

LOS PROCEDIMIENTOS PÚBLICOS ESPECIALES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS Y LAS NUEVAS DIMENSIONES DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Elvira Domínguez*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. PROCEDIMIENTOS PÚBLICOS ESPECIALES Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD. III. INFORMES CARLSSON, CAÍDA DE SREBRENICA Y BRAHIMI. IV. REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

I. INTRODUCCIÓN

Se ha producido en los últimos años un claro cambio en los llamados *procedimientos públicos especiales* que nacen y se desarrollan en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Su origen se halla en la competencia otorgada a la Comisión para estudiar violaciones de derechos humanos y, en concreto para examinar la “información que figura en las comunicaciones consignadas en la lista preparada por el Secretario General de conformidad con la resolución 728 F (XXVIII) del Consejo Económico y Social, de 20 de julio de 1959” así como en la autorización para efectuar “un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos”¹— ejemplificada al referirse específicamente a un tema: la política de discriminación racial y de segregación y la política de apartheid, y a un ámbito espacial: los países y territorios coloniales y dependientes—.

* La casi totalidad de los documentos aquí citados, además de las referencias específicas hechas en notas a pie de página, pueden encontrarse en el sitio de Internet de Naciones Unidas (*Centro de documentación, on line*, consultado en enero de 2001): <http://www.un.org/documents>

© Elvira Domínguez. Todos los derechos reservados.

¹ Resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social, de 6 de junio de 1967: *Cuestión de la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluso la política de discriminación racial y de segregación y la política de apartheid, en todos los países y en particular en los países y territorios coloniales y dependientes*, §2 y 3.

La generosa interpretación dada a la expresión "estudio en profundidad", llevó a la Comisión a la designación de órganos *ad hoc* de investigación, para el estudio de la situación de los derechos humanos en determinados territorios primero (procedimientos públicos especiales de carácter geográfico) y, desde 1980, para el estudio de determinadas violaciones de derechos humanos en cualquier parte del mundo (procedimientos públicos especiales de carácter temático). Progresivamente, se ha llegado a unos procedimientos que, en la práctica, han pasado a desarrollar funciones que van mucho más allá de aquellas para las que fueron concebidos. Los órganos encargados de mandatos temáticos o geográficos, no pueden concebirse ya como meros órganos auxiliares de información de la Comisión de Derechos Humanos.

Así, los procedimientos públicos especiales han pasado a cumplir funciones — no siempre supeditadas a la Comisión de Derechos Humanos— de auténtico control jurídico internacional, de promoción del Derecho Internacional y de protección del individuo por medio de las llamadas “acciones urgentes”, en un principio fundadas en “razones humanitarias”, pero que más adelante empiezan a legitimarse ya por “razones jurídicas”. Protección del individuo que también se traslada al procedimiento ordinario de tramitación de comunicaciones individuales. Si desde el punto de vista sustantivo, es quizá éste el avance más sobresaliente de los realizados en el marco de los procedimientos públicos especiales², lo que se quiere destacar aquí es la evolución del marco institucional en el que estos se desarrollan, en especial, su incipiente relación con el Consejo de Seguridad

II. PROCEDIMIENTOS PÚBLICOS ESPECIALES Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Además de su distinto grado de vinculación con la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Oficina, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, el Consejo de Seguridad también va a influir en el desarrollo de los procedimientos públicos especiales. Tal influencia hay que situarla en el contexto de ampliación de actividades desarrolladas por este órgano con base en los capítulos V y VII de la Carta de Naciones Unidas y que incluye tareas de protección y promoción de los derechos humanos. Fenómeno que forma parte a su vez de la traslación a la práctica del Consejo de la idea de que la paz y seguridad internacionales, de las cuales es garante, son imposibles sin el respeto a los derechos humanos. Así, desde la década de los noventa, el Consejo de Seguridad ha empezado a formular y establecer normas específicas sobre respeto a los derechos humanos —así como

² Esto es, la aplicación efectiva de determinados mecanismos de control y protección de los derechos humanos, por parte de unos órganos cuya acción se pretende fundamentar de forma directa en textos jurídicamente no vinculantes y que suponen una clara limitación a la soberanía de los Estados, al establecerse no sólo prescindiendo del consentimiento estatal, sino también en ocasiones con la oposición expresa del Estado implicado.

sobre elecciones democráticas y labor policial y judicial— en relación con actividades de construcción y mantenimiento de la paz³.

De esta nueva dimensión de la acción de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos se ha criticado la falta de protagonismo del antiguo Centro de Derechos Humanos (hoy Oficina del Alto Comisionado)⁴. Pero lo cierto es que el trabajo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Oficina así como el realizado en el ámbito de los procedimientos públicos especiales empieza a estar muy presente en la actividad del Consejo de Seguridad. El esfuerzo de los relatores, representantes, expertos y grupos de trabajo que conforman el sistema de procedimientos públicos especiales en la búsqueda de la coordinación y eficacia de sus actividades ha contribuido de forma significativa a que esto sea así.

