

TESIS DOCTORAL

2019

**DERECHOS HUMANOS Y CUESTIONES DE GÉNERO EN LAS OPERACIONES DE  
MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: DOS ESTUDIOS DE  
CASO, KOSOVO Y SUDÁN DEL SUR**

**MARÍA AVELLO MARTÍNEZ**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIRECTORA DE LA TESIS**

**Dra. MARÍA CARMEN QUESADA ALCALÁ**

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

FACULTAD DE DERECHO

UNED

**DERECHOS HUMANOS Y CUESTIONES DE GÉNERO EN LAS OPERACIONES DE  
MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: DOS ESTUDIOS DE  
CASO, KOSOVO Y SUDÁN DEL SUR**

Autora

**MARÍA AVELLO MARTÍNEZ**

Directora de la tesis

**Dra. MARÍA CARMEN QUESADA ALCALÁ**

*A mi madre, por darme la vida y estar siempre ahí.*

*A mi padre, por enseñarme a pensar.*

*A mis hermanos, por ser compañía en el camino.*

*A Xelu, por quererme como soy.*

*A Nora y Mael, por hacerme mejor.*

*Escribir ye enterrar  
preguntas na cabeza.*

*Xosé Anxelu Gutiérrez Morán*

*El día, un laberinto  
donde sólo tienes la luz  
unos minutos*

*Ida Vitale*

*La guerra no tiene rostro de mujer*

*Svetlana Alexievich*

## AGRADECIMIENTOS

Este apartado de la tesis es el último que escribo. Si leo la palabra que lo titula, “agradecimientos”, se me antoja difícil concretar la sensación y emociones que me transmite. Porque he tenido la suerte de estar rodeada en mi vida, desde el primer segundo fuera del vientre materno, de personas que me han dado mucho más de lo que posiblemente pueda devolver. Pero, en aras de lo concreto, me referiré a algunas que han hecho esta tesis posible.

La primera de estas personas es la profesora de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la UNED, Carmen Quesada, mi directora. Para ella va un especial agradecimiento por haber sido el artífice de que este trabajo saliera adelante, por sus consejos, académicos y también personales. La distancia entre donde resido, Arabia Saudí y Madrid no ha sido nunca un impedimento para intercambiar ideas, dudas y angustias, gracias a su disposición e imbatible optimismo. También he de incluir a la profesora Ruth Abril, por su paciencia y disponibilidad para hablar e intercambiar su conocimiento del tema conmigo, desde la distancia. A la catedrática Concepción Escobar y al Departamento de Derecho Internacional Público de la UNED, por haber aceptado compartir este viaje académico conmigo, cuando una ya pensaba que se le había pasado el tren.

También quiero mencionar a mi universidad de origen, donde me licencié, la de Oviedo y su Facultad de Derecho, donde se despertó mi interés por el Derecho Internacional sin el cual esta tesis no habría existido nunca. Paz Andrés supo plantar ese gusanillo que ha crecido y se ha convertido en un camino profesional y vital. Agradezco a Paz y al resto de profesores del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo también el haber podido compartir la experiencia académica cuando regresé a la Universidad para impartir clases no hace tantos años. Esto también contribuyó a que deseara investigar sobre lo vivido.

Con lo vivido me refiero a los años dedicados al trabajo en operaciones de mantenimiento de la paz en Kosovo, en la OSCE, bajo las Naciones Unidas, y luego, a nivel europeo, en la actual República Macedonia del Norte, que han inspirado en parte las preguntas que originan esta tesis. Agradezco a todas aquellas personas que compartieron conmigo esta etapa, intérpretes y compañeros, Sebiha, Emilia, Skelquim, Igor, Nuria, Mónica, Paloma, Gema, Isabel, Beatriz, Víctor, Andrés, Iván, Artur, Sergio, Fernando, Mariluz y algunos más que se me escapan pero que están también ahí.

Y, por último, pero sólo en el orden del texto, agradezco el amor y la entrega de mi marido, Xelu y la paciencia de mis hijos, Nora y Mael, por las horas robadas por este trabajo. También a mis padres, Pilar y José Manuel, mis hermanos, Alejandro, Inés y Marta, que siempre han sido un apoyo y sin los que no me imagino estar en este mundo. Y, cómo no, gracias a las amistades con las que he compartido penas y alegrías en estos años de tesis: Max, Trine, María y Daniel, Idoia y otros que forman la comunidad en la que vivo, KAUST, sin cuya biblioteca tampoco estas páginas habrían existido.

## ÍNDICE

---

LISTA DE ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN	18

### PRIMERA PARTE

#### **CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTEMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL GÉNERO**

1. Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: una evolución en el tiempo	28
1.1.Contexto y definición de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz	33
2. Derechos Humanos y género en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz	42
3. Las Operaciones de mantenimiento de la paz y los Derechos Humanos: un desarrollo progresivo	46
3.1. Un Programa de Paz	48
3.2. La Cumbre y la Declaración Mundial de Viena	50
3.3. El Informe Brahimi	51
3.4. “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos” o <i>In Larger Freedom</i>	56
3.5.Cumbre Mundial de 2005 y la nueva arquitectura para la paz	58
3.6. La Doctrina <i>Capstone</i>	59
3.7. La iniciativa <i>Human Rights Up Front</i> o “Derechos Humanos, Primero”	61

3.8. Evaluación de las operaciones de mantenimiento de la paz: pautas para nuevos retos	65
3.9. Las “resoluciones gemelas” en aras de una “paz sostenible”	72
3.10. <i>Action for peacekeeping</i> o “Acción para el mantenimiento de la paz”, la última iniciativa política en favor de las operaciones de mantenimiento de la paz	74
4. Evolución de las cuestiones de género dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas	79
4.1. Desde 1995 hasta la Resolución 1325 (2000): una vista rápida hacia atrás	80
4.2. La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad: la piedra angular	84
4.3. El refuerzo de la representación y la participación de la mujer en las Operaciones de Mantenimiento de la paz	91
4.3.1. La aparición de los asesores de género: ¿una herramienta del <i>gender mainstreaming</i> en las operaciones de mantenimiento de la paz?	97
4.3.2. La violencia sexual derivada del conflicto y su desarrollo preponderante en el marco de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”	102
4.3.2.1.La Resolución 1820 (2008)	104
4.3.2.2.La Resolución 1888 (2009)	107
4.3.2.3.La Resolución 1960 (2010) y la Resolución 2106 (2013)	110
4.3.2.4.La Resolución 2467 (2019): adaptándose a las nuevas realidades de los conflictos	114
4.3.3. Otros aspectos complementarios en la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”	118

4.4. La política de transversalización de las cuestiones de Derechos Humanos y de género para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU	124
4.4.1. Política de “Derechos Humanos en Misiones Políticas y Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas” (septiembre 2011)	125
4.4.2. Estrategia de Género del Departamento de OMP de las Naciones Unidas (2014-2018)	129
4.4.3. Política de “Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sensibles al género” (febrero 2018)	131
5. Retos y debilidades de las operaciones multidimensionales reforzadas en materia de Derechos Humanos y de género	134
5.1.Las operaciones reforzadas: concepto y evolución	135
5.1.1. Las operaciones reforzadas actuales, la protección de civiles y los retos para el trabajo en Derechos Humanos y en cuestiones de género	144
5.2.La explotación y el abuso sexual en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: concepto y evolución	149
5.2.1. Situación actual de la explotación y el abuso sexual en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.	154
5.2.2. Posibles recomendaciones para la implementación de la política de “tolerancia cero” en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas	160



## **CAPÍTULO II.- LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y EL DERECHO APLICABLE DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y DE GÉNERO**

1. El Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional: su aplicabilidad y contenido en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz desde una perspectiva de Derechos Humanos y de Género 163
  - 1.1. Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: concepto y confluencias 165
  - 1.2. Aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a las operaciones de mantenimiento de la paz 172
  - 1.3. La óptica de género en el Derecho Internacional Humanitario y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos 177
    - 1.3.1. Las cuestiones de género y el Derecho Internacional Humanitario 178
    - 1.3.2. Las cuestiones de género y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW): Derechos Humanos y género al unísono también en situaciones de conflicto 181
      - 1.3.2.1. La Recomendación general N.º 30 y la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” de las Naciones Unidas: dos enfoques complementarios 183
      - 1.3.2.2. El acuerdo entre el Comité de la CEDAW y la Representante del Secretario General para la violencia sexual derivada del conflicto 188
  - 1.4. Las operaciones de mantenimiento de la paz y el Derecho Internacional Penal: responsabilidad penal internacional de las operaciones de mantenimiento de la paz 190

1.4.1. La protección del personal de las operaciones de mantenimiento de la paz	191
1.4.2. La explotación y el abuso sexual por parte del personal de las operaciones de mantenimiento de la paz y la asunción de responsabilidades	195
1.4.2.1. El papel de la jurisdicción penal internacional: oportunidades y desafíos	200
1.4.2.2. La Corte Penal Internacional: competencia para juzgar al personal de las Operaciones de mantenimiento de la paz y reticencias de los Estados	202
1.4.2.3. La Corte Penal Internacional, los posibles tipos delictivos y los retos para su aplicación en el caso de la explotación y el abuso sexual	204
2. Evolución de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz: una base jurídica de actuación	211
2.1. Los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz finalizadas	214
2.1.1. Mandatos iniciales sin perspectiva aparente de Derechos Humanos o de género	215
2.1.2. Mandatos con referencias a los Derechos Humanos y a las cuestiones de género	217
2.1.2.1. Referencias genéricas a los Derechos Humanos: distintas tipologías	222
2.1.2.2. Los Derechos Humanos en el centro del mandato	226
i. Sierra Leona, un ejemplo de los nuevos mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz	228
ii. Derechos Humanos y formas de integración en los mandatos	231
2.1.3. Las extensiones de los mandatos como un instrumento integrador de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género	237
2.2. Las operaciones de mantenimiento de la paz en curso y los mandatos inclusivos	241

2.2.1. Los Derechos Humanos y las cuestiones de género, un objetivo expreso del mandato	243
2.2.1.1.UNMIK en Kosovo: un modelo pionero	244
2.2.1.2.MONUSCO, un mandato integrador	248
2.2.1.3.UNAMID en Sudán: una operación de mantenimiento de la paz “híbrida”	251
2.2.1.4.UNMISS en Sudán del Sur y el refuerzo de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género	256
2.2.1.5.MINUSMA y MINUSCA, casos de buenas prácticas en la integración de los Derechos Humanos y las cuestiones de género en el mandato	259

## **SEGUNDA PARTE**

### **CAPÍTULO III.-EL CASO DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO (UNMIK): UNA ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA PARA TRABAJAR EN DERECHOS HUMANOS Y EN CUESTIONES DE GÉNERO**

1. Antecedentes de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo	272
2. El mandato de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, con especial énfasis en las cuestiones de Derechos Humanos y de género	275
3. La estructura de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo	281
4. Las “Fuerzas de Kosovo”, “ <i>Kosovo Forces</i> ” (KFOR)	287
4.1. Los Derechos Humanos y las cuestiones de género en relación con el mandato de KFOR	291

4.1.1. KFOR y algunos aspectos controvertidos en la ejecución de su mandato en materia de Derechos Humanos y de género	295
4.1.1.1. La protección de las minorías	295
4.1.1.2. La detención	297
4.1.1.3. Tráfico de mujeres y explotación y abuso sexual	300
4.1.2. KFOR y el control jurisdiccional de su actividad	301
5. Las cuestiones de Derechos Humanos y de género en el trabajo de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo: 20 años de actividad	304
5.1. Análisis de la implementación de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género desde 1999 hasta 2008: establecimiento, desarrollo y <i>downscaling</i>	309
5.1.1. La protección de las minorías y algunos factores	310
5.1.1.1. La repatriación o el regreso de las minorías desplazadas	315
5.1.1.2. La elaboración de unos estándares normativos como indicadores del cumplimiento de los objetivos de UNMIK, <i>standards before status</i>	321
5.1.1.3. Los derechos lingüísticos	323
5.1.1.4. La creación de una administración multiétnica	326
5.1.2. Las cuestiones de género: de cuasi invisibles a presentes	327
5.1.3. El problema de las personas desaparecidas	333
5.2. La Administración Provisional de las Naciones Unidas en el nuevo Kosovo independiente, de 2008 hasta la actualidad	336
5.2.1. El “renovado” papel de UNMIK. Nuevos sistemas de control	339
5.2.1.1. UNMIK como asesor de las instituciones kosovares	341

5.2.1.2.UNMIK como garante de la aplicación de las normas internacionales de Derechos Humanos en el sistema universal y regional europeo	342
5.2.1.3.Sistema de control de UNMIK: el Panel Asesor en Derechos Humanos	345
5.2.1.4.Sistema de control de las instituciones: el papel del Ombudsman	348
5.2.2. UNMIK y el trabajo efectivo en Derechos Humanos y en género: amenazas recurrentes	349
5.2.2.1.Las minorías: en un Kosovo independiente, pero sin ser kosovares	350
i. El retorno de las comunidades minoritarias	352
ii. La participación de las comunidades minoritarias en la sociedad kosovar	356
iii. Los derechos lingüísticos	359
5.2.2.2.Las cuestiones de género y su evolución	362
i. La violencia basada en el género en Kosovo y la Administración Provisional de las Naciones Unidas	363
ii. Las acciones de sensibilización sobre cuestiones de género	370

#### **CAPÍTULO IV.- LA OPERACIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS EN SUDÁN DEL SUR (UNMISS). MANDATO MULTIDIMENSIONAL, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO**

1. Antecedentes y evolución de la UNMISS en Sudán del Sur	374
2. El mandato de UNMISS, especialmente en lo que se refiere a Derechos Humanos y a género	

2.1.	El mandato desde 2011 hasta 2014	377
2.2.	El reajuste del mandato desde el año 2014 hasta la actualidad	383
3.	La estructura de UNMISS	388
4.	Seguimiento y evaluación de los objetivos de UNMISS	389
5.	El trabajo realizado en cuestiones de Derechos Humanos y de género	391
5.1.	Metodología de trabajo de la sección de Derechos Humanos de UNMISS	393
5.2.	La colaboración con el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas	395
5.3.	La protección de los civiles	396
5.4.	Asesinatos por razones étnicas	402
5.5.	Detenciones arbitrarias	403
5.6.	Asesoramiento legal y sensibilización en materia de Derechos Humanos	405
5.7.	La protección de la infancia	407
5.8.	Amenazas a la libertad de expresión	411
5.9.	Las cuestiones de género presentes desde los inicios	412
5.9.1.	La violencia sexual derivada del conflicto	415
5.9.2.	La capacitación en materia de género	419
	<b>CONCLUSIONES</b>	422
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	437
	<b>ANEXO: LISTA DE FIGURAS Y TABLAS</b>	482

## LISTA DE ABREVIATURAS

---

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG	Asamblea General
CEDAW	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (siglas en inglés)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CPI	Corte Penal Internacional
DDHH	Derechos Humanos
DFS	Department of Field Support
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DKPO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (siglas en inglés)
DPA	Department of Political Affairs
DPO	Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz (desde Enero 2019)
DPI	Derecho Penal Internacional
IASC	Inter Agency Standing Committee
IUGM	Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
KFOR	Kosovo Forces
MINUCI	United Nations Mission in Côte d'Ivoire
MINUGUA	United Nations Verification Mission in Guatemala
MINUJUSTH	United Nations Mission for Justice Support in Haiti
MINURCA	United Nations Mission in the Central African Republic
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MIPONUH	United Nations Civilian Police Mission in Haiti

MONUA	United Nations Observer Mission in Angola
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
NNUU	Naciones Unidas
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations.
OMP	Operación de mantenimiento de la Paz
ONUB	United Nations Operation in Burundi
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
SEA	Sexual Exploitation and Abuse
SG	Secretario General
SOFA	Status of Forces Agreement
SOMA	Status of Mission Agreement
UNAMID	African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNAVEM III	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (siglas en inglés)
UNCPSG	UN Civilian Police Support Group
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIBH	Misión de las Naciones Unidas en Bosnia&Herzegovina
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka
UNISFA	United Nations Organization Interim Security Force for Abyei
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone
UNOWAS	United Nations Office for West Africa and the Sahel



UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTMIH	United Nations Transition Mission in Haiti

## INTRODUCCIÓN

---

Las operaciones de mantenimiento de la paz nacieron casi al unísono que la Carta de las Naciones Unidas, pero no fueron previstas en ella. A día de hoy, sin embargo, constituyen una de las caras más visibles de la Organización de las Naciones Unidas y han de enfrentarse a retos complejos más allá de vigilar fronteras conflictivas o de monitorizar acuerdos de paz. Ahora, una gran parte de las operaciones existentes suceden en Estados frágiles, con conflictos armados que vuelven a resurgir tras las firmas de acuerdos de paz que no se cumplen; o en Estados donde la presencia de grupos armados de perfil terrorista supone una amenaza para la paz y la seguridad globales. Ha sido la propia Organización mediante el Consejo de Seguridad la que ha ido construyendo una arquitectura para la paz que, en conjunto, ha sido de gran utilidad para la comunidad internacional, pero en la que las operaciones de mantenimiento de la paz no siempre han estado a la altura de lo que de ellas se espera.

Se han estudiado estas operaciones desde una multiplicidad de ángulos, principalmente aquellos destinados a las cuestiones del uso de la fuerza y la responsabilidad internacional. Abundan los trabajos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz (en adelante OMP) y la intervención humanitaria o bien sobre su tipología y su desarrollo específico. También sobre el Derecho Internacional aplicable a estas operaciones y su problemática. Se ha profundizado en la posible impunidad de las tropas que componen estos contingentes uniformados y en las influencias y efectos negativos que ello conlleva para el mantenimiento de la paz. Por último y sin ánimo conclusivo, en los últimos años se ha analizado la cuestión de la responsabilidad de proteger y su desarrollo, especialmente en el caso de las intervenciones armadas cuyo *leit motiv* principal han de ser las violaciones flagrantes de los Derechos Humanos en el Estado objeto de la operación, siempre garantizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a las cuestiones de género en el marco del entorno del Consejo de Seguridad, ha habido investigaciones recientes en relación con la aplicación de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” a las OMP. Sin embargo, la mayoría de los estudios encontrados se limita a analizar la

Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y, dentro de ella, especialmente los aspectos de participación en los procesos de paz o en las operaciones; también se aborda la militarización de éstas y la posible dificultad de implementación de la Agenda en este contexto. Y, por supuesto, también se han ocupado de la violencia sexual y/o derivada del conflicto, que es la que recibe mayor atención.

Pero se puede notar una ausencia de estudios específicos sobre las actividades concretas que llevan a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz en materia de Derechos Humanos y de género; hace falta también profundizar en los vínculos que pueden existir entre los Derechos Humanos y el género en estas operaciones. Ambas cuestiones constituyen el detonante de esta investigación, además de la experiencia profesional directa de la autora en operaciones de mantenimiento de la paz: una, como Asesora de Derechos Humanos para la OSCE-UNMIK en Kosovo en dos ocasiones y otra, como Asesora Legal a la Misión de Policía de la Unión Europea en la República de Macedonia del Norte (EUPOL PROXIMA).

Esta tesis pretende responder a algunas cuestiones que no se han visto reflejadas de manera comprensiva y sistemática en la literatura sobre los Derechos Humanos y las cuestiones de género en el marco de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”- y las operaciones de mantenimiento de la paz. Nos preguntamos de manera esencial en qué consiste el trabajo en Derechos Humanos y en cuestiones de género en estas operaciones de las Naciones Unidas. Para ello nos cuestionamos primero cuál es el hilo conductor entre los Derechos Humanos y las cuestiones de género, partiendo de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Para desarrollar el objeto de la investigación hemos elegido el entorno universal sobre el regional, dado que es el que mayor recorrido ha tenido hasta ahora y el que, de alguna forma, aún sustenta la paz y la seguridad internacionales, aunque las organizaciones regionales, como la Unión Europea y la Unión Africana hayan adquirido una relevancia notable en la última década. Sin duda, también sería preciso abordar en el futuro estas cuestiones desde el ángulo regional que, aunque parezca paradójico, puede haber avanzado más rápidamente en la unión de ambos componentes, Derechos Humanos y cuestiones de género.

Conociendo de primera mano las realidades de la implementación de los Derechos Humanos en una OMP la autora se plantea profundizar en ellas en el entorno de las Naciones Unidas y tratar de ver si hay una línea de evolución y de desarrollo a partir del trabajo que ésta realizó en materia de

Derechos Humanos y de género en Kosovo. Es preciso no olvidar que las operaciones de mantenimiento de la paz se componen principalmente de contingentes uniformados y armados, ejércitos y policía, que tratan de garantizar la seguridad en el territorio en el que intervienen. Estos han de realizar las funciones que les confieran los correspondientes mandatos, pero ante la vivencia directa de la autora de la entrada de las tropas de la OTAN (KFOR) en Kosovo en medio de una noche del caluroso mes de junio macedonio en 1999, algunas preguntas resultaban inevitables: ¿es así como garantizamos la paz y los Derechos Humanos de la población kosovar, con tanques, ametralladoras y soldados? La perspectiva de jurista especializada en Derechos Humanos de la autora no casaba con esta imagen, sino que despertaba la *contradictio in terminis* que pueden suponer las operaciones de mantenimiento de la paz con ejércitos entrenados para un propósito que no necesariamente coincide con el de éstas.

Es evidente que se precisan contingentes uniformados en los territorios en situaciones de postconflicto para poder efectuar las tareas de mantenimiento de la paz, pero también lo es mantener una mirada crítica al respecto. En muchas ocasiones, su presencia abrumadora puede que sólo aporte un miedo inevitable ante el más fuerte; y, si ésta es débil, puede constituirse incluso en blanco de las partes en conflicto. Una apuesta por una transversalización efectiva de los Derechos Humanos y las cuestiones de género en estas operaciones podría quizá constituir un avance y una respuesta a estos retos.

En los años finales del siglo XX las cuestiones de género en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz eran incipientes, con la Resolución 1325 (2000) a punto de ser aprobada, lo que indica que se encontraba prácticamente ausente en los mandatos de las operaciones. Dado el desarrollo en los últimos 19 años de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, nuestro interés era el de intentar buscar vínculos entre, por una parte, el trabajo de género y una nueva orientación menos militarizada y masculinizada de las OMP y, por otra, la relación que las cuestiones de género han de tener con los Derechos Humanos en el marco de estas operaciones.

Algunas de las preguntas que tratamos de responder serían las siguientes: 1) si los Derechos Humanos y las cuestiones de género de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” se encuentran presentes de manera efectiva en el trabajo de las operaciones de mantenimiento de la paz y si es

así, de qué manera y por medio de qué instrumentos; 2) si el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional penal resultan un marco jurídico apropiado para abordar las cuestiones de Derechos Humanos y de género en las OMP; 3) Si la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” contribuye a eliminar algunos de los efectos nocivos de las OMP, como la explotación y el abuso sexual, además de aportar al mantenimiento de la paz del siglo XXI un enfoque más cercano a las poblaciones a las que intenta servir.

Estas preguntas genéricas son la base hipotética que ha configurado nuestro análisis y para abordarlas se ha elegido la metodología de estudios de caso. Las razones para ello estriban en tres factores: 1) permite acercarse al objeto de investigación, el trabajo efectivo en Derechos Humanos y género en las OMP, en un contexto concreto. Los mandatos que establecen los objetivos de cada operación hemos podido estudiarlos en su totalidad respecto a las OMP desde el año 1995. Estos se definen en relación con el contexto concreto de cada operación, con lo que llevar a cabo estudios de caso implica adaptarse a la propia dinámica de las OMP, al analizar situaciones específicas; 2) facilita la elaboración de conclusiones críticas en relación con la realidad que se analiza y que pueden servir para consolidar o poner en cuestión el conocimiento del tema; 3) también permite la profundización en el tema objeto de estudio que, como hemos visto, es de difícil identificación y estudio, por la escasez de fuentes al respecto.

Hemos seleccionado como estudios de caso las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y en Sudán del Sur (UNMISS). Esto se debe a varias razones justificadas: 1) la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) puede considerarse una de las primeras operaciones de mantenimiento de la paz de tipo multidisciplinar, mientras que la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur es la más reciente dentro de este tipo de operación. Se pretende así constatar una posible evolución en el tiempo dentro de las OMP en relación con los componentes de DDHH y de Género. 2) UNMIK en Kosovo cuenta con una Administración Provisional con varios pilares y una fuerza militar bajo el comando de la OTAN, la KFOR. La Misión de NNUU en Sudán del Sur incorpora asimismo una fuerza de intervención militar anexa. Se pretende observar de qué forma estos componentes armados han participado de la estructura multidimensional de las operaciones, introduciendo también las cuestiones de DDHH

y de género en su trabajo. 3) Ambas misiones se han desplegado con posterioridad a conflictos armados internos que han resultado en la creación de dos nuevos Estados. En ambos se dan dificultades para que esta nueva estatalidad pueda considerarse plena y efectiva, en parte por las violaciones de Derechos Humanos que aún se dan en ambos territorios. Se pretende con ello poner de relieve que la acción política efectiva junto a un enfoque rotundo en cuestiones de Derechos Humanos y de género aplicado a estas OMP podrían facilitar la salida a estas situaciones.

Para llegar a tratar de responder las preguntas planteadas, hemos estructurado el análisis abordando los siguientes aspectos, que pueden dividirse en dos partes principales: 1) por un lado, una parte teórica en la que se trata la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz en relación con la incorporación a éstas de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género enmarcadas en la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, junto con algunos de los retos y de las debilidades de estas operaciones multidimensionales; también se incluye un análisis del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional Penal y su aplicación a estas operaciones, especialmente en lo que respecta a los Derechos Humanos y a los temas de género; por último, se estudia la incorporación de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género a los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz; 2) por otro, una parte práctica en la que hemos analizado dos estudios de caso, en Kosovo y en Sudán del Sur, como una forma de poder abordar en detalle el trabajo que se realiza desde la práctica en Derechos Humanos y en género por parte de estas operaciones.

En el *Capítulo I* nos hemos aproximado a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tratando de analizar su evolución, por una parte, desde una visión más clásica de lo que esto implica, con mera observancia de fronteras o de alto el fuego, hasta llegar a las actuales operaciones multidimensionales de carácter integrado que son las que predominan en la arquitectura del mantenimiento de la paz. Para ellos hemos procedido primero a conceptualizarlas, dada la ausencia de una definición propia en la Carta de las Naciones Unidas, para ir después desgranando los distintos esfuerzos, fracasos y logros que éstas han ido experimentando. Se puede quizá afirmar que la historia del mantenimiento de la paz constituye en parte, la *historia* también de las Naciones Unidas y de la guerra y la paz en el planeta. En este transcurrir, insertamos el objeto de nuestro estudio que son, por un lado, los Derechos Humanos y cuándo y de qué forma

estos han ido incorporándose a esta evolución; y, por otro, las cuestiones de género que componen la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

Veremos que los Derechos Humanos se han ido haciendo cada vez más relevantes a la par que las operaciones de mantenimiento de la paz iban adquiriendo más funciones, como *Un Programa de Paz* (1992) o el *Informe Brahimi* (2000) ya destacaban. Analizaremos la relevancia de la llamada *Doctrina Capstone* (2010), que configuró la nueva era de estas operaciones, también en lo que respecta a los Derechos Humanos. Las Naciones Unidas han evaluado su propio proceso en este campo, destacando que las operaciones multidimensionales debían primar el enfoque de Derechos Humanos y la protección de civiles, algo que ha sido impulsado por el anterior Secretario General y su labor continuada por el actual. Veremos las nuevas iniciativas políticas que tratan de *humanizar* el mantenimiento de la paz, colocando a los “Derechos Humanos Al frente” o *Human Rights Up Front* (2013), aunque dotar a éstas de un contenido práctico y efectivo tendrá que ser estudiado una vez haya transcurrido un tiempo prudencial.

Para completar este aspecto evolutivo, hemos de considerar las cuestiones de género. La resolución 1325 del año 2000 es nuestro punto de partida, al ser la primera que introdujo las cuestiones de género en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A ésta le siguen otras resoluciones, incluida la última del mes de abril del presente año 2019, que tratan de desarrollar aspectos concretos de la nutrida resolución 1325 inicial y que configuran la llamada Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Buscamos en estas resoluciones aquello que se prevé en materia de transversalización de género para las operaciones de mantenimiento de la paz, destacando algunos aspectos como la creación de posiciones de expertos específicas para poder realizarla o para proteger a las víctimas de la violencia sexual derivada del conflicto, los asesores de género. Otras cuestiones, como la de la participación femenina en las OMP o en la construcción de la paz, quedan más diluidas en la retórica general de las resoluciones.

La constatación de que finalmente los Derechos Humanos y las cuestiones de género son una parte relevante de las actuales operaciones de mantenimiento de la paz, al menos en el plano teórico, la obtenemos del análisis de las políticas y estrategias que el Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha realizado tanto en materia de Derechos

Humanos como de género. Sin embargo, lo ha hecho a diferentes velocidades y con distintos enfoques, haciendo compleja la incardinación de ambos conceptos y problemáticas. Por último, en este capítulo hemos de mencionar algunos de los retos y de las debilidades que se presentan ante la incorporación de los enfoques de Derechos Humanos y de género en las actuales operaciones multidimensionales integradas, destacando la problemática de las “operaciones reforzadas o robustas” y la explotación y el abuso sexuales por parte de los integrantes de las OMP.

Una vez trazada esta línea evolutiva y algunos de sus momentos emblemáticos, así como sus carencias, el *Capítulo II* establece, en la medida de lo posible, cuál es el Derecho Internacional Público aplicable a las operaciones de mantenimiento de la paz actuales, partiendo de la perspectiva de los Derechos Humanos y del género. Para ello desgranamos, sin ánimo de ser exhaustivos, el Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incorporando algunas de las confluencias posibles y deseables entre ambos, especialmente teniendo en cuenta los estados frágiles y las situaciones actuales en las que se suelen desplegar las operaciones. El hecho de que haya una multiplicidad de instrumentos y de regímenes debe interpretarse de manera favorable y posibilista, abogando por la integración y complementariedad entre ellos. Introducimos también un estudio somero de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de su Recomendación general N.º 30, que permite interpretar las resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” a la luz de un instrumento jurídico universal. Si bien este enfoque es aún novedoso y no ha sido completamente explorado ni incorporado a los mandatos de las OMP, sin duda es relevante y facilitaría el camino para poder disponer de mandatos concretos y efectivos en materia de Derechos Humanos y de género en las OMP.

Para completar este apartado de Derecho aplicable es preciso tener en cuenta el Derecho Penal Internacional y de qué forma este puede ser aplicado a estas operaciones, principalmente para tratar de evitar la impunidad ante conductas posiblemente delictivas. Hemos identificado dos aspectos principales. Uno, el que concierne a la protección de los *peacekeepers* cuando son objeto de ataques contra su persona o sus bienes. Para estos supuestos, el Derecho Penal internacional articula algunas respuestas, pero son escasas y difíciles dada la responsabilidad que detenta el Estado originario de los contingentes militares o policiales para juzgar conductas; a ello también



se le añade la complejidad de que el Estado receptor pueda hacerse cargo de enjuiciar este tipo de comportamientos delictivos. Otro, la problemática de la explotación y los abusos sexuales por parte de los *peacekeepers*. Aquí, veremos que, si bien nada impide que la Corte Penal Internacional juzgue potencialmente a estos en caso de que resulten probadas sus conductas, son muchos los obstáculos que se interponen. Analizaremos así la problemática de impunidad que estos detentan bajo los *SOFA* o los *Memorandum of Understanding* que firman el estado receptor y aquellos que contribuyen con sus tropas.

Por último, además de estudiar el Derecho aplicable a nivel internacional, hemos también de internarnos en el universo de los mandatos de estas operaciones, dado que este es el instrumento jurídico vinculante que las sustenta y las nutre de objetivos. Es en ellos donde trataremos de identificar la evolución de la introducción de los Derechos Humanos y de género desde el año 1995 puesto que, antes de este, no se puede hablar de operaciones multidimensionales debido a la Guerra Fría y el bloqueo existente. En este apartado hemos realizado un análisis cualitativo, pero también cuantitativo que nos permite visualizar de qué forma los Derechos Humanos y las cuestiones de género se han introducido en los mandatos. Para ello hemos utilizado una base de datos propia realizada a partir de los términos Derechos Humanos y género, cuantificando sólo si estos términos aparecían o no. El análisis cualitativo proporciona el complemento a estos gráficos, estableciendo su virtualidad y relevancia. En primer lugar, hemos procedido a revisar todos los mandatos de las operaciones terminadas hasta diciembre de 2018, así como sus extensiones. En segundo lugar, hemos analizado los mandatos de las actuales OMP que incorporan elementos de Derechos Humanos y de género, destacando aquellos más relevantes o pioneros, como el de MINUSMA en Mali o el de MINUSCA en la República Centroafricana.

Finalmente, el *Capítulo III* y el *Capítulo IV* contienen dos estudios de caso, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, en adelante UNMIK y el caso de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, en adelante UNMISS. Se pretende estudiar el papel de las dos OMP en relación con la integración de los aspectos de DDHH y de género en este contexto de creación de estados, donde este tipo de mandatos pueden presentar retos considerables a su implementación. Nos centraremos en analizar de qué forma los DDHH y las cuestiones de

género se han concebido e implementado en ambas y trataremos de ver los paralelismos y las diferencias, con el fin de establecer unas recomendaciones para futuras operaciones al respecto.

Para realizar este estudio hemos utilizado un conjunto de fuentes, principalmente primarias, de la Organización de las Naciones Unidas. La escasez de estudios que relacionen los Derechos Humanos y el género dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz motivó la elección del método y los materiales bibliográficos. Hemos así recurrido a las resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se incluyen los mandatos de estas operaciones, así como a aquellas que los extienden. También se han analizado los informes del Secretario General que han dado origen a estas operaciones y, especialmente, la totalidad de los correspondientes a las operaciones de Kosovo y de Sudán del Sur, por ser los estudios de caso sobre los que apoyamos la evolución teórica. Asimismo, sin ser exhaustivos, hemos tenido en cuenta algunos casos ante la Corte Penal Internacional y, los textos básicos del Derecho Internacional Humanitario.

Como fuentes secundarias, hemos recurrido a la doctrina, tanto española como internacional, mediante la consulta de monografías y obras colectivas, y de Revistas especializadas; también se han tenido en cuenta informes de las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, de organizaciones no gubernamentales y de *think tank*. Dada la lejanía geográfica de la autora de los centros de investigación habituales, al residir en Arabia Saudí, este trabajo se ha realizado gracias principalmente a la abundante bibliografía que hoy se encuentra disponible en internet. También es preciso hacer constar que en el transcurso de este trabajo de investigación la autora ha realizado una estancia en el Instituto Gutiérrez Mellado de Madrid, además de haber establecido contactos y realizado entrevistas con: la asesora superior de género de las Naciones Unidas en Somalia, Shipra Bose; Charles Hunt, Investigador en el *Social & Global Studies Centre, School of Global, Urban & Social Studies en la Universidad RMIT* en Melbourne, Australia, especializado en cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad internacionales y las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en los temas relacionados con la protección de civiles; Severine Auteserre, Investigadora en operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en África.

## PRIMERA PARTE

## CAPÍTULO I

### EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL GÉNERO

#### 1. Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: una evolución en el tiempo

En el orden internacional actual, la Carta de las Naciones Unidas instauró en su momento el sistema de seguridad internacional vigente, en el que el artículo 2.4. establece la prohibición del uso de la fuerza. Esta prohibición amplia obliga a los Estados a no hacer uso de la amenaza o del uso de la fuerza *contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*<sup>1</sup>.

Sin duda este principio supuso un avance en las relaciones internacionales porque implicaba despojar a los Estados de la capacidad de utilizar la fuerza a su antojo; la Organización de las Naciones Unidas (ONU en adelante), por medio del Consejo de Seguridad, sería a partir de este momento garante de un sistema de seguridad colectiva que, sin haber conseguido la erradicación de los conflictos, al menos impide el regreso al orden anterior a la Segunda Guerra Mundial.

No trataremos aquí de estudiar en profundidad la forma en que se ha interpretado esta prohibición, sino que lo que se pretende es establecer un marco donde insertar el objeto de nuestro estudio, que

---

<sup>1</sup>En relación con el uso de la fuerza en el orden internacional se puede consultar una bibliografía seleccionada. Entre ella hacemos referencia a la siguiente: CARRILLO SALCEDO, J.A., 'Guerra, paz y orden internacional en la Pacem in terris', *Revista de Fomento Social*, n.º. 272, 2013; DIEZ DE VELASCO, M., ESCOBAR FERNÁNDEZ, C. (Redactor), *Instituciones de Derecho Internacional público*, Derecho - Biblioteca Universitaria De Editorial Tecnos, 7 septiembre 2017, 1208 pp.; CARRASCO, C.M., "Problemas actuales sobre la guerra y la paz en el orden internacional contemporáneo/Current Problems on War and Peace in the Contemporary International Order", *Araucaria*, vol. 16, no. 32, 2014, 199 pp.; VACAS FERNÁNDEZ, F., *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Madrid, Marcial Pons, 2005, 328 pp.; TARDIF, E., "Teoría y práctica del uso legítimo de la fuerza en la comunidad internacional: Evolución durante el último siglo y tendencias recientes / Theory and practice of the legitimate use of force in the international community: Evolution over the last century, and recent trends". *Estudios Internacionales*, 44(170), 2013, pp. 81-103.

son las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>2</sup> de las Naciones Unidas. Éstas han de encajarse dentro de este sistema de seguridad colectiva que la Carta de las Naciones Unidas dispone en sus Capítulo V y VII. Según el Capítulo V de la Carta de las Naciones Unidas y su artículo 24<sup>3</sup>, el Consejo de Seguridad se ha convertido en el garante de este sistema, ya que el uso de la fuerza para que sea legítimo ha de ser consentido por el Consejo, que tiene la *responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales*, actuando en nombre de sus miembros. Estos, a su vez y como queda claramente establecido en su artículo 25<sup>4</sup>, han de “*aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad*”.

En este marco, el artículo 39<sup>5</sup> del Capítulo VII de la Carta<sup>6</sup>, profundiza en los propósitos y principios que han de guiar al Consejo de Seguridad en el cumplimiento de esta responsabilidad. Así, en caso de *existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión*

---

<sup>2</sup> Elegiremos este término en lugar del más holístico “operaciones de mantenimiento de la paz” puesto que refleja mejor el objeto de estudio de esta tesis, que son las operaciones de mantenimiento de la paz que suceden a los Acuerdos de Paz en un territorio en conflicto. Sin duda en un futuro habrá que sustituir este enfoque por el que ya la Doctrina Capstone preconizaba, según el cual habríamos de denominar a todas las operaciones bajo el Capítulo VI o VII de la Carta “operaciones de mantenimiento de la paz”. Además, esto último coincide con la nueva estrategia y reestructuración de la arquitectura de las Naciones Unidas para la paz que entró en vigor en enero de 2019. Según esto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pasa a llamarse Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz.

<sup>3</sup>Carta de las Naciones Unidas, 24 octubre 1945, 1 UNTS XVI, Artículo 24:

1. “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.
2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.
3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales”  
<http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>, consultada en septiembre 2018.

<sup>4</sup>Ibidem, Artículo 25: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”.  
<http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>, consultada en septiembre 2018.

<sup>5</sup>Ibidem, Artículo 39: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

<sup>6</sup>Ibidem, Capítulo VII, arts. 39-51. <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>, consultada en septiembre 2018.

el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas *hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*. Entre las decisiones que el Consejo de Seguridad puede adoptar se encuentran aquellas que no implican el uso de la fuerza, del artículo 41, y las que sí lo hacen, previstas en el artículo 42.

El sistema está lejos de ser perfecto y también de ser respetado en su integridad. Principalmente desde el fin de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad ha debido intervenir en múltiples ocasiones con el objeto de aprobar el uso colectivo de la fuerza armada y no siempre con el éxito deseado. La evolución que ha experimentado desde sus inicios, desde un periodo de inmovilismo durante la Guerra Fría hasta su papel en la actualidad deja indicios claros de su capacidad de adaptación a las realidades internacionales vigentes, a pesar de que los Estados sigan favoreciendo sus intereses propios y no siempre los colectivos<sup>7</sup>.

Esta tendencia de no favorecer acuerdos comunes en el seno de instancias internacionales ha ido consolidándose paulatinamente a lo largo de la última década. Tanto en los asuntos que afectan al comercio como al cambio climático hemos sido testigos de las dificultades para alcanzar acuerdos efectivos y vinculantes para la comunidad internacional. Esto también sucede en relación con los conflictos armados. En el marco del Encuentro de Oslo de junio de 2018, HARLAN, del ginebrino *Centre for Humanitarian Dialogue*, afirma en una publicación allí presentada, que las Naciones Unidas han perdido su impulso y papel como líderes de la realización de acuerdos de paz<sup>8</sup>.

Sin embargo esto no fue así desde 1998 hasta 2008 las Naciones Unidas, cuando la Organización ha sido el canal utilizado por la comunidad internacional con el imprescindible apoyo de los Estados Unidos para lograr acuerdos de paz. Y, como HARLAN bien establece,

---

<sup>7</sup>En relación con la práctica del Consejo de Seguridad en relación con sus actuaciones en el marco del Capítulo VI y Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se puede consultar como referencia el libro de CANO LINCARES, A., *Orígenes y fundamentos prácticos del mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas las posiciones durante el período de la Guerra Fría*, Dykinson, 2010. Especialmente, en su p. 142 establece claramente un resumen de las principales conclusiones de dicha práctica, que han tenido su correspondiente influencia en los años posteriores a la Guerra Fría y en la actualidad.

<sup>8</sup> HARLAND, D., *The Lost Art of Peacemaking*, Centre for Humanitarian Dialogue, Oslo Forum, Background Paper, p. 4, <https://www.hdcentre.org/osloforum/library/>, consultada en septiembre 2018.

