actividad de las autoridades policiales y el funcionamiento del sistema penitenciario en cuanto a su vinculación con el respeto de los derechos fundamentales. Una característica propia de las operaciones de mantenimiento de la paz que realizan sus actividades según este tipo de mandato es la naturaleza mixta de las actividades que llevan a cabo, ya que asumen funciones relacionadas con la investigación y supervisión de la actividad policial o de las instituciones penitenciarias, junto con elementos promocionales conectados esencialmente con la definición de programas de formación de los cuerpos de policía y de los funcionarios penitenciarios.

Entre las operaciones de mantenimiento de la paz de las organizaciones regionales que han actuado con base en este tipo de mandato, se debe destacar la actuación de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE). Respecto de tal misión se puede señalar que el mandato que la estableció le encomendó capacitar a los servicios policiales de Bosnia y Herzegovina para que actúen de forma profesional y de acuerdo con la legislación y la normativa pertinente, y para que posean la integridad, los conocimientos y los medios para realizar sus funciones de forma transparente y sin parcialidad política o étnica, etc.²⁵.

2.4 Los mandatos de alcance general en el ámbito de los derechos fundamentales

Las operaciones de mantenimiento de la paz que actúen en virtud de este tipo de mandato realizan una actuación autónoma y de alcance general que incluye tanto funciones promocionales como de protección de los derechos fundamentales. Así, el mandato que estableció la Misión de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa que fue desplegada en Georgia era una operación de mantenimiento de la paz de alcance general en el ámbito de los derechos fundamentales, dado que se le encomendaba a dicha operación realizar actividades de promoción de los derechos y de las libertades fundamentales, supervisión de la actuación de las fuerzas colectivas de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes, y control del desplazamiento de las personas en la frontera entre Georgia y la República Rusa de Chechenia, entre otras actividades.

²⁵ La Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE) fue creada por el Consejo de la Unión Europea el 11 de marzo de 2002, a través de la Acción Común 2002/210/PESC. Posteriormente, fue reconocida a través de la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1396 (2002), del 5 de marzo. Así mismo, se puede consultar el Documento S/PRST/202/33, del 12 de diciembre de 2002.

CONCLUSIÓN

Las operaciones de mantenimiento de la paz originalmente respondieron a un modelo universal dirigido por las Naciones Unidas con la finalidad de garantizar la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, los cambios producidos en el escenario internacional han planteado la necesidad de hacerse cargo de una serie de nuevos roles y desafíos que le permitan asumir una protección eficaz de los derechos fundamentales de las personas. Para lograr tal objetivo, es preciso que las operaciones de mantenimiento de la paz sean establecidas con el consentimiento del Estado en cuyo territorio van a desplegarse, y que el mandato a partir del cual se constituye dicha operación de paz sea fruto del consenso entre las partes que anteriormente se encontraban en conflicto y el tercero que desplegará el contingente militar o civil que constituye la operación de mantenimiento de la paz.

De esta manera, los terceros que asumirán la realización de una operación de mantenimiento de la paz que busca custodiar los derechos fundamentales (Naciones Unidas, una o varias organizaciones regionales o los Estados que lideran fuerzas multinacionales), podrán desarrollar una diversidad de mandatos multifuncionales que les permitirá llevar a cabo sus actividades de protección de la población civil y de asistencia humanitaria, entre otras. Sin embargo, ante los nuevos problemas que se van presentando en el escenario internacional como consecuencia de la atomización de los conflictos, el terrorismo, la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en las zonas que han sido afectadas por conflictos, entre otros aspectos, surgirá la necesidad de ir adecuando constantemente los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz a nuevas necesidades que les permitan afrontar de manera idónea los nuevos roles que tengan que asumir para custodiar los derechos fundamentales. De esta manera, la atipicidad de las operaciones de mantenimiento de la paz en la Carta de las Naciones Unidas va a facilitar la realización de estas nuevas actividades que empiezan a llevar a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz para contribuir a frenar la vulneración de los derechos y las libertades fundamentales en aquellas zonas afectadas por el conflicto.