Además de las reivindicaciones de intereses comunes en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, los relatores y grupos de trabajo han dado un paso más, y han propuesto medidas concretas respecto a otros órganos de Naciones Unidas. Por lo que aquí interesa, se ha tratado de hallar un mayor grado de cooperación entre los *procedimientos especiales* con la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, a través del Secretario General. Con este propósito se elevó la solicitud —dirigida al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas— para mantener constantemente informado al Secretario General, y a través de él, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad sobre las actividades que llevan a cabo en el desempeño de sus mandatos. Se solicitó en este punto, que tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, antes de adoptar una decisión o resolución sobre un determinado país, tuviesen en cuenta los informes y actividades relevantes de los relatores/representantes, expertos y grupos de trabajo, así como cualquier otra forma de cooperación necesaria. En sentido contrario, los relatores y grupos de trabajo también expresaron su deseo de recibir a su vez los documentos, tanto de la Asamblea como del Consejo de Seguridad, que pudiesen ser significativos para el

³ Ejemplos de ello lo encontramos en las operaciones desarrolladas en Camboya, El Salvador, Haití, Irak, Kurdistán, Somalia, Mozambique, Angola, Namibia o Yugoslavia. Sobre la evolución de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, ver: BROODY, Reed: "UN Peace-Building and Human Rights", *The Review. International commission of Jurists*, 1994, n° 53, pp. 1-11; ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1996, pp. 47-102; FORSYTHE, David P.: "The UN and Human Rights at Fifty: An Incremental but Incomplete Revolution", *Global Governance*, n° 1, 1995, pp. 297-318, o del mismo autor: *Human Rights and Peace*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1993; RATNER, S.R.: *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*, Nueva York, 1995; REMIRO BROTONS, Antonio [et al.]: *Derecho Internacional*: Madrid: Mc Graw Hill, 1997, pp. 955 y ss.

⁴ Ver: ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "La promoción y protección de los derechos humanos", en DÍEZ DE VELASCO, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 11ª ed., 1999, pp. 285-309, esp. 305 y 306.

desempeño de sus mandatos⁵. Además de este intercambio de información, entre las recomendaciones y conclusiones de la última reunión de expertos, figura la dirigida al Alto Comisionado de Derechos Humanos para que los relatores especiales encargados de mandatos temáticos o geográficos, sean invitados a las operaciones de mantenimiento de paz ya establecidas y que tengan relación con su mandato para hacerles partícipes de su propia experiencia y conocimientos⁶.

En este sentido, el Consejo ha tenido en consideración el trabajo realizado por varios relatores y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la hora de adoptar acciones y resoluciones o de establecer los parámetros de una operación de mantenimiento de la paz⁷. Asimismo, parece

⁵ Las recomendaciones y decisiones en este sentido, se encuentran por primera vez en la tercera reunión de relatores (E/CN.4/1997/3, Anexo, recomendación 4, § 68), introduciéndose para la siguiente reunión la cuestión de la coordinación con el Consejo y la Asamblea entre los puntos del programa (punto 11, doc. E/CN.4/1998/45, Anexo, epígrafe VII dedicado a la "Cooperación con el Secretario General, incluida la coordinación entre el sistema de *procedimientos especiales* y el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, a través del Secretario General", §§ 57 y 58 y Apéndice IV). Tema que vuelve a aparecer en la quinta reunión (E/CN.4/1999/3, de 27 de julio de 1998, Anexo, §§ 43 y 44, y decisión (f), §76), desaparece en la sexta y reencontramos en la séptima [E/CN.4/2001/6, Anexo, § 101 y recomendación (o)].

⁶ Informe de la reunión de relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento, que tuvo lugar en Ginebra del 5 al 9 de junio de 2000, Doc. E/CN.4/2001/6, de 11 de julio de 2000, Anexo, recomendación (o): "La Alta Comisionada para los Derechos Humanos alentará a los miembros del Consejo de Seguridad a que tomen en consideración las recomendaciones de los titulares de los mandatos de procedimientos especiales correspondientes siempre que el Consejo examine el proceso de paz en países o zonas concretos del mundo. Si se crean operaciones de mantenimiento de la paz, hay que invitar a los relatores de los países y a los procedimientos temáticos correspondientes de la Comisión a que pongan a disposición sus conocimientos especializados particulares".