*The UN, at varying distances from off-stage US power, was central to ending wars, or implementing peace agreements, in Tajikistan (1997), East Timor (1999), Kosovo (1999), Sierra Leone (1999), Afghanistan (2001), Angola (2002), Liberia (2003), Sudan (2005), Nepal (2006), and a number of other places*<sup>9</sup>

Esta situación tuvo su punto de inflexión en el conflicto de Kosovo, tras diez años desde la intervención armada. Martin Ahtisaari, el mediador elegido por las Naciones Unidas presentó su plan para la provincia ante el Consejo de Seguridad, proponiendo su independencia como Estado. Sin duda, no se esperaba la reacción tan negativa de una gran parte de los miembros del Consejo de Seguridad, junto con el rotundo “no” de Rusia y China, incluyendo divisiones dentro de la Unión Europea, de la que España también es partícipe, al no haber apoyado esta propuesta.

Aquí hubo un punto de inflexión a partir del cual las Naciones Unidas comenzaron a no cosechar los éxitos deseados en materia de acuerdos de paz. Libia, Sudán del Sur y Yemen son ejemplos de la dificultad que han tenido las Naciones Unidas para “mediar” en estos conflictos y conseguir acuerdos que garanticen una paz estable y duradera<sup>10</sup>, incluyendo también los imposibles esfuerzos en el conflicto sirio.

Las causas de esta situación son varias y este autor hace énfasis sobre tres aspectos: el retorno a la geopolítica<sup>11</sup>, la atomización de los conflictos debido a las nuevas redes sociales y, por último, la internacionalización de los conflictos internos. Esto último no es nuevo, pero sí la forma en que los grupos disidentes se autofinancian, mediante redes de tráfico que les permiten no depender de una potencia estatal como los conflictos de la Guerra Fría.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Ibidem. nota 7, p. 5 y 6

<sup>10</sup> Ibidem nota 8, p. 5

<sup>11</sup>Ibidem, nota 9, p. 6. “This return of geopolitics is visible not only in the Cold War-like conditions between Russia and the West, but also in a number of other contexts: China and the United States, Sunni versus Shi’a, and a number of others.”

<sup>12</sup>Ibidem nota 10, p.7. “This is partly related to the resurgent geopolitical factors mentioned above – for Syria’s neighbors, Syria is another battleground in a wider struggle. And partly it is driven by the technological factors, also mentioned here, which make it easier for jihadi groups to recruit in one country for operations in another. But partly it is related to the changing ‘business model’ of armed insurgency. Whereas in the Cold War most armed groups

Las Naciones Unidas fueron capaces de mediar y finalizar conflictos armados utilizando, según HARLAN cuatro principios clave: independencia política, apertura a incluir a todas las partes implicadas, discreción y agilidad<sup>13</sup> (*political independence, openness, discretion and agility*). Las dos primeras no han sido utilizadas en los conflictos actuales y tampoco las últimas, especialmente debido a la forma en que las nuevas tecnologías de comunicación impiden guardar *secreto* y *silencio* sobre casi ningún tema político. Y, en relación con la agilidad, el hecho de haber aumentado los distintos componentes que han de integrar un acuerdo de paz, desde la desmovilización de los combatientes, hasta los Derechos Humanos o los temas de género, han hecho que los equipos de los negociadores de las NNUU sean muy amplios y dispersos, dificultando un impacto mayor y resultados específicos.

En este contexto insertamos el objeto de nuestro estudio, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, un instrumento crucial desarrollado por la propia Organización para hacer frente a la gran responsabilidad conferida de garantizar la paz y la seguridad internacionales. Estas operaciones se despliegan de manera habitual cuando se ha alcanzado un Acuerdo de Paz, con el fin de garantizar su implementación. Pero, como acabamos de exponer, esta situación no es la más habitual en la actualidad.

Hoy en día se despliegan operaciones de mantenimiento de la paz en lugares donde los acuerdos de paz alcanzados no son efectivos y una parte del territorio sigue aún en situación clara de conflicto. A continuación, presentaremos una evolución de estas operaciones y cómo se ha llegado a la configuración y mandatos actuales. Se tratará de analizar a través de esta evolución en el tiempo cómo los Derechos Humanos y las cuestiones de género iban cobrando relevancia como aspectos centrales de estas operaciones. También estudiaremos las últimas iniciativas de las Naciones Unidas para tratar de recuperar el terreno perdido en la negociación y terminación de los conflictos, en su objetivo final de mantener la paz y la seguridad internacionales, siendo las OMP uno de los pilares para su consecución.

---

received some direct support from an external sponsor, most armed groups must now sustain themselves through some form of trafficking, which is necessarily trans-boundary”.

<sup>13</sup> Ibidem, p.7.



## 1.1.Contexto y definición de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Desde finales de los años 80, las Naciones Unidas han visto cómo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se circunscribe cada vez de forma más clara a conflictos “intraestatales” no interestatales<sup>14</sup>. La clásica línea de división entre ambos se diluye, estando en la actualidad la práctica totalidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el territorio de un Estado en el que ha habido y continúa de alguna forma un conflicto interno<sup>15</sup>.

La dinámica de los conflictos no es el tema principal de este trabajo, pero es preciso señalar que las actuales operaciones de mantenimiento de la paz han de analizarse en el contexto actual de la globalización. Según se pone de relieve en uno de los últimos informes realizados por el *African Progress Panel*<sup>16</sup>, las operaciones de mantenimiento de la paz -en adelante OMP- en las que participa la Unión Africana y lideradas por las Naciones Unidas son respuestas regionales a problemas globales. Por ello consideran que los conflictos que tienen lugar en África son de *carácter global*, al estar influenciados por factores externos unidos en gran medida a cuestiones estratégicas energéticas y de otros recursos preciosos para muchos Estados.

SASSEN establece en sus estudios sobre este fenómeno la conexión existente entre<sup>17</sup> la lógica extractiva del sistema productivo y la problemática que ésta genera. Sin duda, esto puede verse en los países más desarrollados, pero es obvio que dicha lógica puede aplicarse aún más de cerca dentro de aquellos con índices de desarrollo humano bajo. Las OMP actuales se sitúan en Estados

---

<sup>14</sup> En este sentido, se puede explorar una abundante bibliografía. KERCHNER, C., “From Cold War to a system of peacekeeping operations: The discussions on Peacekeeping Operations in the UN from during the 80s up to 1992, *Journal of Contemporary History*, 47(3), 2012, pp. 611-637.

<sup>15</sup> United Nations, *Current Peacekeeping Operations*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>, consultada en septiembre 2018.

<sup>16</sup> Africa Progress Report 2015, “Power People Planet: Seizing Africa’s Energy and Climate Opportunities”.

<sup>17</sup> Entrevista a Saskia Sassen en Infolibre, 13 marzo 2018. [https://www.infolibre.es/noticias/politica/2018/03/12/hay\\_sector\\_economicos\\_que\\_estan\\_funcionando\\_con\\_logic\\_as\\_realmente\\_destructivas\\_80514\\_1012.html](https://www.infolibre.es/noticias/politica/2018/03/12/hay_sector_economicos_que_estan_funcionando_con_logic_as_realmente_destructivas_80514_1012.html)

que caen dentro de esta última categoría. Así, de las actuales 14 operaciones de mantenimiento de la paz existentes, cuatro operan entre los Estados más frágiles del mundo según el Índice de Estados Frágiles<sup>18</sup>, Sudán del Sur (puesto 1), República Centroafricana (puesto 3), Sudán (puesto 5) y República Democrática del Congo (puesto 7). Asimismo, los seis restantes, se encuentran en Estados situados bien en la posición 30 o por debajo, es decir, entre los Estados más frágiles.

Por un lado, esto corrobora que las operaciones de mantenimiento de la paz se encuentran dónde deben estar, pero, por otro, se enfrentan a una multiplicidad de retos que no sólo incluyen la pacificación del país y que se reflejan en los actuales mandatos. El contexto global influye de manera sustantiva en el posible cumplimiento de los objetivos de estas operaciones, así como en el trabajo en Derechos Humanos y género que habrá que integrar en su enfoque con el fin de lograr que sus objetivos se cumplan.

En esta perspectiva, KALDOR establece claramente la existencia de las llamadas *nuevas guerras*, que principalmente difuminan las distinciones entre los siguientes conceptos:

- “guerra”, entendida como violencia entre Estados o grupos políticos organizados por razones políticas;
- “crimen organizado”, violencia ejercida por asociaciones privadas para conseguir el propio lucro.
- “violaciones a gran escala de Derechos Humanos”, violencia practicada por Estados o grupos privados contra individuos, principalmente civiles.

Este nuevo tipo de guerras se definen por la mezcla de estos tres conceptos y sus prácticas y son el resultado de la erosión notable del monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza. Ésta da como resultado un tipo de conflicto distinto, donde el principal objetivo del ataque es normalmente la población civil y no otros grupos armados o las fuerzas gubernamentales. Algunos autores<sup>19</sup> han llegado a afirmar que puede ser conveniente para las partes beligerantes no terminar la guerra misma, ya que justifica actividades que serían meramente criminales en tiempos de paz.

---

<sup>18</sup> FUND FOR PEACE, Índice de Estados Frágiles, <http://fundforpeace.org/fsi/>, consultado en marzo 2018.

<sup>19</sup> KEEN, D. *Complex Emergencies*. Polity, January 2009, pp. 296.

Se habla así por varios autores, entre ellos BELLAMY Y WILLIAMS, de un orden post-Westfalia en el que los Estados ostentan responsabilidades sobre sus ciudadanos, la inestabilidad que pueda ocurrir en unos afecta a otros y los Estados individuales responden ante la comunidad internacional. La contrapartida de estas obligaciones viene dada por la capacidad de los Estados de ayudar e incluso “obligar” a otros Estados díscolos a cumplir dichas responsabilidades.

La Carta de las Naciones Unidas dotó al Consejo de Seguridad de esta responsabilidad, como hemos apuntado anteriormente, pero no incorpora una definición de las OMP dentro de su articulado. Esto no ha impedido en ningún momento que el Consejo de Seguridad adoptara las operaciones de mantenimiento de la paz como una de sus medidas más visibles en caso de amenazas graves para la paz y la seguridad mundial.

A pesar de no haberlas recogido expresamente, la Carta sí contempla la posibilidad de que las Naciones Unidas dispongan de *contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional*, como se establece en el Artículo 45 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Estas fuerzas serían mantenidas por sus Estados miembros.

Asimismo, se preveía la creación de *un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme* (Artículo 46.1, Capítulo VII de las Carta de las Naciones Unidas). Este Comité<sup>20</sup> existe como un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, pero sus funciones no son las que estableció la Carta, sino que éstas han sido asumidas por la Secretaría de las Naciones Unidas en forma de Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, *Department of peacekeeping operations*, por sus siglas en inglés), Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DOF, *Department of Field Support*, por sus siglas en inglés) y Departamento de Asuntos Políticos (DPA,

---

<sup>20</sup> Comité de Estado Mayor, <https://www.un.org/sc/suborg/es/subsidiary/msc>, consultada en septiembre 2018.

*Department of Political Affairs*). El Comité de Estado Mayor subsiste como un cuerpo de asesores militares para los gobiernos respectivos.

Es preciso tener en cuenta que, desde enero de 2019, la estructura administrativa que coordina y dirige las Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha sido reformada<sup>21</sup>. A partir del 1 de enero de 2019, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO en inglés, pasará a denominarse Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz -*Department of Peace Operations* (DPO) y el Departamento de Asuntos Políticos, DPA en inglés, se llamará Departamento de Asuntos Políticos y de Mantenimiento de la Paz- *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA). Ambos supervisarán de manera conjunta ocho nuevas divisiones regionales, cada una de las cuales se ocupa de la gestión de un conjunto de operaciones de mantenimiento de la paz y de misiones políticas. Estas ocho divisiones reemplazan a las que había anteriormente en cada uno de los departamentos, esperando que haya una mayor coordinación entre los aspectos políticos y los operativos de las diversas presencias en el terreno que mantienen las Naciones Unidas. A los efectos de este trabajo seguiremos utilizando la nomenclatura anterior, ya que nuestro periodo de investigación abarca hasta diciembre de 2018.

En consecuencia, la creación de una especie de “ejército internacional” a disposición de las Naciones Unidas de una forma clara y contundente no se ha llevado a cabo, pero sí las operaciones de mantenimiento de la paz, que no habían sido contempladas en la Carta. Puede parecer un “juego contra la ley” por parte de la comunidad internacional, realizar actuaciones no previstas -las OMP- en perjuicio de aquellas ya pensadas-un ejército internacional disponible-, dado que las no existentes -las OMP- parecían más fáciles de alcanzar. Se puede afirmar que, en este sentido, la Carta de las Naciones Unidas se anticipó quizá demasiado a su tiempo<sup>22</sup> saltándose el paso intermedio de las “fuerzas militares internacionales bajo comando de las Naciones Unidas *ad hoc*”, que es lo que son hoy en días las operaciones de mantenimiento de la paz.

---

<sup>21</sup> Para leer de forma más extensa sobre este tema, UNITED NATIONS, *Peace and Security Pillar. Reorganizing Peace and Security*. <https://reform.un.org/news/peace-and-security-pillar>, consultada en mayo 2019.

<sup>22</sup> MATHIAS, S., "Un Peacekeeping Today: Legal Challenges and Uncertainties." *Melbourne Journal of International Law* 18, no. 2, 12, 2017, pp: 138-153.

Ha habido una variedad notable de aproximaciones doctrinales a lo que debería definirse como “operaciones de mantenimiento de la paz” o como el propio DPKO ha defendido más recientemente, “operaciones de mantenimiento de la paz”. Al no estar contempladas en la Carta de las Naciones Unidas, éstas se han desplegado acorde con las situaciones consideradas por el Consejo de Seguridad como “amenazas para la paz y seguridad internacionales”. En un principio, las resoluciones que establecían las OMP originarias se encontraban bajo el paraguas del Capítulo VI de la Carta mientras que una mayoría de las actuales corresponden al Capítulo VII e incluyen un número creciente de funciones.

Ciertamente, puede que no haya una base jurídica “explícita” en el articulado de la Carta de las Naciones Unidas, pero la práctica de la propia Organización y el hecho de que siempre se despliegan con la autorización del Consejo de Seguridad, confieren legalidad y legitimidad a estas operaciones. Según MÉNDEZ<sup>23</sup> las OMP han de incluirse entre *las funciones ampliadas del Consejo de Seguridad*. Analiza este autor las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas hasta 2012, clasificándolas principalmente en aquellas “de corte clásico” -18 en total- desde 1948 a 1989 y las misiones actuales -en número de 49- desde 1989 a 2012.

Como bien argumenta IGLESIAS VELASCO, se debería tratar de articular una definición en la propia carta de las Naciones Unidas de estas operaciones que son uno de los instrumentos de mayor visibilidad de la propia Organización. Asimismo, la complejidad creciente de estas operaciones que integran funciones de diversos tipos con personal diverso sería otra de las causas que también apoyaría esta petición<sup>24</sup>.

La ausencia de un concepto jurídico de las OMP no implica que estas no tengan limitaciones legales para su establecimiento. Primeramente, el artículo 1.1. de la Carta de las Naciones Unidas establece que una de las funciones de la Organización es *mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar*

---

<sup>23</sup> MÉNDEZ SILVA, R., *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los casos de Afganistán e Irak*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 276 pp.

<sup>24</sup> IGLESIAS VELASCO, A., “La souhaitable inclusion des opérations de paix dans la charte des Nations Unies”, *Paix et Securite Internationales*, n.3, 2015.

*amenazas a la paz*, lo que podría considerarse una posible base legal. Este artículo ha de combinarse con el mandato claro del artículo 1.3 y del Preámbulo de la Carta que establecen que otro de los propósitos de las Naciones Unidas es *estimular el respeto de los Derechos Humanos*.

Estos dos preceptos han de interpretarse a la luz de lo que se establece en los artículos 2.4 y 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas, que garantizan respectivamente la integridad territorial y política de los Estados, así como la no intervención en asuntos que son de su jurisdicción interna. En consecuencia, los principios básicos para establecer una OMP se derivan de estas prerrogativas y son los siguientes: 1) el consentimiento por parte del Estado receptor, 2) la imparcialidad por parte de la OMP frente a las partes en el conflicto y 3) el mínimo uso de la fuerza<sup>25</sup>. Dado que no existe un concepto jurídico resultante del articulado de la Carta, éste ha variado considerablemente en el tiempo; su definición ha sido realizada teniendo en cuenta las situaciones que suponían un riesgo para la paz y la seguridad internacionales y las funciones atribuidas para solucionarlas.

En los documentos que emanan del DPKO se pueden observar las tareas que pueden ser llevadas a cabo tanto por el personal civil y el militar que participan en este tipo de misiones, tal como apuntan BELLAMY Y WILLIANS<sup>26</sup>. En el Manual para Operaciones Multidimensionales de Mantenimiento de la Paz, se establecen dichas funciones claramente<sup>27</sup>. Éstas pueden incluir en general la asistencia en la implementación de los acuerdos de paz, proporcionar un ambiente seguro a las poblaciones, prevenir nuevos conflictos o su extensión a zonas fronterizas, liderar la transición de los territorios en conflicto hacia una situación de gobierno estable y de desarrollo económico y administrar el territorio durante un periodo de transición.

Dependiendo de las funciones contempladas en los mandatos hay autores que tratan de clasificarlas<sup>28</sup> en cuatro tipos: 1) operaciones de mantenimiento de la paz clásicas, que se dedican principalmente al monitorización de acuerdos de alto al fuego, fronteras o similares. Estas

---

<sup>25</sup> BELLAMY, A., J. and WILLIANS, P., *Understanding Peacekeeping*, Second Edition, Polity, 2016, p. 49.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.14

<sup>27</sup> DPKO, United Nations, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, 2003.

<sup>28</sup> PEACEKEEPING AND STABILITY OPERATIONS INSTITUTE (PKSOI), *Overview of the United Nations' Organization for Peace Operations*, 20 March 2018, 19 pp.

corresponderían a las operaciones más antiguas existentes como la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), el Grupo de Observación Militar en India y Paquistán (UNMOGIP), la Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) y la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP); 2) operaciones de mantenimiento de la paz, refiriéndose a aquellas de tipo multidimensional que serán las de objeto de esta tesis; 3) operaciones denominadas “transicionales”, que crean “Administraciones de Transición” para ocupar un espacio de gobierno en Estados que pasan por estas situaciones, como fue el caso de Kosovo. 4) misiones políticas, que no implican un despliegue de tropas como el de las operaciones de mantenimiento de la paz y que suelen desplegarse o bien antes o después de éstas, como el caso de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) o bien la Misión de las Naciones Unidas en Somalia (UNMSOM) ambas existentes.

Las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que implican amplios despliegues de tropas y una variedad de funciones en sus mandatos serán el objeto de estudio de esta tesis, centrándonos en la incorporación de las cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos y también en la introducción de las cuestiones de género, relacionándolas estas últimas principalmente con la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” del Consejo de Seguridad de las NNUU.

Si bien el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas detenta la *responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales*, según consta en el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, no resulta tan evidente que las cuestiones relativas a los Derechos Humanos tengan que derivarse implícitamente de su mandato genérico. La práctica del Consejo de Seguridad en los últimos años, sobremanera desde el final de la guerra fría, ha mostrado que el Consejo ha podido considerar graves violaciones de Derechos Humanos como potenciales amenazas para la paz, en contra de la visión de algunos de los miembros permanentes del Consejo, como Rusia o China y, últimamente, los Estados Unidos. Estos Estados no se muestran de acuerdo con la inclusión de este factor en la Agenda del Consejo relacionada con el mantenimiento de la paz y la

seguridad internacionales, por no considerar a los Derechos Humanos dentro de su ámbito competencial de actuación.<sup>29</sup>

La actual crisis en Siria respalda este planteamiento político, si tenemos en cuenta que el Consejo de Seguridad no ha logrado el apoyo de sus cinco miembros permanentes para actuar de forma común. Rusia sigue defendiendo a ultranza que cualquier intervención militar en Siria apoyada por el Consejo atentaría contra la soberanía del Estado sirio y constituiría una injerencia en asuntos internos<sup>30</sup>. Los repetidos informes por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre las flagrantes violaciones de los Derechos Humanos en Siria, incluso susceptibles de ser consideradas crímenes de guerra, no han sido suficientes para activar la llamada “responsabilidad de proteger”<sup>31</sup> y considerarlas como una “amenaza para la paz y seguridad internacional” de tal forma que sea preciso adoptar medidas más contundentes.

---

<sup>29</sup> FORSYTHE P.D., “The UN Security Council and Human Rights: Promising Developments, Persistent Problems”. *Journal of Human Rights*, n.13, 2014, pp.121–145.

<sup>30</sup> SECURITY COUNCIL REPORT, “Syria”, February 2018, Monthly Forecast, [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-02/syria\\_51.php?print=true](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-02/syria_51.php?print=true), consultada en mayo 2019.

<sup>31</sup> Como momento cumbre y si se quiere fundacional de este nuevo concepto o doctrina internacional se puede considerar la resolución 60/1 de la Asamblea General sobre “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005” (A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005), donde se afirma claramente que la comunidad internacional *tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones* (párr. 138 de la citada resolución). Una vez aprobada la base de esta nueva doctrina, las Naciones Unidas procedieron a elaborar un marco en el que fuera posible su aplicación -mediante sucesivos informes al respecto del Secretario General- que dista de ser uniforme o sencilla. En relación con la aplicación de la responsabilidad de proteger, Libia puede considerarse el primer ejemplo en el que ésta fue invocada y, tras una resolución del Consejo de Seguridad, hubo una intervención armada con este propósito. No obstante, Rusia y China consideraron a posteriori que se habían excedido dichos Estados en el uso de la fuerza. Sin duda, esto tuvo luego repercusiones graves en el caso de Siria, donde ya hemos citado en este trabajo la dificultad de poder intervenir en Siria ante las graves violaciones de DDHH observadas en los inicios del conflicto, cometidas principalmente por el Estado sirio, debido al veto repetido de Rusia.

Sobre la responsabilidad de proteger hay abundante doctrina. Introduzco aquí algunos artículos sin ánimo de exhaustividad. DÍAZ, C.M., “La responsabilidad de proteger en el Derecho Internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”. *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 24, 2012; TOMÁS MORALES, S. D. (Coord.), AMICH ELÍAS, C. LÓPEZ JIMÉNEZ J. A. y MARTÍNEZ ALCANIZ, A., *Zonas protegidas y operaciones de mantenimiento de la paz: lecciones identificadas y lecciones aprendidas en conmemoración del 20º aniversario de la masacre de Srebrenica*, Dykinson, Madrid, 2016, 292 pp.; MARRERO, I., “La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”, *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, núm. 22, 2013, pp. 127-148; SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión 93/2012, 2012; VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., *La Responsabilidad De Proteger: Entre Imperativo Moral Y Norma Jurídica*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2017,

Sobre los antecedentes de este concepto o el deber de asistencia humanitaria, PIGNATELLI MECA, F., “La Intervención Armada Por Razón De Humanidad.” *Cuadernos De Estrategia* 116 (2002): 93-142.



Sobre la responsabilidad de proteger, simplemente apuntar que pretende, por un lado, reafirmar que los Estados detentan la responsabilidad sobre la protección de los Derechos Humanos de los ciudadanos frente a sus posibles violaciones y, por otro que, si estos no son capaces de hacerlo o de *facto* no lo hacen, la comunidad internacional podría actuar, admitiéndose la intervención armada por parte de los Estados, una vez obtenido el consentimiento del Consejo de Seguridad.

Según este concepto las operaciones de mantenimiento de la paz podrían ser desplegadas ante violaciones de los Derechos Humanos de su población y/o cuando los Estados prueben su incapacidad o su falta de responsabilidad para hacerse cargo de estas responsabilidades, contribuyendo al desarrollo de las instituciones capaces de hacerlo. El preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas podría apuntar en esta dirección cuando hace mención expresa a que *nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos ...a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...*

La responsabilidad de proteger se ha invocado en la resolución del Consejo de Seguridad que permitió la intervención en Libia de las fuerzas de la OTAN, precipitando el final del régimen de Gadafi y la posterior caída al vacío del Estado libio<sup>32</sup>. El hecho de que este tipo de intervenciones no precisen teóricamente del consentimiento del Estado no las hace atractivas en estos momentos a la comunidad internacional. No debemos perder de vista que las operaciones de mantenimiento de la paz se enmarcan en el marco westfaliano de intervención<sup>33</sup>, aunque van incorporando elementos que denotan que otra visión de la comunidad internacional cobra fuerza entre una variedad de Estados, como se puede apreciar en las nuevas operaciones de carácter reforzado. En éstas, se ha permitido el uso de la fuerza por parte de los cascos azules de las Naciones Unidas más allá de la legítima defensa, facultándolos para ello en caso de ser necesario para la protección de civiles, como veremos a posteriori en este trabajo.

---

<sup>32</sup> GHOTME, R., RIPOLL, A. “Responsabilidad de proteger (los intereses): el caso de la intervención de la OTAN en Libia”, *Reflexión Política*, 20 (39), 2018, pp. 107-121.

<sup>33</sup> MACQUEEN, N., *Peacekeeping and the International System*, London, Routledge, 2006, pp. 286.

Es en este entorno cambiante y no definitivo en el que se encuentran situadas las actuales OMP y en el que habrán de diseñarse las futuras, entendemos que éstas se enmarcan en una concepción post-westfaliana; según ésta, estas operaciones intervienen por medio de la multiplicidad de sus componentes y funciones en la esfera de las competencias domésticas del Estado en el que se instalan. Sin embargo, esto no implica que se haga contra su consentimiento o en ausencia de él, como el concepto de la responsabilidad de proteger indica.

## 2. Derechos Humanos y Género en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

En este contexto mundial, queremos realizar una aproximación a lo que significa integrar las cuestiones relacionadas con el género y los Derechos Humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP). En principio, las violaciones flagrantes de los Derechos Humanos en un Estado como hemos apreciado pueden ser consideradas un motivo que origine una intervención del Consejo de Seguridad en aras del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Sin embargo, nuestro enfoque no será delimitar el contenido de la llamada “responsabilidad de proteger” en estos casos de violaciones de los Derechos Humanos, sino estudiar de qué forma los Derechos Humanos y las cuestiones de género se integran dentro de la estructura y mandato de las OMP. MANSSON<sup>34</sup> ya trató este tema estableciendo la necesidad de que los Derechos Humanos formen parte tanto de las estructuras del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU como de las propias OMP.

Sería así preciso integrar los Derechos Humanos dentro de las “macro” estructuras de la propia Organización. Por otro, estos deben de formar parte del desarrollo en el terreno, la llamada “micro” integración. Sin duda, la una no se entendería sin la otra y sería necesario tener una clara perspectiva de lo que estas incluyen. En este sentido, si prestamos una atención detallada al nuevo

---

<sup>34</sup> MANSSON, K., “Integration of Human Rights in Peace Operations: is there an ideal model?” *International Peacekeeping*, 13, Issue 4, 2006, pp. 547-563.

organigrama del “mantenimiento de la paz” de las Naciones Unidas (Fig.1) veremos que existe una sección específicamente dedicada al género (rodeada en rojo), mientras que no hay ninguna referencia al término “Derechos Humanos” en ella. Puede que estos se integren en la llamada *Office of Rule of Law & Security Institutions*, Oficina de Estado de Derecho & Instituciones de Seguridad, pero no es el caso si se atiende a su división interna<sup>35</sup>. En definitiva, parece que la incorporación “macro” o en las estructuras principales desde donde se diseñan las OMP los Derechos Humanos están ausentes, mientras que el género no.



**Fig. 1.** Organigrama del DPO and DPB de las NNUU en 2019. Fuente: Página web del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, anterior DPKO, ahora DPO.

Al no estar integrados directamente en el organigrama del DPKO deducimos que se desintegrarán en otros departamentos, incluido el de género, dándonos ya una idea de la relevancia relativa que estos ocupan en las OMP, a pesar de que retóricamente, sean una de las principales razones de su

<sup>35</sup> DPKO Rule of Law and Security Institutions Division, <https://peacekeeping.un.org/en/office-of-rule-of-law-and-security-institutions>.

existencia. Hemos observado que la protección de civiles integra algunos aspectos relacionados con los Derechos Humanos o también en los objetivos conducentes al establecimiento del Estado de derecho<sup>36</sup>, que implica la creación de instituciones y el desarrollo de cuerpos de seguridad acorde a derecho.

Las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho disponen de una sección dedicada completamente a ello y a las instituciones de seguridad, como acabamos de ver, además de una batería de indicadores<sup>37</sup> precisos en este componente, mientras que en lo que se refiere específicamente a Derechos Humanos, no se da ni lo uno, un departamento o sección propia, ni lo otro en el seno del DPKO. Esto choca aún más si se tiene en cuenta que la propia Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos ha participado en la realización de estos indicadores. Cabe preguntarse si como afirma el DPKO una de las funciones de las OMP es verdaderamente la “promoción y la protección de los Derechos Humanos”<sup>38</sup>. Y, si lo es, de qué manera y con qué instrumentos.

Lo mismo sucede con las cuestiones de género, que se encuentran sin embargo dispersas entre varios apartados, al menos antes de la reforma llevada a cabo del DPKO en enero de 2019. Por una parte, bajo lo que se denomina la protección de civiles, se pretende abordar la protección de las personas que lo precisen dentro de lo que los mandatos establezcan, prestando especial atención a la protección de los niños y también a la violencia sexual derivada del conflicto, que afecta principalmente a mujeres<sup>39</sup>. Por otro, se incluye la llamada Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” que se inició con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad<sup>40</sup>, a la que siguieron un

---

<sup>36</sup>Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO, Naciones Unidas <https://peacekeeping.un.org/en/building-rule-of-law-and-security-institutions>, consultada en marzo 2019.

<sup>37</sup> Department of Peacekeeping Operations. United Nations High Commissioner for Human Rights. *The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools*. 2011. [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_rule_of_law_indicators.pdf)

<sup>38</sup>Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO, Naciones Unidas, <https://peacekeeping.un.org/en/what-we-do>, consultada en marzo 2019.

<sup>39</sup>Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO, Naciones Unidas <https://peacekeeping.un.org/en/protecting-civilians>, consultada en marzo 2019.

<sup>40</sup>Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO, Naciones Unidas <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-women-peace-and-security>, consultada en marzo 2019.

conjunto de resoluciones que tratan de matizar y desarrollar algunos aspectos de su amplio contenido. Habrá de evaluarse en un futuro si la creación de una sección propia de Género en el DPO de las Naciones Unidas servirá para dotar de mayor coherencia y efectividad a las actuaciones de las OMP en este campo.

Por último, también hemos de poner de relieve que no parece que exista ningún vínculo entre las cuestiones de Derechos Humanos ni las de género, al menos a nivel de organigrama en el DPKO. Los mandatos de las OMP incorporan normalmente párrafos separados para referirse a cuestiones de Derechos Humanos y a las cuestiones de género, como veremos a lo largo del Capítulo II de esta tesis, relacionándose éstas principalmente con la violencia sexual que pueda haberse desencadenado durante el conflicto y la fase de postconflicto. Sería conveniente poder realizar una labor de *overarching* entre ambos componentes, ya que los Derechos Humanos constituyen un punto de partida claro que incluye el resto de las problemáticas, entre ellas las de género y lo que de ello se derive. El derecho a la igualdad y a la no discriminación están en la base de la introducción de la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. Si se utilizara, otros componentes encontrarían en el enfoque de Derechos Humanos un acomodo, desde el que actuar y planificar las actividades de la misión.

En los siguientes apartados trataremos de abordar la evolución de las cuestiones de Derechos Humanos y de género en el marco de las OMP, considerando cada uno de ellos por separado, dado que es así como ha ido desarrollándose. Partiendo de la evolución de los Derechos Humanos en las OMP, se puede observar que, en el inicio, las cuestiones de género no estaban presentes; pero, a medida que el mantenimiento de la paz iba adaptando más funciones y competencias, se puede observar cierta confluencia teórica con la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad que fue inaugurada con la Resolución 1325, que estudiaremos posteriormente.

### 3. Las Operaciones de mantenimiento de la paz y los Derechos Humanos: un desarrollo progresivo

La unión de estos dos conceptos no siempre resultó obvia, especialmente durante la Guerra Fría. Sin embargo, desde su final, ha habido una evolución notable en ambas partes, tanto desde el punto de vista de cómo afrontar las operaciones de mantenimiento de la paz, como en el ámbito de los Derechos Humanos. En este epígrafe, abordaremos este proceso, destacando aquellos textos que resultan de especial relevancia para la comprensión de esta confluencia necesaria.

Partiremos inicialmente de la Carta de las Naciones Unidas, en la que en el artículo 1.3 se mencionan expresamente los propósitos de la Organización<sup>41</sup> en relación con los Derechos Humanos, cuya realización expresa se llevará a cabo mediante la cooperación internacional, sin unir esta dimensión de forma específica con la de mantener la paz y la seguridad internacionales que se inserta en el artículo 1.3. No obstante, ambas cuestiones han ido paulatinamente siendo interpretadas de manera conjunta, evolución que iremos desgranando a continuación.

En este apartado nos centraremos en la forma en la que los Derechos Humanos han ido integrándose en las OMP<sup>42</sup>, prestando especial atención a algunos aspectos concretos. Trataremos de reflejar la evolución a partir del final de la Guerra Fría dado que los cambios se han producido a partir de este momento temporal y no con anterioridad. Hemos de tener en cuenta que, como ya destacó BUERGENTAL<sup>43</sup> en varias ocasiones, los Derechos Humanos destacan por su naturaleza evolutiva, que les ha permitido pasar de ser una simple mención en la Carta de las Naciones Unidas a un sistema de tratados internacionales y también de órganos basados en la propia Carta.

---

<sup>41</sup>Carta de las NNUU, art.1.3.: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”; <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>, consultada en septiembre 2018.

<sup>42</sup> Hay abundante doctrina sobre este tema. Para un estudio sobre las primeras operaciones de mantenimiento de la paz y el marco jurídico en el que se insertaron, ver: CANO LINARES, M.A., *Orígenes y fundamentos prácticos del mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas las posiciones durante el período de la Guerra Fría*. Dykinson, 2010.

<sup>43</sup> BUERGENTAL, T., *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 4, oct., 2006, pp. 783-807.

Es importante destacar que nuestro objeto de estudio son las OPM desplegadas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y cómo los Derechos Humanos se han ido incorporando a los mandatos de dichas operaciones, pero sin entrar en la cuestión discutida de la “intervención humanitaria”<sup>44</sup>. Aunque en la actualidad la comunidad internacional se haya mostrado favorable en ocasiones a que el Consejo de Seguridad apruebe la intervención armada en casos de violaciones masivas y flagrantes de los Derechos Humanos, esta es una cuestión que precede a las propias operaciones y que no trataremos aquí.

En esta evolución no haremos hincapié en el periodo comprendido entre 1948-1988<sup>45</sup>, que se ha caracterizado por un inmovilismo notable en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacional en el seno del Consejo de Seguridad. La configuración del mundo en dos bloques enfrentados marcada por la Guerra Fría hizo que el número de OPM desplegadas fuera de trece, de las cuales cinco aún existen y funcionan. Son operaciones que se encuentran situadas en puntos estratégicos o fronterizos, como el Grupo Militar de Observación entre la frontera de India y Pakistán, la fuerza provisional en el Líbano o la Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Chipre. Estas operaciones siguen manteniendo su mandato clásico de observación y monitorización, sin que se haya innovado en su composición o función. Los componentes de Derechos Humanos no tienen una cabida real en este tipo de operaciones.

Entre 1988 y 1999 se desplegaron 34 operaciones que son un indicador del dinamismo en esta década, donde también se pueden observar graves deficiencias en la protección de los Derechos Humanos en algunas de las OPM existentes. Los casos de Srebrenica y de Ruanda, son una muestra de que, en aquellos momentos, estas OPM no estaban lo suficientemente equipadas para tratar con estas situaciones ni responder a ellas de manera oportuna. El origen de esta etapa se encuentra de

---

<sup>44</sup> La cuestión de la intervención humanitaria no es parte del objeto de este estudio, ya que nos centramos en las propias operaciones de mantenimiento de la paz y no en el uso de la fuerza armada. En relación con la historia de este término, que se remonta a tiempos antiguos, se puede consultar a ROUGIER “La théorie de l’intervention d’humanité”, RGDIP, Vol. 17, 1910, pp. 468-526. En relación con la situación actual y sus orígenes, también en BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, 391 pp.

<sup>45</sup> Entre 1978-1988 hubo una parálisis de las OPM debido al intento de poner en marcha una misión para monitorizar los Acuerdos de Camp David, que fracasaron en su propósito

forma inmediata en el informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas, el 13 de abril de 1988, en el que expone las causas del conflicto y algunas sugerencias para lograr la paz duradera y el desarrollo sostenible en África<sup>46</sup>. Tal y como se define claramente en el siguiente párrafo:

*Una de las responsabilidades fundamentales de la comunidad internacional es la de vigilar que se respeten los Derechos Humanos e informar al respecto. Debe insistirse en que todas las partes en un conflicto cumplan las normas humanitarias y de Derechos Humanos previstas en el Derecho Internacional y tengo intención de hacer que las Naciones Unidas den preferencia a esta cuestión dentro de su labor.*

Este fue uno de los primeros intentos de tratar de sistematizar e impulsar el cumplimiento de los DDHH. A partir de este informe se han sucedido una serie de pasos que han ido convirtiendo a los DDHH en uno de los ejes principales de actuación de las OMP en la actualidad.

### 3.1. Un programa de Paz

En 1992, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali presentó al Consejo y a la Asamblea “Un programa de Paz”<sup>47</sup>, en el que se recoge la necesidad de avanzar y sistematizar el marco de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz. Este documento recoge varios aspectos claves para el futuro desarrollo de dichas operaciones, entre los que se incluye la problemática de los Derechos Humanos, vinculada al origen de los conflictos. En él, se establece que *la diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, están vinculados de manera integral*. En este sentido, también tratará el tema de la “consolidación de la paz”, que debe estar conectado con estos tres factores; de la misma forma realiza una definición de lo que en sí significa el “mantenimiento de la paz”, refiriéndose con ello a

---

<sup>46</sup> S/1998/318: Secretary-General on the "Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa", 13 April 1988, párr. 50.

<sup>47</sup> A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.



*el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz.*

Como bien decía Boutros Ghali en este texto, *el mantenimiento de la paz es un concepto inventado por las Naciones Unidas que ha permitido llevar una medida de estabilidad a numerosas zonas de tensión en todo el mundo.* Precisamente, son consideradas estas operaciones como una “técnica” que permite la prevención y el establecimiento de la paz.

Tanto la diplomacia preventiva como el establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz son considerados partes del mismo engranaje, que deben entrar en funcionamiento según decidan los actores principales, los Estados, en el seno de las Naciones Unidas. Así, se ha logrado construir y avanzar en lo que implican las tareas de paz dentro de la Organización, dotando a los Derechos Humanos de un papel importante en ello<sup>48</sup>, al menos teóricamente.

Este documento sirvió para afianzar las operaciones de mantenimiento de la paz tras la Guerra Fría, abriendo de nuevo la posibilidad para el Consejo de Seguridad de las NNUU de ejercer su función como garante de la paz mundial tras años de parálisis. Esta propuesta era un reflejo del optimismo imperante, basado en algunos de los primeros éxitos de las NNUU en este terreno, tanto en Namibia como en América Central. El propio SG afirma claramente los grandes retos que se abren para la Organización en el terreno de la paz y la seguridad, cuyo máximo exponente son las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, párr. 55.

<sup>49</sup> Ibidem, párr. 15.

### 3.2.La Declaración y el Programa Mundial de Viena

Si bien ya se puede observar en este Programa de Paz el rol importante otorgado a los Derechos Humanos, esto no se corresponde con su integración estructural en el seno de las Naciones Unidas. Los responsables del mantenimiento de la paz no disponían de herramientas claras de cooperación con *la sección de los Derechos Humanos*. En el momento de aparición del Programa de Paz, aún no se había creado la figura del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la cual según algunos autores afirman, no fue muy apoyada por el propio Boutros-Gali en sus inicios<sup>50</sup>.

Si en la esfera del mantenimiento de la paz los Derechos Humanos aún no habían encontrado su acomodo formal, ésta pudo verse impulsada por la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos, que tuvo lugar en 1993, al suponer un avance fundamental para los Derechos Humanos. Dio lugar a la “Declaración y Programa de Acción de Viena” que sentaba las bases para el desarrollo de los Derechos Humanos en el último cuarto del siglo XX y sigue alumbrando a los ya 19 años transcurridos del siglo XXI. En ella se establecía claramente la indivisibilidad de los Derechos Humanos, así como su universalidad e interdependencia y los unía claramente a la consecución de la paz<sup>51</sup>. Se estableció también la figura del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, bajo la autoridad del Secretario General. Más concretamente, mediante una resolución de la Asamblea General<sup>52</sup>, y siguiendo la recomendación que figura en el párrafo 18 de la sección II de la Declaración y Programa de Acción se creó el Alto Comisionado de los Derechos Humanos, el cual *será el funcionario de las Naciones Unidas que tendrá la responsabilidad principal respecto de las actividades de la Organización en materia de Derechos Humanos bajo la dirección y la autoridad del Secretario General*<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> ALSTON, P., “Neither Fish nor Fowl: The creation of the HCHR”, EJIL, 1997, pp. 321-335. En una de las notas a pie de página del artículo, menciona una publicación del propio Boutros Gali en el Washington Post el 9 de junio de 1993, un día antes de la Conferencia de Viena, en el que escribió: *This is a time for... quiet diplomacy... Solutions cannot be imposed from the top down. Proposals for new bureaucracies [etc.]... may only arouse discontent and resistance...!*

<sup>51</sup> E/CN.4/RES/1994/95: Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, 9 marzo 1994, párrafo 1.6

<sup>52</sup> A/RES/48/141, 7 de enero de 1994.

<sup>53</sup> A/RES/48/141, 7 de enero de 1994, párr. 4. “Decide que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos será el funcionario de las Naciones Unidas que tendrá la responsabilidad principal respecto de las actividades de la

Hasta este momento, los Derechos Humanos carecían de las estructuras necesarias dentro del sistema de las Naciones Unidas para poder jugar un papel preponderante en el seno de la Organización<sup>54</sup>. Este impulso se enmarca en el momento político de apertura y, sin duda, de inicio de los procesos globalizadores económicos, que posteriormente serían sociales y políticos. Y, si bien ambos caminos, el mantenimiento de la paz y los Derechos Humanos no se encuentran directamente vinculados, su propia evolución dentro del sistema de las Naciones Unidas los llevará a confluir.