Teniendo en cuenta la amplitud de actividades que se pueden llevar a cabo aduciendo una protección de los derechos fundamentales, resulta esencial que las Naciones Unidas asuman un control real y efectivo de las actividades y funciones que desarrollen en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz, para así custodiar su adecuación a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y a las normas internacionales del derecho internacional de los derechos humanos y, de esta manera, se cuente con un régimen jurídico de ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz en donde se adopten decisiones de manera coherente.

Por su parte, en el ámbito práctico es de gran utilidad establecer una comunicación constante entre las Naciones Unidas, las organizaciones regionales o los Estados que lideran fuerzas multinacionales y las partes en conflicto, para que de esta manera la operación de mantenimiento de la paz pueda cumplir eficaz e

idóneamente el mandato que se le haya encomendado. Igualmente, la capacitación del personal que es desplegado a través de una operación de mantenimiento de la paz es fundamental para evitar que se produzcan vulneraciones de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos de las personas implicadas o afectadas en el conflicto, por lo que resulta necesario conocer sus costumbres, tradiciones, derechos, etc.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

Guillaume, Marc, "Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo". En C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community*, Great Britain, Kluwer Law International, 2002, p. 224.

Mezzalama, Francesco, *Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz*, Ginebra, Organización de las Naciones Unidas, 1995, pp. 11-43.

Rodríguez-Villasante, José (coord.), *Derecho internacional humanitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 340-342.

United Nations, *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*, DPKO, 1 December, 2003, pp. 71-81.

Wippman, David (ed.), *International law and ethnic conflict*, New York, Itaca-Cornell University, 1999.

2. Publicaciones periódicas

Africa Research Bulletin, "Sierra Leone", *Africa Research Bulletin: Political, Social and Cultural Series*, Vol. 35, núm. 2, 20 March, 1998, pp. 12991-12994.

Gómez del Prado, José L., "Operaciones de mantenimiento de la paz. Presencia en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos", *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 2, 1998, pp. 9-88.

Manrique de Luna, Antonio, "Der Konflikt in der Separatistenregion von Südossetien (Georgien)", *BOFAXE*, núm. 325D, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), 2008.

OSCE, "Annual Report 2001 on OSCE Activities", 26 November, 2001.

Oswald, Bruce, "The creation and control of places of protection during United Nations Peace Operations", *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, núm. 844, December, 2001, pp. 1013-1035.

Ruffert, M., "The administration of Kosovo and East-Timor by the International Community", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50, núm. 3, 2001, pp. 613-631.

Stahn, Carsten, "NGO's and international peacekeeping-issues, prospects and lessons learned", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Max Planck Institute, Vol. 61, 2001, pp. 379-402.

3. Jurisprudencia Internacional

CIJ, *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, fallo CIJ. Recueil 1994, p. 6.

Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), Asunto Kupreški , Caso No. IT-95-16-T, párr. 549.

Disposiciones normativas de las Naciones Unidas

Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1497 (2003), del 1 de agosto.

Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1396 (2002), del 5 de marzo.

Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1371(2001), del 26 de septiembre.

Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1244 (1999), del 10 de junio.

4. Disposiciones normativas de las organizaciones regionales

Acción Común del Consejo de la Unión Europea, 2002/210/PESC.

Decisión del Consejo Permanente de la OSCE No. 305, del 1 de julio de 1999.

Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES.1751 (XXX-O/00), del 5 de junio de 2000.

5. Otros documentos

Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, del 3 de mayo de 1994. Documento S/PRES/1994/22.

Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación en Abjasia (Georgia). Documento S/1998/647/Add.1, del 28 de julio de 1998.

Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación en Abjasia (Georgia). Documento S/1994/732, del 12 de julio de 1994.

Naciones Unidas, "Una Agenda para la paz", 17 de junio de 1992.

6. Direcciones electrónicas

OSCE, "Human rights promotion". En: www.osce.org/kosovo/human_rights/promotion.php3 (7.2007).

OSCE, "Non discrimination". En: www.osce.org/kosovo/human_rights/non_discrimination.php3 (7.2007).