⁷ Esto se comprueba en el creciente número de informes de relatores y expertos presentados ante el Consejo de Seguridad. Podemos citar los siguientes: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Rwanda (S/1994/1157/Add.1 y A/508/Add. 1), el del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la ex-Yugoslavia (S/1994/1252, A/49/641); Informe y adición al informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), la República de Croacia y Bosnia y Herzegovina (S/1999/1000-A/54/396 y Add. 1; S/2000/788-A/55/282 y Corr.1). Otros informes, aunque no redactados por relatores de la Comisión, sino por el Secretario General, darán también cuenta de la actividad llevada a cabo por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, su Oficina y relatores o expertos en el ámbito de países estudiados bajo procedimientos especiales geográficos. Ver informes del Secretario General: sobre la situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales (S/1999/1145-A/54/536; de 16 de noviembre de 1999, § VI; A/54/378-S/1999/994, de 21 de septiembre de 1999, §§ 30 a 34; A/53/1002-S/1999/698, de 20 de junio de 1999, §§ 34 a 39; S/1999/362, de 31 de marzo de 1999, §§ 34 a 37; A/53/695-S/1998/1109, de 23 de noviembre de 1998; §§ 18 a 20 y 54 a 59; A/53/455-S/1998/913, de 2 de octubre de 1998; §§ 42 a 44; S/1998/532, de 19 de junio de 1998, §§ 45 y 46; A/52/826-S/1998/222, de 17 de marzo de 1998, §§ 34 a 39); sobre la Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (S/1999/836, de 20 de julio de 1999, §§ 20 y 46 a 51, S/1999/645, de 4 de junio, §§ 37 a 39); sobre la situación en Rwanda (S/1996/286, de 15 de abril, §§ 23 a 26, S/1999/284, de 16 de marzo de 1999, § 42, S/1996/149, de 29 de febrero de 1996, §§ 10 a 16, S/1994/879, de 2 de julio, §§ 5 a 14, S/1994/680, de 31 de mayo, § 37, S/1995/107, de 6 de febrero de 1995, §§ 9 y 14 a 20, S/1995/457, de 4 de junio de

empezar a instaurarse una práctica de asistencia de relatores y expertos a las reuniones del Consejo de Seguridad. Los ejemplos los encontramos en el debate especial del Consejo de Seguridad, celebrado en enero de 2000, sobre la el proceso de paz en la región de los Grandes Lagos, al que asistió el Sr. Roberto Garretón, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo o, como veremos, en la presentación de informes al Consejo por parte del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados, el Sr. Olara Otunnu.

Otro ejemplo reciente de estrecha cooperación con la actividad del Consejo de Seguridad se halla en el establecimiento por parte del Secretario General, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, en 1999⁸, de una Comisión Internacional de Investigación para el Timor Oriental. Siguiendo el mandato de la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Internacional de Investigación, debía investigar las violaciones de derechos humanos y de Derecho internacional humanitario en Timor Oriental, ocurridas desde enero de 1999 y transmitir su informe, a través de Secretario General, a la Comisión de Derechos Humanos, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad. Por otro lado, en la realización de su trabajo, debía colaborar con la misión conjunta de relatores, también establecida para esta región por la Comisión⁹. Tal cooperación se refleja

1995, §§ 24 a 29), diversos informes del Secretario General sobre la situación en la República Federativa de Yugoslavia, Antigua Yugoslavia y República de Croacia y Bosnia y Herzegovina (S/1999/989, de 17 de septiembre de 1999, §28, S/1999/670, de 11 de junio de 1999, § 45, S/1998/491, de 10 de junio de 1999, § 50, S/1997/1966, de 10 de diciembre de 1997, §§ 16 y 24, S/1997/697, de 8 de septiembre de 1997, §§ 35 y 36, S/1997/468, de 19 de junio de 1997, §§ 33 y 34, S/1997/224, de 14 de marzo, §§ 25 y 26, S/1996/1017, de 9 de diciembre de 1996, § 27, S/1996/1011, Corr.1, de 9 de diciembre de 1996, *passim*, S/1996/820, de 1 de octubre de 1996, §§ 20 y 21, S/1996/460, de 21 de junio de 1996, §§ 27 y 29, S/1996/456, de 21 de junio de 1996, §§ 4 y 18, S/1996/83, de 6 de febrero de 1996, § 31, S/1995/755, de 30 de agosto de 1995, §§ 37 a 45, S/1995/988, de 27 de noviembre de 1995, *passim*); sobre la situación en Burundi (S/1996/660, de 15 de agosto de 1996, §§ 27 a 34, S/1996/335, de 3 de mayo, § 28); sobre la situación en Somalia (S/1997/135, de 17 de febrero, § 32). Menos frecuente es, por el momento, la alusión al trabajo del Alto Comisionado o del realizado en el ámbito de los procedimientos públicos especiales en el texto de las resoluciones del Consejo, aunque las mismas se encuentran en: la resolución 1034 (1995), de 21 de diciembre de 1995, sobre la situación en Bosnia y Herzegovina, § 8; resolución 1160 (1998), de 31 de marzo de 1998, sobre la República Federativa de Yugoslavia, incluido Kosovo, § 16; resolución 1260 (1999), de 20 de agosto de 1999, § 16, sobre la situación en Sierra Leona; resolución 1234 (1999) sobre la situación en la República Democrática del Congo, § 7; o en las resoluciones 1261 (1999), de 25 de agosto de 1999, §§ 4 y 15, y 1314 (2000), de 11 de agosto de 2000, §§ 5 y 10, ambas sobre la cuestión de los niños en conflictos armados.

⁸ Cuarto período especial de sesiones, resolución S-4/1, de 27 de septiembre de 1999, § 6, titulada "La situación de los derechos humanos en Timor Oriental" y hecha suya por el Consejo Económico y Social mediante decisión 1999/293, de 15 de noviembre de 1999.