### 3.3. El Informe Brahimi

A pesar de que el final de la Guerra Fría haya visto el “deshielo” de las operaciones de mantenimiento de la paz y la mayor importancia que los Derechos Humanos están llamados a tener dentro de las propias Naciones Unidas, las operaciones realizadas desde finales de los 80 hasta finales de los 90 habían acumulado algunos notables fracasos en materia de protección de esos derechos. Quizá, como suele ocurrir, las necesidades de la comunidad internacional crecían a un ritmo más rápido que la Organización misma, viéndose ésta superada en muchas ocasiones. En este sentido, Somalia, Ruanda y Srebrenica (Bosnia) en la ex-Yugoslavia apremiaban a la Organización a realizar una reflexión interna que pudiera facilitar el camino a seguir<sup>55</sup>. En varios informes elaborados sobre los errores cometidos en estas situaciones, se destaca la necesidad para

---

Organización en materia de Derechos Humanos bajo la dirección y la autoridad del Secretario General. Dentro del marco general de la competencia, la autoridad y las decisiones de la Asamblea...”

<sup>54</sup> Ver ALSTON, P., “Neither Fish nor Fowl: The creation of the HCHR”, EJIL, 1997, pp. 321-335, *opus cit.* Como bien expresa ALSTON, “The first HCHR's three years in office provide a basis upon which to identify with reasonable clarity the principal issues which are highest on the agenda. They include the relationship between the High Commissioner and the rest of the UN system, the availability of funding and staff, and the manner in which a broad but vague mandate is to be implemented”.

<sup>55</sup> Ver al respecto tres informes del Secretario General sobre Srebrenica, Ruanda y Somalia respectivamente: 1) Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General: La caída de Srebrenica A/54/549 de 15 de noviembre de 1999; 2) Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda, S/1999/1257 de 16 de diciembre de 1999. 3) Informe del Secretario General sobre la situación en Somalia S/1995/231, de 28 de marzo de 1995, en que se presenta una evaluación de las circunstancias que llevaron a las Naciones Unidas a retirarse de Somalia.

las Naciones Unidas de visitar algunas de sus concepciones, especialmente la de la *ambivalencia generalizada, en las Naciones Unidas, con respecto al uso de la fuerza para garantizar la paz*<sup>56</sup>.

Estos episodios conformaron una visión negativa del posible legado de las nuevas OMP posteriores al deshielo político, acuciando a la doctrina a responder a la pregunta de si el despliegue de estas operaciones, bien bajo el Capítulo VI o Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas tenía como consecuencia clara un aumento de las posibilidades de conseguir una paz duradera. En este sentido, hubo estudios que llegaron a una respuesta positiva en el caso de OMP multidimensionales, ya que si se trataba de OMP consideradas de *enforcement* o bien de tipo clásico, de “observación”, este resultado no era tan claro<sup>57</sup>. Otros autores concluyeron que, independientemente del tipo de OMP, la intervención favorecía siempre la duración de la paz<sup>58</sup>; y, por último, hubo también quien afirmó que no tenían ningún efecto<sup>59</sup>.

Esta disparidad doctrinal trajo consigo un estudio que trató de obtener una respuesta más contundente a lo que hasta entonces se había investigado. FORTNA concluyó en sus investigaciones que las OMP de tipo multidimensional, con una implicación en asuntos electorales, de Derechos Humanos y de desarme y reintegración de combatientes -entre otras funciones posibles- tenían como consecuencia una paz más duradera<sup>60</sup>.

Con este estudio, se trataba de hacer un balance un poco más justo de las contribuciones de estas OMP al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, a pesar de las dificultades en materia de DDHH que se observaron en esta década. Frente a ellas, también se pudieron observar OMP exitosas, como puede considerarse el caso de Timor Oriental.

---

<sup>56</sup> SG, *Informe del Secretario General sobre Srebrenica*, A/54/549, párr. 505.

<sup>57</sup> DOYLE, M. W., and SAMBANIS, N., “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis”, *American Political Science Review*, n. 94(4), 2000, 60 pp.

<sup>58</sup> HARTZELL, C., HODDIE, M and ROTHCHILD, D., “Stabilizing the Peace After Civil War”, *International Organization*, N. ° 55(1), 2001, pp. 183-208.

<sup>59</sup> DUBEY, A., “Domestic Institutions and the Duration of Civil War Settlements”. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, March 24-27, 2002.

<sup>60</sup>FORTNA, V., “Does peacekeeping keep peace? International intervention and the duration of peace after civil war”, *International Studies Quarterly*, Vol. 48, N. 2, Jun 2004, pp. 269-292.

En este contexto, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, reunió a un panel de expertos con el fin de analizar una vez más las operaciones de mantenimiento de la paz y obtener unas conclusiones que facilitarían su futuro desarrollo y efectividad.<sup>61</sup> Se creó una comisión de personalidades de reconocido prestigio bajo la dirección de Lamar Brahimi<sup>62</sup>, antiguo ministro de Asuntos Exteriores de Argelia, que elaboró el llamado *Informe Brahimi*, en el que se avanzan algunos de los aspectos que serán tenidos en cuenta en las futuras operaciones de mantenimiento de la paz del ya entrante siglo XXI.

El *Informe Brahimi* establece claramente que las operaciones realizadas desde los 90 hasta el año 2000 *no se desplegaron en situaciones posteriores a los conflictos, sino que trataron de crearlas*<sup>63</sup>, haciendo referencia a los ambientes complejos y casi de conflicto en los que intervinieron en la finalidad de que la situación evolucionara hacia la paz. Por ello, es importante detenerse en las características principales y confrontar si lo que se estableció tanto aquí como posteriormente por medio de la llamada “Doctrina Capstone” sigue vigente. En este sentido, el informe reitera su compromiso con los principios que han de ser respetados en los despliegues de misiones de mantenimiento de la paz: la neutralidad, el consentimiento del Estado implicado y la ausencia del uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa.

Asimismo, establece el marco de intervención de las operaciones internacionales relacionadas con los conflictos y el establecimiento de la paz, realizando una clasificación “escalonada” en la que se deberían enmarcar las misiones. De esta forma afirma que *las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, y consolidación de la paz*<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup>HULTMAN, L., “UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation?” *Journal of Peace Research*, 50 (1), 2012, pp. 59-73.

<sup>62</sup> Informe Brahimi, A/55/305–S/2000/809, 21 de agosto de 2000. El panel estaba compuesto por: Mr. J. Brian Atwood, Ambassador Colin Granderson, Dame Ann Hercus, Mr. Richard Monk, General Klaus Naumann (retd.), Ms. Hisako Shimura, Ambassador Vladimir Shustov, General Philip Sibanda and Dr. Cornelio Sommaruga.

<sup>63</sup> Informe Brahimi, Resumen Ejecutivo, A/55/305–S/2000/809, 21 de agosto de 2000.

<sup>64</sup> A/55/305–S/2000/809, 21 de agosto de 2000, párr. 10.

El Informe describe adecuadamente y de forma sinóptica el cambio que a principios del siglo XXI ya podía observarse en la naturaleza de los conflictos y de las operaciones que se gestaban para lograr solucionarlos. Así, de una estructura de mantenimiento de la paz tradicional, donde la intervención se realizaba una vez terminado el enfrentamiento armado, se está evolucionando hacia operaciones más complejas donde *las Naciones Unidas han combinado a menudo el mantenimiento de la paz con la consolidación de la paz en operaciones complejas desplegadas en situaciones de conflicto intraestatal.*<sup>65</sup>

Sin duda, este es el escenario en el que se situarán las próximas operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz y para ello será preciso dotarlas de los componentes necesarios. Se menciona claramente la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población desde el principio de la misión, mediante proyectos decididos por el responsable de la misión, la visión amplia necesaria para poder llevar a cabo unas elecciones libres y democráticas que garanticen la estabilidad futura, la labor que el componente policial debe realizar en conjunción con el sistema judicial así como el papel clave que han de jugar los componentes de Derechos Humanos, que se expresa a continuación:

*El componente de Derechos Humanos de una operación de paz es crítico para una consolidación de la paz eficaz. El personal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel rector, por ejemplo, ayudando a aplicar un programa amplio de reconciliación nacional. Los componentes de Derechos Humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz no siempre han recibido el apoyo político y administrativo que requieren, sin embargo, ni otros componentes han entendido siempre sus funciones claramente. Por consiguiente, el grupo hace hincapié en la importancia de impartir formación al personal militar, de policía y al personal civil en cuestiones de Derechos Humanos y en las disposiciones pertinentes del derecho humanitario internacional.*<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000, párr. 18.

<sup>66</sup> A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000, párr. 41.

Vemos que lo que en un principio no parecía una relación evidente, la paz y los Derechos Humanos, se vincula de forma concreta y evidente en este informe. Sin un componente de Derechos Humanos, la consolidación de la paz puede no resultar eficaz. Sin embargo, será necesario comprobar si esta afirmación clara se ha apoyado en la realidad de las operaciones, incluyéndose los medios necesarios para ello.

Entre esos medios y en esta línea de convertir a los Derechos Humanos en un eje principal dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz, este informe también hace mención expresa a la necesidad de que sea el Alto Comisionado para los Derechos Humanos a través de su oficina, quien coordine e institucionalice el trabajo de terreno en materia de Derechos Humanos de dichas operaciones.

No obstante, este informe recibió ciertas críticas por no haber introducido la doctrina de género propiamente. Este informe se redactó después de que la resolución 1325 fuera aprobada, pero puede detectarse en él que las cuestiones de género no fueron introducidas transversalmente de forma adecuada, frente a aquellas de Derechos Humanos<sup>67</sup>.

Al mismo tiempo que se realizaba el Informe Brahimi, la División para el Avance de la Mujer de las NNUU se encontraba finalizando un análisis de las operaciones de mantenimiento de la paz desde la perspectiva de género. Sus conclusiones no fueron tenidas en cuenta ni mencionadas siquiera en el Informe Brahimi, lo que nos muestra la marginalización de las cuestiones de género en las Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad, además de la falta de coordinación entre sus diferentes ramas.

---

<sup>67</sup> RAVEN-ROBERTS, A., "Gender Mainstreaming in United Nations Peacekeeping Operations: Taking the Talk, Tripping over the Walk", in *Gender, Conflict and Peacekeeping*, MAZURANA, D., RAVEN-ROBERTS, A. and PARPART, J. (Eds.), 2005, pp. 43-63.

### 3.4. “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos” o *In Larger Freedom*

En este camino hacia una integración de la paz y de los Derechos Humanos dentro del seno de las Naciones Unidas es importante reseñar el momento histórico y político que supone el término de un siglo, el XX, cargado de conflictos que marcaron la historia de las relaciones internacionales. A finales del año 2000 se celebró la llamada Cumbre del Milenio, que reunió a 143 Estados y que se cerró con la llamada Declaración del Milenio<sup>68</sup>, en la que se recogerían los objetivos del Milenio. En esa declaración se reconocía claramente la necesidad de

*Aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesitan en sus tareas de prevención de conflictos, resolución pacífica de controversias, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos*<sup>69</sup>.

Si bien éste no era un objetivo del Milenio en sí, constituía un objetivo general dentro de los roles genéricos de las Naciones Unidas, siendo el principal el de mantener la paz y la seguridad en el mundo. Recogiendo el testigo de esta Declaración, el Secretario General, Kofi Annan, presentó en el año 2005 su informe llamado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos*<sup>70</sup>, en el que vincula claramente estos tres conceptos, en una evolución lógica con la globalización económica que avanzaba rápidamente.

En este documento se establece la necesidad de que los Derechos Humanos se integren en las resoluciones relativas a la paz y la seguridad. En este sentido, pide a la Alta Comisionada de los Derechos Humanos el *desempeñar un papel más activo en las deliberaciones del Consejo de Seguridad y en las de la Comisión de Consolidación de la Paz cuya creación se ha propuesto,*

---

<sup>68</sup> A/RES/55/2, 13 septiembre 2000: Declaración del Milenio.

<sup>69</sup> A/RES/55/2, 13 septiembre 2000, párr. 9.

<sup>70</sup> A/59/2005: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos, 21 marzo 2005.



*prestando especial atención a la aplicación de las disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad*<sup>71</sup>.

En el mismo párrafo y en el siguiente se establece la necesidad de integrar los Derechos Humanos en el trabajo de la Organización, algo que precisa el refuerzo de la Oficina de la Alta Comisionada/o de los Derechos Humanos por parte de los Estados miembros. No obstante, en este trabajo, se intentará dar respuesta a la pregunta de qué manera se han integrado los Derechos Humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas a partir del Informe Brahimi y si realmente esto es una realidad efectiva o un componente débil y marginal en el trabajo general de las misiones.

Hay algunos autores que defienden esta inclusión se realizó sin tener en cuenta las propias limitaciones institucionales del Alto Comisionado. Esto implicó que, en realidad, la oficina no fue dotada con la estructura ni el personal necesario para afrontar tal reto, siendo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz quien monopolizó este sector en la práctica (MANSSON, 2006)<sup>72</sup>.

Los Derechos Humanos, sin embargo, pasarían a tener al menos un papel dentro de las OMP, aunque fuera por medio de su integración en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Veremos cómo a medida que éstas afrontan nuevos retos en el terreno, los Derechos Humanos se irían posicionando como un eje causante y a la vez objetivo de estas operaciones.

---

<sup>71</sup> A/59/2005, 21 marzo 2005, párr. 144.

<sup>72</sup> MANSSON, K., "Integration of Human Rights in Peace Operations: is there an ideal model?" *International Peacekeeping*, 13, Issue 4, 2006, pp. 547-563.

### 3.5. Cumbre Mundial de 2005 y la nueva arquitectura para la paz

En 2005 se celebró la Cumbre Mundial<sup>73</sup>, que se enmarca en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tras haber estos sido lanzados en el año 2000. Se aprovechó la Decimosexta Sesión de la Asamblea General para elaborar un documento marco que diera impulsó los Objetivos, así como a los cambios y reformas que debía acordar las Naciones Unidas. Esta cumbre tomó como base de sus deliberaciones el documento elaborado anteriormente por Kofi Annan, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos*.<sup>74</sup>

En lo relativo a su arquitectura para la paz<sup>75</sup>, se creó un nuevo órgano, la Comisión de Consolidación de la Paz (*Peacebuilding Commission o PBC*), que responde al consenso alcanzado para dotar a la Organización de coherencia interna en la actuación de ésta en las diferentes fases o etapas de los conflictos existentes. Esta Comisión se ve apoyada en su trabajo por la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz<sup>76</sup> y el Fondo de Consolidación de la Paz<sup>77</sup> (*Peacebuilding Fund o PBF*), administrado a su vez por dicha Oficina de Apoyo.

La Cumbre del Milenio en septiembre de 2005 acordó que la comunidad internacional detenta la responsabilidad internacional para utilizar bajo el Capítulo VII de la Carta la capacidad coercitiva para proteger a las poblaciones civiles de situaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes contra la humanidad<sup>78</sup>. Si bien estos son supuestos extremos de violaciones de

---

<sup>73</sup> The 2005 World Summit High-Level Plenary Meeting of the 60th Session of the UN General Assembly (14-16 September 2005, UN Headquarters, New York)", [http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit\\_2005.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml)., consultada en abril 2018.

<sup>74</sup> SG, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos", A/59/2005\*, 21 marzo 2005.

<sup>75</sup> Bajo el concepto de "Arquitectura para la consolidación o construcción de la paz" se aglutina a los distintos órganos que existen en el entorno de la Naciones Unidas encargados de aunar los esfuerzos en este sentido.

<sup>76</sup> <http://www.un.org/es/peacebuilding/pbso/index.shtml>, consultada en abril 2018.

<sup>77</sup> <http://www.unpbf.org/>, consultada en abril 2018.

<sup>78</sup> 2005 World Summit Outcome, 15 September 2005, UN Doc. A/60/L.1 (2005), pp.: 138–139.

Derechos Humanos abre una vía para sustentar la necesidad de que el componente de Derechos Humanos incluya esta vertiente de protección dentro de las OMP.

### 3.6. La Doctrina *Capstone*

En esta evolución hacia unas operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales, el documento denominado la Doctrina *Capstone* constituye la base actual de todas las operaciones existentes. El Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas realizó este informe sobre los principios y las líneas directrices que habrían de aplicarse a las OMP<sup>79</sup> del nuevo siglo. Es considerado por varios autores<sup>80</sup> como el primer intento de sistematización de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz por el Departamento de las NNUU responsable de su diseño y ejecución. En este sentido, utiliza lo avanzado en el Informe Brahimi así como en el resto de informes y cumbres que hemos analizado en los apartados previos. La introducción de múltiples elementos, complementarios y coordinados entre sí, que forman lo que se denominan “operaciones multidimensionales integradas” es el panorama con el que hoy nos encontramos y en el que debemos enmarcar este trabajo.

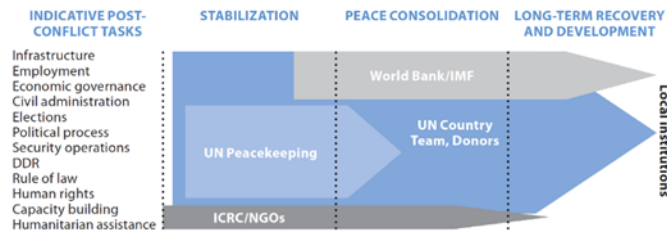
En la Fig. 2 se puede observar el modelo de misión integrada que consolidó esta doctrina de una forma más detallada. Aquí aparecen los Derechos Humanos como una tarea entre las que hay que realizar en la fase de postconflicto. No obstante, el componente de Derechos Humanos no suele estar definido claramente en las propias resoluciones o mandatos que configuran la misión de paz, sino que se realiza principalmente *ad hoc*, como veremos posteriormente en el Capítulo II.

---

<sup>79</sup> DPKO, United Nations Peacekeeping Operations/Department of Field Support. “United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines”, New York, 2008.

<sup>80</sup> A modo de ejemplo, GERCHICOFF, B, “Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine”, *Strategic Analysis*, vol. 37, no. 6, 2013, pp. 729-741.

**Figure 2** The Core Business of Multi-dimensional United Nations Peacekeeping Operations



**Fig. 2.** Aspectos centrales de las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales de NNUU. Fuente: DPKO, United Nations Peacekeeping Operations/Department of Field Support. “United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines”, New York, 2008.

En relación con los DDHH, se hace hincapié en que tanto el Derecho Internacional de los DDHH como el Derecho Internacional Humanitario han de tenerse en cuenta dentro de las OMP de las Naciones Unidas. Así se afirma que las OMP deben *respect of human rights and should seek to advance human rights through the implementation of their mandates*, estableciendo claramente que las OMP deben buscar el *avance de los DDHH mediante la implementación de sus mandatos*<sup>81</sup>. Además, establece que el personal de las OMP, civil y militar, han de respetar los DDHH y entender cómo la implementación de sus respectivas tareas está relacionada con los DDHH.

Se vuelve a incidir en este informe en la causalidad entre el abuso y las violaciones de los DDHH y los conflictos actuales<sup>82</sup>, que es causa y consecuencia al unísono, de ahí la urgente necesidad de atajar los conflictos y el postconflicto desde esta óptica. La promoción y la protección de los DDHH de las OMP se harán mediante la monitorización y la redacción de informes que serán la base de las investigaciones sobre posibles violaciones de DDHH; también habrán de contribuir a la creación de instituciones nacionales de Derechos Humanos y a la lucha contra la impunidad, relacionada aquí con los aspectos del Estado de derecho y la existencia de una justicia independiente e imparcial.

<sup>81</sup> DPKO, United Nations Peacekeeping Operations/Department of Field Support. “United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines”, New York, 2008, pp. 14, section 1.2. y 1.3.

<sup>82</sup> DPKO, United Nations Peacekeeping Operations/Department of Field Support. “United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines”, New York, 2008, pp. 27.

Sin duda, esta sistematización servirá de base a las futuras OMP, especialmente a las que se han desplegado en la última década, la práctica totalidad multidimensionales y con componentes relacionados con cuestiones de DDHH y de género. No obstante, es preciso decir que las cuestiones de género se conciben aquí desde una perspectiva transversal, al entenderse que el género debe estar incorporado a todas las actuaciones que configuran una OMP<sup>83</sup>; sin embargo, no se hace referencia alguna a las cuestiones de género en el resto del documento. Se puede tachar de insuficiente esta forma de abordar la problemática de género, ya que carece de una visión estratégica y operacional que se podría incorporar tanto al diseño inicial de una OMP, como a su desarrollo posterior. Será preciso para esto, recurrir a la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” como veremos posteriormente.

### 3.7. La iniciativa *Human Rights Up Front* o “Derechos Humanos Primero”

A pesar de que las operaciones de mantenimiento de la paz ya se encontraban vinculadas a la necesidad de proteger los DDHH de las poblaciones de los Estados en los que éstas se asientan dentro de lo que el mandato explicita, aún las NNUU tuvieron que abordar situaciones en las que OMP desplegadas bajo su manto, no estuvieron a la altura de este mandato. Explícitamente nos referimos al caso de Sri Lanka<sup>84</sup>, donde las NNUU afrontaron una crisis que aún perdura hoy en día de alguna forma, en cuanto a que allí se cuestionó su papel para poder afrontar graves violaciones de DDHH con una respuesta adecuada.

Ban Ki Moon inauguró así la llamada *Human Rights Up Front Initiative*, con la finalidad de profundizar en los Derechos Humanos y *fortalecer la prevención de los graves problemas que comparten los tres pilares de las Naciones Unidas dedicados a la paz y la seguridad, el desarrollo*

---

<sup>83</sup> DPKO, United Nations Peacekeeping Operations/Department of Field Support. “United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines”, New York, 2008, pp. 16.

<sup>84</sup> Ante los abusos cometidos en Sri Lanka durante la Guerra Civil que asoló el país, las Naciones Unidas aprobaron la realización de un estudio por expertos el 22 de junio de 2010, denominado “Panel of Experts on accountability in Sri Lanka” (Panel of Experts). Además de establecer que las Naciones Unidas no habían protegido suficientemente a los civiles en este conflicto, sugirieron que la Organización adoptara medidas para revisar sus propias acciones. El resultado fue el estudio elaborado por un panel interno. Para una mayor Información al respect, consultar: UNITED NATIONS, *Report of the Secretary-General’s internal review panel on United Nations action in Sri Lanka*, November 2012.

y los Derechos Humanos, que en su mayoría tienen graves consecuencias en los Derechos Humanos de las poblaciones”<sup>85</sup>.

Esta iniciativa se construyó sobre el trabajo realizado desde el genocidio de Ruanda por las Naciones Unidas, para tratar de paliar su incapacidad para evitar violaciones graves de los DDHH en algunas situaciones de conflicto en las que las NNUU estaban presentes. Varios informes se sucedieron desde entonces<sup>86</sup>, hasta llegar al que se hizo en relación con el caso de Sri Lanka. Como un seguimiento de estas situaciones, Ban Ki Moon quiso aportar su propia visión, tratando de que los Derechos Humanos sirvieran como elemento de cohesión entre las tres áreas de trabajo de las NNUU.

Pretende introducir tres tipos de cambio en la Organización: 1) un cambio cultural, que permita que el personal de las Naciones Unidas lleve a cabo sus tareas teniendo como base la Carta de las NNUU y las responsabilidades que entraña; 2) un cambio operacional, que implique unir los tres pilares de acción de las NNUU, paz y seguridad, desarrollo y DDHH; y finalmente, 3) cambio en la relación con los Estados miembros, que permitan una labor preventiva en relación con los DDHH<sup>87</sup> y hablar de una forma franca con los Estados en caso de graves crisis que impliquen violaciones masivas y flagrantes de los DDHH. En definitiva, un componente cultural, un componente técnico y otro, el último político.

Las NNUU ha editado un breve documento denominado “Fact Sheet - Rights up Front in the Field”<sup>88</sup> en el que se establecen las prioridades a seguir por las presencias en terreno de las NNUU,

---

<sup>85</sup> BAN-KI-MON, UN Secretary General, *Human Rights Up Front Initiative*, New York, 2014.

<sup>86</sup> Para una historia más detallada de estos informes que originaron la iniciativa Human Rights Up Front, es conveniente consultar el siguiente artículo: STRAUSS, E., “The UN Secretary-General’s Human Rights Up Front Initiative and the Prevention of Genocide: Impact, Potential, Limitations”, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 11, Iss. 3, 2018, pp. 48-59.

<sup>87</sup> GOWAN, R., “A decade after failing to stop massacres in Sri Lanka, what has the U.N. learned?”, *World Politics Review*, 19 March 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27664/a-decade-after-failing-to-stop-massacres-in-sri-lanka-what-has-the-u-n-learned>, consultada en marzo 2019.

<sup>88</sup> United Nations, *Fact Sheet - Rights up Front in the Field*, August 2014, [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/013\\_fact\\_sheet\\_-\\_rights\\_up\\_frontin\\_the\\_field\\_draft\\_2014-08-21\\_2.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/013_fact_sheet_-_rights_up_frontin_the_field_draft_2014-08-21_2.pdf), consultado en febrero 2019.

especialmente el Coordinador Residente y el UNCT, *UN Country Team*, o el Equipo de NNUU en el país. Concede un papel preponderante a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos para realizar asesoramientos sobre la introducción del enfoque de DDHH en todo el trabajo de las agencias de las NNUU, haciendo depender en parte de ella el posible éxito de esta iniciativa. También, cada individuo que trabaja para las NNUU es responsable intrínseco de la aplicación de este enfoque<sup>89</sup>.

En definitiva, se puede definir “Los Derechos Humanos Primero” como un programa de prevención temprana a desarrollar dentro de las Naciones Unidas, en la creencia que las violaciones graves y sistemáticas de los DDHH son los antecesores de un conflicto inminente. Se ha tratado de hacer sin las limitaciones que puede imponer un presupuesto, desde el impulso del propio Secretario General y apoyándose en las estructuras existentes.

Desde sus inicios en diciembre de 2013 hasta el año 2018 se han podido observar algunas acciones impulsadas bajo esta iniciativa, como la de un programa de formación *online* para el personal de las NNUU sobre los DDHH<sup>90</sup> o la descripción del perfil del Coordinador Residente de las NNUU en el terreno, con responsabilidades en materia de DDHH.

También se han dado cambios en la labor del SG con los Estados miembros en el seno del Consejo de Seguridad, como bien ha señalado STRAUSS<sup>91</sup>. No obstante, es una iniciativa que se ha dirigido principalmente a la Organización en sí, impulsada por el anterior Secretario General y también asumida por el actual, Antonio Guterres, desde sus comienzos. Es notable tener en cuenta que los documentos correspondientes a esta iniciativa se encuentran desperdigados en distintos servidores y no es posible tener un acceso conjunto, estratégico y ordenado a información sobre esta

---

<sup>89</sup> Para un mayor detalle de lo que implica esta iniciativa, se puede ver el “Human Rights Up Front Action Plan”, de 2014, IASC: *Human Rights Up Front Action Plan*, 2014. [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/detailed\\_hruf\\_plan\\_of\\_action.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/detailed_hruf_plan_of_action.pdf), consultado en febrero 2019.

<sup>90</sup> United Nations Secretary-General, *Mandatory Learning Programme: United Nations Human Rights Responsibilities*, bulletin, November 8, 2016 (UN Doc. ST/SGB/2016/12).

<sup>91</sup> STRAUSS, E., "The UN Secretary-General's Human Rights Up Front Initiative and the Prevention of Genocide: Impact, Potential, Limitations," *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 11, Iss. 3, 2018, pp. 52-53.

iniciativa, como una página web que canalice lo existente al respecto en todas las agencias de las NNUU. Es por ello que, como ha señalado la doctrina no sea sencillo poder seguir de cerca lo que esta implica, especialmente para las OMP.

En relación con estas últimas, esta iniciativa es de interés dado que podría facilitar la toma de decisiones rápidas en situaciones de graves violaciones de DDHH que impiden llevar a cabo el mandato de protección de la población civil que hoy se incardina en las OMP. Un ejemplo de la capacidad que tiene la Organización para poder salvar vidas es el de Sudán del Sur y la UNMISS, que permitió con la apertura de las puertas de sus distintas bases alojar a la población civil que escapaba de un nuevo estallido de la violencia tras la firma del Acuerdo de Paz.<sup>92</sup>

Será necesario seguir valorando de qué forma esta iniciativa puede tener una influencia positiva en el futuro, facilitando que las OMP puedan hacer efectivos sus mandatos en materia de DDHH, pero es claro que al menos, los DDHH y su posible violación se encuentran monitorizados a nivel jerárquico superior dentro de las NNUU y este sistema de “alerta temprana” podría resultar beneficioso en un futuro.

Algunos autores han afirmado que de las tres dimensiones que esta política ha tratado de poner en marcha, es la técnica la que ha tenido resultados más específicos. Esto implica que se han movido estructuras administrativas dentro de las NNUU por el actual Secretario General para unir los departamentos de análisis tanto del Departamento de OMP como del Departamento de Asuntos Políticos, como una forma de obtener informaciones tempranas bajo un mismo prisma. También, la dimensión cultural, de poner la cultura de los DDHH ha tratado de ser impulsada mediante varias acciones.

Sin embargo, la cuestión política, de mostrar a los Estados en los que se está produciendo una crisis una postura fuerte a favor de la protección de los DDHH no ha parecido tener resultados ni

---

<sup>92</sup> También citado en el artículo de STRAUSS, UN News Centre, “UN Action Saved Thousands in South Sudan: Peacekeeping Chief,” April 2, 2014, <https://ourworld.unu.edu/en/un-action-saved-thousands-in-south-sudan-peacekeeping-chief>, consultada en febrero 2019.



en el caso de Siria ni en el de la crisis de los Rohingya en Myanmar<sup>93</sup>. Al menos, en este último caso, si bien *a posteriori*, la Corte Penal Internacional ha decidido recientemente mediante la Sala de Cuestiones Preliminares I<sup>94</sup> que tienen la competencia y la jurisdicción para investigar por los posibles crímenes de traslado y de deportación forzosos de este pueblo<sup>95</sup>. El Derecho Penal Internacional puede ser un instrumento que permita al menos conceder a las víctimas los beneficios y reparaciones por unas violaciones de Derechos Humanos que sucedían en las pantallas y en directo, mientras la comunidad internacional miraba.

### 3.8. Evaluación de las operaciones de mantenimiento de la paz: pautas para nuevos retos

Las OMP han experimentado un cambio notable desde finales del siglo pasado. Principalmente, desde los orígenes del siglo XXI hemos asistido a una reforma de su estructura y principios, que trata de paliar los retos a los que se enfrenta. Son varios los autores que señalan que las actuales OMP han pasado de ser instrumentos de “gestión de conflictos” -*conflict management*- en lugar de ser herramientas de “resolución de conflictos”, *conflict resolution*, dado que las OMP se despliegan en territorios donde aún se dan combates y donde es preciso realizar tareas de protección de civiles mediante el empleo de medios armados<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> GOWAN, R., “A decade after failing to stop massacres in Sri Lanka, what has the U.N. learned?”, *World Politics Review*, 19 March 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27664/a-decade-after-failing-to-stop-massacres-in-sri-lanka-what-has-the-u-n-learned>, consultada en marzo 2019.

<sup>94</sup> Corte Penal Internacional, Sala de Cuestiones Preliminares I, ICC-RoC46(3)-01/18, *Decision on the “Prosecution’s Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute”*, 6 de septiembre de 2018, párr. 88; Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones

<sup>95</sup> Para un análisis sobre esta resolución consultar CARRILLO SANTARELLI, N., “La decisión “humanizadora” de la Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte Penal Internacional sobre competencia y jurisdicción frente a algunos crímenes cometidos de forma transnacional: el caso de los Rohingya expulsados hacia Bangladesh”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 36, diciembre 2018.

<sup>96</sup> DE CONIG, C&PETER, M. y otros autores, *United Nations Peace Operations in a changing global order*, Palgrave Mc Millan, 2019, pp. 36.

En este contexto, en el año 2015 se pudieron conocer los resultados de un informe relevante para el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Este informe trata de recoger los nuevos retos a los que se enfrentaban las Naciones Unidas en relación con las actuales operaciones multidimensionales en el terreno, principalmente en África, si de las 14 actuales excluimos aquellas operaciones que quedan de corte clásico (cinco iniciales), sólo quedan fuera del continente africano la operación de Haití y de Kosovo. Las siete restantes se localizan en este continente, lo que ha procurado el crecimiento de la Unión Africana y las tropas africanas como actores de *peace enforcement* y también de mantenimiento de la paz.

Éste fue realizado por un grupo de Alto Nivel, que enmarca su trabajo de las operaciones de mantenimiento de la paz en *contextos políticos más complejos y entornos operativos difíciles*<sup>97</sup>. En él se incorporan<sup>98</sup> críticas al sistema y a su falta de coordinación, así como se resalta el hecho de que la prevención de los conflictos no recibe la atención ni los medios necesarios, generando posteriormente intervenciones más difíciles, complejas y costosas<sup>99</sup>.

También en él se plasman algunas de las problemáticas a las que se están enfrentando las OMP en la actualidad. Frente a ellas, los expertos proponen baterías de medidas que incluyen aquellas de tipo político<sup>100</sup>, otras versadas hacia la aplicación de un enfoque preventivo y de mediación,

---

<sup>97</sup> A/70/95 S/2015/446: Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, 17 junio 2015, párr. 23.

<sup>98</sup> ROJAS ARAVENA, F., “Balance de las Misiones de Paz: cómo mejorar sus prácticas”, en *Anuario CEIPAZ*, MESA, M. (Coord.), 2015-16, pp. 121-137.

<sup>99</sup> GÓMEZ CAMACHO, J. J., “Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, N.º 110, mayo-agosto de 2017, pp. 61-77.

<sup>100</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 61. “a) Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben formar parte de una estrategia más amplia de apoyo a un proceso político. Siempre que se despliegue una operación de paz, las Naciones Unidas han de impulsar o desempeñar un papel rector en el proceso político; b) Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben responder a la situación sobre el terreno y traspasar sus funciones con mayor fluidez. La Organización ha de adoptar la expresión “operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” como gama única de misiones y otras iniciativas en pro de la paz y la seguridad e integrar mejor su labor en ese ámbito; c) Las Naciones Unidas han de forjar el concepto de una alianza mundial y regional más sólida en pro de la paz y la seguridad, actuando como adalid de soluciones políticas imparciales y facilitando la actuación de otras instancias. El marco de la alianza ha de incorporar modalidades de mejora de la capacidad y distribución de las tareas, así como mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas; d) Las Naciones Unidas deben pasar a centrarse más en las actividades sobre el terreno y en las personas en el marco de sus operaciones de mantenimiento de la paz. Para ello hacen falta enfoques y estructuras modernizados para que

además de especiales referencias a la necesidad de llevar a cabo una protección efectiva y realista de los civiles. Establece también de qué forma habrá hacerse uso de la fuerza en el entorno de las OMP, considerándolo como una excepción y siempre en los casos determinados. Además, hace un alegato claro en contra de la utilización de las NNUU en el marco de la lucha contra el terrorismo<sup>101</sup>.

En lo que concierne al tema de nuestro estudio, que son las operaciones de mantenimiento de la paz, los Derechos Humanos y las cuestiones de género, este informe dedica un apartado específico a ellas<sup>102</sup>. Trata primeramente de restablecer el enfoque de estas operaciones, intentando desarrollar una visión estratégica de los distintos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz, desde las misiones políticas a las operaciones de mantenimiento de la paz, para después pasar a un trabajo conjunto de las agencias de las NNUU en el país de intervención. Esto es lo que se denominan “mandatos secuenciales”.

El Grupo de Expertos se refiere a ellos recomendando al Consejo de Seguridad que, *como práctica habitual, haga uso de mandatos secuenciales y en los que se establezcan prioridades, incluido un proceso de establecimiento del mandato en dos etapas que requiera que el Secretario General*

---

las respuestas sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas sean mejores y más flexibles. Es precisa una colaboración más estrecha con las comunidades para contribuir a mejorar la ejecución del mandato.”

<sup>101</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 130.

“Con respecto al uso de la fuerza para la paz y la protección, el Grupo recomienda que:

- a) Cuando sea necesario, los Estados Miembros velen por que las operaciones de mantenimiento de la paz dispongan del equipo, la capacitación y las capacidades habilitadoras que se necesitan para responder a las amenazas y prestarles apoyo para el uso de la fuerza proactivo en legítima defensa y proteger a los civiles y disuadir a los saboteadores, en consonancia con sus mandatos;
- b) Cuando se despliegan las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en ausencia de un proceso de paz viable, el Consejo de Seguridad, la Secretaría, los agentes regionales y todos los Estados Miembros trabajen proactivamente para promover un proceso político y apoyar otras condiciones para el éxito, y examine periódicamente la viabilidad de la misión;
- c) No se encomiende a las misiones de las Naciones Unidas la realización de operaciones de lucha contra el terrorismo y, en situaciones en que una misión de las Naciones Unidas funcione en paralelo con fuerzas dedicadas a la lucha contra el terrorismo, la función respectiva de cada presencia se defina claramente. El Consejo de Seguridad debería asegurarse de que, tras la salida de esas fuerzas, las Naciones Unidas no estén obligadas a asumir las tareas residuales más allá de su capacidad.”

<sup>102</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 131-170.

*vuelva a dirigirse al Consejo de Seguridad con propuestas para priorizar las tareas de la misión en un plazo inicial de seis meses.*<sup>103</sup>

En relación con el papel de los Derechos Humanos dentro de las OMP, el Grupo de Expertos estableció que éstas deberían *trabajar para asegurar que el Estado de derecho funcione de manera que proteja los Derechos Humanos*<sup>104</sup>, relacionando este objetivo directamente con la lucha contra la impunidad, que ha de hacerse *mediante el apoyo a los mecanismos apropiados de justicia de transición*; esto se aplica especialmente a aquellas situaciones en las que las violaciones de los DDHH no hayan sido condenadas, constituyendo un obstáculo para conseguir una paz duradera y estable.

En este informe se propone una visión conjunta tanto de la justicia, como de los Derechos Humanos y del Estado de derecho. Así, se establece que *son elementos de la labor de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países que se refuerzan mutuamente y deben abordarse de manera integrada*<sup>105</sup>. Se unen así las cuestiones de los DDHH y el Estado de derecho, algo que habría que comprobar posteriormente si se realiza así en la práctica en el terreno, donde a menudo se observa un trabajo en compartimentos estancos.

Esto último lo reconoce de forma contundente el Grupo de Expertos, afirmando que *con demasiada frecuencia, las Naciones Unidas han abordado la cuestión de la justicia y el Estado de derecho por un lado y los Derechos Humanos por otro, como esferas de actuación separadas, lo que a veces ha dado lugar a programas destinados al desarrollo de la capacidad en materia del Estado de derecho sin prestar la debida atención a los Derechos Humanos, que son un componente clave para la reforma institucional*. Sin embargo, como apuntábamos en el epígrafe 2 de este Capítulo I, en la nueva estructura del DPKO, actual DPO, los Derechos Humanos no se encuentran claramente incluidos en ninguno de los departamentos principales, ni siquiera dentro del dedicado

---

<sup>103</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 184

<sup>104</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 158.

<sup>105</sup> *Ibidem*, párr. 157.

al Estado de Derecho aparecen como tal. Esto de nuevo muestra la dificultad de dar coherencia dentro de las propias Naciones Unidas a los postulados que defienden y justifican.

En lo que respecta a las cuestiones de género, estas se mencionan en relación con el trabajo que debe realizar el componente policial de las OMP<sup>106</sup>. Así, se establece que *un enfoque de la labor policial que tenga en cuenta las cuestiones de género es esencial para dar ejemplo a los homólogos nacionales y proteger a los civiles de manera más eficaz.*

Con este enfoque en mente, será preciso que aumente el porcentaje de *mujeres policías, en particular oficiales superiores, destinadas en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.* También es destacable la unión entre los temas relacionados con la protección de las mujeres y los niños contra la violencia sexual, estableciéndose que *los componentes de policía deben coordinarse estrechamente con los asesores de protección de las mujeres, los asesores de género y los asesores de protección infantil de la misión.*

Finalmente, el Grupo de Expertos realiza una mención conjunta a las cuestiones de DDHH y de género, dado que ambos deberían formar parte de la capacitación necesaria para el despliegue en el terreno<sup>107</sup> a todos los niveles, incluyendo el personal directivo superior. Hasta este párrafo, no se ha podido observar un tratamiento conjunto de ambos aspectos, mostrando que existe una falta de elaboración de una teoría suficiente que aúne el trabajo en estas cuestiones de manera conjunta. Esto no deja de resultar sorprendente, dado que se supone que los miembros de una OMP deben ser conscientes de los aspectos de género y DDHH cuando se están formando para una misión, pero luego no será evidente ni sencillo encontrar este enfoque en su trabajo cotidiano.

---

<sup>106</sup> Ibidem, párr. 165.

<sup>107</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 232.

“232. Las cuestiones de género y los Derechos Humanos deberían integrarse en todos los módulos de capacitación pertinentes, incluidos los destinados al personal directivo superior, e incorporarse al sistema de certificación. La capacitación inicial obligatoria en las misiones debería incorporar capacitación en cuestiones de género específica para cada contexto y acorde al entorno y debería reflejar adecuadamente las responsabilidades en materia de Derechos Humanos de todo el personal. “

Los temas de género y de Derechos Humanos vuelven a mencionarse de forma específica además en el apartado dedicado a “Puesta en práctica de las políticas”. Primeramente, se hace una referencia a las cuestiones de género, para después abordar las de Derechos Humanos. De nuevo observamos este enfoque desagregado de ambas cuestiones. En relación con las cuestiones de género, se hace una relación clara de cómo ha de aplicarse la denominada Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” de las Naciones Unidas<sup>108</sup> (que describiremos en profundidad en el apartado siguiente de este capítulo). En general, se trata de que estos aspectos formen parte real del contenido de las OMP desde su inicio y se vayan trasladando a todos los análisis y al trabajo de todos los componentes de la OMP, algo que no ocurre en la actualidad, como veremos a lo largo de este trabajo.