⁹ Resolución S-4/1 antes citada, por la que se pidió al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, al Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, al Relator Especial sobre la tortura, a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias que realizaran misiones en Timor Oriental y comunicaran sus conclusiones a la comisión en su 56º período de sesiones y, con carácter provisional, a la Asamblea General en su quincuagésimo cuarto período de sesiones (& 7). La misión fue finalmente realizada conjuntamente por la Relatora sobre ejecuciones, Sra. Asma Jahangir, el

claramente en los informes de ambos mandatos, no sólo entre ellos sino también en relación con el personal de mantenimiento de la paz de la Fuerza Internacional en Timor Oriental (INTERFET) y con la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET).¹⁰ Lo mismo puede decirse respecto de la actividad de seguimiento llevada a cabo por la Alta Comisionada de Derechos Humanos¹¹.

Si tenemos en cuenta la casi absoluta falta de comunicación, entre el Consejo de Seguridad, los órganos *ad hoc* encargados de mandatos en el ámbito de los procedimientos públicos especiales¹², y las oficinas sobre el terreno del Alto Comisionado de Derechos Humanos¹³ hasta el año 1998, estos datos indican sin duda un notable avance.

III. INFORMES CARLSSON, CAÍDA DE SREBRENICA Y BRAHIMI

Además de la iniciativa de los relatores, para que se haya llegado a este progresivo establecimiento de un flujo de información y cooperación con el

Relator sobre la tortura, Sir Nigel Rodley y la Relatora sobre violencia contra la mujer, Sra. Radhika Coomaraswamy (del 4 a 10 de noviembre de 1999). Por su lado el Representante del Secretario General sobre la cuestión de desplazados internos realizó su propia misión en febrero de 2000 (cuyos resultados figuran en el informe: E/CN.4/2000/83/Add. 3)

¹⁰ Informe de la Comisión Internacional de Investigación: A/54/726-S/2000/59 e informe de la misión conjunta de relatores: A/54/660.

¹¹ Según mandatos contenidos en la resolución S-4/1, § 7 d). Para el informe de la Alta Comisionada, ver doc. E/CN.4/2000/27. El documento de la Alta Comisionada sobre sus visitas a Darwin (Australia) y Yakarta, del 10 al 13 de septiembre de 1999, preparado para el cuarto período especial de sesiones fue distribuido también en el 56º período de sesiones bajo la signatura E/CN.4/2000/44. En el mismo es también clara la estrecha colaboración con la UNAMET.

¹² Especialmente ilustrativo resulta el Apéndice IV del informe sobre la cuarta reunión de Relatores, donde se informa de diversas reuniones entre el Secretario General y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos (20 de noviembre de 1996); entre el Secretario General, el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los Subsecretarios Generales de Asuntos Políticos para África, Asia, Europa y América Latina y el Presidente de la tercera reunión de relatores (19 y 20 de noviembre de 1996). Según se lee en el informe: "Esas reuniones permitieron comprobar que no existía ningún sistema de transmisión de información entre los servicios de esos altos funcionarios y los expertos independientes. (...) Se considera que esa coordinación corre a cargo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en particular de su oficina de enlace en Nueva York, cuya asistencia se ha apreciado. Ahora bien, en la oficina de Nueva York no se disponía de nuestra reunión, por ejemplo." (E/CN.4/1998/45, Anexo, Apéndice IV, epígrafe II, §11).

¹³ "En cuanto al estudio solicitado al Alto Comisionado sobre la coordinación entre los expertos independientes, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas, por un lado, y las oficinas del Alto Comisionado sobre el terreno, por otro, con miras a la prevención de las violaciones de los derechos humanos, al intercambio de informaciones y al seguimiento de las recomendaciones, no se dispone de ninguna información sobre los progresos realizados, a pesar de la insistencia del Presidente de la reunión. Es de temer, pues, que no se haya hecho nada importante en este sentido. Además, los expertos independientes se habían ofrecido a participar en el estudio, y que nosotros sepamos ninguno de ellos ha sido contactado con tal fin. El estudio es indispensable, si se quiere elaborar y aplicar una política coherente de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. El Presidente espera que el oficial encargado de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos dé aclaraciones al respecto en la cuarta reunión" (E/CN.4/1998/45, Anexo, Apéndice IV epígrafe IV, §§ 25 y 26)

Consejo, han sido decisivos los recientes informes de auto-crítica sobre operaciones de construcción y mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Nos referimos al demolidor "informe *Carlsson*¹⁴", al informe sobre "la caída de Srebrenica"¹⁵ y el informe "*Brahimi*"¹⁶. Tanto en los dos primeros, referidos a actividades concretas y pasadas de Naciones Unidas, como en el último, de carácter general y con proyección futura, aparece la necesidad de integrar el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en las operaciones de paz, recomendándose la financiación de sus actividades sobre el terreno con cargo al presupuesto de estas últimas¹⁷.

En concreto y por lo que aquí interesa, la falta de cooperación entre el trabajo realizado en el ámbito de los procedimientos públicos especiales y las operaciones de paz, aparece como uno de los motivos que hicieron fracasar a las Naciones Unidas para prevenir el genocidio en Rwanda en 1994 y para proteger a los habitantes de Srebrenica (Bosnia y Herzegovina en 1995), ya sea por falta absoluta de comunicación o por la inadecuada o insuficiente atención dada a los datos contenidos en los informes correspondientes de los distintos procedimientos implicados¹⁸.

¹⁴ Informe relativo a la investigación independiente sobre las actividades de Naciones Unidas en Rwanda entre octubre de 1993 y julio de 1994 (Doc. S/1999/1257). Sobre el establecimiento del mandato, ver también: S/1994/339 y S/1999/340. Hasta el día 14 de abril de 2000, el Consejo de Seguridad no se reunió expresamente para la presentación y debate del informe. Para un resumen de las declaraciones de los distintos representantes gubernamentales, ver: comunicado de prensa SC/6843, de 14 de abril de 2000.

¹⁵ Doc. A/54/549. Este informe responde al mandato de la Asamblea General contenido en su Resolución 53/35, de 30 de noviembre de 1998, § 18, en el que la Asamblea General "*Requests the Secretary-General to provide, by 1 September 1999, a comprehensive report, including an assessment, on the events dating from the establishment of the safe area of Srebrenica on 16 April 1993 under Security Council resolution 819 (1993) of 16 April 1993, which was followed by the establishment of other safe areas, until the endorsement of the Peace Agreement by the Security Council under resolution 1031 (1995) of 15 December 1995, bearing in mind the relevant decisions of the Security Council and the proceedings of the International Tribunal in this respect, and encourages Member States and others concerned to provide relevant information*".

¹⁶ A/55/305-S/2000/809. El Secretario General estableció un Grupo de alto nivel, presidido por el Sr. Lakhda *Brahimi*, antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, para que examinara a fondo las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad y formulara un conjunto claro de recomendaciones específicas, concretas y prácticas. Este informe, mucho más moderado que el informe *Carlsson*, parece realizado precisamente para "olvidar" este último. De hecho, nos parece claro que cuando el Secretario General, lo califica de "franco pero equilibrado", con recomendaciones "de vasto alcance, pero sensatas y prácticas", hace alusión indirecta a la falta de estas cualidades en el informe *Carlsson*. Ver: "Cartas idénticas de fecha 21 de agosto de 2000 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General", incluidas en el documento arriba mencionado. De hecho, este informe sólo alude una vez al Informe *Carlsson*, y lo hace en sentido negativo (&& 62 y 63).

¹⁷ Ver: Informe *Brahimi*, §§ 41, 45, 65-75, 199, 200, 225, 244 y 245; Anexo III (Resumen de recomendaciones) recomendación 19, Informe *Carlsson*, recomendaciones 8 y 10 y su comentario.

¹⁸ Bajo el punto 2 del informe *Carlsson* (*The inadequacy of UNAMIR'S mandate*), podemos leer: "(...) The mission was apparently not even aware of the disturbing report published only a couple of weeks before by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on Summary and Extrajudicial Executions about the situation in Rwanda (...) That a report of this nature was not

Muy recientemente, el Consejo de Seguridad ha aprobado una resolución destinada específicamente a la implementación de las recomendaciones del informe *Brahimi* resolución [1327 (2000), de 13 de noviembre] Ya anteriormente, aunque no aparecieran expresamente mencionados los 3 informes de investigación sobre las operaciones de paz, algunas de sus recomendaciones habían tenido traslado en las últimas resoluciones del Consejo de Seguridad y estaban presentes en los debates previos a la adopción de las mismas¹⁹. Por otro lado, estos informes han sido objeto de debate también en el último período de sesiones de la Asamblea General, lo cual constituía el primer paso para el cumplimiento de una de las recomendaciones del Informe *Carlsson*²⁰: aprovechar la oportunidad de la Asamblea del Milenio, para redefinir y mejorar el papel de las Naciones Unidas en las operaciones de paz a la luz de las "lecciones aprendidas"²¹. Tal y como figura en la "Declaración del Milenio"²², se encomienda a la Asamblea General a tomar en consideración las recomendaciones

taken into account in the midst of planning a large United Nations peacekeeping presence in Rwanda shows a serious lack of coordination on the part of the United Nations organs concerned. Indeed, Dallaire [*responsable de UNAMIR*] informed the Inquiry that, had there been more depth in the political assessment and had he been aware of the report, he would have reconsidered the force level recommendation by the reconnaissance mission. *The responsibility for this oversight in the planning of UNAMIR lies with the parts of the UN Secretariat concerned, in particular the Center for Human Rights*". Y, más adelante (punto 5.b): "(...) Given the conclusions of the human rights reports of 1993, the risk of a genocide could not be disregarded in the deteriorating security situation of 1994. It should also be said that soon after the massacres started, the RPF, in a statement dated 13 April, did identify what was happening as a genocide". Del mismo modo, el informe sobre la "caída de Srebrenica", además de referirse al trabajo del relator especial, sus informes y su inadecuada comprensión, incluye el siguiente testimonio: "The Special Rapporteur for human rights, Mr. Mazowiecki, also reacted with concern, noting during a press conference held on the same day, that "not a single word" had been said about Zepa at the London meeting. He added that the human rights investigation about the fall of Srebrenica had thus far revealed violations of a «generally barbaric nature». One week later, Mr. Mazowiecki resigned. He wrote to the Secretary-General: «Events in recent weeks in Bosnia and Herzegovina, and above all the fact that the United Nations has allowed Srebrenica and Zepa to fall, along with the horrendous tragedy which has beset the population of those 'safe havens' guaranteed by international agreements, oblige me to state that I do not see any possibility of continuing the mandate of Special Rapporteur entrusted to me by the Commission on Human Rights.» Mr. Mazowiecki went on to state: «Human rights violations continue blatantly. There are constant blockages of the delivery of humanitarian aid. The civilian population is shelled remorselessly and the 'blue helmets' and representatives of humanitarian organizations are dying. Crimes have been committed with swiftness and brutality and by contrast the response of the international community has been slow and ineffectual.»" (§ 408)