Las cuestiones de género también se incardinan con las del liderazgo, estableciéndose la necesidad de que se nombren más mujeres por parte de las Naciones Unidas para todas las posiciones en las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en los cuadros medios y superiores. A nivel de P2 se podía observar que en 2014, había un 40% de posiciones ocupadas por mujeres, pero a niveles de P5 hasta D2 este porcentaje descendía hasta un 12%.<sup>109</sup>

En lo que respecta a los Derechos Humanos, el Grupo de Expertos se refiere a la *integración de los DDHH en las operaciones de mantenimiento de la paz*<sup>110</sup>, haciendo referencia a algunas problemáticas esenciales y retos para su implementación efectiva. Si bien también reconoce que desde el informe Brahimi, 15 años antes, se han *logrado progresos significativos en cuanto a la integración de los Derechos Humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas*.<sup>111</sup> Entre ellos citan la *incorporación de esos derechos en la política, la orientación y la capacitación del personal uniformado y civil*, con personal dedicado a los Derechos Humanos.

---

<sup>108</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 257-262.

<sup>109</sup> A/70/95 S/2015/446, 17 junio 2015, párr. 272-274.

<sup>110</sup> Ibidem, párr. 263-267.

<sup>111</sup> Ibidem, párr. 264.

Sin embargo, aún se dan muchas carencias para que las cuestiones de DDHH asuman el papel relevante que deberían tener en las OMP. Por una parte, es preciso señalar aquellas de tipo operacional y económico, según las cuales el *despliegue de oficiales de Derechos Humanos no se incluye habitualmente en la autorización inicial para contraer compromisos de gastos relativa a las misiones nuevas*<sup>112</sup>, hecho que retrasa su despliegue desde los inicios, cuando quizá sean más necesarios.

Otro aspecto relevante es *el seguimiento y la notificación de cuestiones de Derechos Humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz suelen ser dispersos y fragmentados*<sup>113</sup>. La consecuencia de ello es que hay *superposición de estructuras, solicitudes concurrentes de recursos y duplicación de actividades, como por ejemplo en los casos en hay múltiples secciones de una misión dedicadas al seguimiento y la notificación y las entrevistas a supervivientes, lo que contribuye a la falta de un enfoque estratégico coordinado para afrontar las cuestiones de Derechos Humanos*. Esta cuestión se podrá observar posteriormente en los estudios de caso de Kosovo y de Sudán del Sur, como una forma de reafirmar que lo que el Grupo de Expertos apuntaba hace un quinquenio sigue ocurriendo en la actualidad.

Las recomendaciones realizadas por el Grupo de Expertos fueron analizadas por el Secretario General, que respondió a estas con un informe propio, en el que principalmente retoma los aspectos reseñados<sup>114</sup>. Los Derechos Humanos son considerados como un elemento desencadenante de crisis y conflictos si no se respetan y también como el objetivo final de las OMP. Resulta de interés que el SG intenta despojar a los DDHH del halo de idealismo y falta de pragmatismo que solían evocar en estos entornos de las OMP, para afirmar que las NNUU tienen como propósito promover sociedades pacíficas donde se impulsen los DDHH. El SG afirma así que esto *no se trata de un*

---

<sup>112</sup>Ibidem, párr. 265.

<sup>113</sup>Ibidem, párr. 266.

<sup>114</sup>A/70/357-S/2015/682: El futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de mantenimiento de la paz, 2 septiembre 2015.

*ideal elevado, sino que tiene sentido práctico y constituye el elemento central de los aspectos operacionales de la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”.*<sup>115</sup>

Asimismo, el SG adopta las recomendaciones del Grupo de Expertos en relación con las cuestiones de DDHH y la necesidad de que los componentes de DDHH de las OMP incorporen una *capacidad específica para funciones especializadas en protección de los niños y la violencia sexual relacionada con los conflictos*<sup>116</sup>.

En materia de género, también refleja las recomendaciones relacionadas con la participación de las mujeres en la paz y la seguridad recogidas en la Resolución 1325 (2000), estableciendo que *el Asesor Superior de Género de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se destine en la Oficina del Representante Especial del Secretario General y cuente con el apoyo de los expertos en cuestiones de género que se encuentren trabajando en los componentes funcionales de las misiones*<sup>117</sup>.

Otra de las recomendaciones aceptadas en materia de género se refiere a la necesidad de contar con personal directivo femenino; para ello, de alguna forma deja pasar la posible responsabilidad de las NNUU para otorgársela directamente a los Estados, por no presentar suficientes candidaturas femeninas para estos puestos directivos de las OMP<sup>118</sup>.

### 3.9. Las “resoluciones gemelas” en aras de una “paz sostenible”

En esta evolución estructural de las operaciones de mantenimiento de la paz, se puede notar una tendencia a aunar esfuerzos, a ir incluyendo factores que antes no parecían estar relacionados. Los DDHH y las cuestiones de género han pasado de ser de no estar prácticamente en el debate a

---

<sup>115</sup>Ibidem, párr. 10.

<sup>116</sup>Ibidem, párr. 62.

<sup>117</sup> Ibid. párr. 67.

<sup>118</sup> Ibid. párr. 114.



convertirse en causas posibles de las acciones del Consejo de Seguridad, al ser consideradas las violaciones de estos como potenciales amenazas a la paz y a la seguridad mundial.

En este camino, hemos de incorporar a dos resoluciones relevantes y que son el resultado de este proceso que venimos describiendo. Se han denominado “resoluciones gemelas” puesto que una corresponde al Consejo de Seguridad y otra a la Asamblea de las Naciones Unidas, teniendo el mismo contenido. Por medio de este paralelismo se pretende enviar tanto a la propia Organización como a los Estados miembros el mensaje de que la “paz sostenible” sigue siendo el objetivo fundamental de las Naciones Unidas y que, para llegar a ella, es preciso incardinar todas sus áreas de actuación, incluyendo los DDHH, el género y el desarrollo sostenible.

En esta línea, tanto la Resolución de la Asamblea General 70/262 como la Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad se refieren de nuevo al reconocimiento claro del vínculo entre desarrollo, paz y seguridad<sup>119</sup> así como a la relevancia de adoptar un *enfoque amplio para sostener la paz*.<sup>120</sup> Este concepto engloba más actividades que la mera administración y gestión de los conflictos<sup>121</sup> y ya se inició anteriormente con la “Agenda para la Paz” de Boutros Ghali como hemos visto anteriormente.

Estas resoluciones se suman así a la evolución y desarrollo de este concepto actual de paz en el que han de enmarcarse las nuevas operaciones, para poder entender y desarrollar su reciente multidisciplinariedad. Hay algunos párrafos de estas resoluciones “gemelas” que resultan de especial relevancia en relación con los temas de DDHH y de género. En relación con los primeros podemos destacar el párrafo 11 en el que se “alienta” a los Estados Miembros participantes en el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos a que incluyan en éste la dimensión de los DDHH y la consolidación de la paz. Esto sin duda une cuestiones internas de los Estados en materia de DDHH con otras más externas o relacionales como la paz.

---

<sup>119</sup> A/RES/70/262 y S/RES/2282: Review of the United Nations peacebuilding architecture, 12 May 2016.

<sup>120</sup> Ibid. párrafos introductorios.

<sup>121</sup> GÓMEZ CAMACHO, J.J., “Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 110, mayo-agosto de 2017, pp. 61-77.

En cuanto a las cuestiones de género, están presentes en distintas partes de las resoluciones, tanto introductorias como en su propio desarrollo, haciendo un llamamiento a que éstas se consideren en todos los ámbitos de la consolidación de la paz<sup>122</sup>.

Se puede apuntar que las resoluciones se orientan principalmente hacia el propio sistema de las Naciones Unidas, para tratar de dar soluciones y de armonizar y coordinar esfuerzos entre los órganos existentes. Como en cualquier administración con ciertos procedimientos y prácticas, esta voluntad de coordinación y cooperación no resulta sencilla de poner en funcionamiento, ya que la implementación de nuevos procedimientos suele tropezar con las inercias anteriores y con la falta de medios para hacerlo realidad.

### 3.10. “*Action for peacekeeping*” o “Acción para el mantenimiento de la paz”, la última iniciativa política en favor de las operaciones de mantenimiento de la paz

Hasta ahora hemos visto cómo las operaciones de mantenimiento de la paz evolucionaban en su forma y también en los componentes que integran con la finalidad de adaptarse a las realidades en el terreno. Estas operaciones continúan siendo uno de los instrumentos de los que dispone la comunidad internacional para poder facilitar las transiciones desde el conflicto a la paz. Los retos a los que se enfrentan son múltiples y, en lo que a este trabajo respecta, las cuestiones de Derechos Humanos y de género aún pueden ser mejoradas, pero ya tienen una cabida en los mandatos y en la estructura de estas operaciones.

Precisamente, la última iniciativa del Secretario General actual en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz trata de no obviar que éstas no tienen como razón de ser el uso de la

---

<sup>122</sup> A/RES/70/262 (2016), S/RES/2282 (2016): Review of the United Nations peacebuilding architecture, 12 May 2016. “Reafirmando el importante papel de las mujeres en la consolidación de la paz, haciendo notar el sustancial vínculo existente entre la participación plena y significativa de las mujeres en las actividades de prevención y solución de conflictos y de reconstrucción tras ellos, y la eficacia y sostenibilidad a largo plazo de tales actividades, y destacando, a este respecto, la importancia de que las mujeres participen en pie de igualdad en todas las actividades de mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad, y la necesidad de que aumente el papel de las mujeres en la adopción de decisiones con respecto a la prevención y solución de los conflictos y la consolidación de la paz...”

fuerza, ni la intervención armada, sino que su despliegue trata de ser un apoyo a la paz. Dado que una gran parte de las OMP de envergadura actuales se encuentran en el territorio africano y que, en el tiempo real en el que éstas se encuentran desplegadas, los combates no han cesado en los Estados en los que las OMP se han desplegado, es preciso reincidir en la necesidad de hallar soluciones políticas para poder poner fin a los conflictos armados. Sólo en este contexto tiene sentido el despliegue de las OMP.

El Secretario General Antonio Guterres lanzó la iniciativa *Action for Peacekeeping*, “A4P” en sus siglas oficiales, mediante la que trataba de relanzar el compromiso de lo que implica el mantenimiento de la paz para la propia Organización, los Estados miembros y los Estados que contribuyen con contingentes armados al despliegue de las OMP<sup>123</sup>. Esta iniciativa fue inicialmente puesta en marcha en marzo de 2018 en el transcurso de una reunión en el marco de un debate de Alto Nivel en el seno del Consejo de Seguridad sobre “La acción colectiva para mejorar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU”<sup>124</sup>.

En ella, el SG fue muy contundente a la hora de instar a los Estados miembros a que era el momento de *agudizar y simplificar los mandatos y poner fin a los mandatos que parecen árboles de Navidad*. Con esto el SG hacía referencia de forma específica a las OMP de las NNUU en Sudán del Sur, que afirmó que *no puede cumplir las 209 tareas encomendadas. Al intentar demasiado, diluimos nuestros esfuerzos y debilitamos nuestro impacto*<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD, S/PV.8218: Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Acciones colectivas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, 28 de marzo de 2018.

Acción por el Mantenimiento de la Paz, <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>, consultada en febrero 2019.

<sup>124</sup>Secretary-General's remarks to Security Council High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-28/secretary-generals-remarks-security-council-high-level-debate>, consultada en febrero 2019.

<sup>125</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD, S/PV.8218: Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Acciones colectivas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, 28 de marzo de 2018, p.4.

Seguidamente, se elaboró un documento denominado “Declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”<sup>126</sup> que recibió 150 aprobaciones por parte de los Estados de la ONU. Este documento constituye una declaración de principios y de ópticas de trabajo relacionadas con las OMP, que trata de que la solución política del conflicto constituya una óptica fundamental a la hora de desplegar y de dotar a las OMP de un mandato factible y acorde con las situaciones que se quiere estabilizar.

Algunos autores<sup>127</sup> han comentado que este documento permitirá a los Estados y al Consejo de Seguridad, así como a la Secretaría de las NNUU no obviar el ángulo político de cada conflicto. Esto se plasma en el punto 3 de la Declaración, que establece *la primacía de la política en la resolución de los conflictos y la función de apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz al respecto* además de reforzar de nuevo *los principios básicos del mantenimiento de la paz, como el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza, salvo en legítima defensa y en defensa del mandato*.

La Declaración consta de 24 puntos que corresponden a distintos aspectos que es preciso reforzar. Entre ellos se encuentran: 1) la promoción de soluciones políticas a los conflictos y ampliar el impacto político de las operaciones de mantenimiento de la paz, que incluye el desarrollo de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”<sup>128</sup>; 2) la protección proporcionada por las operaciones de mantenimiento de la paz, refiriéndose en este apartado a los aspectos relacionados con la

---

<sup>126</sup> Acción por el Mantenimiento de la Paz; Declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es_0.pdf)[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es_0.pdf), consultada en febrero 2019.

<sup>127</sup> LANDGREN, K., “Nailing Down the Primacy of Politics in UN Peacekeeping: An Insider Perspective”, in *IPI Global Observatory*, August 16, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/08/nailing-down-primacy-of-politics-un-peacekeeping-an-insider-perspective/>, consultada en febrero 2019.

<sup>128</sup> Declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, párrafo 8. “8. Nos comprometemos colectivamente a ejecutar la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y sus prioridades garantizando una plena participación significativa y en pie para promover soluciones políticas a los conflictos y ampliar el impacto político de las operaciones de mantenimiento de la paz declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las naciones unidas por el mantenimiento de la paz de igualdad de las mujeres en todas las etapas del proceso de paz e integrando una perspectiva de género en todas las etapas de análisis, planificación, ejecución y presentación de informes. nos volvemos a comprometer a aumentar el número de mujeres uniformadas y civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz a todos los niveles y en los puestos clave”.

protección de civiles. Resulta de interés para nuestro tema de estudio, que es aquí donde se sitúa la promoción y la protección de los DDHH como *contribución de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuando corresponda según el mandato, a los esfuerzos internacionales dirigidos a salvaguardar tanto a los civiles como a los DDHH*<sup>129</sup>; 3) mejorar la protección y la seguridad del personal de mantenimiento de la paz; 4) para apoyar la eficacia del desempeño y la rendición de cuentas por todos los componentes de mantenimiento de la paz; 5) para reforzar el impacto de las actividades de mantenimiento de la paz sobre el sostenimiento de la paz; 6) para mejorar las asociaciones para el mantenimiento de la paz; 7) para fortalecer la conducta de las operaciones y el personal de mantenimiento de la paz, donde se reafirman la política de tolerancia cero frente a la explotación y los abusos sexuales por parte de los participantes en OMP, así como el refuerzo de la política de diligencia debida en Derechos Humanos.

Esta iniciativa sin duda se inscribe en el conjunto de esfuerzos desplegado por el Secretario General para poder hacer frente a las problemáticas de las actuales OMP, de larga duración y con mandatos multidimensionales donde no es sencillo focalizarse en aquellos componentes que serán los responsables en última instancia de que se llegue a una solución política estable del conflicto<sup>130</sup>. Será preciso ir evaluando en los próximos años de qué forma resulta un instrumento eficaz para lograr el objetivo deseado, dada la juventud de este enfoque.

Una de las principales cuestiones que se plantea es la forma en que los mandatos de las OMP podrán ser evaluados y priorizados, sin implicar que algunos componentes de estas operaciones sean dejados atrás. Esto es de especial interés en los temas de Derechos Humanos y de género aquí analizados, ya que de ello depende el que efectivamente sean el centro de los mandatos o en que se conviertan en temas marginales. Será preciso que al inicio de una OMP se lleguen a acuerdos de indicadores con el gobierno del país, que habrá que ir revisando con la finalidad de poder percibir de qué forma la OMP está realizando el mandato otorgado<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Ibidem, párr. 9.

<sup>130</sup> LANDGREN, K., “Nailing Down the Primacy of Politics in UN Peacekeeping: An Insider Perspective”, in *IPI Global Observatory*, August 16, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/08/nailing-down-primacy-of-politics-un-peacekeeping-an-insider-perspective/>, consultada en febrero 2019.

<sup>131</sup> En este sentido, Karen LANDGREN, la primera mujer que dirigió tres OMP, en Burundi, Liberia, establece en una entrevista realizada al respecto, que esto fue lo que se hizo en Burundi, tratando de impulsar las soluciones políticas

Algunos autores también se han mostrado favorables a este movimiento de “retroceso en los mandatos”<sup>132</sup>, dado que por una parte permitiría acallar las constantes quejas de algunos Estados miembros en el Consejo de Seguridad acerca de mandatos que no son posibles de cumplir y en los que se emplean muchos recursos. Por otra parte, en ocasiones, como ellos defienden “menos es más”, abogando por un lenguaje lo suficientemente ambiguo para contener los puntos clave a ser puestos en práctica en una OMP.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta los riesgos innecesarios que trae consigo esta tendencia de eliminar partes de los mandatos en base a la eficiencia. Dada la actitud de reducción presupuestaria para las OMP en general que reina ahora entre los Estados miembros, sería muy sencillo dejar de contar con algunas de las tareas que se han ido incorporando al mantenimiento de la paz, como el Estado de derecho o las cuestiones de género que avanza la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad.” Tiene que haber en este sentido un equilibrio entre el número imposible de objetivos, como sucede en el caso de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) y mandatos neutros, que nos devuelven a un mantenimiento de la paz clásico, pero más robusto.

En este sentido, BELLAMY y HUNT apoyan en todo caso que antes de “cortar mandatos” es preciso que en el seno del Consejo de Seguridad haya firmeza política ante los Estados en los que se va a desplegar una OMP. Sin duda, a día de hoy, esta no parece ser la posición adoptada por parte del Consejo de Seguridad ante las crisis de la última década. Desde Siria, pasando por Myanmar hasta Yemen se ha podido ver cómo el Consejo de Seguridad no actuaba de manera unánime, haciendo casi imposible que esta iniciativa política tenga el efecto perseguido<sup>133</sup>. Al

---

y de entender el marco en el que actuaba la OMP. <https://peaceoperationsreview.org/interviews/karin-landgren-reflections-on-a-career-in-peace-operations/>, consultada en febrero 2019.

<sup>132</sup> BELLAMY, J. and HUNT C. , “Benefits of Paring Down Peacekeeping Mandates Also Come With Risks”, 15 March 2019, [https://theglobalobservatory.org/2019/03/benefits-paring-down-peacekeeping-mandates-come-with-risks/?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=organic\\_social&utm\\_campaign=US\\_GO\\_publications\\_analysis&utm\\_content=link](https://theglobalobservatory.org/2019/03/benefits-paring-down-peacekeeping-mandates-come-with-risks/?utm_source=twitter&utm_medium=organic_social&utm_campaign=US_GO_publications_analysis&utm_content=link), consultada en marzo 2019.

<sup>133</sup>GOWAN, R., “Minimum order. The role of the Security Council in an era of major power competition”, United Nations University, Centre for Policy Research, December 3, 2018, 19 pp. <https://cpr.unu.edu/minimum-order.html>, consultado en marzo 2019.

menos, el Consejo, tendrá que ser el garante del “mínimo orden mundial posible” aunque la actual dinámica de bloques se asemeja a la de la Guerra Fría y nos hace pensar en ocasiones que la década anterior en la que nació el concepto de la “responsabilidad de proteger” fue sólo un espejismo.

También, según estos autores, sería preciso reforzar las medidas de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los mandatos por todos los que componen la estructura de mantenimiento de la paz. En este sentido, recientemente el SG ha hecho públicas algunas medidas en esta dirección. Entre ellas, se mencionan varios aspectos, entre los que figura los dedicados a cuestiones de género; en ellos se pide a los Estados miembros que se duplique el número de mujeres dentro de los contingentes militares y de policía para el año 2020<sup>134</sup>. Además, de forma genérica, aboga por *la elaboración de un marco global e integrado de políticas de desempeño que defina normas claras en la materia para evaluar a todo el personal civil y uniformado que preste apoyo y que trabaje en las OMP de las Naciones Unidas*<sup>135</sup>.

#### 4. Evolución de las cuestiones de género dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Las cuestiones de género han ido formando parte del mantenimiento de la paz y de la seguridad mundial a medida que progresaba la agenda de género en la comunidad internacional. En este trabajo hemos de delimitar el objeto de análisis elegido entre los muchos posibles. Se han escogido dos cuestiones de género principales. Por un lado, analizaremos cómo impacta el enfoque de género en la representación y participación en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz; por otro, estudiaremos el trabajo efectivo en aspectos relacionados con el género en el seno de las OMP.

---

<sup>134</sup> S/RES/2436 (2018), 21 septiembre 2018. Párr. 19, “19. Recuerda su resolución 2242 (2015) y su solicitud de que el Secretario General ponga en marcha, en colaboración con los Estados Miembros, una estrategia revisada para duplicar el número de mujeres en los contingentes militares y de policía de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a más tardar en 2020, y solicita además que con esta estrategia se consiga la participación plena, efectiva y sustancial de las mujeres en todos los aspectos del mantenimiento de la paz, y que esta estrategia revisada se presente al Consejo de Seguridad a más tardar en marzo de 2019;”

<sup>135</sup> Ibidem, párr. 1.

En los próximos apartados analizaremos cómo se ha desarrollado la llamada Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” desde los antecedentes de la Resolución 1325 (2000) hasta la actualidad, siempre relacionando ésta con las operaciones de mantenimiento de la paz, que son nuestro objeto de estudio.

#### 4.1. Desde 1995 hasta la Resolución 1325 (2000): una vista rápida hacia atrás

Antes de que la Resolución 1325 Del Consejo de Seguridad abordara claramente el vínculo entre mujer, paz y seguridad en el año 2000, se deben tener en cuenta otras iniciativas y momentos claves que condujeron a este resultado.

Desde 1995 y a raíz principalmente de las fallidas operaciones de mantenimiento de la paz de Bosnia y de Ruanda, se puede observar un impulso hacia la consideración de las cuestiones de Derechos Humanos y de género en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz. Los resultados de la Conferencia de Pekín sobre la mujer y la agenda resultante<sup>136</sup> daban pie al optimismo en esta dirección<sup>137</sup>.

A esto, se le une la *Declaración de Windhoek*<sup>138</sup> y el *Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz*. En este último se establecen distintas medidas para incorporar el enfoque de género en las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz integradas que se consolidan como modelo en el año 2000.

---

<sup>136</sup> Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (A/52/231).

<sup>137</sup> Para un desarrollo más detallado de los antecedentes de la Resolución 1325 (2000), ver RODRÍGUEZ MANZANO, I., “¿Más que víctimas?: una lectura teórico-discursiva de la Resolución 1325, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad”, en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M., ADAM MUÑOZ, M.D., CORNAGO-PRIETO, N.(Coords.), *El arreglo pacífico de las controversias internacionales: XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales (AEPDIRI)*, Córdoba, 20-22 de octubre, 2013, pp. 1041-1054.

<sup>138</sup> A/55/138-S/2000/693: Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects Advancement of women, 14 Julio 2000.



En este Plan se tienen en cuenta diversos aspectos para la incorporación del enfoque de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto dentro del propio Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz, como en el despliegue mismo de las misiones, incluyendo tanto sus mandatos como la forma de operar. Se puede considerar un plan avanzado y que se encuentra de total actualidad, dado que aún la introducción de la perspectiva de género no se encuentra en un Estado óptimo, según se puede constatar en un reciente informe de evaluación sobre este aspecto llevado a cabo por el Consejo de Seguridad en febrero de 2017<sup>139</sup>.

Además, la Asamblea General en su 23 periodo de sesiones elaboró un documento titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI” (A/S-23/10/Rev.1), en el que se hace también hincapié en la relación entre mujer y conflictos armados. En el párrafo 15 del Anexo a la Declaración Política se constatan tanto los logros como la problemática pendiente en materia de mujer y conflictos armados. El párrafo 19 puede constituir una especie de resumen de la amplia problemática esbozada.

*19. En las situaciones de conflicto armado se cometen violaciones constantes de los Derechos Humanos de la mujer, violaciones de principios fundamentales del derecho relativo a los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario. Se ha registrado un aumento de todas las formas de violencia contra la mujer, incluidos la esclavitud sexual, las violaciones, incluidas las violaciones sistemáticas, los maltratos sexuales y los embarazos forzados en situaciones de conflicto armado.*

En el cuadro siguiente se muestra una sinopsis de las resoluciones que abordaremos en los siguientes apartados, destacando que una mayoría se han dedicado a condenar la violencia sexual derivada del conflicto en todas sus formas, además de incluir también el tema de la explotación y el abuso sexuales, que afectan a las operaciones de mantenimiento de la paz de una forma notable.

---

<sup>139</sup> Security Council Report, *Women, Peace and Security: closing the Security Council Implementation Gap*, febrero 2017.

<https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/women-peace-and-security-closing-the-security-councils-implementation-gap.php>, consultada en febrero 2019.

En este sentido, veremos que las resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010) y 2106 (2013) son aquellas que han desarrollado la cuestión de la protección de las mujeres de la violencia sexual en el conflicto, aspecto que trataremos de manera conjunta.

Por otra parte, la resolución 1889 retoma el contenido de la resolución 1325 (2000) dedicado a la necesidad de fomentar la participación de la mujer en los procesos de paz y de seguridad en todos los niveles y formas. Con objeto de desarrollar también la resolución 1325, crea un mapa de indicadores globales, que sin duda resulta de gran utilidad para las operaciones de mantenimiento de la paz, pues permite orientar resultados, además de poder medirlos y evaluarlos.

Las resoluciones desde 2013 hasta 2016 se ocupan de diversos aspectos que completan el mapa de esta agenda. Por un lado, se abordan aquellas cuestiones relacionadas con la implicación de otros organismos del sistema de NNUU en su desarrollo, principalmente ONU Mujeres- Resolución 2122 (2013) y el Consejo de Seguridad -Resolución 2242 (2015); por otro, en 2016, dos resoluciones trataron de ocuparse de dos temas que podrían afectar el desarrollo de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en el caso de zonas de conflicto, como la explotación y el abuso sexual- Resolución 2272 (2016)-, dirigida de forma específica a las OMP, y el tráfico de personas - Resolución 2331 (2016), que une los aspectos de Derechos Humanos y de género.

Resolución 1325 (2000)	-Representación y participación de las mujeres en la paz y en la seguridad -Protección de los derechos de las mujeres en el conflicto y después de él.
<u>Resolución 1820 (2008)</u>	-Protección de las mujeres de la violencia sexual en el conflicto -Tolerancia “0” para los abusos y explotación sexual por parte del personal de las operaciones de mantenimiento de la paz
<u>Resolución 1888 (2009)</u>	-Creación de la Oficina del Representante Especial del SG sobre Violencia Sexual originada en Conflicto (CRSV) -Creación de <i>UN Action</i> , como una Organización que aglutina asuntos relacionados con la CRSV. -Identificación de un “equipo de expertos” -Nombramiento de “asesores de protección de la mujer” para las misiones en terreno
Resolución 1889 (2009)	-Necesidad de aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz y de seguridad en todos los niveles -Creación de un mapa de indicadores globales para seguir la implementación de la resolución 1325

<u>Resolución 1960 (2010)</u>	-Desarrollo del monitorización, análisis y presentación de informes relacionados con la CRSV -Integración de los asesores de protección de género en las misiones en terreno a la par que los asesores de cuestiones de género.
<u>Resolución 2106 (2010)</u>	-Lucha contra la impunidad y la falta de justicia en casos de CRSV
Resolución 2122 (2013)	- Identifica a ONU Mujeres como la entidad clave en las Naciones Unidas para dar información y asesoramiento sobre la participación de las mujeres en la paz y la seguridad -Establece la responsabilidad de las Naciones Unidas en este proceso -Necesidad de incluir a la sociedad civil
Resolución 2242 (2015)	-Integra la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en todas las situaciones del Consejo de Seguridad -Establece Grupos Informales de Expertos sobre Mujer, Paz y Seguridad -Añade aspectos de Mujer, Paz y Seguridad a las deliberaciones del Comité de Sanciones -Une Mujer, Paz y Seguridad a la agenda contra terrorismo y extremismo
Resolución 2272 (2016)	-Dirigida contra la problemática de la explotación y abuso sexual dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz por los contingentes armados principalmente. -Establece medidas como la repatriación en caso de serias alegaciones de explotación y abuso sexual. -Promueve la formación y la responsabilidad de los Estados donantes en proporcionar contingentes a la altura de los mandatos.
Resolución 2331 (2016)	-Primera resolución sobre el tráfico de personas en zonas de conflicto, donde se condena esta práctica. -Se recogen medidas para paliarlo en situaciones de conflicto, incluyendo la relación con las mujeres locales, las estrategias contra la delincuencia organizada, entre otras.
Resolución 2467 (2019)	-Se introduce un enfoque de la lucha contra la violencia sexual en el conflicto más centrada en la víctima -Se aboga por la inclusión de prerrogativas específicas sobre violencia sexual en los mandatos de las OMP

**Tabla 1.** Resoluciones que componen la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Tabla adaptada de la Tabla 1 del artículo de Laura J. Shepherd, ‘Advancing the women, peace and security agenda: 2015 and beyond’, NOREF Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 28 Aug. 2014, <http://www.peacebuilding.no/Themes/Inclusivity-and-gender/Publications/>

#### 4.2. La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad: la piedra angular

Esta resolución constituye un hito al vincular los temas de género con la paz y la seguridad. Recoge en parte las propuestas del Plan de Acción de Namibia que, al convertirse en resolución del Consejo de Seguridad, cobra fuerza jurídica. Se puede afirmar que ha habido un antes y un después a raíz de la resolución 1325, pues los temas relacionados con las cuestiones de género y el mantenimiento de la paz ya tienen un lugar en el olimpo del equilibrio de fuerzas políticas mundiales.

A ella se llegó por varias causas, entre las que apuntamos por un lado un momento político adecuado, al cumplirse los cinco años de la revisión de los acuerdos de Pekín; por otro, un momento social, que había permitido incorporar los fallos de la comunidad internacional en la protección de la población civil en los conflictos de Ruanda y la ex Yugoslavia, y que motivó a la sociedad civil organizada para poder llevar la cuestión de género hasta el Consejo de Seguridad. De esta forma se consiguió que este órgano de las Naciones Unidas decidiera formalmente por primera vez en su historia<sup>140</sup> sobre cuestiones de género, reflejándolas en una resolución que principalmente afirmó dos aspectos: 1) el impacto diferenciado de los conflictos sobre hombres y mujeres, y 2) el rol de las mujeres en la construcción y el mantenimiento de la paz<sup>141</sup>.

La aprobación de la resolución 1325 supuso también un paso más en internacionalización de las cuestiones de género, aunque hemos de admitir que aún nos encontramos en una fase intermedia del ciclo normativo internacional descrito por FINNEMORE y SIKKINK<sup>142</sup>, según el cual las normas internacionales se desarrollan en un ciclo de tres fases. En la primera se elabora la norma

---

<sup>140</sup> FLOREA HUDSON, N., “En-Gendering UN Peacekeeping Operations”, *International Journal*, 07/2005, Volumen 60, Número 3.

<sup>141</sup> HUDSON, H., “La violencia de la construcción de la paz neoliberal en África: analizando sus “Trampas” a través de una lente de género”, *Relaciones Internacionales*, núm. 16, febrero de 2011 GERI – UAM.

<sup>142</sup> FINNEMORE, M. and SIKKINK K., “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No. 4. (Autumn, 1998), pp. 887-917.

y se acepta por un grupo pequeño de Estados. En una segunda fase, los Estados desarrollan la norma y en un tercer ciclo, se considera un estándar.

La resolución combina varias cuestiones que afectan al género y a los conflictos, así como a su solución, afirmándose en ella el mayor y más grave impacto que estos tienen sobre las mujeres y las niñas, así como la necesidad de que las mujeres detenten un rol activo en los procesos de construcción de la paz<sup>143</sup>. Sin duda, el Consejo de Seguridad dio un paso hacia adelante reconociendo estas realidades y plasmándolas en una resolución vinculante para los Estados miembros, con especial relevancia para las OMP y su arquitectura futura. Algunos autores como ABRIL STOFFELS<sup>144</sup> consideran que se produjo una especie de *tsunami por lo que se refiere a la mujer en los conflictos armados*. Hace alusión a un conjunto de circunstancias que originaron un *nuevo contexto socio político en general en el que la promoción de la igualdad y el reconocimiento de los derechos de la mujer se convierte en el estandarte de acción de muchos colectivos y sociedades* que lograron que el Consejo de Seguridad *pusiera en primer página de su Agenda la desprotección de la mujer en los conflictos armados, así como la necesidad de que ésta participe en los distintos procesos de establecimiento mantenimiento y consolidación de la paz y que lo haga de forma categórica*.

Sin duda esta interpretación responde a las motivaciones intrínsecas de la Resolución 1325, pero hemos también de señalar que ésta también planteaba algunos retos a su aplicación y efectividad, especialmente la ausencia de mecanismos de implementación y también la necesidad de acudir tanto al Derecho Internacional Humanitario (DIH) como al Derecho Internacional de los DDHH para poder ser desarrollada. El DIH abordaría lo relativo a la protección, centrándose en las posibles víctimas de violencia sexual derivada del conflicto y el Derecho Internacional de los

---

<sup>143</sup> PÉREZ VILLALOBOS, M<sup>a</sup>., “Los asesores militares de género y de protección de la infancia en los conflictos armados”, *Revista Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Número 2/2013.

<sup>144</sup> ABRIL STOFFELS, R., “Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad: objetivos, logros y desafíos para las operaciones de paz”, en AZNAR, M. J., (Coord.); CARDONA LLORENS, J.; PUEYO LOSA, J.A.; RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.; SOBRINO HEREDIA, J.M.; PÉREZ GÓMEZ, M. (Eds.), *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*. Vol. 1, 2012 (Tomo I), pp. 61-100.

DDHH guiaría la puesta en marcha de los objetivos relacionados con una mayor participación de las mujeres<sup>145</sup>.

La resolución incorpora cuatro pilares principales de acción en los que sería preciso avanzar en los temas de género, paz y seguridad. Estos serían en la participación, la protección, la prevención y la asistencia humanitaria<sup>146</sup>. En este sentido, en el primer párrafo de la resolución se hace referencia genérica a la necesidad de que los gobiernos aumenten la representación de la mujer en todos los niveles de representación relacionados con la prevención, gestión y solución de conflictos. Esta era sin duda una de las principales fuerzas detrás de esta resolución: conseguir mejorar la exclusión de las mujeres del proceso de decisiones y de actividades dentro de la esfera del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>147</sup>.

En lo que atañe a las operaciones de mantenimiento de la paz, los párrafos 4 y 5 hacen expresas referencias a *la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los Derechos Humanos y a tareas humanitarias*.

Además, el párrafo 5 establece la incorporación de la perspectiva de género en estas operaciones, aludiendo expresamente a la necesidad de que *las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género*. A este requerimiento, se le incorpora la salvedad de “cuando proceda” lo que de alguna manera limita su aplicabilidad a los casos que se consideren oportunos. Sin duda, esto rebaja las expectativas más amplias del Plan de Namibia.

Resulta de interés asimismo el párrafo 8 de la resolución, en el que se pide a los negociadores en los acuerdos de paz que *adopten una perspectiva de género*, introduciendo diversos aspectos:

---

<sup>145</sup> REQUENA CASANOVA, M., “La aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz: la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos”, REEL, n. 34, dic. 2017, 37 pp.

<sup>146</sup> COHN, C., KINSELLA H. and GIBBINS, “Women, Peace and Security”, *International Feminist Journal of Politics*, 130, 2004.

<sup>147</sup> O’ROURKE C. and SWAINE A.; “CEDAW and the Security Council: Enhancing women’s rights in conflict”, *International and Comparative Law Journal*, vol. 67, January 2018, pp. 167-199.

- a) *Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos;*
- b) *Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz;*
- c) *Medidas que garanticen la protección y el respeto de los Derechos Humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial;*

Todos estos elementos habrán de verse reflejados en los diferentes mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, dependiendo del momento en el que éstas se encuentren, inicial, medio o ya de consolidación de la paz. Podemos así observar que incluir la perspectiva de género en las OMP incluye por una parte elementos cuantitativos, o más mujeres en cada uno de los aspectos que cubre la resolución - la participación, la protección, la prevención y la asistencia humanitaria- y, por otro, elementos cualitativos, aplicando un enfoque de género a las tareas definidas en cada mandato. Para ello, es preciso preguntarse si las actuaciones que se planifican y se llevan a cabo han incorporado los posibles efectos diversos en mujeres y hombres y si estos son distintos o exigen una actuación matizada y enfocada.

Es lo que se denomina *gender mainstreaming* o la “transversalidad de género”<sup>148</sup>, definido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y hoy en día omnipresente en el lenguaje de la Organización. Éste sería un *proceso de evaluación de las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas públicas o programas, en todas las áreas y todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de*

---

<sup>148</sup> VELASCO, M. (2015). “La transversalidad de género. Valoraciones a partir de algunos documentos de las Naciones Unidas/Gender mainstreaming”. *Reflections from some UN documents. Anuario Español de Derecho Internacional*, 31, pp. 323-347.

*tal manera que mujeres y hombres se beneficien de forma igual y la desigualdad no sea perpetuada. El objetivo último es alcanzar la igualdad de género.*<sup>149</sup>

El Departamento de OMP de las Naciones Unidas considera que la participación de mujeres en las OMP resulta positiva por muchos aspectos; por un lado, se presentan como “modelo” *-role model-* para sociedades donde la mujer no tiene la libertad ni la igualdad para poder hacer valer sus derechos; por otro, permite un acercamiento a la comunidad local, por una mayor facilidad de acceso a las mujeres supervivientes de violaciones de Derechos Humanos, como es el caso de violencia sexual generada por el conflicto y, por último, pueden ser un agente pacificador y cercano.<sup>150</sup>

Finalmente, no hemos de olvidar que la transversalización de género se dirige hacia la totalidad de los componentes de las OMP, principalmente del sexo masculino, tratando de que todos sus integrantes dispongan de la capacidad y la cultura suficiente para poder abordar las cuestiones de género en la operación en la que participan, internalizando los principios de igualdad de género y los Derechos Humanos<sup>151</sup>.

Tras diecinueve años desde su proclamación, a pesar de que las OMP han ido acomodándose a los conflictos en los que deben actuar, aún hay muchos obstáculos que solventar.<sup>152</sup> En el año 2015 hubo una revisión por parte de las Naciones Unidas de varios aspectos que afectaban directamente

---

<sup>149</sup> UN, *Report of the Economic and Social Council for 1997*, NNUU, Nueva York, 1997, p. 2.

<sup>150</sup> Estas y otras razones son las que el propio Departamento de OMP de Naciones Unidas esboza para responder a la pregunta que consta en su propia página web “¿Por qué es importante contar con personal femenino de mantenimiento de la paz?”. <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml> Consultada el 20 de diciembre 2017.

<sup>151</sup> VON HLATKY, S., “The UN links the number of women in peacekeeping to operational effectiveness, but it’s the institution’s broader culture that needs a gender perspective”. <http://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2017/gender-and-peacekeeping/>, consultada el 20 de diciembre de 2017.

<sup>152</sup> VILLELAS ARIÑO, María. “15 años de la resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad”, ponencia presentada en la jornada de trabajo con el mismo título en el Instituto Catalán Internacional Para la Paz, 3 noviembre 2015. [https://www.researchgate.net/publication/283425322\\_15\\_anos\\_de\\_la\\_resolucion\\_1325\\_Una\\_evaluacion\\_de\\_la\\_agenda\\_sobre\\_mujeres\\_paz\\_y\\_seguridad](https://www.researchgate.net/publication/283425322_15_anos_de_la_resolucion_1325_Una_evaluacion_de_la_agenda_sobre_mujeres_paz_y_seguridad), consultada en mayo 2019.



a las OMP, con dos estudios al respecto, y también a la propia resolución 1325<sup>153</sup>. En relación con este último, el SG de las NNUU elaboró un informe incorporando a las conclusiones del Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial sobre la Aplicación de la Resolución 1325 (2000) las que se habían alcanzado en los estudios mencionados. El resultado final de este estudio global<sup>154</sup> fue recogido por el SG de las NNUU en su “Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad”<sup>155</sup>.

De esta evaluación conjunta, el SG destaca que todos los informes establecen con claridad *la necesidad de aumentar y mejorar la participación de las mujeres en todas las esferas de la adopción de decisiones sobre la paz y la seguridad, porque así lo disponen las obligaciones derivadas de la ley y los Derechos Humanos y porque la participación efectiva y significativa de las mujeres contribuye en gran medida a aumentar la eficacia operacional de las actividades en las esferas de la paz, la seguridad y la asistencia humanitaria, y a hacer sostenible la paz.*<sup>156</sup>

Este informe trata de incorporar propuestas que abarquen las distintas etapas del postconflicto, como las reformas del sector de la seguridad pensando en el enfoque de género, que permitan recuperar los espacios públicos para las poblaciones vulnerables en el postconflicto -incluyendo mujeres, niños, otras minorías-, o la lucha contra la impunidad por aquellos actos de violencia contra la mujer. Finalmente, también se hacen referencias a la relevancia de la participación política en todas sus dimensiones.<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> En uno de ellos, se examinaba la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, *Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz*”, A/69/968-S/2015/490. Al mismo tiempo hubo otros dos grupos que “estaban estudiando diversos aspectos críticos conexos del componente de paz y seguridad de las Naciones Unidas: el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de mantenimiento de la paz establecido por el Secretario General el 31 de octubre de 2014, y el Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial sobre la Aplicación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, creado en virtud de la resolución 2122 (2013) del Consejo.

<sup>154</sup> La lista completa de las consultas y los participantes en el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede consultarse en: <http://wps.unwomen.org/en>, consultada en mayo 2018.

<sup>155</sup> S/2015/716 (2015).

<sup>156</sup> Ibidem, párr. 6 y 7, p. 3.

<sup>157</sup> A/69/968 - S/2015/490, párrs. 55, 56, 80.