¹⁹ Ciñéndonos a las resoluciones temáticas recientemente adoptadas (ver *infra*) esto se aprecia claramente en el debate previo a la adopción de la resolución 1296 (2000) (para el resumen de las intervenciones, puede consultarse el comunicado de prensa SC/6847, de 19 de abril de 2000, donde aparece en varias ocasiones la alusión a los informes sobre Rwanda y Srebrenica) y en el propio contenido de la resolución cuando se refiere a la claridad de los mandatos o a la preparación del personal. Lo mismo puede decirse de la Resolución 1308 (2000). La alusión directa al informe *Brahimi* sí aparece en la Resolución 1318 (2000), §4.

²⁰ Ver recomendación nº 2 del Informe *Carlsson*.

²¹ Para el resumen de los debates en el seno de la Asamblea General, relativos a estos informes, pueden consultarse, entre otros los comunicados de prensa GA/9788, de 17 de octubre de 2000 y GA/9789, de 18 de octubre de 2000, GA/3393, de 6 de octubre de 2000

²² Resolución de la Asamblea General 55/2, de 8 de septiembre de 2000.

del Informe *Brahimi* de forma expeditiva²³. Sin embargo, a pesar de la buena acogida del informe y del amplio acuerdo sobre la necesidad de la puesta en práctica de sus recomendaciones, hubo serias discrepancias en el seno del Quinto Comité de la Asamblea General para la aprobación de una partida presupuestaria para tal fin²⁴. Finalmente, tal partida presupuestaria fue aprobada por el pleno de la Asamblea General el 23 de diciembre de 2000 (resolución 55/238)²⁵ con cargo al presupuesto regular de Naciones Unidas (419.200 de dólares) y principalmente, al presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz (9, 19 millones de dólares).

En cualquier caso, al cierre de redacción de esta nota, no se había aprobado ninguna medida especialmente relevante respecto de los procedimientos públicos especiales, estaba incluida entre las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Seguridad, sobre la base del documento elaborado por el Secretario General sobre la implementación del informe *Brahimi*²⁶ [Resolución del Consejo de Seguridad 1327 (2000), de 13 de noviembre].

Fuera del ámbito del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, entre las propuestas de la última reunión de relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento (Ginebra, 5-9 de junio de 2000), figura la de *seguir examinando* las recomendaciones del Informe *Carlsson*²⁷.

Finalmente queremos destacar que, desde el punto de vista orgánico, el hecho de que la Oficina del Alto Comisionado forme parte de los cuatro comités ejecutivos de tipo sectorial establecidos por el plan inicial de reforma del Secretario General también coadyuva a hacer realidad la mayor comunicación e intercambio de información entre el Consejo de Seguridad y todos los órganos encargados de derechos humanos en general y la actividad desarrollada en el marco de los procedimientos públicos especiales, en particular²⁸. Otro logro en

²³ *Ibid.* § 9. El Secretario General elaboró a su vez un informe ampliando la información sobre las medidas a adoptar y los plazos previstos para ello (doc. A/55/502), así como sobre las necesidades financieras (doc. A/55/507 y add. 1).

²⁴ Las discusiones vienen resumidas en los comunicados de prensa (todos relativos al 55º período de sesiones de la Asamblea General): GA/AB/3414, de 27 de noviembre; GA/PK/169, de 4 de diciembre; GA/SPD/207, de 6 de diciembre; GA/AB/3420, de 13 de diciembre; y GA/AB/3421, de 14 de diciembre.

²⁵ Tras su aprobación el día antes por parte del Quinto Comité. Una buena parte de las discusiones en el seno de este Comité giraron en torno a la presentación del informe sobre necesidades presupuestarias por parte del Secretario General, fuera de plazo (doc. A/55/507 antes citado), tal como se refleja en el propio texto de la Resolución finalmente aprobada por la Asamblea General, recordando al Secretario General las normas sobre presentación de propuestas presupuestarias.

²⁶ Doc. S/2000/1081, especialmente, §§ 10; 27-29; 42-63; 70; 97; 101; 128; y 144 y 145-

²⁷ E/CN.4/2001/5, §101.

²⁸ Recordemos que el ente principal de Secretaría en materia de derechos humanos lo había constituido, desde 1982, el Centro de Derechos Humanos. Tras la creación del Alto Comisionado de Derechos Humanos, la Oficina de ésta última y el Centro pasaron a coexistir, situándose este último bajo la supervisión general de la primera. Esto será así hasta que, dentro del cuadro de

este sentido se produjo el 5 de noviembre de 1999, cuando la actual Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson y el Subsecretario General para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Bernard Miyet, acordaron un *Memorandum entendimiento entre la Oficina del Alto Comisionado y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, fijando las distintas áreas y métodos de cooperación entre ambos entes²⁹.

IV. REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

Mención aparte merece el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados quien posee una relación sin precedentes entre un procedimiento público especial y el Consejo de Seguridad, sobre todo si tenemos en cuenta su carácter temático.

Es ya en gran parte mérito del Representante Especial que el Consejo de Seguridad haya incluido en su agenda la problemática de los niños en conflictos armados y que haya aprobado la primera resolución de toda su historia de carácter temático y no relacionada con un área geográfica o conflicto concreto.

reformas emprendidas por el Secretario General Kofi Annan en materia de derechos humanos y de acuerdo con el programa de reforma de las Naciones Unidas, desde el 15 de septiembre 1997, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos se han consolidado una sola dependencia, la actual Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También en el ámbito de esta reforma se procedió a la reorganización de programa de la Secretaría en torno a cinco esferas que abarcaban todos los departamentos, programas y fondos de Naciones Unidas (paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, cooperación para el desarrollo, asuntos humanitarios y derechos humanos). Si bien se crearon Comités Ejecutivos para las cuatro primeras áreas, los derechos humanos quedaron como esfera transversal que abarcaba a todas las demás, de forma que la Oficina del Alto Comisionado forma parte de los cuatro comités ejecutivos. Ver: Docs. A/51/829, secc. A y A/52/584 10 de noviembre de 1997, *Nota de Secretaría. Reforma de las Naciones Unidas: Medidas y Propuestas*, § 28. Sobre la consolidación de la Oficina del Alto Comisionado y el Centro de Derechos Humanos en una sola dependencia, ver: Informe del Secretario General a la Asamblea General, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, Doc. A/51/950, de 14 de julio de 1997, esp. §§. 79, 197 y 198, tras los que se adopta la "Medida 14", para la consolidación de ambas dependencias, y se crea el Alto Comisionado Adjunto para prestar asistencia y apoyo administrativo a la Alta Comisionada y estar al frente de la Oficina en ausencia de ésta. En lo que concierne a la reestructuración del Centro de Derechos Humanos y las funciones asignadas a la Oficina del Alto Comisionado, ver los documentos del Secretario General: ST/SGB/1997/5, ST/SGB/1997/10, de 15 de septiembre de 1997 y A/C.5/50/71. Sobre la competencia del Secretario General para adoptar tal medida, ver: *Nota de Secretaría. Reforma de Naciones Unidas: Medidas y Propuestas*, doc. A/52/584, de 10 de noviembre de 1997, §. 24.

²⁹ Aclarando que estos serán modificados cuando sea necesario anunciando la revisión del *Memorandum* para un año después, aunque en el momento de cerrar la redacción de estas páginas (enero de 2001), carecemos de noticias sobre tal revisión. Las áreas y métodos de cooperación que aparecen en el anexo del *Memorandum* se dividen en los siguientes grupos: A. Programación, diseño y establecimiento de los componentes de derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz; B. Acuerdos institucional relativos a los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz; C. Informes y declaraciones públicas; D. Financiación y administración; E. Formación en derechos humanos para el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz; F. Intercambio de información; G. Actividades conjuntas

Efectivamente, el 25 de agosto de 1999, el Consejo de Seguridad aprobaba la resolución 1261 (1999) sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados, reafirmada por la Resolución 1314 (2000), de 11 de agosto de 2000³⁰. A partir de ese momento, el Representante Especial ha hecho uno de sus objetivos el cumplimiento de esta resolución, tanto por parte del Consejo de Seguridad, como de otros órganos de Naciones Unidas —especialmente la Comisión de Derechos Humanos y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos³¹— los organismos especializados, los Estados partes y todas las demás partes involucradas en los conflictos.

Parte del trabajo del Representante Especial ha estado dirigida a que todos los informes del Secretario General sobre temas relevantes o situaciones geográficas, incluyeran la perspectiva de la protección de los niños. El Consejo, apreciando tal información solicitó, mediante la resolución 1261 citada, que el Secretario General le informase sobre los múltiples aspectos que afectan al problema de los niños en conflictos armados, y que señalase a su atención recomendaciones específicas. El informe, debatido por el Consejo de Seguridad el 26 de julio de 2000³², fue presentado por el Sr. Olara Otunnu, quien dirigió directamente sus recomendaciones al Consejo.