Al mismo tiempo, es notoria la falta de unión de estas actuaciones de tipo político e institucional con aquellas encaminadas a la recuperación socioeconómica del país, las cuales son un elemento clave de la construcción de la paz y la erradicación de la violencia tras el conflicto, lo cual repercutiría directamente en una mejor protección de los Derechos Humanos de las mujeres, reduciendo su vulnerabilidad. Sin tratar de ser propuestas exhaustivas, configuran de alguna forma los distintos ángulos de actuación en el trinomio “Mujer, Paz y Seguridad”, pudiendo servir de base para su introducción en las OMP.

No solo las NNUU han realizado una evaluación de lo sucedido a esta resolución en sus primeros 15 años de andadura, sino que también se aprecia la crítica por parte de la doctrina, desde una interpretación feminista de las relaciones internacionales, denunciando si cabe una forma incorrecta interpretación del concepto de *gender* o “género”, asimilándola a la categoría de “mujeres/niñas”, cuando no son sinónimos<sup>158</sup>.

Estas autoras han definido esta desviación en la frase, de *add and stir* o “añade y revuelve”<sup>159</sup>, aludiendo a que la aplicación del enfoque de género de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” no implica únicamente aumentar el número de mujeres en las OMP u ocuparse de la violencia sexual en los conflictos, sino que se trata de desarrollar una visión integral, la transversalización de género a la que nos referimos anteriormente. Esta crítica que ha recibido la “trece-veinticinco”<sup>160</sup> ha sido también abordada por la doctrina española, especialmente RODRIGUEZ MANZANO<sup>161</sup>, que califica la manera de abordar la cuestión de la representación de las mujeres como “simplista”, al

---

<sup>158</sup> No es el objeto de esta tesis realizar una categorización de lo que significa “género” en diferenciación de “sexo”.

<sup>159</sup> A modo de ejemplo, el artículo de SOLHJELL, R., “Sin mujeres por aquí. Discursos de género en las OMP de Naciones Unidas”. *Relaciones Internacionales* Número 27, octubre 2014 - enero 2015.

<sup>160</sup> Así es como se titula el artículo de VAÑÓ, R., “La Década “trece-veinticinco”: un análisis de género de las operaciones multidimensionales de paz, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 26, 2010, pp. 333-362.

<sup>161</sup> RODRÍGUEZ MANZANO, I., “¿Más que víctimas?: una lectura teórico-discursiva de la Resolución 1325, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad”, en *El arreglo pacífico de las controversias internacionales: XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales (AEPDIRI)*, Córdoba, 20-22 de octubre, VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M., ADAM MUÑOZ, M.D., CORNAGO-PRIETO, N.(Coords.), 2013, pp. 1041-1054.

asumir que el hecho de que haya más mujeres en las posiciones en las que se toman decisiones sobre la paz y seguridad implica un enfoque de género más extendido.

Será preciso ir consolidando esta Agenda en las actuales OMP con actuaciones concretas y unificadas que den paso a una nueva concepción del mantenimiento de la paz desde una perspectiva de género.

#### 4.3. El refuerzo de la representación y la participación de la mujer en las operaciones de mantenimiento de la paz

Reforzar la representación y la participación de la mujer en las cuestiones relativas a la paz y a la seguridad era uno de los ángulos de actuación de la resolución 1325 (2000). Nueve años más tarde, la resolución 1889 (2009) vuelve al espíritu de dicha resolución y alienta a los Estados a que hagan realidad los compromisos ya adquiridos. En sus párrafos dispositivos, insta a los Estados miembros y a las organizaciones regionales e internacionales a que adopten medidas para mejorar la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz, con especial referencia a la solución de conflictos.<sup>162</sup> Una vez más observamos en esta resolución de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” la vertiente dirigida principalmente a la propia Organización, haciendo énfasis en la labor interna que han de seguir llevando a cabo las Naciones Unidas para hacer cumplir las resoluciones existentes en materia de paz y seguridad<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> S/RES/1889/2009, 5 octubre 2009, párr. 1. “1. Insta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales e internacionales a que sigan adoptando medidas para mejorar la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz, en particular en la solución de conflictos, la planificación posterior a los conflictos y la consolidación de la paz, incluso procurando que participen más en la adopción de decisiones políticas y económicas en las etapas iniciales de los procesos de recuperación por medios como la promoción del liderazgo de las mujeres y su capacidad para intervenir en la gestión y la planificación de la asistencia, el apoyo a las organizaciones de mujeres y la lucha contra las actitudes sociales negativas sobre la capacidad de la mujer para participar en pie de igualdad;”

<sup>163</sup> S/RES/1889/2009, 5 octubre 2009, párr. 4,5,6. “4. Exhorta al Secretario General a que elabore una estrategia para aumentar, incluso mediante una formación apropiada, el número de mujeres que son nombradas para interponer buenos oficios en su nombre, en particular como representantes especiales y enviadas especiales, y a que adopte medidas para aumentar la participación de la mujer en las misiones políticas, de consolidación de la paz y de mantenimiento de la paz que llevan a cabo las Naciones Unidas;

En lo que se refiere a la representación de las mujeres en las OMP, este aspecto ha sido claramente incorporado en la resolución 1325<sup>164</sup>. En base a sus premisas, las Naciones Unidas deben ampliar y fortalecer la aportación de las mujeres en sus operaciones sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los Derechos Humanos y a tareas humanitarias<sup>165</sup>; con ello se pretende conseguir el llamado *gender balancing* o “equilibrio de género”, que se refiere principalmente a aumentar el número de mujeres que realizan una función particular en las OMP.

Esto constituye un desafío notable, dada la naturaleza eminentemente armada de las OMP, a pesar de que los contingentes civiles hayan aumentado sus funciones y por lo tanto el número de sus efectivos en las últimas operaciones multidimensionales. No obstante, y a pesar de las dificultades que presenta aumentar la representación femenina en las OMP, esta sigue siendo la línea a seguir

---

5. Solicita al Secretario General que asegure que en todos los informes que presenten los países al Consejo de Seguridad figure información sobre las repercusiones de las situaciones de conflicto armado para las mujeres y las niñas, sus necesidades especiales en las situaciones posteriores a conflictos y los obstáculos que se oponen a la satisfacción de esas necesidades;

6. Solicita al Secretario General que asegure que los órganos competentes de las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados Miembros y la sociedad civil, reúnan datos sobre las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y posteriores a éstos y que analicen y evalúen sistemáticamente dichos datos, incluida la información sobre sus necesidades en materia de seguridad física y de participación en los procesos de adopción de decisiones y de planificación de la etapa posterior a los conflictos, a fin de mejorar la respuesta a esas necesidades a nivel de todo el sistema;”

<sup>164</sup> En este sentido, es preciso consultar también a VAÑÓ, R., “La Década *trece veinticinco*: un análisis de género de las operaciones multidimensionales de paz”, *Anuario Español de Derecho Internacional* Vol. 26/2010, pp. 333-362, p. 13, en la que hace un repaso de lo que implicó la aprobación de esta resolución en relación con el desarrollo de la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad. Resaltar aquí un párrafo en el que se refiere de forma específica a las OMP de las Naciones Unidas:

“Así pues, con la finalidad de brindar apoyo logístico a estas iniciativas, se han creado toda una serie de figuras, órganos o unidades especializadas en materia de género. Como el establecimiento de un Asesor de la Mujer y el Género en la UNPOL y de coordinadores de cuestiones de género en todas las secciones sustantivas, o la Unidad para personas vulnerables creada en Timor-Leste dentro del organigrama de la policía nacional; que se encargan de recibir e investigar quejas sobre violencia por motivos de género, a la vez que colaboran estrechamente con los grupos de mujeres ofreciéndoles asesoramiento psicosocial, asistencia jurídica, albergue y escolta judicial”.

<sup>165</sup> SOLANAS, M. “Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325”. *Real Instituto Elcano*. ARI 44/2015 - 15/9/2015.

por el actual SG y el DPKO de las NNUU, que han elaborado la llamada *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*<sup>166</sup>, en el marco de la iniciativa política *Action for Peacekeeping*<sup>167</sup>.

Este último esfuerzo del actual SG por revitalizar el componente político de las OMP, sin el cual no será posible alcanzar acuerdos de paz duraderos y aceptables para todas las partes del conflicto, incluye una vertiente relevante que aboga por reforzar la representación de las mujeres en los contingentes uniformados, retomando lo que la Resolución 2242 (2015) establecía claramente poner en marcha, *en colaboración con los Estados Miembros, una estrategia revisada para duplicar, con los recursos existentes, el número de mujeres en los contingentes militares y de policía de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a lo largo de los próximos cinco años*<sup>168</sup>.

En el marco de esta Estrategia, se plantean objetivos ambiciosos para el año 2028<sup>169</sup>, que incluyen un 15% de mujeres integrando los contingentes militares, cuando en las actuales OMP el total de personal uniformado militar es de 89861<sup>170</sup>, de los cuales 4895 son mujeres<sup>171</sup>, equivalente a un 5,4%; un 25% de mujeres como Observadores Militares y oficiales de plantilla en las OMP y también 25% para estos mismos puestos en la sede -en la actualidad hay un 16% en ambas categorías. En cuanto a la contribución femenina al contingente policial, se prevé que ésta pase del 10% actual al 30%. También se prevé un aumento hasta el 30% de mujeres del personal desplegado para cuestiones de justicia y de penitenciarias.

---

<sup>166</sup> DPO, *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-summary.pdf>, consultada en abril 2019.

<sup>167</sup> En relación con lo que implica “Action for Peacekeeping”, se puede consultar el epígrafe 3.10 de este trabajo.

<sup>168</sup> S/RES/2242/2015\*: “Mujer, Paz y Seguridad”, 13 octubre 2015, párr. 8.

<sup>169</sup> Action for Peacekeeping. Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028. Summary. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-summary.pdf>

<sup>170</sup>DPKO, Peacekeeping Operation Factsheet, 28 February 2019, [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk\\_factsheet\\_02\\_19\\_eng.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_02_19_eng.pdf), consultada en abril 2019.

<sup>171</sup> DPKO, Summary of Troop Contributions to UN Peacekeeping Operations by Mission, Post and Gender, 31 de marzo de 2019, [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/7\\_gender\\_report\\_12.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/7_gender_report_12.pdf), consultada en abril 2019.

¿Cómo alcanzar en menos de diez años las cifras planteadas? La Estrategia prevé ciertos ángulos de actuación definidos. Por un lado, incluye la creación de un entorno que facilite la inclusión de las mujeres en las OMP, mediante información clara sobre los mecanismos existentes en caso de acoso sexual, formación para los mandos, despliegue de mujeres oficiales uniformadas en el terreno y asesoramiento de los lugares de despliegue; por otro, trata de dirigirse a los Estados miembros para que mediante una campaña de comunicación adecuada, puedan incluirse los mensajes precisos a los países que contribuyen con tropas para que incorporen más mujeres a sus contingentes. Este ángulo dirigido a tareas de *advocacy*<sup>172</sup> a favor de una efectiva participación de las mujeres en las OMP ha de contar con el apoyo efectivo de los Estados miembros para que pueda desarrollarse, dado que implica medidas como la creación de Puntos Focales de Género en sus Estados o una formación en género adecuada. Quizá esta nueva estrategia sea una forma de efectivamente integrar una perspectiva de género amplia en la que las mujeres no son consideradas sólo como “víctimas” sino también como verdaderas participantes de los procesos de paz<sup>173</sup>.

Además, también se adoptan medidas dirigidas al contingente militar, tanto en sus labores directivas como en las de tropa y otras dirigidas al contingente policial. Se trata de cuestiones concretas que pretenden favorecer la incorporación de mujeres integrantes de estos cuerpos en sus Estados de origen a las operaciones de mantenimiento de la paz. Algunas de las medidas propuestas incluyen acciones afirmativas como el hecho de que tanto la sede como los componentes de terreno

---

<sup>172</sup> Una visión completa de las distintas medidas que se incluyen está disponible en la estrategia emprendida por el Secretario General. Action for Peacekeeping. Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028. Summary.

<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-summary.pdf>

En relación con la vertiente de la comunicación y el “advocacy”, se hace referencia a otras medidas posibles.: “COMMUNICATIONS AND OUTREACH • Development and dissemination of standardized messages on deploying more women to be consistently included in talking points for senior management with Troop- and Police Contributing Countries (T/PCCs) across all three sectors and through a social media campaign; • Outreach to Member States through dedicated meetings and practical training workshops, and advocacy for pledges during the annual peacekeeping Defence Ministerial, UN Chiefs of Defence, and Chiefs of Police meetings; • Advocate for and encourage T/PCCs to establish Gender Focal Points/Advisers in their countries; • Outreach to female military and police to increase awareness about opportunities for international deployment through partnerships with relevant associations; • Make available training on overt and unconscious gender bias to staff involved in recruitment and selection boards, based on UN developed materials; and • Regional Road Shows: employing women peacekeepers with recent UN experience to meet with military and police women personnel and encourage them to volunteer for service”.

<sup>173</sup> Apuntaba RODRÍGUEZ MANZANO, I., “¿Más que víctimas?: una lectura teórico-discursiva de la Resolución 1325, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad”, *op. cit.*, que la Resolución 1325 finalmente se articulaba en torno a varias construcciones, siendo la más significativa la de considerar a las mujeres como víctimas que precisan protección.

han de priorizar a las mujeres oficiales con igual calificación y hoja de servicios cuando se trate de la extensión del personal. También disminuye la necesidad para las mujeres oficiales de prestar servicio durante un año obligatoriamente, como era hasta ahora, si las mujeres tienen hijos menores de 7 años, en un esfuerzo de introducir políticas de conciliación familiar.

En el caso de las tropas, se requiere que los *Engagement Teams* estén compuestos al menos por el 50% de mujeres como parte de los Batallones de Infantería. Esto implica sin duda un esfuerzo para los países que contribuyen con tropas, para lo cual esta estrategia prevé un periodo de adaptación de cinco años, en los cuales podrán entrenar y desplegar a más mujeres, si es que realmente dedican los recursos necesarios para ello.

En conclusión, se deriva claramente de estrategia que los Estados que participan en las OMP se encuentran bajo cierta presión por aumentar el número de mujeres participantes en dichas operaciones, no sólo a nivel de tropa sino a nivel de mandos. Desde el año 2017, el DPKO de las NNUU ha venido elaborando una estadística<sup>174</sup> del número de mujeres que integran los puestos de observadores militares (*military observers*) y de oficiales de plantilla (*staff officers*) puestos a disposición de las NNUU para las OMP por parte de los Estados participantes. En ella se puede ver que en septiembre de 2017-primeros datos al respecto- el 6% de los observadores militares y el 7% de los oficiales de plantilla eran mujeres, mientras que, en marzo de 2019, estos porcentajes aumentan hasta el 14,1% y el 12,9% respectivamente. Esto implica que en menos de tres años se ha duplicado el número de mujeres en estas posiciones, indicando una tendencia favorable hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos en la estrategia para estas categorías -de un 30% para ambas en el año 2028- aunque quizá no en su totalidad.

Para apuntalar esta Estrategia ha nacido recientemente la llamada *Elsie Initiative Fund for Uniformed Women in Peace Operations*<sup>175</sup>. Impulsada por Canadá y apoyada por 158 Estados y

---

<sup>174</sup> DPO, “Operational Effect And Women Peacekeepers: Addressing The Gender Imbalance”, 30 September 2017 y 31 March 2019, [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/special-gender-report\\_dpo-military\\_31mar2019.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/special-gender-report_dpo-military_31mar2019.pdf), y [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/171012\\_gender\\_september\\_2017\\_without\\_contingents.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/171012_gender_september_2017_without_contingents.pdf), consultados en abril 2019.

<sup>175</sup> UN Woman News, “The Elsie Initiative Fund launched to increase uniformed women in UN peacekeeping”, 29 March 2019.

teniendo como base teórica la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, en especial la Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad y el compromiso que pide a los Estados y a las NNUU de duplicar el número de mujeres en las OMP<sup>176</sup>. Se basa principalmente en la máxima utilizada por el Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz, Jean-Pierre Lacroix, “más mujeres en el terreno, más eficacia de las OMP”<sup>177</sup>. Existe un consenso político por parte de los Estados que apoyan la iniciativa, especialmente todos aquellos que contribuyen con tropas.

Este instrumento proporciona acceso a un fondo creado con el propósito de aumentar esta participación a los objetivos delineados en la Estrategia *Uniformed Gender Parity Strategy*, que acabamos de comentar. El fondo será gestionado desde el Secretariado de ONU Mujeres y tratará de apoyar a los Estados que contribuyen con tropas para que aceleren el proceso de integración de las mujeres a las OMP en las que participan, por medio de un partenariado entre Estados y las propias Naciones Unidas. Si bien podía parecer que el objetivo de la paridad en la participación de las mujeres en las OMP se encontraba muy lejos tras las evaluaciones realizadas al respecto en el año 2015, parece que el SG Guterres ha logrado imponer una agenda de paridad que se va introduciendo paulatinamente en toda la Organización, especialmente en las OMP, una de sus caras más visible. Será preciso en un futuro seguir la evolución de este fondo y sus resultados específicos, así como las buenas prácticas que pueden derivarse de esta iniciativa.

---

<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/news-the-elsie-initiative-fund-launched-to-increase-uniformed-women-in-un-peacekeeping>, consultada en abril 2019.

<sup>176</sup> Además de la resolución 1325 (2000) y la resolución 2242 (2015), Canadá financió un estudio en el que se puso de relieve las barreras que afrontan los Estados para lograr aumentar la participación femenina; este estudio es la base teórica a partir de la cual se definieron los ejes de actuación de la estrategia y sus objetivos. GHITTONI, M., LEHOUCK L. and WATSON, C., *Elsie Initiative for Women in Peace Operations. Baseline Study*, DCAF, Geneva, July 2018.

<sup>177</sup> UN TV, “Launch of the Elsie Initiative Fund For Uniformed Women In Peace Operations” <http://webtv.un.org/RSVP/watch/launch-of-the-elsie-initiative-fund-for-uniformed-women-in-peace-operations/6019534958001/?term=&lan=original>, consultada en abril 2019.



#### 4.3.1. La aparición de los asesores de género: ¿una herramienta del *gender mainstreaming* en las operaciones de mantenimiento de la paz?

Como acabamos de observar, conseguir la transversalización de las cuestiones de género en las OMP pasa por aunar los enfoques cualitativos y cuantitativos en aras de lograr la igualdad dentro de la propia operación como en el trabajo que éstas desarrollan en el terreno. La Resolución 1325 (2000) establece que es necesario *incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, e insta al Secretario General a velar por que las operaciones sobre el terreno incluyan, cuando proceda, un componente de género.*

Éste se ha reflejado en la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” mediante la creación de la figura de los asesores de género. Con ella se pretende introducir una herramienta que facilite la transversalidad de género en las OMP, como ya aborda el párrafo 7 de la resolución 1889 (2009), que menciona la necesidad de contar con personal especializado para poder introducir el enfoque de género y hace referencia a los asesores sobre cuestiones de género, por un lado, y a los asesores para la protección de la mujer, por otro, para que presten asistencia técnica y ayuden a mejorar la coordinación para atender necesidades de recuperación de mujeres y niñas tras el conflicto. Estos habían sido mencionados previamente en el párrafo 12 de la resolución 1888, relacionada con la violencia sexual derivada del conflicto, con lo que parece que los asesores de protección de la mujer tendrán esta función principalmente.

Se da cierta falta de claridad conceptual en la distinción entre ambas figuras, ambas entendidas como “componente de género” según la resolución 1325 (2000), pero no será hasta la resolución 2106 de marzo de 2013, cuando puedan determinarse las diferencias. En el párrafo 8<sup>178</sup> se otorga a los asesores sobre cuestiones de género un papel preponderante en las OMP,” al situarse en las estructuras jerárquicas superiores de éstas, con la función de “asegurar que todos los elementos de las misiones incorporen las perspectivas de género en las políticas, la planificación y la aplicación”. Esto depende de cada una de las operaciones y en ocasiones no siempre la operatividad resulta beneficiada de una posición superior. Como apunta ABRIL STOFFELS, en ocasiones es más

eficaz para los asesores de género trabajar a niveles intermedios y pedir autorización a niveles superiores a posteriori<sup>179</sup>.

Por otro lado, se encontrarían los asesores de protección de la mujer, que tienen un papel de “facilitadores” de la aplicación de las resoluciones del CS, con una especial dedicación, aunque no exclusiva, a las cuestiones derivadas de la violencia sexual en el conflicto. En ambos casos, las resoluciones afirman la necesidad de que sean destinados a todas las OMP y operaciones humanitarias, para terminar el párrafo con un recordatorio general de la necesidad de la *transversalidad de las cuestiones de género* que deben ser parte de la capacitación de *todo el personal de mantenimiento de la paz y civil*.<sup>180</sup>

Estos asesores y las distintas figuras se deberían crear tanto en el entorno del personal civil de la OMP como del uniformado, militar y policial. Estos no se encuentran directamente mencionados en las resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, pero también forman parte muy relevante de esta estructura, dado que el Asesor Superior de cuestiones de género pertenece al personal civil de las OMP y es preciso que también exista este cargo a nivel militar y policial, con el fin de garantizar un enfoque unívoco en relación con las cuestiones relacionadas con la transversalización de género. No obstante, dado que las NNUU dependen de los contingentes militares y policiales de los Estados miembros, son estos los que tienen la obligación de cumplir la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

Como hemos visto, la baja participación femenina en estos contingentes es lo que ha motivado la nueva “Estrategia sobre la paridad de género aplicable al personal uniformado en el período 2018-2028”<sup>181</sup> que hemos abordado en este epígrafe. Esa estrategia pretende apoyar al desarrollo de los

---

<sup>179</sup> ABRIL STOFFELS, R., “El papel del/de la asesor/asesora de género en las misiones de paz en las que intervienen fuerzas armadas” en GRIGNON, J. (Dir.), *Hommage á Jean Pictet par le Concours de Droit International Hummanitaire Jean Pictet*, éditions Yvon Blais, Québec, 2016.

<sup>180</sup> S/RES/2106 (2013), párr. 8: “Exhorta al Secretario General a que siga destinando a asesores en cuestiones de género a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y políticas, así como a las operaciones humanitarias, y a que asegure que todo el personal de mantenimiento de la paz y civil pertinente tenga una capacitación amplia en cuestiones de género”.

<sup>181</sup> S/2019/275: Carta de fecha 27 de marzo de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General, 28 marzo 2019.

Planes Nacionales que han de elaborarse en cumplimiento de la resolución 1325 (2000), dado que estos no han ido al ritmo deseado. Los Estados que más contribuyen al presupuesto de las OMP<sup>182</sup>, todos ellos integrantes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN en adelante), son los que menos tropas despliegan en terreno<sup>183</sup>. Es por ello que, aunque la OTAN haya desplegado Asesores de Género desde julio de 2008, por Suecia, y en 2009 por Noruega, en los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán, las amplias políticas y estrategias desarrolladas por la Organización al respecto<sup>184</sup> no alcanzan a los ejércitos de los países que mayormente aportan contingentes.

Sin duda se pueden encontrar ejemplos de Asesores militares de género en las actuales OMP, pero no es posible acceder a una información clara y estructurada sobre su número y despliegue, así como sobre su mandato específico, dado que este tipo de cuestiones no resulta de acceso público. Sin duda sería deseable que hubiera una mayor claridad sobre esta figura, así como de qué manera se integra dentro de la arquitectura de una OMP y su relación con el Asesor de Género civil, que ya hemos visto que de manera preferente debe asesorar al Representante Especial del SG, es decir, colocarse a un nivel estratégico adecuado. En este sentido, la nueva Estrategia lanzada por el SG en enero de este año tampoco hace mención a estos aspectos, señalando principalmente algunas obligaciones para su despliegue por parte de los Estados miembros.

Los asesores sobre protección de la mujer se han ido desplegando progresivamente en todas las OMP, siendo su número mayor que el de los asesores sobre cuestiones de género, mostrando el énfasis que se le ha dado a las cuestiones relacionadas con la violencia sexual derivada del

---

<sup>182</sup> DPO, “How we are funded”, <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>, consultada en abril 2019. Según los datos aquí mostrados, los diez Estados que más contribuyen a las OMP, son los que tienen también menos tropas desplegadas. Son los siguientes: Estados Unidos (28.47%), China (10.25%), Japón (9.68%), Alemania (6.39%), Francia (6.28%), Reino Unido (5.77%), Federación Rusa (3.99%), Italia (3.75%), Canadá (2.92%), España (2.44%).

<sup>183</sup> DPKO, “Troop and Police contributors”, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, consultada en abril 2019. Según los datos de las NNUU, los diez países que más contribuyen militar y policialmente son los siguientes: Etiopía, Bangladesh, Ruanda, India, Nepal, Pakistán, Egipto, Indonesia, Gana y Senegal, por este orden.

<sup>184</sup> Sobre el papel de los Asesores Militares de Género, resulta de interés el artículo de BASTICK, M.&DUNCANSON, C., “Agents of Change? Gender Advisers in NATO Militaries”, *International Peacekeeping*, 25, 4, 2018, pp. 554-577, pp. 562.

conflicto. En 2013 las Naciones Unidas informaron que disponían de asesores sobre protección de la mujer<sup>185</sup> primeramente en las OMP de Sudan del Sur, la República Centroafricana, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Mali y Somalia, es decir 6. El último informe del Secretario General sobre Violencia Sexual derivada del conflicto<sup>186</sup> establece que hay *21 asesores de protección de las mujeres desplegados en siete operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*. Se puede hablar de un incremento notable en relación con el año 2013, en un periodo de 5 años de un

Los asesores de protección de la mujer, como el propio SG<sup>187</sup> afirma, *se ocupan de establecer disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos sobre el terreno*. El mismo SG también reconoce el papel relevante de estos asesores en el terreno, que han mejorado *la disponibilidad y la calidad de la información*<sup>188</sup>. Además, según afirma el SG, *todas las misiones de mantenimiento de la paz cuyo mandato incluye la protección de civiles han establecido mecanismos de vigilancia e incorporado indicadores de alerta temprana sobre violencia sexual relacionada con los conflictos en sus estructuras de protección de alcance más general*. Sin duda el establecimiento de estos mecanismos contribuye a que haya una información más precisa y acorde con las realidades del terreno, al incluir distintas sensibilidades en el enfoque del análisis.

Últimamente, ha habido cierta reticencia por parte de los Estados a financiar estas posiciones, siendo éstos últimos los primeros que sufren los recortes presupuestarios que ha temido que asumir las operaciones de mantenimiento de la paz. En el año 2017 ha habido una disminución de 600 millones de dólares en el presupuesto para OMP de las Naciones Unidas<sup>189</sup>, lo que ha motivado una reducción de todos los componentes existentes, además de un cambio de rango en las

---

<sup>185</sup> DEEN, T., “U.N.: deploying women protection advisers to curb sexual violence”. *Global Information Network*. 2013, Julio 2016.

<sup>186</sup> S/2019/280: Violencia sexual relacionada con los conflictos, 29 marzo de 2019, párr. 6.

<sup>187</sup> S/2017/249: Violencia sexual relacionada con los conflictos, 15 abril 2017.

<sup>188</sup> S/2019/280: Informe sobre Violencia Sexual derivada de los conflictos, 29 marzo 2019, párr. 6.

<sup>189</sup> ALLEN, L., “Gender Mainstreaming Loses Out Under UN Peacekeeping Budget Cuts”, 31 agosto 2017. <http://msmagazine.com/blog/2017/08/31/gender-mainstreaming-loses-un-peacekeeping-budget-cuts/>

posiciones ofertadas, pasando de puestos senior a puestos que requieren menos experiencia y por lo tanto peor retribuidos<sup>190</sup>. Esto no es acorde a las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de mantenimiento de la paz<sup>191</sup>, según las cuales el Asesor Superior de Género ha de *encargarse de asesorar al Representante Especial del Secretario General y al personal directivo superior de las misiones en el plano estratégico sobre la integración de una perspectiva de género en las actividades de las misiones*.

En definitiva, los asesores superiores de género tienen un papel relevante a nivel estratégico y deben dotar de contenido y coherencia a la transversalización de las cuestiones de género en toda la OMP. Pero, para ello, habrá que nombrar tantos como sean precisos una vez identificadas las necesidades, nombrándolos a un nivel de antigüedad y de jerarquía necesarios<sup>192</sup>. Además, dado el alto nivel de rotación de los puestos en las OMP<sup>193</sup>, será preciso que esta presencia sea continua y que pueda seguirse el trabajo realizado, una especie de “acervo de género” en la OMP, con las buenas prácticas, así como con la estrategia a seguir.

---

<sup>190</sup> ALLEN, L., “Gender Continues to be Overlooked by UN Peacekeeping”, Working Group on Woman, Peace and Security, octubre 2017.

<http://www.womenpeacesecurity.org/blog-gender-continues-to-be-overlooked-by-un-peacekeeping-october-2017/>

<sup>191</sup> A/70/95-S/2015/446, (2015), párr. 259:

“... El Asesor Superior de Género debería pertenecer a la Oficina del Representante Especial del Secretario General y depender directamente de este. En estrecha colaboración con los jefes de los componentes de las misiones y los expertos en cuestiones de género de los distintos componentes, el Asesor Superior de Género debería encargarse de asesorar al Representante Especial del Secretario General y al personal directivo superior de las misiones en el plano estratégico sobre la integración de una perspectiva de género en las actividades de las misiones”.

<sup>192</sup> ABRIL STOFFELS, R., “Transversal Analysis on the integration of the Gender component”, en COSTAS TRASCASAS, M. (Coord. and Editor), *Mainstreaming Human Rights in EU CSDP Missions: a transversal analysis*, Low Cost Books, 2012, pp. 517-543.

La autora propone aquí que los Asesores en cuestiones de género se encuentren presentes a varios niveles operativos de las misiones, con el fin de poder monitorizar, proponer o recomendar denuncias en caso de que fuera preciso.

<sup>193</sup> En general, este es un aspecto que también entra dentro de la evaluación de las actividades propias de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En este sentido, afirmar como lo hacen algunos autores, que los métodos de evaluación de las OMP que se utilizan en la actualidad no sirven siempre para capturar realmente el trabajo realizado y su impacto. A modo de ejemplo, LIPSON, M., “Performance under ambiguity: International Organization performance in UN Peacekeeping”. *The Review of International Organizations*, 5(3), 2010, pp. 249-284.

#### 4.3.2. La violencia sexual derivada del conflicto y su desarrollo preponderante en el marco de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”

Entre la resolución 1325 y las siguientes en materia de género hubo un periodo temporal relativamente largo, de ocho años. En 2008 se aprobó la resolución 1820, a la que seguirían otras, con un enfoque más limitado que la Resolución 1325, que trataba de reforzar la participación de la mujer tanto en las operaciones de mantenimiento de la paz como en los procesos. Con ello nos referimos a las resoluciones 1888 (2009), 1960 (2010) y 2106 (2013) destinadas fundamentalmente a la cuestión del uso de la violencia sexual en los conflictos. En ellas se concretan en proposiciones operativas el contenido de esta resolución 1325, más genérica, pudiendo calificar este proceso de una especie de “desarrollo normativo”.

Sus causas son variadas, y como destaca BARBÉ, encajan en la perspectiva amplia de “la humanización del Consejo de Seguridad.”<sup>194</sup>. A ella contribuyó el papel destacado de la sociedad civil organizada, que interactuó con el Consejo de Seguridad y la División para el Desarrollo de la Mujer (DAW) y UNIFEM (agencias que terminaron fusionándose en la actual ONU-Mujeres<sup>195</sup>). Así, *la Res. 1325, formulada dentro de los parámetros de la seguridad humana, introduce una visión amplia de las responsabilidades del Consejo, vinculando la dimensión humanitaria de la protección de civiles (mujeres) al mantenimiento de la paz y la seguridad”: un tema considerado antaño de agenda social se convirtió en un tema de seguridad.*<sup>196</sup>

Si bien resulta positivo y sin duda necesario que el Consejo de Seguridad haya desarrollado la Agenda prevista en la resolución 1325, algunos autores<sup>197</sup> son de la opinión que éste se ha centrado excesivamente en las cuestiones de violencia sexual, dejando de lado la participación de la mujer

---

<sup>194</sup> IZUEL BARBÉ, E. “Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la Agenda de mujeres, paz y seguridad o de la resolución 1325 a la resolución 2242”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 68, No. 2, julio-diciembre 2016, pp. 103-131.

<sup>195</sup> <http://www.unwomen.org/es>, consultada en marzo 2019.

<sup>196</sup> BARBÉ E., p. 109.

<sup>197</sup> BIGIO J. and VOGELSTEIN R., *Countering Sexual Violence in Conflict*, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action Women and Foreign Policy, September 2017, 48 pp.

tanto en lo que se refiere a la terminación del conflicto como en la construcción de la paz<sup>198</sup>. Algunos autores ven en estas resoluciones un riesgo de reducción del enfoque de género a cuestiones de violencia sexual, colocando de nuevo a la mujer en el centro de la atención como víctima, un enfoque tradicional<sup>199</sup>.

REILLY, junto a CHARLESWORTH y CHINKIN<sup>200</sup> ya han puesto de relieve que el énfasis excesivo en las cuestiones relativas a la violencia sexual puede perjudicar la realización de un análisis de la desigualdad y de la falta de acceso a Derechos Humanos como la salud o la educación, que también tienen efectos si se quiere aún más perversos sobre las mujeres en las zonas de conflicto. En este aspecto, las cifras de mortalidad materna más elevadas se suelen dar en estos territorios<sup>201</sup>. Pero no parece que la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” se haya orientado mayormente hacia esta perspectiva de Derechos Humanos, sino que se ha centrado más en los aspectos relacionados con la protección y con el enfoque que proporciona el Derecho Internacional Humanitario, más reducido no tan holístico como el del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A continuación, desarrollaremos el contenido de estas resoluciones, tratando de extraer principalmente dos cuestiones: 1) de qué forma se prevé incorporar el enfoque de género en las OMP; 2) los instrumentos previstos para ello.

---

<sup>198</sup> REILLY, N., “How Ending Impunity for Conflict-Related Sexual Violence Overwhelmed the UN Women, Peace, and Security Agenda: A Discursive Genealogy”, *Violence Against Women*, 2018, Vol. 24(6), pp. 631–649.

<sup>199</sup> KREFT, A.; “The gender mainstreaming gap: Security Council resolution 1325 and UN peacekeeping mandates”, *International Peacekeeping*, 24:1, 2017, pp. 132-158. También en relación con esta cuestión BARROW, A., “UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: constructing gender in armed conflict and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, Volume 92, Number 877, March 2010, pp. 228-232.

<sup>200</sup> CHARLESWORTH, H. and CHINKIN, C., “An Alien's Review of Women and Armed Conflict” Scholarship of Emeritus Professor Judith Gardam, STEPHENS, D. and BABIE, P. (Eds.), *RegNet Research Paper*, Adelaide University Press, N. ° 73, 2015, pp. 171-194.

<sup>201</sup> WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division, *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015*, 2015, pp. 92.  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/194254/9789241565141\\_eng.pdf;jsessionid=9C1E0B752838D401631AF7DE786CFB0C?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/194254/9789241565141_eng.pdf;jsessionid=9C1E0B752838D401631AF7DE786CFB0C?sequence=1)

#### 4.3.2.1. La Resolución 1820 (2008)

La resolución 1820 aborda el tema de la violencia sexual en los conflictos, tratando de proteger a las mujeres y niñas frente a este fenómeno, siendo la primera resolución que establece el vínculo entre la problemática de la violencia sexual y el mantenimiento de la paz y la seguridad. Las resoluciones posteriores a esta, la 1888 (2009), 1960 (2010) y 2106 (2013) desarrollan aspectos relacionados con dicha violencia y analizaremos de qué forma está contemplado el tratamiento de este tema y qué estrategias o acciones se recogen para afrontarla<sup>202</sup>. El SG definió en su último informe sobre “Violencia Sexual relacionada con los Conflictos”<sup>203</sup> que se consideraba como tal, esgrimiendo que dicha expresión hace referencia *a la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, el matrimonio forzado y todas las demás formas de violencia sexual de gravedad comparable perpetradas contra mujeres, hombres, niñas o niños que tienen una vinculación directa o indirecta con un conflicto. También se incluye en ella la trata de personas cuando se comete en situaciones de conflicto y con fines de violencia o explotación sexuales.*

La resolución 1820 (2008) profundiza en la cuestión del uso de la violencia sexual sistemática en el transcurso de los conflictos, factor que los agrava y frente a los que el Consejo de Seguridad está dispuesto a adoptar medidas, como se establece claramente en el párrafo 1 de la resolución.

En la parte introductoria, hace una breve referencia a las cuestiones de Derechos Humanos que deberían ser respetados por los Estados, estableciendo que *es responsabilidad primordial de los Estados respetar y garantizar los Derechos Humanos de sus ciudadanos y de todas las personas que se encuentran en su territorio, de conformidad con el Derecho Internacional pertinente.* Esta referencia abre el camino para tratar de encontrar vínculos entre los Derechos Humanos y el enfoque de género en las misiones de paz, ya que se ha al menos descrito en el párrafo introductorio, que enmarca el desarrollo de toda la resolución.

---

<sup>202</sup>DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS AND DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT  
DPKO/DFS, *Gender forward looking strategy 2014-2018*, 2014, 32 pp.

<sup>203</sup> S/2019/280: Violencia sexual relacionada con los conflictos, 29 de marzo de 2019, párr. 4.



El párrafo 3 realiza un llamamiento a todas las partes en conflicto, teniendo en cuenta la intraestatalidad de los conflictos actuales, para que *adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual*. Además, incluye algunas de las posibles medidas a adoptar para evitar este fenómeno.

Continúa la resolución en el párrafo 4<sup>204</sup> estableciendo que la violación o actos similares de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra y proporciona una serie de medidas para la lucha contra la impunidad en relación con estos delitos, dado el papel importante que la igualdad y la justicia tienen en los procesos de paz y de reconciliación nacional. En este sentido, este párrafo resulta muy relevante en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz, puesto que corresponde a ellas y a los mandatos correspondientes el incluir estos aspectos dentro del trabajo a desarrollar por las respectivas OMP, apoyando siempre al Estado y a las partes para lograr la paz estable y duradera.

El párrafo 6<sup>205</sup> está expresamente dirigido a las operaciones de mantenimiento de la paz y la formación de su personal en cuestiones relacionadas con la violencia sexual en los conflictos. Exige que se desarrollen tanto por las Naciones Unidas como por los Estados miembros, actividades formativas que logren concienciar sobre este tema. En este sentido, en el párrafo 9 pide al Secretario General que elabore directrices y estrategias eficaces para que las operaciones de mantenimiento de la paz puedan proteger a los civiles, incluyendo mujeres y niñas, de todas las formas de violencia sexual. El mandato de proteger a las poblaciones civiles se concretiza

---

<sup>204</sup> S/RES/1820, 19 junio 2008, párr. 4.: “Señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio, destaca la necesidad de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos, hace un llamamiento a los Estados Miembros para que cumplan con su obligación de enjuiciar a las personas responsables de tales actos, y garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas, disfruten en pie de igualdad de la protección de la ley y del acceso a la justicia, y subraya la importancia de poner fin a la impunidad”.

<sup>205</sup> S/RES/1820, 19 junio 2008, párr. 6: “Pide al Secretario General que, en consulta con el Consejo de Seguridad, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo y los Estados pertinentes, según proceda, elabore y ponga en práctica programas apropiados de capacitación para todo el personal humanitario y de mantenimiento de la paz desplegado por las Naciones Unidas en el contexto de misiones establecidas por el Consejo para ayudarlo a prevenir y reconocer mejor la violencia sexual y otras formas de violencia contra los civiles y responder a ellas;”

incluyendo un énfasis en aquellos que parecen más vulnerables en relación con este fenómeno, mujeres y niñas.

Siguiendo en esta línea, profundiza en el párrafo 7 en la política de “tolerancia cero”<sup>206</sup> en relación con el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz y la explotación y los abusos sexuales, instando a los países que envían tropas y fuerzas de policía a que adopten medidas preventivas al respecto, algo que reitera en el párrafo 8<sup>207</sup>.

Un nuevo aspecto que también afecta, aunque de forma indirecta, a las operaciones de mantenimiento de la paz, es la violencia sexual en los campos de refugiados administrados por Naciones Unidas. Así se pide que se elaboren mecanismos eficaces para proteger de la violencia en estos entornos, así como en los procesos de DDR, en el párrafo 10<sup>208</sup>. Posteriormente, se destaca la importante función que puede tener la Comisión de Consolidación de la Paz incluyendo en su trabajo recomendaciones sobre cómo abordar la violencia sexual cometida en un conflicto armado. Finalmente, encarga al Secretario General que le presente un informe sobre la aplicación de la resolución un año más tarde.

---

<sup>206</sup>Ibidem, párr. 7: “Pide al Secretario General que prosiga e intensifique los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, e insta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que adopten medidas preventivas apropiadas, incluso mediante la concienciación antes del despliegue y en el teatro de operaciones, así como otras medidas para garantizar una rendición de cuentas cabal en los casos de conducta de ese tipo que involucren a su personal;”

<sup>207</sup> S/RES/1820, 19 junio 2008, párr. 8. “Alienta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que, en consulta con el Secretario General, estudien las medidas que podrían adoptar para aumentar la concienciación y la capacidad de respuesta de su personal que participa en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para proteger a los civiles, incluidos las mujeres y los niños, e impedir la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en los conflictos y las situaciones posteriores a éstos, y a que, siempre que sea posible, desplieguen un porcentaje más alto de mujeres en las fuerzas de policía o de mantenimiento de la paz”.

<sup>208</sup>Ibidem, párr. 10 :“Pide al Secretario General y a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, entre otras cosas, que en consulta con las mujeres y las organizaciones dirigidas por mujeres, y según resulte apropiado, elaboren mecanismos eficaces para proteger de la violencia, en particular de la violencia sexual, a las mujeres y las niñas en los campamentos de refugiados y desplazados internos administrados por las Naciones Unidas, así como en todos los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y en los esfuerzos de reforma de la justicia y del sector de seguridad que reciben asistencia de las Naciones Unidas;”

#### 4.3.2.2. La Resolución 1888 (2009)

Esta resolución retoma el tema de la violencia sexual en el seno de los conflictos armados abordado en la anterior resolución y cómo hacerle frente, reafirmando que si esta se practica de forma sistemática puede agudizar los conflictos armados y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz<sup>209</sup>. Reitera la disponibilidad del Consejo de Seguridad para adoptar medidas apropiadas contra este tipo de violencia sexual sistemática y generalizada.

Se trata de una resolución que trata de reforzar la anterior mediante la acción dentro de las Naciones Unidas. En este sentido, solicita el nombramiento de un representante especial que sea capaz de liderar este tema y también de coordinar a todos los agentes, primeramente, mediante la iniciativa interinstitucional denominada “Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos”<sup>210</sup>.

Además de tratar de coordinar y mejorar el sistema de Naciones Unidas para incorporar el contenido de la anterior resolución, hace lo propio con los Estados, instándoles a que desarrollen reformas legislativas y judiciales, de tal forma que los responsables de actos de violencia sexual cometidos durante los conflictos puedan comparecer ante la justicia, asegurando a los

---

<sup>209</sup> S/RES/1888 (2009), 30 de septiembre de 2009, párr. 1. “Reafirma que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, afirma, a este respecto, que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y responder a ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y manifiesta que está dispuesto a adoptar, cuando considere situaciones sometidas a su examen, según sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática en situaciones de conflicto armado;”

<sup>210</sup> S/RES/1888 (2009), 30 de septiembre de 2009, párrs. 4 y 5: “Solicita al Secretario General de las Naciones Unidas que nombre a un representante especial para que aporte un liderazgo coherente y estratégico, colabore efectivamente para reforzar los mecanismos de coordinación existentes en las Naciones Unidas e inicie gestiones de promoción ante, entre otras partes, los gobiernos, incluidos sus representantes militares y judiciales, así como todas las partes en conflictos armados y la sociedad civil, a fin de afrontar, tanto en la sede como en los países, la violencia sexual en los conflictos armados, promoviendo al mismo tiempo la cooperación y la coordinación de esfuerzos entre todas las partes interesadas, fundamentalmente por medio de la iniciativa interinstitucional “Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos”;

5. Alienta a las entidades que integran la Campaña, así como a otras partes competentes del sistema de las Naciones Unidas, a apoyar la labor del mencionado Representante Especial del Secretario General y a continuar e intensificar la cooperación y el intercambio de información entre todas las partes interesadas para reforzar la coordinación y evitar la superposición de tareas en la Sede y en los países y mejorar la respuesta a nivel de todo el sistema;”

sobrevivientes este acceso<sup>211</sup>. Se trata de reforzar la responsabilidad del Estado en el cumplimiento del derecho y de la lucha contra la impunidad, dado que no es suficiente con que la OMP se ocupe del tema, sino que el papel del Estado es crucial en ello.

El párrafo 8, de la Resolución introduce la variable de “urgencia” a la cuestión, exhortando al SG a que designe un grupo de expertos para que adopten dichas medidas, utilizando todas las estructuras del terreno también para atajar ya esta situación en los lugares en los que sea preciso<sup>212</sup>. Indica varias medidas que pueden ser adoptadas por parte de este grupo, con el fin de guiar las acciones tanto de los Estados como de la propia Organización internacional.

Si se observan de cerca estas medidas, podrían utilizarse a modo de “camino de ruta” por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz a la hora de atajar las situaciones de violencia sexual en el territorio de intervención. En principio, aunque no estuvieran directamente mencionados en el mandato de la OMP, el contenido de la resolución vincula al Consejo de Seguridad y también a sus “estructuras en terreno”, dado que a ellos se dirige expresamente. Así, se concreta el contenido

---

<sup>211</sup> S/RES/1888 (2009), 30 de septiembre de 2009, párr. 6: “6. Insta a los Estados a emprender sin dilación reformas legislativas y judiciales amplias, según corresponda, de conformidad con el Derecho Internacional, con vistas a que comparezcan ante la justicia los responsables de actos de violencia sexual cometidos durante conflictos y a asegurar que los sobrevivientes tengan acceso a la justicia, sean tratados con dignidad a lo largo de todo el proceso judicial y gocen de protección y sean debidamente resarcidos por sus sufrimientos”

<sup>212</sup> S/RES/1888 (2009), 30 de septiembre de 2009, párr. 8. “8. Exhorta al Secretario General a designar a un equipo de expertos, y a adoptar las medidas que correspondan al objeto de que empiece a trabajar con rapidez, para que se ocupe de situaciones particularmente preocupantes en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados, colaborando con la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno y previo consentimiento del gobierno receptor, a fin de ayudar a las autoridades nacionales a reforzar el Estado de derecho, y recomienda que se utilicen los recursos humanos existentes en el sistema de las Naciones Unidas y contribuciones voluntarias, recurriendo a la pericia necesaria, según corresponda, en los ámbitos del Estado de derecho, los sistemas judiciales civil y militar, la mediación, la investigación penal, la reforma del sector de la seguridad, la protección de los testigos, las garantías de un juicio justo y las relaciones públicas, con vistas a, entre otras cosas: a) Colaborar estrechamente con juristas, funcionarios judiciales y funcionarios nacionales de otra índole en los sistemas de justicia civil y militar competentes del Estado de que se trate para hacer frente a la impunidad, incluso reforzando la capacidad nacional y poniendo de relieve la totalidad de los mecanismos de justicia que cabe contemplar; b) Detectar deficiencias de la respuesta nacional y promover un enfoque nacional integral para afrontar la violencia sexual en los conflictos armados, incluso fomentando la responsabilidad penal, la atención de las necesidades de las víctimas y la capacidad judicial; c) Formular recomendaciones a fin de coordinar las actividades y los recursos nacionales e internacionales para reforzar la capacidad del gobierno correspondiente de afrontar la violencia sexual en los conflictos armados; d) Colaborar con la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país de que se trate y el mencionado Representante Especial del Secretario General, según corresponda, con miras a que se apliquen cabalmente las medidas que se piden en la resolución 1820 (2008);”

de las resoluciones “menos operativas”, la 1325 y la 1820, en un lenguaje más concreto y ligado a la actuación.

En este sentido y relacionado con las operaciones de mantenimiento de la paz, los párrafos 11 y 12 resultan significativos, ya que asegura que los mandatos que las rigen y sus correspondientes prorrogas contengan disposiciones sobre prevención de la violencia sexual y las respuestas posibles, así como *disposiciones concretas, según corresponda, para proteger a las mujeres y a los niños de la violación y otros actos de violencia sexual*<sup>213</sup>.

En este párrafo 12 se incluye a figura de los *asesores para la protección de la mujer* que deben ser designados entre los *asesores sobre cuestiones de género y las dependencias de protección de los Derechos Humanos*<sup>214</sup>. En esta resolución se abre así la puerta para unir ambos sectores, el de los Derechos Humanos y el de género, tal y como se prevé en la estricta interpretación literal.

En el párrafo 13, se hace referencia a la necesidad de que los Estados, con apoyo de la comunidad internacional, aumenten la atención a los servicios de salud, apoyo psicosocial, asistencia jurídica y servicios de reintegración socioeconómica. Sin duda, este párrafo se refiere al acceso a los Derechos económicos, sociales y culturales, que no suelen estar referenciados en las resoluciones del Consejo de Seguridad de forma directa como tales, sino como en el párrafo que acabamos de comentar. Este tipo de derechos de tercera generación, tampoco suelen estar en la atención principal de las misiones de paz, sólo en aquellas que se refieren a la consolidación de la paz y posteriormente en las que se ocupan del desarrollo.

---

<sup>213</sup> S/RES/1888 (2009), 30 de septiembre de 2009, párr. 11. “11. Expresa su intención de asegurar que las resoluciones en que se establezcan o prorroguen mandatos de mantenimiento de la paz contengan disposiciones, según corresponda, sobre la prevención de la violencia sexual y la respuesta que deba darse a esa violencia, que impongan además la obligación de presentar al Consejo informes al respecto;”

<sup>214</sup> S/RES/1888 (2009), 30 de septiembre de 2009, párr.12: “12. Decide incluir en los mandatos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz disposiciones concretas, según corresponda, para proteger a las mujeres y los niños de la violación y otros actos de violencia sexual, designados en cada caso a los asesores para la protección de la mujer entre los asesores sobre cuestiones de género y las dependencias de protección de los Derechos Humanos, y solicita al Secretario General que asegure que se evalúe sistemáticamente la necesidad de asesores para la protección de la mujer, su número y sus funciones durante la preparación de cada operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz;”

En los párrafos 16 y 17 vuelven a incluirse peticiones a los Estados miembros, al Secretario General y a los jefes de las organizaciones regionales a que se adopten medidas para que las mujeres estén más representadas en los procesos de mediación y de adopción de decisiones en relación con la solución de conflictos y la consolidación de la paz. En la misma línea, también sustantivamente, el tema de la violencia sexual debería formar parte de las negociaciones de paz patrocinadas por las Naciones Unidas. No solo sería preciso que estos temas figuraran en los acuerdos de paz en sí, sino en toda la agenda para la paz que en ellos se incluyan, refiriéndose a la asistencia humanitaria, a los Derechos Humanos, a los temas de DDR, a la reforma del sector de seguridad y a las reparaciones y justicia.

Para finalizar, se le pide también al SG, con un rol preponderante en este asunto, que incluya en los informes anuales a presentar sobre el seguimiento de la Resolución 1820 y la presente ciertas cosas: un plan detallado sobre la estrategia y coordinación a seguir; información sobre las actividades realizadas por los coordinadores de las misiones de las NNUU, informaciones sobre partes en conflictos armados responsables posiblemente de actos sistemáticos de violación u otras formas de violencia sexual.

#### 4.3.2.3. La Resolución 1960 (2010) y la Resolución 2106 (2013)

El Consejo de Seguridad continuó ampliando el tema de la violencia sexual durante el conflicto con estas dos resoluciones. En la resolución 1960 se reitera que ésta puede ser un elemento agravante de las situaciones de conflicto armado *cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil*. Esta afirmación podría parecer de carácter reduccionista, a la hora de justificar que se adoptasen medidas contra la violencia sexual en el marco de un conflicto, dado que no siempre la violencia sexual se utiliza como indica la resolución. En muchas ocasiones, esta violencia precede al propio conflicto y se ve agravada por él.

No obstante, esta resolución se centra en un aspecto relevante en relación con la lucha contra la violencia sexual derivada del conflicto: su frecuente impunidad. Ésta puede ser debida a múltiples

causas, desde la imposibilidad de denunciar, la situación de terror que impide cualquier reacción de la víctima o de su entorno y además la ausencia de un sistema judicial garantista. Especialmente las situaciones de postconflicto muestran cómo la impunidad es una de las cuestiones que más suelen resaltarse en relación con la situación de los DDHH. En consecuencia, en este tema los Derechos Humanos y el enfoque de género han de aliarse para la consecución de resultados y para proteger a las víctimas. En los párrafos iniciales se vuelve a reafirmar que el uso de la violencia sexual como táctica de guerra o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, es un factor relevante para que se alarguen o se agudicen los conflictos armados, impidiendo el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>215</sup>.

Además, un asunto relevante es que en ella se trata de establecer un sistema de seguimiento por parte del Secretario General en relación con la violencia sexual derivada del conflicto, por medio de informes, en los que se recojan violaciones *en situaciones de conflicto armado y después de los conflictos y otras situaciones pertinentes para la aplicación de la resolución 1888 (2009)*<sup>216</sup>. En esta tarea pueden colaborar activamente la nueva figura de los asesores de protección de la mujer en las OMP, *en el marco de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes que se han de establecer en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 8 de la presente resolución*<sup>217</sup>.

Algunas autoras sostienen que la concentración de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en este aspecto clave ha evitado que se tomaran en consideración otros aspectos muy necesarios, como la prevención y la participación<sup>218</sup>, teniendo en cuenta que sólo dos párrafos de la resolución inicial 1325 (2000) se dedican a este tema, que ha sido el más desarrollado posteriormente como estamos viendo.

---

<sup>215</sup> S/RES/1960 (2010), 16 diciembre 2010, párr. 1.

<sup>216</sup> *Ibidem*, párr. 8.

<sup>217</sup> *Ibidem*, párr. 10.

<sup>218</sup> REILLY, N., “How Ending Impunity for Conflict Related Sexual Violence Overwhelmed the UN Women, Peace, and Security Agenda: A Discursive Genealogy”, *Violence Against Women*, 2 July 2017.

Finalmente, la Resolución 2106 del año 2013 viene a cerrar un ciclo dedicado a la temática de la violencia sexual derivada del conflicto, uniendo esta problemática a la de los Derechos Humanos, al menos mediante uno de sus párrafos introductorios, que establece que son los Estados los que han de *garantizar los Derechos Humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción, como se establece en el Derecho Internacional*<sup>219</sup>;

Además, también incorpora la política de diligencia debida en materia de Derechos Humanos<sup>220</sup>, que resulta relevante cuando se dan las situaciones en las que son fuerzas de seguridad ajenas a la Organización las que colaboran en las OMP, estableciendo que ésta también habría de utilizarse para *hacer frente a la violencia sexual en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*.<sup>221</sup> Esta política se entiende como un complemento de las actividades habituales de las NNUU *en materia de alentar el respeto del Derecho Internacional humanitario, las normas internacionales de Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los refugiados, incluidos el desarrollo de la capacidad y la puesta en marcha de investigaciones y la preparación de informes sobre violaciones de esos conjuntos normativos, así como las gestiones ante las autoridades competentes para denunciar esas violaciones*.<sup>222</sup>

Sin duda esta política resulta de relieve en relación con la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz, que cada vez más a menudo se ven reforzadas con apoyos externos mediante fuerzas de seguridad que no pertenecen a las NNUU y su colaboración es muy relevante para el cumplimiento del mandato. Se ha valorado que la política de diligencia debida en materia

---

<sup>219</sup> S/RES/2106 (2013), 24 junio 2013.

<sup>220</sup> La Política de Diligencia Debida en materia de DDHH fue anunciada por el SG en una nota verbal en 2011, pero no fue hasta el año 2013 cuando ésta fue presentada a la Asamblea y al Consejo de Seguridad de las NNUU. Se encuentra enunciada en A/67/775-S/2013/110, 5 marzo 2013, “Política de diligencia debida en materia de Derechos Humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización”.

<sup>221</sup> S/RES/2106 (2013), 24 junio 2013, párr. introductorio: “Recordando la política de diligencia debida en materia de Derechos Humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización como instrumento para reforzar el cumplimiento del Derecho Internacional humanitario, el derecho de los Derechos Humanos y el derecho de los refugiados, incluso para hacer frente a la violencia sexual en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”.

<sup>222</sup> A/67/775-S/2013/110, 5 marzo 2013, párr. Introductorio.



de DDHH va más allá de las estrictas obligaciones legales de la propia Organización<sup>223</sup>, dado que requiere que las NNUU realicen una labor previa de *los riesgos antes de asumir un mandato o aprobar directrices para proporcionar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización*<sup>224</sup>. Y, en lo que se refiere a las OMP, esta evaluación y sus resultados deberán *servir de base para elaborar las propuestas que plantee el Secretario General a los órganos legislativos sobre los mandatos en cuestión*<sup>225</sup>.

Por otra parte, la resolución vuelve a poner de relieve la necesidad de luchar contra la impunidad en el caso de la violencia sexual derivada del conflicto, convirtiendo esta cuestión en el centro de sus recomendaciones. Así recuerda que ésta puede ser considerada *un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio*, unido al hecho de que *la violación y demás formas de violencia sexual grave en los conflictos armados son crímenes de guerra*.<sup>226</sup>

Para ello es preciso recabar las informaciones necesarias y destaca de nuevo la necesidad de desplegar a los asesores de protección de la mujer en las OMP, para que puedan afrontar esta responsabilidad, además de a los asesores en cuestiones de género, que serán los encargados de la que asegurar que *todos los elementos de las misiones incorporen las perspectivas de género en las políticas, la planificación y la aplicación*.<sup>227</sup> Estos párrafos sin duda confieren relevancia a la labor de estas figuras en el marco de las OMP.

En definitiva, esta resolución constituye un recordatorio de los elementos esenciales de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en la cuestión de la violencia sexual derivada del conflicto, añadiendo además elementos nuevos, como el recordatorio de su categorización como crimen de lesa humanidad, reforzando la necesidad de luchar contra la impunidad; también otorga un papel

---

<sup>223</sup> AUST, H. P., "The UN Human Rights Due Diligence Policy: An Effective Mechanism against Complicity of Peacekeeping Forces?", *Journal of Conflict and Security Law* 20.1, 2015, pp. 61-62.

<sup>224</sup> A/67/775-S/2013/110, 5 marzo 2013, párr. 23.

<sup>225</sup> Ibidem

<sup>226</sup> Ibidem, párr. 2.

<sup>227</sup> Ibidem, párr. 8.

preponderante a las OMP en estos aspectos, vinculándolas a la nueva política de diligencia debida en materia de Derechos Humanos -fue promulgada tres meses antes de esta resolución. Muestra en última instancia el desarrollo inequívoco de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en esta dirección en perjuicio de otros aspectos como el preventivo o el negociador.

#### 4.3.2.4. La Resolución 2467 (2019): adaptándose a las nuevas realidades de los conflictos

El 23 de abril del año 2019, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1467 por 13 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones, de China y de la Federación Rusa. Esta resolución nace para reforzar y complementar la ya existente “Agenda de Mujer, Paz y Seguridad” y también lo hace desde el prisma que más atención y desarrollo ha recibido, la violencia sexual derivada de los conflictos; su mera aprobación es sintomática en cuanto refleja que, a pesar de los esfuerzos realizados para erradicar la violencia en los conflictos armados, sigue siendo aún persistente.

El último informe del Secretario General al respecto<sup>228</sup>, que ha constituido la base para esta resolución, evalúa la situación de la violencia sexual relacionada con los conflictos en 19 países de los que “se dispone de información fidedigna y verificable”, además de incorporar una lista con 50 partes, las cuales son en su mayoría agentes no estatales, seis de los cuales grupos terroristas designados como tales por el Consejo de Seguridad. También se encuentran inculpadas *las fuerzas armadas nacionales, la policía u otras entidades de seguridad de Myanmar, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur.*

El debate que precedió a su adopción con la participación de más de 90 delegaciones puso de relieve el tema de la violencia sexual en los actuales conflictos, donde algunos grupos como Boko Haram, Daesh o Al-Shabaab utilizan la esclavitud sexual y el matrimonio forzoso como parte de un sistema de castigos y de recompensas a través del cual consolidan su poder.

---

<sup>228</sup> S/2019/280: Violencia sexual relacionada con los conflictos, 29 de marzo de 2019, párr. 5, párr. 12 y Anexo.

La resolución menciona en sus párrafos introductorios a recomendación general núm. 30 del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, lo cual supone sin duda un acercamiento hacia el único tratado internacional que existe hoy en día, en un intento de poder canalizar esta Agenda hacia posiciones legales; como comentaremos en el Capítulo II de este trabajo, esta inclusión apunta hacia esa dirección.

Pero también hemos de tener en cuenta aquí que se podía haber incluido algunas cuestiones relativas a la protección de la salud sexual y reproductiva de las mujeres víctimas de la violencia sexual derivada del conflicto que tuvieron que ser retiradas del texto original por la presión de la actual administración americana, donde se está abogando por limitar esta esfera de derechos ya reconocidos por los textos internacionales y las legislaciones nacionales<sup>229</sup>. Ya son varios los autores que han levantado la voz advirtiendo de la estrategia de la Administración Trump para eliminar el término género, *gender*, de los documentos de las Naciones Unidas, para debilitar el reconocimiento de los derechos de las personas transgénero<sup>230</sup>. Este tipo de actuaciones políticas tiene como consecuencia directa negar los derechos reproductivos a las mujeres que han sido víctimas del crimen de violación en el marco de un conflicto o postconflicto. No obstante, a pesar de la retirada de la mención a los derechos sexuales y reproductivos y que ya no constan en la resolución, estos pueden ser mentados de manera indirecta mediante la mención de la resolución 2106 de 24 de junio de 2013 en el preámbulo, aunque estos aquí no se invoquen en relación con la salud sexual y reproductiva.

---

<sup>229</sup> MHAJNE, A. “Weak UN resolution exposes conflict between sexual violence survivors’ needs and political ideology”, *The Defense Post*, 29 April 2019, <https://thedefensepost.com/2019/04/29/un-sexual-violence-resolution-opinion/> consultada en mayo 2019. Aquí se hace un breve relato sobre la oposición de los Estados Unidos, China y Rusia a algunos aspectos de esta resolución en relación con los derechos sexuales y reproductivos. También se opusieron

<sup>230</sup> BORGER, J., “Trump administration wants to remove 'gender' from UN human rights documents”, *The Guardian*, 25 octubre 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/24/trump-administration-gender-transgender-united-nations>, consultada en mayo 2019. También esta situación fue denunciada por un artículo aparecido en el periódico *The New York Times*, GREEN E.L., BENNER, K and PEAR, R., “Transgender’ Could Be Defined Out of Existence Under Trump Administration”, 21 October 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/21/us/politics/transgender-trump-administration-sex-definition.html>,

El hecho de que estas cuestiones hayan sido eliminadas de la resolución puede interpretarse en contra de los derechos de las víctimas de violencia sexual relacionadas con los conflictos, ya que negarles su salud sexual y reproductiva implica dejarlas desprotegidas ante violaciones que pueden constituir en algunas situaciones crímenes de guerra. Pero, por otra parte, hemos también de considerar que es la primera vez en mucho tiempo en la que el Consejo de Seguridad adopta una resolución en el contexto del mantenimiento de la paz y la seguridad, tras los doce vetos sucesivos de Rusia sobre la cuestión del conflicto en Siria<sup>231</sup>.

La resolución dedica también una importante fracción de su parte introductoria a la cuestión de la impunidad y de la necesidad de que se aborde la cuestión de la violencia sexual centrada en las víctimas -algo que ha quedado un poco descafeinado tras la eliminación de los párrafos citados anteriormente. No obstante, hemos también de apuntar que esta resolución es extensa -consta de 37 párrafos- y se pronuncia sobre cuestiones como los embarazos forzados y las consecuencias de ellos tanto para los descendientes como para sus madres que no habían sido consideradas de tal forma anteriormente, en un intento de expandir la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y de que estas conductas que han sido y aún lo son habituales en los conflictos que están sucediendo en la actualidad no queden impunes ni sus víctimas desprotegidas.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, el tema que nos ocupa, también han sido tenidas en cuenta en la resolución, incluyendo algunos párrafos en los que reitera, por un lado, temas ya mencionados en otras resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y por otro, algunas novedades. En lo que respecta a lo conocido, es notable la apuesta que hace por reforzar el número de asesores de protección de la mujer en las OMP, que en la actualidad son 21 en siete operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas<sup>232</sup>, estableciendo que estos han de tener acceso a los cuadros superiores de mando en las *situaciones preocupantes*, además de establecer *los contactos con las partes en conflicto para que asuman compromisos con plazos concretos*. Por último, hace un llamamiento a que estos establezcan y pongan *en práctica disposiciones de*

---

<sup>231</sup> BIRRELL, I., “Women, Peace And Security – The Passage Of Resolution 2467”, The Organization for World Peace, 13 May 2019, <http://theowp.org/women-peace-and-security-the-passage-of-resolution-2467/>, consultada en mayo 2019.

<sup>232</sup> S/2019/280: Violencia sexual relacionada con los conflictos, 29 de marzo de 2019, párr. 6.

*vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos*, algo que hemos visto no existe hoy en día en las OMP<sup>233</sup>.

Otro aspecto que ya ha sido mencionado en otras ocasiones en las resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” son los que corresponden a la labor de prevención de la violencia sexual que realizan los contingentes y las fuerzas de policía de las OMP, haciendo énfasis en este caso en la capacitación y la formación de estos previa al despliegue, admitiendo aquí indirectamente que en la actualidad se han dado carencias sustanciales al respecto -algo que podría encadenarse con las prácticas de explotación y abuso sexual, las cuales no se consideran en esta resolución de manera abierta<sup>234</sup>.

Una cuestión hasta ahora no profundizada en las resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” relacionadas con la violencia sexual y las operaciones de mantenimiento de la paz es la referencia a los mandatos. En el párrafo operativo 13 de la Resolución se reconoce de forma explícita *la necesidad de integrar la prevención y eliminación de la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto, así como la respuesta a esa violencia y a sus causas profundas, en todas las resoluciones pertinentes, incluidas las correspondientes autorizaciones y prórrogas de mandatos de misiones de paz*. Esto es sin duda muy relevante porque puede ayudar a unificar la manera en la que se formulan los mandatos, abogando porque la prevención y la eliminación de la violencia sexual en situaciones de conflicto y postconflicto deberían constar casi obligatoriamente; además, también incluye *mediante disposiciones operacionales*, lo que implica que no solo han de formar parte de las cláusulas introductorias sino del mandato en sí.

Además de que los mandatos deban incorporar este aspecto como algo real y susceptible de ser puesto en práctica, con los correspondientes presupuestos, la resolución insiste de nuevo sobre estos para dejar clara en este caso *su intención de incluir en los mandatos de las misiones de las Naciones Unidas que establezca o prorrogue disposiciones sobre la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en situaciones de conflicto y posconflicto*<sup>235</sup>. Aunque

---

<sup>233</sup> S/RES/2467 (2019): Mujer, Paz y Seguridad, 23 de abril de 2019, párr. 22

<sup>234</sup> Ibidem, párr. 23

<sup>235</sup> Ibidem párr. 13

en este caso no insiste en que este tipo de disposiciones sean directamente operacionales, amplía el espectro de las actuaciones a desarrollar en una OMP, abogando por las cuestiones preventivas y de participación, que deberían ser impulsadas *incluso mediante el nombramiento de asesores de género según corresponda*, ampliando si cabe las posibles funciones de los asesores de género, que actúan como hemos visto a un nivel más estratégico.

Hemos de valorar esta resolución en el tiempo político en el que nos encontramos, con un Consejo de Seguridad donde tres de sus miembros permanentes, los Estados Unidos, Rusia y China muestran reticencias frente al multilateralismo y, en conjunto, hacia la profundización e impulso de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en el seno del Consejo. Como algunas autoras han expresado, *the smart play might well have been to put the agenda into maintenance mode*<sup>236</sup>, es decir, quizá no se debería haber presentado esta novena resolución, dada la “vuelta atrás” que supone en relación con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas. Pero, por otra parte, esta resolución aporta una visión de la violencia sexual derivada de los conflictos más centrada en la víctima y, en lo que a las OMP respecta, ha puesto a los mandatos a prueba. Por ello consideramos que es un paso en la dirección correcta, a pesar de lo que se quedó en el camino.

#### 4.3.3. Otros aspectos complementarios en la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”

Hasta ahora hemos analizado las resoluciones que han iniciado la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, empezando por la relevante 1325 (2000) y finalizando con la resolución 2106 (2013),

---

<sup>236</sup> WHAT'S IN BLUE , “In Hindsight: Negotiations on Resolution 2467 on Sexual Violence in Conflict”, 2 May 2019, <https://www.whatsinblue.org/2019/05/in-hindsight-negotiations-on-resolution-2467-on-sexual-violence-in-conflict.php#>, consultada en mayo 2019.

ALLEN, L., SHEPHERD L., “In pursuing a new resolution on sexual violence Security Council significantly undermines women’s reproductive rights”, London School of Economics and Political Science, Women, Peace and Security Center, 25 April 2019 <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2019/04/25/in-pursuing-a-new-resolution-on-sexual-violence-security-council-significantly-undermines-womens-reproductive-rights/>, consultada en mayo 2019.

la cual apuntala el pilar de la lucha contra la violencia sexual derivada del conflicto, que parece constituir la espina vertebral de esta Agenda, quizá a su pesar.

Esta percepción de que no se estaba haciendo lo suficiente tras más de una década desde la aprobación de la Resolución 1325 dio lugar a la resolución 2122 (2013) que además de servir de reafirmación de la totalidad de los cuatro aspectos previstos en la resolución 1325 (2000), también encargó a las NNUU la elaboración de un informe de evaluación de lo que había sucedido en el desarrollo de esta resolución. Así, en su preámbulo se muestra la preocupación del SG por *los déficits que persisten en la ejecución de la agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, incluidos los aspectos de la protección frente a los abusos y las vulneraciones de los Derechos Humanos, las oportunidades para que las mujeres ejerzan el liderazgo, los recursos aportados para atender sus necesidades y ayudarlas a ejercer sus derechos, y la capacidad y el compromiso de todos los agentes que participan en la aplicación de la resolución 1325 (2000) y las resoluciones posteriores para promover la participación y protección de las mujeres*<sup>237</sup>.

En ella se trata así de regresar a ese espíritu comprensivo de la primera resolución que inauguró la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, menos mediante premisas exigentes para los Estados y más mediante un enfoque tecnocrático<sup>238</sup> que implican la mejora de los mecanismos de información y análisis, la comunicación fluida por parte de los distintos oficiales de las NNUU sobre la Agenda<sup>239</sup>, en diferentes formas, niveles y situaciones y, en general, recordando la relevancia de esta Agenda a todos los efectos.

También resulta de interés la vinculación de las cuestiones de Derechos Humanos y género que se realiza en el párrafo 5, como ya se pudo observar en una resolución anterior. Así, se solicita que los *dirigentes de las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz* sean capaces de evaluar *las vulneraciones y los abusos de los Derechos Humanos de las mujeres en las*

---

<sup>237</sup> S/RES/2122 (2013), 18 octubre 2013, preámbulo párr. 5.

<sup>238</sup> CHARLESWORTH, H. and CHINKIN, C., “An Alien's Review of Women and Armed Conflict” Scholarship of Emeritus Professor Judith Gardam, STEPHENS, D. and BABIE, P. (Eds.), *RegNet Research Paper*, Adelaide University Press, N.º 73, 2015, pp. 171-194.

<sup>239</sup> S/RES/2122 (2013), 18 octubre 2013, párrs. 2 a), b), c), d) y e)

*situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos*<sup>240</sup>, lo que debería tener su repercusión en los mandatos posteriores, aunque ya veremos oportunamente, que esto no ha resultado en absoluto evidente.

A partir de este hito en el camino, hubo tres resoluciones más aprobadas que completan la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, una en 2015 y otras dos en el año 2016. La resolución 2242 de 13 de octubre de 2015 se aprobó en el 15 aniversario de la resolución 1325 y fue adoptada con un amplio consenso por todos los Estados. Esto se debe en parte al momento en que surgió la resolución, un año en el que confluían los resultados de investigaciones paralelas y complementarias llevadas a cabo por un lado por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las OMP (A/70/95-S/2015/446), por el Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz (A/69/968-S/2015/490), y finalmente las que se obtuvieron de las consultas para la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016.

Estos informes e investigaciones confluían en observar *una de las oleadas de violencia organizada más brutales de la historia moderna*<sup>241</sup>, con las repercusiones negativas que tiene especialmente en mujeres y población más vulnerable. Asimismo, se extraía de su lectura “la necesidad de aumentar y mejorar la participación de las mujeres en todas las esferas de la adopción de decisiones sobre la paz y la seguridad”. Sin duda, la confluencia de este conjunto de análisis creó una especie de *momentum* que permitió la aprobación de esta resolución.

En ella se recogen una multiplicidad de aspectos relacionados con la introducción del enfoque de género y su transversalidad en las Naciones Unidas, con una especial referencia a las OMP. Se refiere concretamente a la necesidad de presupuestar y nombrar<sup>242</sup> a los asesores sobre cuestiones de género desplegados en las operaciones de mantenimiento de la paz, para evitar la problemática

---

<sup>240</sup> S/RES/2122 (2013), 18 octubre 2013, párr. 5.

<sup>241</sup> S/2015/716 (2015), párr. 5.

<sup>242</sup> S/RES/2242 (2015), párr. 7: “...*acoge con beneplácito* el compromiso del Secretario General de ubicar a asesores superiores de género en las oficinas de sus representantes especiales, *pide* que, cuando se nombren asesores superiores de género y otros oficiales de género en las misiones políticas especiales y las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz, se presupuesten los puestos y se contrate rápidamente a sus titulares...”



existente en algunas misiones que carecen de esta capacidad técnica, a pesar de haber sido incluida en su mandato.

Como elemento novedoso, la resolución insta tanto a los Estados miembros como a la propia ONU a que el enfoque de género se respete en las nuevas políticas de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento<sup>243</sup> así como en el trabajo e informes de la Organización<sup>244</sup>. En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) junto con el Alto Comisionado de los Derechos Humanos han puesto en marcha algunas iniciativas para contribuir a integrar el enfoque de género en el trabajo antiterrorista, que pasa por la adopción de medidas variadas, tanto en la forma en que se realizan las investigaciones, con especialistas formados en cómo entrevistar a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual por los grupos terroristas, como en otros aspectos del proceso penal<sup>245</sup>. Por otra parte, será necesario abordar el tema de las mujeres que participan en la violencia per se, explicando las razones y las formas de participación. Al tratarse de un tema reciente<sup>246</sup>, será sin duda uno de los campos a desarrollar y de relevancia en el cumplimiento de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

---

<sup>243</sup> NÍ AOLAÍN, F., “The ‘war on terror’ and extremism: assessing the relevance of the Women, Peace and Security Agenda”, *International Affairs* (London), 03.2016, volumen 92, número 2, pp. 249-254.

<sup>244</sup> S/RES/2242 (2015), párr. 11. “Pide que los Estados Miembros y las Naciones Unidas aumenten la integración de sus Agendas sobre las mujeres y la paz y la seguridad y sobre la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, solicita al Comité contra el Terrorismo (CCT) y a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT) que integren el género como cuestión transversal en todas las actividades de sus respectivos mandatos, incluidas las evaluaciones e informes sobre países concretos, las recomendaciones hechas a los Estados Miembros, la facilitación de la asistencia técnica a los Estados Miembros y la información presentada oralmente al Consejo, alienta al CCT y a la DECT a que celebren más consultas con las mujeres y las organizaciones de mujeres para que los ayuden a orientar su labor, y alienta además al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (EEELT) a que adopte ese mismo enfoque en las actividades previstas en su mandato.”

<sup>245</sup> UNODC: *Lake Chad Basin: integrating gender dimensions to fight terrorism*. <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/August/lake-chad-basin-integrating-gender-dimensions-to-fight-terrorism.html>, consultada el 5 de marzo de 2018.

<sup>246</sup> Se pueden encontrar algunos escritos al respecto, por ejemplo, un trabajo de investigación breve y reciente llevado a cabo por la Universidad de Oslo, sobre el contraterorismo en Indonesia, basado en entrevistas a distancia. SØLNA, A, A., “The gendering of counterterrorism. The role of women and women’s rights organizations in promoting a gender-sensitive counter-terrorism strategy in Indonesia”, Oslo University, Law Faculty, Master Theses, 2017, 69 pp. [https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/57337/Humr5200\\_8021.pdf](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/57337/Humr5200_8021.pdf) consultada en marzo 2018.

En general, hay informes como el de CHOWDHURY F., NAUREEN, BARAKAT, RAFIA and SHETRET, L., “The Roles of Women in Terrorism, Conflict, and Violent Extremism: Lessons for the United Nations and International Actors,” *Center on Global Counterterrorism Cooperation*, April 2013, pp. 5 y 6.

Posteriormente, en 2016, se aprobaron dos resoluciones que consideramos parte de esta agenda a pesar de que no suele realizarse esta asimilación, dado que las cuestiones de “explotación y abuso sexual” así como el “tráfico de seres humanos” no fueron incluidos originariamente de forma explícita en la resolución 1325. Nosotros las mencionamos aquí en cuanto a que pueden afectar al trabajo que las propias OMP realizan en materia de DDHH y de género, objeto de nuestro análisis, dadas las repercusiones negativas y muy contraproducentes que ambas cuestiones podrían tener en caso de que se estas conductas pudieran identificarse una OMP.

En lo que respecta al tema de la “explotación y el abuso sexual” esta resolución se dirige no al trabajo “hacia afuera” en materia de género, sino al que se ha de realizar en el seno de las propias OMP y por parte tanto de las NNUU como de los Estados que conceden contingentes. En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, lo ha considerado prioritario desde su incorporación al cargo en diciembre de 2016<sup>247</sup>. En este trabajo de investigación, analizaremos esta cuestión en el siguiente apartado, como una “amenaza o debilidad” en el marco de las OMP y sus competencias en materia de género y Derechos Humanos, que sí son de nuestro interés. Por ello consideramos relevante al menos tenerlo en cuenta.

Por último, la resolución 2331 de 20 de diciembre de 2016<sup>248</sup> se dedica a la problemática del tráfico de seres humanos, que no había sido condenado explícitamente por medio de una resolución hasta ahora. Si bien este aspecto no está mencionado en la resolución 1325, creemos relevante

---

En este informe se señalan algunos aspectos relevantes de los posibles roles que puede adoptar una mujer en relación con las políticas antiterroristas, así como los efectos de ellas. Pueden apoyar a los futuros terroristas o bien pueden convertirse en una poderosa arma para hacer lo contrario, educarlos en la paz y en el uso de otros medios para llegar a lo que persiguen. Por ello resulta de gran relevancia que el diseño de esas políticas cuente con la realidad en el terreno de los diversos grupos de mujeres, que pueden convertirse en simpatizantes o todo lo contrario. Si se les da financiación para ir contra los terroristas, que son pertenecientes a su comunidad, pueden ser percibidas como “traidoras” y sufrir más abusos. Este es solo un ejemplo de la precaución y el análisis en profundidad que sería preciso realizar en este terreno.

<sup>247</sup> Existe un apartado específico dentro de la página web de las Naciones Unidas dedicada específicamente a esta cuestión. “Combatir la explotación y los abusos sexuales”, <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es>. El Secretario General de la NN. UU ha nombrado específicamente a un defensor de los derechos de las víctimas de la explotación y los abusos sexuales en la Sede de las Naciones Unidas. El defensor se encargará de garantizar que el sistema de las Naciones Unidas ofrece una asistencia efectiva y sostenida a las víctimas.

<sup>248</sup> S/RES/2331(2016).

incorporarla al enfoque de género en las OMP y, por ello, dentro del “acervo en materia de mujer, paz y seguridad”<sup>249</sup>.

En ella se establecen los vínculos entre el tráfico de seres humanos y las zonas de conflicto, con especial referencia al uso por parte de grupos terroristas del tráfico de seres humanos como medio para lograr otros objetivos, tanto de desintegración de las comunidades, como económicos o militares. Medidas concretas han de adoptarse para tratar con esta problemática en el caso también de que se conjunte con la de violencia sexual. Los contingentes armados de las OMP pueden jugar un papel relevante si incorporan el enfoque de género, pudiendo localizar y poner a disposición judicial a posibles traficantes, así como asegurar las zonas en las que estos sucesos hayan ocurrido.

En definitiva, la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” prevé numerosos aspectos a tratar en relación con el género en las OMP, además de incorporar a los asesores de género y a los asesores de protección de género como personal “especializado” en estas cuestiones. Dada la amplitud de la problemática es obvio que su cumplimiento no ha de dejarse en mano sólo de estas nuevas figuras, sino que implica integrar la perspectiva de género en toda la operación, desde su inicio y planificación.

Algunas voces críticas con la resolución 1325 (2000) dentro de la teoría feminista de las relaciones internacionales expresan que este desarrollo normativo y la incorporación de nuevos aspectos encuentra su base principalmente en la escasa efectividad y cumplimiento de lo que se incluye en la propia resolución, además del planteamiento básico del que emana. Según este enfoque<sup>250</sup>, las construcciones de género que se realizan en la resolución identifican éste con el sexo biológico, caracterizando a las mujeres como entes frágiles, pasivos y necesitados de protección. La forma de realizar esta protección varía dependiendo de las circunstancias, pero la visión poco amplia de género precisa de una profundización en estos aspectos en el futuro.

---

<sup>249</sup> S/RES/1325 (2000), “Reconociendo la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y, a ese respecto, tomando nota de la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz (S/2000/693).”

<sup>250</sup>SHEPHERD, L.J., “Sex, Security and Superhero(in)es: From 1325 to 1820 and Beyond”, *International Feminist Journal of Politics*, 13, 4, 2011, pp. 504-521.

#### 4.4. La política de transversalización de las cuestiones de Derechos Humanos y de género para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU

Si bien hasta ahora hemos analizado la base principalmente jurídica en lo relativo a la evolución de las cuestiones de Derechos Humanos además de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y de qué forma ésta puede afectar a las OMP, es preciso también tener en cuenta cómo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO siglas en inglés) pone en marcha de manera efectiva ambas cuestiones, al ser los últimos responsables operacionales, junto con el Departamento de Apoyo al Terreno (DFS siglas en inglés), de la implementación real de esta agenda.

En este sentido, se puede hablar de la existencia de una estrategia y también de una política que han sido elaboradas por el DPKO con el fin de integrar el enfoque de género en las OMP, mientras que, en el caso de los DDHH, sólo existe una “Política”, pero no una base estratégica, del año 2010. Resulta obligado comentar que la “Estrategia de Género del Departamento de OMP de las Naciones Unidas (2014-2018)”<sup>251</sup>, finalizó su ámbito temporal de aplicación en el año 2018, en el que debía realizarse una evaluación de sus resultados, aún no disponible.

Y, por otra parte, disponemos de la nueva política que la desarrolla denominada “Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sensibles al género” que sustituye a la anterior política denominada “Igualdad de género en las Operaciones de Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”<sup>252</sup>. Abordaremos primero el contenido de la Política de Derechos Humanos en lo relevante para nuestro estudio principalmente para después adentrarnos en la estrategia y en la política dirigida a la integración de las cuestiones de género en las OMP.

---

<sup>251</sup>Estrategia de Género del Departamento de OMP de las Naciones Unidas (2014-2018) <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/DPO-dfs-gender-strategy.pdf>, consultada en junio 2018.

<sup>252</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *Policy Gender Equality in UN Peacekeeping Operations* (‘Gender Policy’), Ref. 2010.25, 26 July 2010.