La adopción de esta resolución supone también el aval y puesta en práctica de recomendaciones realizadas por el Representante Especial y contenidas en sus informes presentados a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos³³. Entre ellas, la proposición de que la protección, derechos y bienestar de los niños fuesen explícitamente incluidos como una prioridad en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y de la conveniencia de crear la figura de asesores de protección de menores que, se ha materializado, además de

³⁰ Aunque esto parece haber abierto la posibilidad de otras resoluciones de la misma índole en el futuro del Consejo de Seguridad, como lo demuestra la adopción de las resoluciones: 1269 (1999), de 19 de octubre, sobre la adopción de medidas destinadas a eliminar el terrorismo internacional; 1265 (1999), de 17 de septiembre y 1296 (2000), de 19 de abril, sobre la protección de civiles en conflictos armados (especialmente niños, mujeres y otros grupos vulnerables; 1308 (2000), de 17 de julio, sobre la cuestión del VIH/SIDA; 1318 (2000) de 7 de septiembre, dirigida a garantizar la eficacia de la función del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales [hay que señalar que, aunque dirigidas a cualquier Estado, las dos últimas resoluciones citadas están particularmente destinadas al continente africano]; y la resolución 1325 (2000), de 31 de octubre, sobre la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad. En cualquier caso, no todos los Estados parecen de acuerdo con esta ampliación de materias a tratar por el Consejo como lo refleja la intervención paquistaní o del gobierno cubano durante el último período de sesiones de la Asamblea General (ver comunicado de prensa GA/9789, de 18 de octubre de 2000 y comunicado de prensa GA/AB/3421, de 14 de diciembre, respectivamente).

³¹ Ver especialmente, el informe del Representante Especial: E/CN.4/2000/71, §§ 98-118.

³² Doc. A/55/163-S/2000/712, de 19 de julio de 2000.

³³ Disponibles en la base de datos de órganos creados por la Carta del sitio de Internet del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (*on line*, consultado en enero de 2001): <http://www.unhchr.ch>. Los discursos del Representante especial y sus informes están asimismo disponibles en el sitio de Internet (*on line*, consultado en enero de 2001): <http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/freports.htm>

figurar en la resolución 1261³⁴, en la creación de dos mandatos de protección de menores en las operaciones de Naciones Unidas actualmente existentes en Sierra Leona y la República Democrática del Congo³⁵.

La formación adecuada en materia de protección de niños y mujeres para el personal civil y militar de las operaciones de construcción y mantenimiento de la paz son otra de las recomendaciones que han hallado aval mediante la tan citada resolución, en la que se solicita al Secretario General que garantice este objetivo³⁶.

* * *

La penetración institucional de las cuestiones relativas a derechos humanos en todas las esferas de actividad de la Organización de Naciones Unidas, parece estar dando por lo tanto frutos interesantes a escala material en el seno del Consejo de Seguridad. Aquí se han señalado especialmente, las nuevas relaciones que se producen entre procedimientos públicos especiales y este órgano, así como los lazos de cooperación que se vislumbran con toda la actividad coordinada por la figura del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ello puede suponer sin duda un notable refuerzo mutuo para la eficacia de los procedimientos públicos especiales y de las operaciones de mantenimiento de la paz. Respecto a los primeros, el hecho de que los informes de los órganos *ad hoc* de investigación sean debatidos en el Consejo de Seguridad, que éste haya iniciado la adopción de resoluciones de carácter temático de ámbito geográfico universal y coincidente con los ámbitos materiales de los procedimientos públicos especiales, supone ya un notable avance para unos mecanismos cuya eficacia se basa esencialmente en la publicidad de sus acciones³⁷. Asimismo, la asistencia por parte de relatores/expertos/representantes y grupos de trabajo, a sesiones del Consejo de Seguridad, en la medida en que esta práctica se desarrolle y consolide, facilitará su labor de investigación al tomar conocimiento de los controles e investigaciones realizados sobre los mismos territorios en el seno del Consejo de Seguridad y evitará incoherencias en las acciones de los distintos órganos de Naciones Unidas.

³⁴ Los términos de referencia del mandato de estos asesores así como las cualificaciones exigidas, fueron redactadas por la Oficina del Representante Especial junto a UNICEF y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (15 de marzo de 2000) y pueden consultarse en el sitio de Internet del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados (*on line*, consultada en enero de 2001): <http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/fcpa.htm>

³⁵ Ver: resoluciones del Consejo de Seguridad 1260 (1999), de 20 de agosto, sobre la situación en Sierra Leona, especialmente § 6 y resolución 1279 (1999), de 30 de noviembre de 1999, sobre la situación en la República Democrática del Congo, § 4.

³⁶ Propuestas que también fueron estudiadas y recomendadas por parte del conjunto de relatores. Ver, en particular: Doc. E/CN.4/1998/45, Anexo, Apéndice IV, epígrafe II, § 13) y que recomendaciones de los informes *Brahimi*, *Carlsson* y "caída de *Srebrenica*". Ver también la resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000), de 31 de octubre.

³⁷ Hasta ahora, muchos de los procedimientos públicos especiales existentes también han visto robustecida la publicidad de su trabajo, en el seno de la propia Organización, a través de la Subcomisión y principalmente de la Asamblea General.

Por lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz, habrá que esperar a la implementación de las recomendaciones del *Informe Brahimi*, para poder valorar sus efectos beneficiosos. Por el momento, resulta esperanzador la rapidez con la que, dos meses después de la presentación pública de este informe, se ha producido la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad sobre la materia y poco más tarde, la aprobación de una partida presupuestaria destinada a tal fin por parte de la Asamblea General.