#### 4.4.1. Política de “Derechos Humanos en Misiones Políticas y Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas” (septiembre 2011)

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz junto con la Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros departamentos de las NNUU han elaborado la llamada Política de “Derechos Humanos en Misiones Políticas y Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas”<sup>253</sup> que pretende ser una guía de cómo han de incorporarse los Derechos Humanos en el trabajo de ambos tipos de operaciones. Para el propósito de este trabajo nos centraremos solamente en lo que respecta a las OMP, aunque en general el contenido no hace una diferencia notable entre ambas.

En la Política se establece claramente el rol de liderazgo que habrá de ostentar el Alto Comisionado de los Derechos Humanos, en adelante ACDDHH, desde el inicio de las OMP, incluyendo las fases iniciales en las que se planea y del despliegue, así como las intermedias o finales, coordinándose con el DPKO y el DFS, así como el Departamento de Asuntos Políticos o Legales dependiendo de las circunstancias<sup>254</sup>. Este papel ya le había sido otorgado al Alto Comisionado mediante el Informe Brahimi<sup>255</sup>. Igualmente, la formación en Derechos Humanos para el personal antes de su despliegue cobra protagonismo. Un aspecto controvertido es hasta qué punto este papel de liderazgo puede ser desarrollado de manera efectiva por parte de la Oficina del Alto Comisionado, dado que su principal sede y recursos se encuentran en Ginebra y no en Nueva York. A tales efectos, algunas voces críticas ya habían apuntado a esta problemática antes incluso de que se fundara la oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Nueva York. No obstante, la creación de la Sede de Nueva York ha sin duda facilitado la interacción entre estos departamentos y el Alto Comisionado.

---

<sup>253</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, *Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, Ref. 2011.20, Policy 1, 11 septiembre 2011.

<sup>254</sup> *Ibidem* párrs. 12-23.

<sup>255</sup> UNITED NATIONS, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (hereafter *In Larger Freedom*), Report of the Secretary-General, A/59/2005, 21 Mar. 2005.

Reconociendo la relevancia de disponer de una oficina en el lugar donde se planean y se definen los mandatos de las OMP, es preciso también apuntar a que la Oficina del Alto Comisionado afronta en la actualidad algunos retos con el fin de cumplir su mandato de proteger los Derechos Humanos a nivel mundial. Así, a modo de ejemplo, ninguno de los Altos Comisionados desde 1993, año en que se fundó, han agotado los dos mandatos sucesivos de cuatro años renovables que se prevén para el puesto<sup>256</sup>. Y más de la mitad de su personal aún se encuentra desplegado en las oficinas de Ginebra y Nueva York y no en el terreno, frente a un 87% en terreno del ACNUR, por ejemplo, restándole la capacidad diplomática y de negociación en los lugares en los que se precisa.

En lo que se refiere a la gestión de los Derechos Humanos a nivel de terreno, esta Política concede un papel preponderante al Jefe de Misión (*Head of Mission* o HOM desde ahora), dado que es quien ha de ostentar la máxima responsabilidad en relación con la promoción y la protección de los DDHH en las OMP<sup>257</sup>. En cuanto al componente de DDHH<sup>258</sup> éste ha de combinar las funciones de “promoción y protección”, con el fin de asegurar un “enfoque integrado” de los Derechos Humanos. Resulta de interés la mención que realiza al principio de igualdad y de no discriminación que debe de informar también todas sus actividades. Mediante éste y también haciendo referencia a la protección de las mujeres y de los niños es como se puede observar una leve introducción de la perspectiva de género en este documento de política que no puede hacer alarde de haber sido concebido desde ella. Se hace énfasis en la cooperación del componente de DDHH con otros de la OMP, especialmente los que se dedican a la justicia, protección de la infancia y a temas de género. Esto convierte a estas categorías en algo distinto, aunque complementario a los DDHH dentro de las OMP (párr. 81).

---

<sup>256</sup> PETRASEK, D., “Another One Bites the Dust: What Future for the UN High Commissioner for Human Rights?”, Center for International Policy Studies, February 2018. <https://www.cips-cepi.ca/2018/02/08/another-one-bites-the-dust-what-future-for-the-un-high-commissioner-for-human-rights/>, consultada en Abril 2019.

<sup>257</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, *Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, Ref. 2011.20, Policy 1, 11 septiembre 2011, párrs. 37-47.

<sup>258</sup> *Ibidem*, párr. 49: “The human rights component – whose activities shall be based on the peace operation or political mission mandate and international human rights standards – combines promotion and protection functions so as to ensure a comprehensive approach to human rights.”

También se describen las “funciones principales” que pueden llevar a cabo estos componentes en las OMP, siempre respetando lo que describa el mandato correspondiente. Así se establecen principalmente las siguientes<sup>259</sup>: monitorización e investigación, asesoría, realización de informes, defensa e intervención, apoyo a la reforma institucional y la formación de capacidades, asesoría y asistencia a otros componentes, apoyo a los mecanismos de DDHH de las NNUU y finalmente integración de los Derechos Humanos en el Equipo de las Naciones Unidas de cada país, si este está desplegado (esta función se corresponde más a menudo con las misiones políticas o aquellas OMP de larga duración).

También se establece claramente que todos los componentes de una OMP deben cumplir los DDHH en sus actuaciones. En relación con el contingente militar, destacamos su referencia a la forma de proceder en relación con las detenciones, que han de llevarse a cabo siguiendo los llamados *Interim Standard Operating Procedures on Detention in United Nations Peace Operations*<sup>260</sup>, que incluyen los procedimientos “provisionales” para llevar a cabo detenciones en el marco de OMP de las Naciones Unidas. Estos no se encuentran disponibles al público *online* y, aunque hayan sido realizados casi hace una década, aún mantienen la categoría de interinidad. Sería recomendable que pasaran a un status de documento definitivo y que pudieran también ser de acceso público, pero ninguno de los procedimientos operativos (*Standard Operating Procedures*) lo son, sino que están previstos para el personal de la OMP o de las Naciones Unidas.

El contingente policial debe también contar con el componente de DDHH de la OMP correspondiente siempre que se precise para sus investigaciones. Esto no siempre resulta de fácil cumplimiento y depende en gran medida del nivel de coordinación interno de cada OMP en estos aspectos. La política se extiende principalmente en el componente militar y policial, para luego

---

<sup>259</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, *Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, Ref. 2011.20, Policy 1, 11 septiembre 2011, párrs. 52-80.

<sup>260</sup> UN DPKO, *Interim Standard Operating Procedures on Detention in United Nations Peace Operations*, issued by the United Nations Departments of Peacekeeping Operations and Field Support (DPO and DFS), ref. 2010.6, 25 January 2010.

integrar al resto de posibles participantes en las OMP, entre los que se encuentran la reforma del sector de la seguridad, asuntos políticos, asuntos civiles, justicia, prisiones, género - con la única referencia a la resolución 1325 y a la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en este apartado<sup>261</sup>, protección de la infancia, desarme, desmovilización y reintegración (DDR), electoral, información pública y finalmente asuntos humanitarios. En principio, todos los componentes posibles de una OMP.

Destacamos aquí que, en relación con la protección de la infancia, hace una especial referencia a que los Derechos Humanos de la infancia son parte del mandato de los componentes de DDHH de las OMP de forma genérica. Sin embargo, esto no se afirma de la misma manera en relación con la sección de género, que ha de tratar de la aplicación de la resolución 1325 y la resolución 1889 se guíen por los estándares internacionales de Derechos Humanos. En unos se habla de *child rights* mientras que no se hace así en relación con los temas de género.

En este sentido, el propio documento remite a la política propia para llevar a cabo la protección de la infancia en las OMP<sup>262</sup>, algo que no sucede en el caso del género, pues ésta es posterior. Resulta necesario llevar a cabo una actualización de esta política en materia de DDHH ya que no se incluye los últimos desarrollos en materia de género. Esto podría ser una oportunidad para formular este documento con un claro enfoque de género, que podría facilitar el trabajo en terreno entre ambos componentes, para los que no está prevista una unión clara más allá de los que el Asesor Superior de Género pueda realizar. Sin duda, las OMP están en un estadio ulterior en su trabajo de cooperación con los Derechos Humanos en temas como la violencia de género o la violencia sexual derivada del conflicto que podrían ser incorporadas en esta nueva política de DDHH, que no ha sido revisada desde el 2011.

---

<sup>261</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, *Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, Ref. 2011.20, Policy 1, 11 septiembre 2011, párr. 107, viii) *Gender* 107. “The gender adviser shall promote gender mainstreaming within the peace operation and political mission, promote greater participation and empowerment of women, gender equality and integrate a gender analysis into the peace operation and political mission’s strategy and thinking and across all its activities, as required by Security Council resolution 1325 (2000). The gender component shall ensure that, in the implementation of Security Council resolutions 1325 (2000) and 1889 (2009), it is guided by international human rights standards”.

<sup>262</sup> DPKO, DFS, *Policy on Mainstreaming the Protection, Rights and Well-Being of Children Affected by Armed Conflict within UN Peacekeeping Operations*, Ref. 2009-17, 1 June 2011.



#### 4.4.2. Estrategia de Género del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (2014-2018)

En relación con la estrategia, es preciso tener en cuenta que los planes operacionales de cada misión deben incluir algunas de las siguientes áreas: 1) Restablecimiento de la paz y el orden y la protección de civiles; 2) Establecimiento temprano de las condiciones para una paz duradera, incluyendo el desarrollo del Estado de derecho y de instituciones democráticas; y 3) Establecimiento de alianzas y partenariados dentro de la propia misión y también la creación de consenso mediante las relaciones con otros actores internacionales o nacionales que intenten lograr la igualdad de género.

Son varios los campos de intervención en materia de género, siendo las prioridades adaptables a los mandatos de las respectivas OMP. Se pueden abordar cuestiones de procesos políticos y estructuras de gobierno, promoción y protección de los DDHH, desarme/desmovilización y reintegración, reforma del sector de seguridad, acciones en cuestión de desminado, sistema judicial, prevención/protección y respuesta a la violencia en razón de género -considerada de forma diferenciada a la violencia sexual derivada del conflicto.

Finalmente, esta estrategia establece tres resultados principales que habrán de ser evaluados y que corresponden a tres aspectos principales: 1) la capacidad, 2) la responsabilidad (*accountability*) y 3) compromiso y partenariados<sup>263</sup>. Los dos primeros cubren lo relativo a la formación y a la información y seguimiento de la estrategia en todo el sistema y también hacia el público en general, mientras que el último resultado esperado trata de impulsar la unión de esta estrategia con la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Sin duda habrá que esperar a la evaluación que se realice para poder apreciar de qué forma esto se ha cumplido y cuáles son los retos que se han podido obtener.

---

<sup>263</sup> Estrategia de Género del Departamento de OMP de las Naciones Unidas (2014-2018), pp. 16-18. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/DPO-dfs-gender-strategy.pdf>, consultada en marzo 2019.

Otro aspecto relevante para nuestro trabajo es que introduce la perspectiva de los Derechos Humanos y la relaciona con los aspectos de género, estableciendo que deberían *establecerse leyes, políticas e instituciones y prácticas que protejan la igualdad de derechos de mujeres y niñas, además de facilitar la implementación de los tratados de Derechos Humanos e incorporar un enfoque integral para asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de los afectados por el conflicto*<sup>264</sup>. Por último, hace una referencia a asegurar reparaciones por las violaciones de los Derechos Humanos de mujeres y niñas, incluidas la violencia sexual y la basada en el género, acogiendo así tanto a mujeres o a hombres.

Asimismo, dicha Estrategia contempla una variedad de funciones atribuidas tanto a los asesores de género, como a los asesores de protección de la mujer y a los llamados “puntos focales”. Una vez más observamos una diferenciación entre los asesores de género y los asesores de protección de la mujer, en un seguimiento claro de lo que las diversas resoluciones derivadas de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” establecieron. Consecuentemente, como observamos en el apartado 3, los asesores sobre cuestiones de género deberían ocupar una posición estratégica en la OMP, al ser los responsables de la transversalización del enfoque de género en todos los componentes, civil, militar y policial.

Resulta sorprendente que esta estrategia se haya diseñado principalmente para las distintas tareas relacionadas con los aspectos de género en el ámbito de las OPM en terreno. Sin embargo, no se incluyen en ella otros aspectos relacionados con las responsabilidades/competencia de las Naciones Unidas en materia de inclusión e igualdad de género. Nos referimos a aquellos que se refieren a dos cuestiones principales: por un lado, a la movilidad y a la representación de las mujeres en las OMP de las Naciones Unidas y en el propio Departamento de OMP. Y, por otro, el tema de la explotación y el abuso sexual por parte del personal de las OMP de las Naciones Unidas. Ambas forman parte de estrategias y políticas diversas.

---

<sup>264</sup> Ibidem, pp. 12.

#### 4.4.3. Política de “Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sensibles al género” (febrero 2018)

Este documento que contiene las líneas políticas en relación con la inclusión del género en las OMP sustituye al anterior realizado en 2010, *Igualdad de género en las Operaciones de Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*<sup>265</sup>. Solamente la denominación indica un cambio de posicionamiento, pudiendo interpretarse que “sensibles al género” o “*gender responsive*” en inglés (dado que no hay traducción oficial de NNUU de este documento) implican algo sensiblemente distinto a “igualdad de género” o “*gender equality*”.

Llama la atención que se haya realizado una modificación a esta política mientras sigue pendiente de evaluación la Estrategia, como señalamos en el apartado anterior. Normalmente, la primera contiene disposiciones más genéricas que habrán de adoptarse posteriormente de una forma más operativa en las políticas al respecto.

En esta nueva Política denominada “Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sensibles al género”<sup>266</sup>, se incluye un apartado más en su estructura inicial, que corresponde a los “Roles y Responsabilidades”<sup>267</sup>. Desde los inicios se hace referencia a la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” estableciendo claramente que su propósito es el de *guide DPKO and DFS on how to operationalize gender equality and the Women, Peace and Security (WPS) mandates, as guided by the eight Security Council Resolutions*<sup>268</sup>, es decir, guiar al DPKO y al DFS sobre cómo

---

<sup>265</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *Policy Gender Equality in UN Peacekeeping Operations* (‘Gender Policy’), Ref. 2010.25, 26 July 2010.

<sup>266</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations*, Ref. 2018.01, 1 February 2018.

<sup>267</sup> Los 9 apartados originales de la anterior política de 2010, se convierten en 10: A. Purpose B. Scope C. Rationale D. Policy E. Roles and Responsibilities F. Terms and definitions G. References H. Monitoring and compliance I. Contact J. History. Es el apartado E el que constituye una novedad.

<sup>268</sup> Ibidem, párr. A “Purpose”: “A. PURPOSE 1.This Policy is designed to guide DPO and DFS on how to operationalize gender equality and the Women, Peace and Security (WPS) mandates, as guided by the eight Security Council Resolutions.1 The Policy outlines the vision, principles and strategies necessary to implement DPO-DFS's gender equality and WPS mandates, with the aim of ensuring a strong institutional culture that promotes accountability and leadership in peacekeeping operations at Headquarters, regional centers and missions.”

hacer operativa la igualdad de género y los mandatos incluidos en la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” como establecen las ocho resoluciones al respecto del Consejo de Seguridad.

Dos conclusiones relevantes se pueden obtener de este objetivo o propósito inicial: 1) hacer referencia en el título de la política a “sensibles al género” no desecha en absoluto la necesidad de que sea la igualdad de género el elemento principal, sino que probablemente sea la manera de incluir las resoluciones del Consejo de Seguridad, como un *corpus iure* distinto pero complementario; esto se reitera además precisamente en el apartado 4 del documento, en el que de nuevo se coloca el objetivo de “la igualdad de género” (*gender equality*) como el “objetivo general”.

Y, en lo que respecta a la segunda conclusión, que la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” la componen ocho resoluciones, no incluyendo las relativas al terrorismo o a la explotación y abusos sexuales, que podría ser criticable, dado que ambas influyen de forma directa en la aplicación de la agenda, como hemos comentado anteriormente. Además, hemos de tener en cuenta la nueva resolución 2467, aprobada en abril de 2019 (ver apartado 4.3.2.4. del presente trabajo).

En relación con el ámbito de aplicación, esta política supera a la anterior en cuanto a que antes no se incluía el DPKO ni el DFS específicamente como receptores, además de que se mencionan las operaciones de mantenimiento de la paz y sus centros principales, regionales y misiones, en el sentido más amplio posible. Asimismo, establece la posición favorable de las OMP para avanzar la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, ya que tienen una presencia en el terreno amplia y el acceso a las autoridades gubernamentales capaces de integrar el enfoque de género en las políticas nacionales<sup>269</sup>. En la anterior política el enfoque se centralizaba en la violencia sexual y de género y en la violación de los Derechos Humanos de las mujeres, mientras que la actual intenta ser más holística.

---

<sup>269</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations*, Ref. 2018.01, 1 February 2018, párr. 7. “Peacekeeping operations are well positioned to advance women, peace and security through their comparative advantage, extensive field presence and strategic access to senior leadership of national governments to advocate for gender integration in national policies and reform”.

En lo que afecta directamente a las medidas para lograr la integración del enfoque de género en las operaciones multidimensionales actuales, tanto la nueva política como la anterior incluyen principalmente los mismos sectores de implicación, aunque presentados en distinto orden. Ahora se intentan agrupar las funciones de las OMP en cuatro bloques principales: 1) Estado de derecho, instituciones nacionales y procesos políticos, dentro del cual hay cuatro subsecciones, a) reforma del sector de seguridad, b) justicia y prisiones, c) desarme, desmovilización y reintegración y d) acción contra las minas; 2) funciones de protección, que se dirigen a a) la policía de las NNUU, b) los contingentes militares, c) los componentes de Derechos Humanos, d) la protección de civiles, e) violencia sexual y de género, f) SIDA y finalmente g) la explotación sexual y el abuso.

En relación a esta última cuestión, podría parecer contradictorio al menos que se incluyera este apartado cuando, en el inicio de la descripción de la política, se excluía de manera explícita<sup>270</sup>. No obstante, es positivo que se incorpore, independientemente de si se va a desarrollar posteriormente de una forma específica, ya que puede servir para que los asesores en cuestiones de género sepan desde el inicio que han de formar parte de las estructuras que se creen para hacer frente a la problemática de la explotación y el abuso sexual en cualquier OMP, especialmente como garantes de la asistencia necesaria a las posibles víctimas.

En cuanto a las medidas que se proponen para integrar el género en cada uno de estos bloques, podemos destacar algunas que no se habían incluido en la anterior política. En relación con el Estado de derecho, las OMP deberán colaborar para que haya suficientes mujeres en las listas electorales, además de apoyar a las instituciones nacionales para que haya paridad en sus estructuras. También se puede señalar la obligación de que al menos un 15% de los posibles Fondos y Proyectos de Impacto Rápido sean para proyectos que apoyen la igualdad de género, la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y el empoderamiento de las mujeres en las OMP. También se procuran garantizar estructuras contra la violencia sexual y derivada del conflicto, pero sin que ésta sea omnipresente.

---

<sup>270</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations*, Ref. 2018.01, 1 February 2018, párr. 4. “This policy does not however address gender parity, SGBV, Sexual Exploitation and Abuse (SEA) and CRSV. Specific policies and guidelines on these are developed separately and are complimentary to the Gender Policy”.

En general se mantienen una gran parte de los dictados de la anterior política, pero en ésta se han formulado de una manera que sería más sencillo integrarlos en los mandatos de cada una de las OMP; si bien no todos estos aspectos se cubren en todas las OMP, si hay un grupo considerable que lo son y el hecho de dividir las posibles áreas de actuación en cuatro bloques principales con sus subgrupos claramente diferenciados, hace más factible que pueda utilizarse esta política como una futura guía para introducir el enfoque de género en la realidad práctica de las OMP.

En conclusión, se trata de una política que recoge el espíritu de la resolución 1325 y de las últimas evaluaciones realizadas tanto a ésta como a las OMP en sí. Esto la convierte en un instrumento más actualizado y mejor estructurado para introducir el enfoque de género en las OMP. Se echan en falta unos indicadores de seguimiento como los que tiene la estrategia, puesto que así su seguimiento sería más sencillo y factible. Al carecer de ellos, la introducción del enfoque de género está sujeta a cómo se haga en cada OMP, sin tener instrumentos para realizar comparaciones más sistemáticas.

## 5. Retos y debilidades de las operaciones multidimensionales reforzadas en materia de Derechos Humanos y de género

En el siguiente apartado abordaremos dos aspectos que pueden considerarse como nuevos retos a afrontar por las OMP en relación principalmente con el trabajo en Derechos Humanos o en cuestiones de género. La evolución de las OMP para incorporar el trabajo en Derechos Humanos y hacerlo principal a su tarea ha traído consigo otras dificultades que tratamos de esbozar aquí.

En principio trataremos de forma somera, dado que no es el tema de nuestro estudio, las nuevas operaciones reforzadas de las NNUU, que de alguna manera han proliferado en la última década del siglo presente. Éstas, por una parte, intentan poner soluciones a situaciones de conflicto armado en el terreno frente a un Estado incapaz de hacerles frente; por otra, constituyen un reto para

realizar otros objetivos del mandato como la promoción y la protección de los DDHH y la introducción de las cuestiones de género.

Para ello, trataremos de definir estas operaciones y establecer los puntos débiles en relación con las cuestiones de Derechos Humanos, pero también de género, relacionándolo a su vez con el mandato de protección de civiles que hoy se da en la práctica totalidad de las operaciones multidimensionales.

Asimismo, de especial relevancia para conseguir este objetivo es la cuestión cómo llevar a cabo la protección de civiles desde una óptica de Derechos Humanos, teniendo en cuenta que el componente militar es principalmente el responsable; esto puede constituir un reto y al mismo tiempo imponer dificultades para poder desarrollar los Derechos Humanos dentro del mandato de la misión.

Finalmente, otro aspecto controvertido es la cuestión de la explotación y el abuso sexual que es parte de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en cuanto a que las víctimas han de ser protegidas desde la propia OMP en la que se hayan producido los casos; si bien esta cuestión es de alguna forma “externa” al trabajo en sí de las OMP en materia de género o de Derechos Humanos, puede constituir claramente una grave amenaza para la misión y el cumplimiento de este mandato. Haremos una aproximación a esta cuestión, su concepto y también cómo se ha desarrollado en el ámbito de las NNUU y de qué forma las OMP están ahora mejor equipadas que hace una década para, al menos, prevenir y proteger estas conductas.

### 5.1. Las operaciones reforzadas: concepto y evolución

Como hemos visto en el apartado 3 de este Capítulo, las OMP han experimentado una evolución notable en cuanto al tipo de tareas encomendadas, aunque se sigan manteniendo sus principios esenciales de consentimiento del Estado a la hora de su despliegue, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza a excepción de en situaciones de defensa propia. La Agenda para la Paz de 1992<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

amplió el campo de estas operaciones, aunque el Suplemento del año 1995<sup>272</sup> se mostraba un tanto escéptico a la hora de que éstas pudieran hacer frente a las situaciones de conflicto por medio de mandatos más robustos que permitieran el uso de la fuerza. Ahí se establecían ya claramente los riesgos de adoptar esta visión reforzada en el seno de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Así, se hacía referencia a las situaciones de Somalia y de la ex – Yugoslavia, donde se ampliaron mandatos para distintas causas que *exigían recurrir al uso de la fuerza y que por ello no se podían conjugar con mandatos existentes que requerían el consentimiento de las partes, una actuación imparcial y la abstención de recurrir al uso de la fuerza* y con resultados poco alentadores, especialmente en el último caso, referente a la matanza de Srebrenica<sup>273</sup>.

Sin duda, el SG matizó el optimismo anterior expresado en su “Programa de Paz”<sup>274</sup> para afirmar que la tarea del mantenimiento de la paz parte de premisas políticas y militares diferentes de las que se suponen a la llamada “imposición de la paz” y aún de manera más contundente expresando que *si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la viabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal*<sup>275</sup>.

Tras la parálisis de las Naciones Unidas en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz que siguió a los sucesos acaecidos tanto en Ruanda como en Srebrenica, se realizaron las

---

<sup>272</sup> A/50/60-S/1995/1, 3 enero 1995.

<sup>273</sup> A/50/60 S/1995/1, 3 enero 1995, párr. 34 y 35. “34. Hay tres aspectos de mandatos recientes que, en particular, dieron lugar a operaciones de mantenimiento de la paz que no contaron con el consentimiento de las partes, se desarrollaron de una manera considerada parcial o recurrieron al uso de la fuerza sin que lo exigiera el principio de la legítima defensa. Esos aspectos entrañaron labores de protección de operaciones humanitarias durante conflictos bélicos, de protección de poblaciones civiles en las zonas denominadas seguras y de presión sobre las partes para que lograsen la reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que estaban dispuestas a aceptar. Casos ilustrativos a este respecto son los de Somalia y de Bosnia y Herzegovina. 35. En uno y otro caso, se establecieron nuevos mandatos para unas operaciones de mantenimiento de la paz que ya estaban en marcha, mandatos que exigían recurrir al uso de la fuerza y que por ello no se podían conjugar con mandatos existentes que requerían el consentimiento de las partes, una actuación imparcial y la abstención de recurrir al uso de la fuerza. Tampoco era posible aplicar esos nuevos mandatos sin una capacidad militar mucho mayor que la que se había obtenido, como ocurrió en el caso de la ex Yugoslavia.”

<sup>274</sup> BERDAL, M. Y UCKO, D. H., “The use of force in UN Peacekeeping Operations”, *The RUSI Journal*, n.160:1, pp. 6-12.

<sup>275</sup> *Op. cit.* A/50/60 S/1995/1 nota 264, párr. 35.



investigaciones pertinentes que tuvieron como consecuencia los informes al respecto<sup>276</sup>, así como el Informe Brahimi sobre la arquitectura de mantenimiento de la paz. En este último se deja constancia clara también de que *en los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza*<sup>277</sup>.

Ambos genocidios habían dejado claro a los ojos de la comunidad internacional que no era posible mantener una presencia de mantenimiento de la paz las NNUU en un territorio si no se era al menos capaz de proteger a la población civil de graves violaciones de los DDHH. Es entonces donde entra en juego este elemento, el de la protección de civiles, para lo que sin duda la OMP debe recibir un mandato acorde, que no existía claramente en el caso de las anteriores situaciones, algo que no excusa lo sucedido<sup>278</sup>.

De esta forma, las operaciones de mantenimiento de la paz habían dejado de contemplarse como meras presencias de observación de alto el fuego para asumir otros roles, como hemos ido estableciendo en el epígrafe 1 de este trabajo. El uso de la fuerza con fines legítimos de defensa propia se amplió así a la de protección de civiles, siempre que el Estado en el que se asienta la OMP no sea capaz de ello.

Para que esta nueva tarea, la de protección de civiles, tuviera la cobertura legal necesaria, sería preciso situar a los mandatos de las OMP multidimensionales futuras en el marco del Capítulo VII de la Carta. Como ya hemos comentado, los mandatos de las OMP pueden establecerse por parte del Consejo de Seguridad de las NNUU al amparo del Capítulo VI o del Capítulo VII de la Carta de las NNUU. En el caso del Capítulo VI de la Carta, los mandatos se insertan dentro del campo

---

<sup>276</sup> Nos referimos aquí a los informes sobre Ruanda, S/1999/1257, “Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Ruanda”, en el que en las recomendaciones ya se establece que los mandatos tendrán que ser lo “suficientemente robustos desde el inicio” (pp. 56); sobre Srebrenica, A/54/549, 15 noviembre 1999. “Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 53/35 de la Asamblea General. La caída de Srebrenica.”

<sup>277</sup> Informe Brahimi, A/55/305–S/2000/809, 21 agosto 2000, párr. 51.

<sup>278</sup> A/54/549, 15 noviembre 1999. “Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 53/35 de la Asamblea General. La caída de Srebrenica.”

“del arreglo pacífico de controversias”, es decir, misiones políticas<sup>279</sup> y, en el caso del Capítulo VII, estos se situarían en el marco de las acciones *en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*.<sup>280</sup> Bajo este último capítulo, el CS de las NNUU puede autorizar el uso de la fuerza en los casos debidamente permitidos, como sería la protección de civiles.

El primer mandato que incluía la protección de civiles se remonta al año 1999, a la OMP de las NNUU en Sierra Leona, donde se establecía claramente que la OMP actuaba en el marco del Capítulo VII de la Carta y que, por ello, *podrá tomar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la libertad de movimientos de su personal y, con arreglo a sus capacidades y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física*<sup>281</sup>.

Este mandato fue bienvenido por todos los miembros del Consejo de Seguridad en la discusión previa a su aprobación, destacándose la percepción de lo que este párrafo significaba para el Gobierno de Sierra Leona, *una póliza de seguro tanto para el personal internacional encargado del mantenimiento de la paz como para los civiles inocentes*, además de considerarlo un mensaje claro hacia aquellos que intenten violar los Derechos Humanos de que *la comunidad internacional no va a cerrar los ojos en el caso de que civiles inocentes se vean bajo la amenaza de violencia física*<sup>282</sup>.

Sin duda se puede apreciar el optimismo que emanaba de haber autorizado por primera vez de forma expresa en un mandato de una OMP de las NNUU permitir la utilización del uso de la fuerza para proteger a los civiles. También la delegación de Argentina<sup>283</sup> se pronuncia de esta manera,

---

<sup>279</sup> Carta de las NNUU. Capítulo VI, arts. 33-38, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vi/index.html>, consultada en marzo 2019.

<sup>280</sup> Carta de las NNUU. Capítulo VII, arts. 39-51, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vi/index.html>, consultada en marzo 2019.

<sup>281</sup> S/RES/1270 (1999), 22 de octubre de 1999, párr. 14.

<sup>282</sup> S/PV.4054, 4054ª sesión, viernes 22 de octubre de 1999, a las 11.40 horas, Nueva York, pp. 6.

<sup>283</sup> Ibidem, pp. 16. “Creemos que la protección de civiles bajo la autoridad del Capítulo VII es un avance relevante, dentro del mandato de una operación de mantenimiento de la paz. Este proyecto de resolución tiene la significación de introducir una nueva dimensión política, jurídica y moral fundamental. Hace a la credibilidad del Consejo de

estableciendo que este *proyecto de resolución tiene la significación de introducir una nueva dimensión política, jurídica y moral fundamental*, aunque reconoce que hay que ser realistas y acomodar la protección de la población civil a los medios otorgados.

Así, se ha pasado de una etapa en la que los mandatos de las OMP podían situarse bajo el Capítulo VI o VII de la Carta a la actualidad, donde desde 1999 todas las OMP han surgido al amparo del Capítulo VII y han incluido en los mandatos la protección de civiles.<sup>284</sup> La consecuencia es que ésta ha pasado de la ausencia a convertirse en el epicentro de las OMP multidimensionales existentes, exactamente 9 de las 14 actuales, de las cuales cinco corresponden a misiones clásicas de mantenimiento y observación de alto el fuego o de fronteras.<sup>285</sup> La única excepción ha sido la Operación de Supervisión de las NNUU en Siria (UNSMIS, siglas en inglés), establecida para monitorear el fin de la violencia armada y también apoyar la implementación del plan de seis puntos del Enviado Especial para terminar el conflicto sirio<sup>286</sup>.

Esto implica que se puede usar la fuerza con el objetivo de proteger a la población civil, no sólo en caso de legítima defensa, aunque siempre dentro de los límites de lo que se consideran “operaciones de mantenimiento de la paz”, que desde la Doctrina “Capstone” de 2008, implica que éstas pueden hacer uso de la fuerza a nivel táctico, pero siempre bajo el consentimiento del Estado en el que se opera y manteniendo la imparcialidad. En definitiva, este tipo de mandatos “reforzados” se mantienen dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz y son una respuesta a los entornos más violentos y las situaciones a las que se enfrentan en el siglo actual. Esto ha sido claramente reconocido por la última evaluación de las OMP llevada a cabo por un grupo de expertos en 2015, que establecía que las OMP *se despliegan en entornos violentos y que*

---

Seguridad; indica que éste ha aprendido de su propia experiencia y que no permanecerá indiferente frente a la perpetración de ataques indiscriminados contra la población civil. Al mismo tiempo, somos realistas. El objetivo a cumplir debe estar acorde con los medios otorgados.”

<sup>284</sup> HOWARD, L., ANJALI KAUSHLESH, D., “The use of force in peacekeeping”, *International Organization*, Cambridge, vol 72, iss. 1., winter 2018, pp. 71-103.

<sup>285</sup> DPO, *Where we operate*, <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>, consultada en marzo 2019.

<sup>286</sup> S/RES/2043, 14 April 2012, [www.un.org/en/peacekeeping/documents/six\\_point\\_proposal.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/six_point_proposal.pdf).

*sufren amenazas asimétricas y deben ser capaces de funcionar de manera eficaz y con la mayor seguridad en ellos*<sup>287</sup>.

Algunos autores son críticos con el hecho de que todas las operaciones de mantenimiento de la paz se despliegan bajo el capítulo VII de la Carta, autorizando el uso de la fuerza si es necesario, incluso en aquellas situaciones en la que este mandato no parece el más adecuado para solucionar el conflicto en cuestión. Ejemplos de ello pueden ser el mandato de la República Democrática del Congo que, a pesar de 20 años de intervención de las NNUU en su territorio, no ha logrado terminar efectivamente el conflicto ni proteger suficientemente la población civil, a pesar de que ésta sea una de sus premisas. Lo mismo sucede en el caso de Haití, que ya en 2004, recibió un mandato de protección de civiles, legitimando el uso de la fuerza, separando entre combatientes y civiles, cuando lo que se daba en aquel territorio era más bien una situación de bajo desarrollo económico y social y alta criminalidad<sup>288</sup>. El mandato en la actualidad, también bajo el Capítulo VII de la Carta, tiene también dificultades para ser llevado a cabo.

Las NNUU y sus dinámicas internas, así como las propias del Consejo de Seguridad y de la preservación del grupo parecen estar de acuerdo en que el paso dado en el año 1999 para garantizar la protección de civiles y adecuar las OMP a las necesidades del nuevo siglo no ha de revisitarse. Y esto a pesar de que puede que no siempre sea lo que se precise en cada mandato. En todo caso, lo que estará en cuestión en más de una ocasión es la manera de hacerlo, no el si es conveniente o no utilizar la fuerza<sup>289</sup> para la protección de civiles.

El Consejo de Seguridad ha realizado alianzas con grupos regionales con el fin de implementar estos mandatos reforzados, recurriendo así tanto a fuerzas propias de los Estados miembros, como el caso de Inglaterra en Sierra Leona o posteriormente Francia en la Operación Artemis en la

---

<sup>287</sup> A/70/357-S/2015/682 : “Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos”, 2 de septiembre de 2015, párr. 15.

<sup>288</sup> HOWARD, L., DAYAL, A., “The Use of Force in UN Peacekeeping”, *International Organization*, Cambridge Vol. 72, Iss. 1, Winter 2018, pp. 71-103, pp. 12-13.

<sup>289</sup> BELLAMY A.J. and WILLIAMS, P. D., “The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 87, No.4, July 2011, pp. 825-850, pp. 828.

República Democrática del Congo. En el primer caso, una operación militar rápida llevada a cabo por el ejército británico logró equilibrar la balanza a favor de las NNUU y del gobierno, permitiendo a la OMP desplegar su mandato y finalmente, cerrar la OMP en 2005 de forma exitosa, como es vista esta OMP por las NNUU<sup>290</sup> y también por la comunidad internacional. Es preciso destacar que el éxito de esta operación y consiguientemente de la OMP se basaba también no sólo en esta acción militar británica, sino también en su participación posterior en el proceso de formación de la policía de Sierra Leona, en su aportación de expertos al Ministerio de Defensa, así como su compromiso a largo plazo de proveer al Sierra Leona con apoyo militar y también en ayuda al desarrollo<sup>291</sup>.

Con esto queremos apuntar junto a otros autores que este tipo de operaciones militares autorizadas por el Consejo de Seguridad en apoyo de OMP de las NNUU no siempre han resultado exitosas, ya que no se han dado estos compromisos a largo plazo y también porque los actores y las situaciones en terreno resultaban distintas<sup>292</sup>.

Se ha incluso hablado por algunos autores de que estos nuevos acuerdos con organizaciones regionales para el “mantenimiento de la paz” con el manto protector de una OMP de las NNUU constituyen un nuevo tipo de operaciones que pertenecen al “Capítulo VII y medio” de la Carta de las Naciones Unidas, entre el Capítulo VII que comprende las acciones a adoptar en caso de quebrantamiento de la paz y el Capítulo VIII, que recoge los acuerdos con organismos regionales. Esto es en referencia a lo que el fallecido SG Dag Hammarskjöld comentaba sobre las OMP del pasado siglo, que se encontraban en el “Capítulo VI y medio” de la Carta de las NNUU,

---

<sup>290</sup> *The SSR experience of Sierra Leone, a shining model in West Africa and beyond*, 18 abril 2017. <https://unowas.unmissions.org/ssr-experience-sierra-leone-shining-model-west-africa-and-beyond>, consultada en marzo 2019.

<sup>291</sup> BERDAL, M. Y UCKO, D. H., “The use of force in UN Peacekeeping Operations”, *The RUSI Journal*, n.160:1, 2015, pp. 6-12, pp. 8.

<sup>292</sup> *Ibidem*, pp. 8-10; estos autores elaboran también la problemática de la Operación *Artemis* en la República Democrática del Congo, que no tuvo los mismos resultados; o también la intervención francesa en Mali, entre 2013 y 2014 contra fuerzas terroristas islamistas. Si bien en un primer momento resultaban favorables para los intereses de la OMP y del gobierno, en la actualidad ambos países siguen manteniendo presencias de OMP con grandes dificultades para hacer cumplir su mandato en zonas del territorio en las que están desplegadas. Estos autores concluyen que este tipo de “operaciones de contingencia” realizadas por un Estado miembro tengan un éxito más palpable precisan de un compromiso del Estado o Estados que las apoyan más allá de la propia intervención militar puntual.

refiriéndose a que eran una especie de equilibrio entre el arreglo pacífico de controversias del Capítulo VI y el uso de la fuerza en caso de quebrantamiento de la paz del Capítulo VII<sup>293</sup>.

Por ello, hemos de poner de relieve que, en la práctica actual, hay situaciones en las que la diferencia entre el mantenimiento de la paz *–peacekeeping–* y la imposición de la paz *–peace enforcement–* parece borrarse. Las primeras, como acabamos de ver, se despliegan con el consentimiento del Estado receptor, han de ser imparciales y pueden hacer uso de la fuerza posible para lograr su mandato, que incorpora la protección de civiles. En el caso de la “imposición de la paz”, el tema del consentimiento difiere, ya que se entiende que en el caso de que haya este tipo de misión<sup>294</sup>, es porque aún hay zonas de conflicto donde no se puede contar con el acuerdo de las partes que controlan ese territorio<sup>295</sup>. Las operaciones de mantenimiento de la paz son o deberían ser, en consecuencia, principalmente de naturaleza defensiva, mientras que las de “imposición” se basan en una naturaleza intrínseca de tipo ofensivo o de ataque, algo que las OMP de las Naciones Unidas no están bien posicionadas para realizar<sup>296</sup>, dada su naturaleza, objetivos y principios rectores.

Sin embargo, en la actualidad, por medio de estas colaboraciones con organismos regionales, bien sea la Unión Africana o la Unión Europea, parece que las líneas se desdibujan entre ambas, especialmente en aquellos casos como el de la Fuerza de Protección Regional de la OMP de las NNUU en Sudan (UNMISS) o bien la existente Brigada de Intervención Rápida en la OMP de las NNUU en la República Democrática del Congo (MONUSCO), donde los contingentes militares actúan bajo el manto de las NNUU. En Mali, en la OMP llamada MINUSMA, las tropas que pertenecían a la anterior operación de imposición de la paz son las que ahora son parte del

---

<sup>293</sup> KARLSRUD, J., “Are UN Peacekeeping Missions Moving Toward “Chapter Seven and a Half” Operations?”, *Global Observatory*, 12 February 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/02/peacekeeping-chapter-seven-half/>, consultada en marzo 2019.

<sup>294</sup> United Nations. *Uniting our strengths for peace: Politics, partnership and people: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. New York, 2015.

<sup>295</sup> DE CONING, C. “Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations”, *Contemporary Security Policy*, 38:1, 2017, pp. 145-160.

<sup>296</sup> *Ibidem*, pp. 147. “An important distinction is that where peacekeeping is essentially defensive in nature, peace enforcement provides for offensive action”.

contingente de la OMP de las NNUU. DE CONING afirma así que la Unión Africana, que es una de las organizaciones regionales que más interviene en la actualidad como parte de las OMP de las NNUU, parece haber desarrollado un modelo de intervención que se acerca a la “imposición de la paz” y se ha puesto en práctica en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y en Mali<sup>297</sup>.

Las propias características de Unión Africana le permiten una mayor flexibilidad en relación con la “imposición de la paz” ya que sus propios estatutos<sup>298</sup> avalan intervenciones humanitarias en caso de graves violaciones de DDHH; esto responde a la necesidad de tener un instrumento para que los Estados africanos puedan intervenir en su territorio sin tener que esperar al Consejo de Seguridad. Los genocidios de los 80 y 90 en Uganda, República Centroafricana y Ruanda llevaron a la Organización a esta conclusión, que ha de interpretarse dentro del principio de “la subsidiariedad de las normas”<sup>299</sup> y no como un desafío al Consejo de Seguridad.

Esta es también la interpretación de estos acuerdos con organismos regionales por parte de las Naciones Unidas. Estos no se consideran de “imposición de la paz”, sino que se refiere a ellos como de “estabilización”. En definitiva, constituyen una respuesta y un apoyo a aquellas OMP en

---

<sup>297</sup> CONING, C. de, “Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations, *Contemporary Security Policy*”, 38:1, 2017, pp. 145-160. “Some of these stabilization characteristics were identified by de Coning (2014) in the context of the UN’s new stabilization operations in CAR and Mali, and especially in the mandate of the FIB in the DRC. They are thus not unique to the AU. However, while they are regarded as exceptions in the UN context that challenge the existing UN peacekeeping doctrine (de Coning, Aoi, & Karlsrud, 2017), in the AU context they are the defining characteristics of a new emerging AU peace support operations model. Furthermore, the UN does not consider its stabilization missions in the CAR, the DRC, and Mali to be peace enforcement missions”.

<sup>298</sup> AMVANE, G, “Intervention pursuant to article 4(h) of the Constitutive Act of the African Union without United Nations Security Council authorization”, *African Human Rights Law Journal*, 2015, pp. 282-298.

<sup>299</sup> Ibidem, pp. 284: “This was the beginning of what has been conceptualised as ‘African solutions to African problems’, and described by Williams in these words: “Since the early 1990s, and particularly after the so-called Black Hawk Down episode in Mogadishu in October 1993, resulting in the death of eighteen US servicemen, several powerful Western states and a range of African governments have significantly altered their policies toward armed conflict in Africa.

The African continent, in effect, then seemed to be left to its own devices. A report from the Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (OCHA) stated that “[t]he lesson of Rwanda for African leaders was that they “should no longer wait for action by the international community or the Security Council””. This may help understand why African leaders did not find it necessary to request authorisation by the UN Security Council when they had to intervene in a situation, also while there was a perceived disinterest on the part of the Council. The right of intervention of the AU could be analysed as what Acharya described as ‘norm subsidiarity’ ”

las que no parece darse ningún avance político claro y donde este tipo de refuerzos tácticos, con el apoyo de la fuerza en las situaciones concretas, permite extender la autoridad estatal donde no llega y proteger a los civiles. Sin embargo, es preciso también reconocer que al realizar este tipo de estrategia que une la coerción con los elementos políticos, se está también implicando a otros componentes de las OMP en la realización efectiva de esta visión más “robusta”. Esto trae como consecuencia que no sólo los militares son los responsables, sino también el componente policial e incluso el civil<sup>300</sup>.

#### 5.1.1. Las operaciones reforzadas actuales, la protección de civiles y los retos para el trabajo en Derechos Humanos y en cuestiones de género

Esta evolución de las OMP hacia este tipo de concepto más reforzado, sean de estabilización o de imposición, independientemente de su legalidad y legitimidad, no siempre tiene las consecuencias deseadas y por las que, en primera instancia, parecía que se pasaba de validar los mandatos de las OMP bajo el Capítulo VI al Capítulo VII, la protección de civiles y el evitar violaciones masivas de los DDHH. Podíamos incluso afirmar que, en ocasiones, el efecto es el contrario del esperado e incluso puede convertirse en verdaderos retos para lograr hacer operativos otras partes de los actuales mandatos multidimensionales<sup>301</sup>.

No obstante, es preciso primero abordar lo que supone la protección de civiles desde el punto de vista más operativo, que no parece que cuente con un consenso claro por parte de los actores implicados. La intención es que, una vez definida, podremos ver de qué forma este tipo de protección reforzada puede ser adecuada o no para garantizar el trabajo en Derechos Humanos y, asimismo, la integración de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

---

<sup>300</sup> HUNT, C. T., “All necessary means to what ends? The unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations”, *International Peacekeeping*, 24/1, 2017, pp.108-131, pp. 112.

<sup>301</sup> HUNT, C. T., “All necessary means to what ends? The unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations”, *International Peacekeeping*, 24/1, 2017, pp.108-131. “Some of these effects are intended and can enable achievement of mission objectives. However, others are unintended, inconvenient and raise a number of challenges to the effective conduct of complex multidimensional efforts”.



El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU concibe que la protección de civiles ha de abordar al menos los siguientes aspectos:

1. Protección por medio del diálogo y del compromiso, que implica apoyar procesos políticos en relación principalmente con los Derechos Humanos y el Estado de derecho, la buena gobernanza, la construcción de instituciones.
2. Protección de la violencia física, creando las condiciones necesarias mediante el despliegue de patrullas, operaciones ofensivas o defensivas, monitorización y elaboración de informes sobre la situación, establecimiento del diálogo y aplicación de mecanismos de mediación así como impulsión de procesos políticos.
3. Establecimiento de un entorno seguro que permita la distribución de ayuda humanitaria, el regreso de los desplazados internos, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes.

Sin duda hay elementos relacionados con el trabajo efectivo en Derechos Humanos integrados en cada uno de estos aspectos diferenciados de la protección de civiles. Esta “integración” del componente de Derechos Humanos en lo relativo a aspectos concretos de la protección de civiles no es más que el resultado de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz en un sentido clásico a uno más integrado y proactivo con mandatos más reforzados. Sin embargo, la planificación de las secciones de Derechos Humanos aún no se realiza de manera integrada con la de los contingentes, sino que se realiza tras el despliegue en el propio lugar de las operaciones.<sup>302</sup> Esto sin duda podría perjudicar una verdadera identificación del papel del componente de Derechos Humanos en aspectos relacionados con la protección de civiles, dificultando la realización de un trabajo sustancial en este campo.

La implicación de los componentes de DDHH en la protección de civiles ha ido evolucionando con el tiempo, pasando de ser un aspecto de mayor interés para los componentes humanitarios o de policía y ejército a convertirse en un objetivo de su trabajo. Los componentes de Derechos

---

<sup>302</sup> HOLT, V.& TAYLOR, G., Ta, “Protecting Civilians in the context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges”. United Nations (2009), pp. 120.

Humanos<sup>303</sup> entienden la protección de civiles desde el ángulo de los Derechos Humanos, lo que implica realizar principalmente monitorización del cumplimiento y protección de los Derechos Humanos en una zona determinada, además de realizar informes al respecto; también incluye trabajo de *advocacy* así como esfuerzos para asegurar la responsabilidad por las violaciones de los Derechos Humanos que puedan ocurrir<sup>304</sup>. Y, lo que es crucial en este campo, la cooperación y coordinación con los contingentes policiales y militares, especialmente si se han detectado zonas donde el cumplimiento de los Derechos Humanos no se esté llevando a cabo o haya habido un aumento de posibles violaciones.

Consideraremos en consecuencia que la protección de civiles constituye un paso más en la evolución de la integración de los Derechos Humanos en el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz. Tal y como lo considera el Alto Comisionado de los Derechos Humanos, la protección de civiles es un concepto amplio que incluye a todos los individuos en tiempo de paz y de guerra y que se basa en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de los Refugiados<sup>305</sup>. En las actuales OMP multidimensionales la protección de civiles está integrada en los 9 mandatos, dado que hay cinco OMP de corte clásico. Dados los retos que se están encontrando en el terreno para llevar a cabo estos mandatos, se han realizado evaluaciones tanto internas como externas que coinciden en las dificultades inherentes a esta tarea en zonas en las que aún existe conflicto armado.

La Oficina de Previsión Interna de las Naciones Unidas llevó a cabo recientemente un estudio<sup>306</sup> al respecto en el que se constata que en las cinco OMP multidimensionales en África con mandato

---

<sup>303</sup> Resolución 9/9, Consejo de Derechos Humanos. La protección de los Derechos Humanos de los Civiles en el conflicto armado (2008).

<sup>304</sup> WILLMOT, H and SCOTT, S. “The protection of civilians mandate in UN peacekeeping operations: reconciling protection concepts and practices”. *International Review of the Red Cross*, n. 95 (891/892), 2013, pp. 517-538.

<sup>305</sup> RAMCHARAN, B.(Ed.), “Protection in the field: human rights perspectives”, en *Human Rights Protection in the Field*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2006, pp. 119 y 121.

<sup>306</sup>UN Office of Internal Oversight Services. “Inspection of the performance of missions’ operational responses to Protection of Civilians (POC) related incidents.” IED-18-010, 30 Julio 2018.

de POC<sup>307</sup>, las mayores OMP existentes en la actualidad, ha habido una actuación deficiente en materia de protección de civiles. La evaluación realizada corresponde a los años 2014 al 2017 y en ella se afirma que se ha respondido en principio al 68% de los incidentes considerados de POC, un porcentaje alto, aunque no suficiente<sup>308</sup>.

Asimismo, se establece que la respuesta es principalmente realizada por el contingente militar -en un 52% de los casos, aunque el civil tiene un peso específico también, en un 30%. El contingente policial no parece tener un rol relevante en este sentido, al haber participado en un 9% de los casos. Se hace hincapié también en que en ocasiones los contingentes armados rechazaron las órdenes de intervención en algunos incidentes. Si se tiene en cuenta que, a pesar de no existir un concepto unificado de lo que implica la protección de civiles, este se refiere principalmente a “protección de una amenaza inminente o de la violencia física”<sup>309</sup>, este hecho de no acatar las órdenes en estas situaciones conlleva sin duda graves consecuencias para la población.

Es entonces cuando se pone en cuestión la necesidad de los mandatos reforzados y las operaciones de mantenimiento de la paz bajo el Capítulo VII de la Carta. Si, como se demuestra en esta reciente evaluación, la protección de civiles no está resultando efectiva, sería necesario evaluar las peticiones que se realizan por parte de algunos informes también recientes de dotar a las OMP de las Naciones Unidas con mayores posibilidades de “imposición de la paz”.

El llamado Informe de “Dos Santos Cruz”<sup>310</sup> trata de mejorar la eficacia de las OMP de las NNUU. pero inclinándola a realizar más operaciones orientadas hacia acabar con grupos terroristas o bien con fuerzas rebeldes, poniendo en cuestión los propios principios sobre los que se asienta el

---

<sup>307</sup> S/RES/2301 (2016): La situación en la República Centroafricana, 26 de julio de 2016, párr. 33 a); S/RES/2348(2017): La situación relativa a la República Democrática del Congo, 31 de marzo de 2017, párrs. 28a)-34i); S/RES/2295 (2016): La situación en Malí, 29 de junio de 2016, párr 19c); S/RES/2406 (2018): La situación en Sudán del Sur, 15 de marzo de 2018, párr. 7; S/RES/2296 (2016): Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur, 29 de junio de 2016.

<sup>308</sup> *Op. cit.* UN Office of Internal Oversight Services, párr. 85, p. 21.

<sup>309</sup> HOLT, V.& TAYLOR, G., Ta, “Protecting Civilians in the context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges”. United Nations (2009), pp. 120.

<sup>310</sup> DOS SANTOS CRUZ C.A., *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, 19 December 2017.

mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, especialmente la neutralidad. Las tareas de Derechos Humanos que, en principio, son los que han de guiar en todo momento las actuaciones de las OMP de las Naciones Unidas, se ven perjudicadas por una posible falta de imparcialidad de este tipo de actuaciones de “imposición de la paz”<sup>311</sup>. Así, los investigadores de los DDHH no pueden fácilmente acceder a zonas ocupadas por los grupos rebeldes que son objeto de las intervenciones armadas, perjudicando el trabajo y la propia misión de las NNUU, que trata finalmente de consolidar los acuerdos políticos alcanzados y contribuir al final del conflicto existentes.

En este sentido, algunos autores como HUNT<sup>312</sup> afirman que quizá estas dificultades en materia de consecución de los objetivos de DDHH en una OMP sean una compensación por lograr una mayor estabilización de la situación y también en relación con la gestión del conflicto en sí. También, afirma, estas operaciones robustas podrían tener un efecto indeseado en la arquitectura de los Derechos Humanos del sistema internacional y, de mayor relevancia aún, en lo que respecta a la capacidad de reacción de las propias OMP en caso de incumplimiento grave de los DDHH por parte del gobierno del país en el que se opera.

Así, parece quizá demasiado fácil comprometer el trabajo en Derechos Humanos en aras de una mayor estabilidad cuando ni siquiera resulta probado que estas operaciones robustas logren sus objetivos claramente con este empleo de la fuerza. Más bien, estamos observando dificultades para llevar a cabo una parte relevante de los mandatos, perjudicando otros aspectos importantes de la OMP, como la propia seguridad del personal de las NNUU o del personal de las organizaciones humanitarias no pertenecientes a las NNUU<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> KARLSRUD, J., “Are UN Peacekeeping Missions Moving Toward “Chapter Seven and a Half” Operations?”, *Global Observatory*, 12 February 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/02/peacekeeping-chapter-seven-half/>, consultada en marzo 2019.

<sup>312</sup> HUNT, C. T., “All necessary means to what ends? The unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations”, *International Peacekeeping*, 24/1, 2017, pp.108-131; pp. 120-122.

<sup>313</sup> Estas conclusiones parciales proceden del intercambio de correos electrónicos entre la autora de la tesis y Charlie Hunt, quien muy amablemente accedió a debatir estos temas tan de actualidad y en el que es un investigador reconocido por sus publicaciones/conferencias al respecto. Correspondencia electrónica mantenida en el mes de marzo de 2019.

En esta línea de argumentación, se ha demostrado que los mandatos bajo el Capítulo VII de la Carta son más exitosos en reducir el número de muertes de civiles<sup>314</sup> en conflictos internos, especialmente si estas tareas se insertan en un marco más amplio de actuación, que también incluya posibles soluciones políticas. Así, recientes investigaciones han demostrado que, si bien estos mandatos “robustos” pueden disminuir el número de muertes civiles, esto no está asociado con que las intervenciones militares tengan que ser frecuentes. Más bien parece que lo que se precisa es un número elevado de tropas en el contingente militar de la OMP, con el fin de poder ocupar efectivamente el terreno y llevar a cabo las tareas de monitorización e implementación del mandato, no que éstas entren en combate, aunque sea defensivo.

Por ello, en este sentido, abogamos por unas OMP de las NNUU que incluyan la efectiva protección de civiles, respetando los principios sobre los que se sustentan estas operaciones y, reforzando el cumplimiento de los DDHH. Asimismo, el enfoque de género debería formar parte de la protección de civiles, de tal forma que este sirva para poder proteger a la población vulnerable, que principalmente en los conflictos armados suelen ser las mujeres y los niños.

## 5.2. La explotación y el abuso sexual en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: concepto y evolución

La Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” se ha ido abriendo camino en las OMP, facilitando la aplicación de un enfoque de género a un territorio, el de la paz y la seguridad, donde esta problemática resultaba ajena hasta hace muy poco. Pero, de forma casi paralela, también las resoluciones que componen esta Agenda han servido para sacar a la luz e identificar una problemática ya conocida, la de la implicación de los miembros de las fuerzas armadas y policiales pertenecientes a los contingentes de las NNUU en actos que pueden ser considerados como de explotación o abuso sexual. Una paradoja donde las haya, dado que no hay nada más contradictorio con los principios y las normas que rigen las operaciones de mantenimiento de la paz que este tipo de conductas.

---

<sup>314</sup> NSIA-PEPRA, K., "Robust Peacekeeping? Panacea for Human Rights Violations," *Peace and Conflict Studies*: Vol. 18 No. 2, Article 4, 2011, 30 pp. , <https://nsuworks.nova.edu/pcs/vol18/iss2/4>, consultado en marzo 2019.

Las mujeres y los niños han sido identificados como parte de la población más vulnerable en tiempos de conflicto armado y también de postconflicto, momentos en los que precisamente se despliegan las OMP<sup>315</sup>. Los cascos azules en principio corresponden a una imagen de orden y de respeto de la ley y, teniendo en cuenta sus razones de despliegue, los garantes de su cumplimiento. No obstante desde finales de los años 90 ha habido suficientes casos denunciando las prácticas sexuales abusivas en diferentes OMP desplegadas tanto en zonas de África como de los Balcanes<sup>316</sup>.

Una variedad de informe realizados a finales del siglo pasado y comienzos del presente<sup>317</sup> recogen prácticas abusivas por parte de los contingentes armados y también por miembros del personal civil humanitario. Uno de los primeros se refería a la situación en Camboya, donde con el despliegue de la Autoridad Transicional de las Naciones Unidas (UNTAET), el número de prostitutas aumentó de 6000 a 24000; la respuesta de las Naciones Unidas a esto se resumía en la frase del Jefe de la Misión declarando que *Boys will be Boys*. Desde esta perspectiva tan ciega a los Derechos Humanos y a las cuestiones de género, los contingentes recibieron instrucciones de

---

<sup>315</sup> S/RES/1820 (2008): Mujer, Paz y Seguridad, 19 de junio de 2008.

<sup>316</sup> BUCHANAN, E., *UN Peacekeeping: Allegations of Sexual Exploitation and Abuse—A 20 Year History of Shame*, International Business Times, Mar. 7, 2016, <https://www.ibtimes.co.uk/un-peacekeeping-allegations-sexual-exploitation-abuse-20-year-history-shame-1547581>, consultada en marzo 2019.

También se pueden añadir los siguientes informes que corresponden específicamente a estas situaciones en África y en los Balcanes.

LUPI, N., “Report by the Enquiry Commission on the Behavior of Italian Peacekeeping troops in Somalia’ (1998) *I Yearbook of International Humanitarian Law* 375; Human Rights Watch, “Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution” (2002); MARTIN, S., ‘Must Boys be Boys? Ending Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Missions’, *Refugee International*, 2005. UNHCR and Save the Children UK (UNHCHR/STCUK), *Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Liberia, Guinea and Sierra Leone*, 2002; HIGATE, Paul H., ‘Gender and Peacekeeping Case Studies: The Democratic Republic of the Congo and Sierra Leone’ ,Pretoria, *Gender and Peacekeeping*, Institute for Security Studies, 2004, 91 Monograph Series; East Timor Institute for Reconstruction Monitoring and Analysis, “Commentary: International Security Forces and Sexual Misconduct”, *The La’oHamutuk Bulletin* (online), August 2001 <http://www.laohamutuk.org/Bulletin/2001/Aug/bulletinv2n5.html>; LEDGERWOOD, J., *UN peacekeeping missions: the lessons from Cambodia*, AsiaPacific Issues no. 11 (Honolulu: East-West Center, 1994), <http://www.seasite.niu.edu/khmer/ledgerwood/PDFAsiaPacific.htm>

<sup>317</sup> En este sentido, ha habido investigaciones sobre prácticas abusivas llevadas a cabo por el ACNUR, que desvelaron dificultades a la hora de poder obtener informaciones contrastadas. No obstante, en el año 2002, a resultas de una investigación interna, la misión de Sierra Leona incorporó en su mandato una cláusula dedicada a la explotación y los abusos sexuales (resolución 1436, 2002). [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3CF6E4FF96FF9%7D/Update%20Report%2020%20February%202006\\_Sexual%20Exploitation.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3CF6E4FF96FF9%7D/Update%20Report%2020%20February%202006_Sexual%20Exploitation.pdf)

no llevar el uniforme cuando estaban fuera de servicio y, asimismo, se enviaron miles de preservativos para evitar la propagación del SIDA.

A pesar de lo inaceptables que a día de hoy estas medidas nos puedan parecer, no fue hasta el año 1998 cuando las NNUU reaccionaron de alguna manera acorde a los principios generales de la Carta de las NNUU y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos mediante la redacción de un Código de Conducta<sup>318</sup> que incluía diez reglas muy genéricas que debían seguir aquellos que se encontraban desplegados en OMP. Pero, en lo que concierne a la explotación y el abuso sexual, aún fue preciso esperar hasta el año 2003 cuando el Secretario General por medio de uno de sus boletines, estableció claramente una definición de lo que eran la explotación y el abuso sexual<sup>319</sup> y de qué forma habría de ser entendida por las Naciones Unidas.

De esta forma, la expresión “explotación sexual” se definió como *todo abuso cometido o amenaza de abuso en una situación de vulnerabilidad, de relación de fuerza desigual o de confianza, con propósitos sexuales, a los efectos, aunque sin estar exclusivamente limitado a ellos, de aprovecharse material, social o políticamente de la explotación sexual de otra persona*. De la misma forma, “abuso sexual” *se refiere a toda intrusión física cometida o amenaza de intrusión física de carácter sexual, ya sea por la fuerza, en condiciones de desigualdad o con coacción*.<sup>320</sup>

La doctrina se ha mostrado crítica en relación con la amplia definición del término explotación sexual, que incluye también actos de prostitución o todo tipo de actividad sexual con la población local con intercambio monetario o de favores. Esta extrema política de “tolerancia cero” con la explotación y el abuso sexual puede implicar rechazo por esa parte de la población que recurre a estas prácticas sexuales como recurso de vida<sup>321</sup>. También queda claro en esta política que no se favorecen “las relaciones sexuales entre funcionarios de las Naciones Unidas y los beneficiarios

---

<sup>318</sup> UNITED NATIONS, *Ten Rules/Code of Personal Conduct for Blue Helmets*, New York 1998

<sup>319</sup> ST/SGB/2003/13, 9 octubre 2003.

<sup>320</sup> ST/SGB/2003/13, 9 octubre 2003, Sección 1

<sup>321</sup> SIMIC, O., *Regulation of sexual conduct in peacekeeping operations*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012, 212 pp.

de asistencia, habida cuenta de que se basan en una dinámica de poder inherentemente desigual, socavan la credibilidad e integridad de la labor de las Naciones Unidas”<sup>322</sup>. Según SIMIC, la política de “tolerancia cero” hacia la explotación y el abuso sexual por parte de las OMP representa una visión paternalista e imperial de la mujer, presentándola exclusivamente como víctima y que podría, en su caso, atentar contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

De la misma forma, se ha puesto bajo el punto de mira la dificultad de implementar lo que incluye el boletín del Secretario General; primeramente, en relación con los contingentes armados, dado estos se encuentran regulados por los acuerdos entre el Estado receptor de la OMP y el Estado que aporta contingentes (*Status of Forces Agreement, SOFA*)<sup>323</sup> o aquellos acuerdos entre el Estado receptor y las Naciones Unidas (*Status of Mission Agreement, SOMA*), que garantizan de forma habitual que sean juzgados en el marco de su jurisdicción nacional y, principalmente, por tribunales militares. En segundo lugar, en el caso de los expertos civiles y policiales destacados, estos también suelen disponer de inmunidad en el ejercicio de sus funciones, tal y como estipulan los *Memorandum of Understanding*, que se dan entre las Naciones Unidas y el Estado que aporta contingentes<sup>324</sup>.

El Secretario General adoptó el 11 de marzo de 2016 la resolución 2272, la cual reconoce de forma clara que la violencia sexual ejercida por el personal perteneciente a las OMP además del daño causado a las víctimas también perjudica directamente el trabajo realizado por la propia operación. Una novedad notable y que puede traducirse operativamente es que el Consejo de Seguridad ha establecido que en caso de que se haya probado que las unidades policiales o militares de alguna OMP hayan cometido actos de explotación/abuso sexual de manera “generalizada o sistémica”, éstas podrán ser repatriadas<sup>325</sup>. De forma paralela, el Estado originario del contingente repatriado

---

<sup>322</sup> ST/SGB/2003/13, 9 octubre 2003, Sección 3.2.b)

<sup>323</sup> Para un mayor desarrollo sobre ambos, consultar el Epígrafe 1.4. del Capítulo II de esta tesis.

<sup>324</sup> CERDA D., C. (2013). “La responsabilidad de los miembros de las operaciones para el mantenimiento de la paz, por ilícitos cometidos en el desempeño de su función”. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 115-130.

<sup>325</sup> S/RES/2272 (2016), 11 marzo 2016. Párr.1. “Hace suya la decisión del Secretario General de repatriar a una determinada unidad militar o unidad de policía constituida de un contingente cuando hay pruebas creíbles de que dicha unidad ha cometido actos de explotación y abusos sexuales de manera generalizada o sistémica y solicita al Secretario General que ponga en práctica esta decisión de manera inmediata y permanente, entre otras cosas ultimando urgentemente su directriz para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de poner en práctica esta decisión;”



tendrá que proveer a la OMP con una unidad sustitutoria<sup>326</sup>, estableciéndose así obligaciones tanto para las NNUU como para los Estados contribuyentes.

Esta es una medida loable y se puso en práctica casi inmediatamente después de la resolución en la OMP en la República Centroafricana, de la que se retiraron 600 cascos azules procedentes de la República Democrática del Congo, en base a un informe de las NNUU<sup>327</sup>. La Resolución fue considerada por el propio Secretario General<sup>328</sup> como un “paso significativo” en la lucha contra la explotación y el abuso sexual.

No obstante, algunas voces críticas han puesto de relieve la dificultad de adoptar esta medida en situaciones en las que las Naciones Unidas y su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no consigue el suficiente número de contingentes para cubrir las necesidades actuales. Además, también está la cuestión de la dificultad de la investigación en estos casos y el hecho de que en el caso de OMP que también tengan fuerzas de apoyo externas a las Naciones Unidas, estas últimas no se consideran vinculadas por la política de tolerancia cero contra la explotación de la Organización<sup>329</sup>.

---

<sup>326</sup> S/RES/2272 (2016), 11 marzo 2016. Párr.2. “2. Solicita al Secretario General que, cuando un país que aporta contingentes cuyo personal es objeto de una denuncia o denuncias de explotación y abusos sexuales no haya tomado las medidas correspondientes para investigar dichas denuncias y/o cuando el país que aporta contingentes o fuerzas de policía no haya hecho rendir cuentas a los responsables o informado al Secretario General de la marcha de sus investigaciones o las medidas adoptadas, sustituya a todas las unidades militares y/o unidades de policía constituidas del país que aporta contingentes o fuerzas de policía en la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la que se haya presentado la denuncia o las denuncias por personal uniformado de otro país que aporta contingentes o fuerzas de policía, según corresponda...”

<sup>327</sup> DESCHAMPS, M., Chair., JALLOW, H. B., SOOKA, Y., *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, December 2015.

<sup>328</sup> UN Secretary-General, “Secretary-General Hails Adoption of Resolution 2272 (2016) as ‘Significant Step’ in Efforts to Combat Sexual Exploitation, Abuse by United Nations Peacekeepers,” Press Statement, UN Doc. SG/SM/17589-SC/12278-HR/5294, March 11, 2016, available at [www.un.org/press/en/2016/sgsm17589.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2016/sgsm17589.doc.htm), consultada marzo 2019.

<sup>329</sup> WHALAN, J. “Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping”, *Providing for Peacekeeping* N. 15, International Peace Institute, August 2017.

### 5.2.1. Situación actual de la explotación y el abuso sexual en las operaciones de mantenimiento de la paz

Como acabamos de analizar, la explotación y el abuso sexual no se permiten y se prohíben dentro del marco de las OMP. A pesar de ello, todavía es una práctica habitual dentro de estas operaciones, aunque no representan un porcentaje elevado dentro de los contingentes militar o policial y civil. Pero en esta cuestión, una víctima es suficiente.

Además, si la relacionamos directamente con la introducción de la perspectiva de género y de Derechos Humanos en las OMP, si no se afrontan y penalizan las situaciones de explotación y abuso sexuales que puedan existir en el seno de una OMP, el trabajo realizado por la propia operación queda en entredicho especialmente en estos dos aspectos.

Por ello, la política de “tolerancia cero” a pesar de sus dificultades de implementación o incluso de concepto, como algunos autores han señalado, parece un buen camino para lograr el objetivo de erradicación. En la actualidad, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU dispone de una base de datos en tiempo real en la que se puede realizar un seguimiento de los casos de explotación y abuso sexuales.

En ella se pueden consultar las estadísticas<sup>330</sup> desde que se pudo hacer un seguimiento de la explotación y el abuso sexual en las OMP, teniendo en cuenta también que se da la posibilidad de que muchos de los casos no hayan sido denunciados y, por lo tanto, no sea posible obtener una dimensión real. No obstante, resulta muy útil a la hora de al menos conceder transparencia y accesibilidad a la información sobre ello.

---

<sup>330</sup>UNITED NATIONS *Conduct in field missions. Database*, <https://conduct.unmissions.org/sea-investigations>, consultada en mayo 2019. En esta base de datos, hay cinco formas de visualización: por las alegaciones recibidas, por los presuntos autores, por las víctimas, por las investigaciones que se están realizando y finalmente por las acciones adoptadas.

En la actualidad, la explotación y el abuso sexual se llevan a cabo principalmente por contingentes militares; en cuanto a los países de los que se han recibido alegaciones, destacan entre los cinco primeros y desde 2015, fecha desde la que se tienen datos públicos sobre los contingentes militares y policiales, Sudáfrica -29-, la República Democrática del Congo -27-, Camerún -15 militar y 3 policial-, Congo -17 militar, 3 policial y Marruecos -14 militar. Estos Estados no se corresponden en ningún caso con los mayores contribuidores de contingentes militares o policiales de las NNUU<sup>331</sup>, que a fecha de 31 de enero de 2019 son Etiopía, Bangladesh, Ruanda, India y Nepal.

En cuanto a las OMP que se han visto más afectadas, sin duda MONUSCO en la República Democrática del Congo, junto con la OMP en la República Centroafricana, MINUSCA, son las que han recibido la mayoría de las alegaciones de SEA. MINUSTAH, UNMIL y UNMISS le siguen. A partir de ahí, los números descienden hasta cifras de 1 a 10, principalmente de 3 a 4 casos. Estas cifras se corresponden con las OMP de mayor envergadura y sitúan también geográficamente la explotación y el abuso sexual en el continente africano.

En lo que corresponde a las Naciones Unidas en relación con la investigación de conductas de explotación y/o abusos sexuales, en el año 2003 el Secretario General aprobó un “Boletín de Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales”<sup>332</sup>. En él se definen ambas conductas de forma clara y contundente; además, se describen situaciones concretas en las que se pueden dar en la sección 3<sup>333</sup>, entre las que se encuentran las actividades sexuales con niños,

---

<sup>331</sup> UNITED NATIONS. *Troop and Police Contributors. Database*, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, consultada en marzo 2019.

<sup>332</sup> ST/SGB/2003/13, 9 octubre 2003. Sección 1 “la expresión “explotación sexual” se refiere a todo abuso cometido o amenaza de abuso en una situación de vulnerabilidad, de relación de fuerza desigual o de confianza, con propósitos sexuales, a los efectos, aunque sin estar exclusivamente limitado a ellos, de aprovecharse material, social o políticamente de la explotación sexual de otra persona. De modo análogo, la expresión “abuso sexual” se refiere a toda intrusión física cometida o amenaza de intrusión física de carácter sexual, ya sea por la fuerza, en condiciones de desigualdad o con coacción.”

<sup>333</sup> ST/SGB/2003/13, 9 octubre 2003. Sección 3.2; “Con objeto de proteger plenamente a las poblaciones más vulnerables, especialmente las mujeres y los niños, se promulgan las siguientes normas concretas, que reiteran las obligaciones generales previstas en el Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas: a) La explotación y el abuso sexuales constituyen faltas graves de conducta y son, por tanto, motivo para la adopción de medidas disciplinarias, incluida la destitución sumaria; b) Las actividades sexuales llevadas a cabo con niños (es decir, con personas menores de 18 años) están prohibidas independientemente de la edad fijada localmente para alcanzar la mayoría de edad o la edad de consentimiento. No puede aducirse como defensa una estimación errónea de la edad de un niño; c) El intercambio de dinero, empleos, bienes o servicios por sexo, incluidos los favores sexuales u otras formas de comportamiento humillantes, degradantes o explotadoras, está prohibido. Esto incluye cualquier prestación

entendidos estos como menores de 18 años y el intercambio de dinero, empleos, bienes o servicios por sexo, ambas prohibidas.

No se prohíben, no obstante, las relaciones sexuales entre funcionarios de las Naciones Unidas y los beneficiarios de asistencia, aunque están *firmemente desaconsejadas*, debido a que éstas se basan en una *dinámica de poder inherentemente desigual* lo cual podría disminuir *la credibilidad e integridad de la labor de las Naciones Unidas*. De nuevo se puede citar autoras como SIMIC que consideran que esto último podría atentar contra la propia libertad de la población local, al considerar a las mujeres de los territorios en los que trabajan las NNUU como víctimas potenciales. Pero no es ésta probablemente la visión más defendida en la actualidad, dado el aspecto desigual que induce a estas mujeres al comercio con su propio cuerpo.

El procedimiento que prevén las Naciones Unidas para poder realizar alegaciones en caso de actos que puedan ser considerados explotación sexual y/o abusos depende de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OIOS)<sup>334</sup>. Éste ha sido modificado en 2017, mediante una orden administrativa<sup>335</sup> del Secretariado de las NNUU específicamente diseñada para ocuparse de *unsatisfactory conduct, investigations and the disciplinary process*, en definitiva, de la denominada “conducta insatisfactoria” y las investigaciones y el proceso disciplinario que ésta lleva consigo.

Esta regulación distingue entre “conducta insatisfactoria” y *misconduct*, incluyéndose bajo ésta última la explotación y el abuso sexual<sup>336</sup>, algo que no estaba directamente incluido en la anterior normativa. También se relata el procedimiento a seguir en caso de que esto suceda, con los distintos pasos a adoptar.

---

de asistencia que se esté obligado a proporcionar a beneficiarios de asistencia; d) Las relaciones sexuales entre funcionarios de las Naciones Unidas y los beneficiarios de asistencia, habida cuenta de que se basan en una dinámica de poder inherentemente desigual, socavan la credibilidad e integridad de la labor de las Naciones Unidas, por lo que están firmemente desaconsejadas;”

<sup>334</sup>UNITED NATIONS, Office of Internal Oversight, Database.  
<https://unvoiosctxwi.unvienna.org/OIOSIDWDR/?AspxAutoDetectCookieSupport=1>, consultada en marzo 2019.

<sup>335</sup> ST/AI/2017/1, 26 October 2017.

<sup>336</sup> ST/AI/2017/1, 26 October 2017. Section 3.4.g)

En relación con las investigaciones realizadas, del último informe del SG del año 2018 sobre “Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales”<sup>337</sup> se puede extraer que ha habido primeramente una disminución de las alegaciones en este tema en relación con las OMP en el año 2017 en relación con 2016. No obstante, esta disminución tampoco es muy sustancial si se observan los datos acumulados desde 2010.

Otro aspecto relevante se refiere a la investigación de dichas alegaciones, donde parece que las Naciones Unidas muestran una dedicación mayor y más exitosa en relación con los Estados de los que proceden los miembros de contingentes denunciados. Así, a fecha de 31 de enero de 2017, “las investigaciones realizadas por las Naciones Unidas se han completado en relación con todas las denuncias de 2016 o años anteriores”, mientras que en relación con los países que aportan contingentes, aún siguen pendientes de comunicación por 18 países “los resultados de las investigaciones de 58 denuncias de 2016 y años anteriores, 39 de 2016, 15 de 2015, 1 de 2014 y 3 de 2013”.<sup>338</sup> Se observa pues la lentitud y falta de comunicación fluida entre los países responsables de juzgar estas conductas y las Naciones Unidas. Es preciso tener en cuenta que se trata de conductas contra el código ético, pero también contra el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que sus víctimas están muy desprotegidas, al encontrarse en un país en situación de conflicto o postconflicto con instituciones débiles incapaces de invocar el cumplimiento de sus derechos y posibles reparaciones.

Finalmente, la estrategia de aplicación de todas estas medidas en las OMP implica principalmente medidas de formación acerca de la política de “tolerancia cero”. En este sentido se pueden observar actuaciones a nivel de los mandos responsables de los contingentes militares responsables de las investigaciones, también de las comunidades locales y sus servicios de información para que publiciten la estrategia y las consecuencias de su incumplimiento<sup>339</sup>. Por muy loables y necesarias

---

<sup>337</sup> A/72/751, 15 February 2018, Anexo 1. Supplementary information to the annual report of the Secretary-General on “Special measures for the protection from sexual exploitation and abuse”.

<sup>338</sup> A/72/751, 15 febrero 2018, párr. 65.

<sup>339</sup> DPKO: *Serving with pride. Key initiatives to prevent and address misconduct*, May 2018. [https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/serving\\_with\\_pride\\_final\\_31\\_may\\_2018\\_0.pdf](https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/serving_with_pride_final_31_may_2018_0.pdf), consultada en marzo 2019.

que puedan ser consideradas este tipo de medidas, resultan claramente insuficientes para solucionar el problema de la impunidad y de la reparación de las víctimas, al incidir sobre el aspecto preventivo.

Con un propósito más centrado en el apoyo a las víctimas, se ha creado la figura de la Defensora de los Derechos de las Víctimas y los Defensores de los Derechos de las Víctimas sobre el Terreno<sup>340</sup>, nombrada por el SG en agosto de 2017. Su cometido es el de *fortalecer el apoyo que las Naciones Unidas otorgan a las víctimas y garantizar que el enfoque centrado en las víctimas se integrara en la prevención y la respuesta, incluido el acceso a la justicia*. Además de esta figura central, las OMP habrán también de nombrar en el terreno a alguien equivalente, responsable de centralizar esta cuestión. El SG dio instrucciones de que así se hiciera en aquellas OMP que habían recibido la mayoría de las alegaciones de explotación y abusos sexuales por parte de contingentes militares, policiales y civiles, correspondiendo a MINUSCA, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH) y Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)).

Aún es pronto para poder analizar el trabajo realizado por estos “Defensores/as”, pero sin duda constituye un paso hacia adelante para hacer más visible y accesible la problemática de la explotación y el abuso sexual en las OMP y en el sistema de las NNUU, así como una forma de mostrar a los Estados participantes en las OMP que no se trata solamente de “palabras”, sino que se está pasando a la acción real y decidida, a pesar de los obstáculos que sin duda se encontrarán. Algunos de sus logros han sido recogidos por el SG en su último informe a la Asamblea General al respecto<sup>341</sup>, siendo uno de ellos la cuestión de las demandas de paternidad vinculadas a la

---

<sup>340</sup> A/72/751, 15 febrero 2018, párr. 26.

<sup>341</sup> A/72/751, 15 febrero 2018, párr. 29. “La labor de los Defensores de los Derechos de las Víctimas sobre el Terreno ya ha tenido un efecto positivo. En la República Centroafricana, la Defensora impulsó una mayor colaboración entre las Naciones Unidas y los agentes nacionales para mejorar los procesos relativos a las demandas de paternidad vinculadas a la explotación y los abusos sexuales y participó en misiones interinstitucionales a dos países que aportan contingentes con el fin de examinar las medidas a nivel nacional para prevenir ese tipo de conducta y las demandas de paternidad conexas, y hacerles frente. En Haití, el Defensor alentó una mayor cooperación entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los casos de explotación y abusos sexuales y se esforzó por integrar los aspectos de derechos de la asistencia a las víctimas en las actividades de la Misión y en las de diferentes entidades. En Sudán del Sur, la Defensora está trabajando para garantizar que la asistencia jurídica, médica, psicosocial y otros

explotación y los abusos sexuales. El nombramiento de esta figura en la República Centroafricana ha contribuido a la agilización de un proceso que en sí es lento y complejo y depende de los Estados que envían contingentes. Una vez más tropezamos con la misma piedra de la soberanía estatal, de la inmunidad y, en la práctica, de la impunidad.

Esta figura es relevante en la incardinación del trabajo en género y Derechos Humanos en las OMP en relación con la asistencia a las víctimas de explotación sexual y abusos, que suelen ser mujeres y niñas. Ya hay ejemplos en los que un Asesor Superior de Protección de la Mujer de una OMP, junto con otros efectivos policiales y del sistema de las NNUU *presta servicios de investigación, así como asistencia médica, psicosocial, jurídica y de intervención preventiva a la comunidad en casos de violencia de género, incluida la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas.*<sup>342</sup> No obstante, a pesar de que esta sea la vía que seguir, no deja de tratarse de una realidad un tanto kafkiana, en la que el trabajo operativo de la OMP en Derechos Humanos y en género y los efectivos dedicados a ello se dedican también a solucionar los problemas causados por la propia OMP.

Precisamente a nivel de los Estados, que son los responsables de los contingentes militares que envían a las OMP, el Secretario General Guterres ha lanzado un “Pacto Voluntario sobre el compromiso de eliminar la explotación y el abuso sexual”, que en enero de 2019 tenía 101 países firmantes. A pesar de que este tipo de documentos sean principalmente iniciativas políticas, muestran que realmente esta cuestión está respaldada directamente por el Secretario General de las NNUU, como garante de la relevancia que ésta tiene para el mantenimiento de la paz y de la seguridad. A modo de ejemplo, de los seis países que mayormente contribuyen a los contingentes

---

servicios de apoyo básicos se presten de manera oportuna a las víctimas. Además de sus responsabilidades ordinarias, una funcionaria actúa como coordinadora de hecho de la asistencia a las víctimas en un emplazamiento regional sobre el terreno en Malakal (Sudán del Sur), una buena práctica que debería tenerse en cuenta en otros entornos. Los esfuerzos de estos Defensores que trabajan en colaboración con los principales agentes sobre el terreno han aumentado las oportunidades para que las víctimas puedan presentar denuncias, en particular mediante una divulgación mejor y más dinámica a las comunidades, y la creación y el fortalecimiento de mecanismos de denuncia de base comunitaria.”

<sup>342</sup> A/72/751, 15 febrero 2018, párr. 34.

militares de las OMP a fecha de enero de 2019<sup>343</sup>, cinco de ellos habían firmado este Pacto. El primer contribuyente, Etiopía, aún no.

No obstante, y, a pesar de las medidas y políticas anunciadas, hemos de tener en cuenta que estas situaciones se siguen produciendo y sus causas son variadas, pero generalmente están relacionadas con la impunidad que se da generalmente en relación con estas inadmisibles conductas por parte de aquellos responsables del mantenimiento de la paz. Recientemente se alzaba la voz desde la Iniciativa *Code Blue*<sup>344</sup> que trata de promover la cesación de la impunidad por parte de los perpetradores de los actos de explotación y violencia sexual, con víctimas en situaciones ya de por sí muy desfavorecidas, como es el postconflicto y la pobreza extrema, y con pocas posibilidades de lograr justicia.

#### 5.2.2. Posibles recomendaciones para la implementación de la política de “tolerancia cero” en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

El informe Zeid del año 2005, el primero en el que se realizaba un estudio completo del Estado de la explotación y el abuso sexuales en las OMP, ya apuntaba las recomendaciones clave a seguir. El análisis abordaba cuatro bloques principales, 1) las normas de conducta en vigor, 2) el proceso de investigación, 3) la responsabilidad de la Organización y de los jefes y comandantes y finalmente 4) la responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual; y llegaba a la clara conclusión de que esta problemática *es una responsabilidad compartida* logrará solucionarse *con la voluntad y la acción decididas de la Secretaría y los Estados Miembros*<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> DPO. Troop and police contributors. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, consultada en marzo 2019.

<sup>344</sup> CODE BLUE CAMPAIGN, *Why is the united nations financing crimes against humanity in Burundi?* March 2019 <http://www.codebluecampaign.com/press-releases/2019-3-19-burundi>. Aquí se resalta la problemática de los cascos azules en Burundi, país que ha sido ya denunciado por informes del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos por las violaciones de Derechos Humanos, especialmente la violencia sexual, contra la población susceptible de pertenecer a la oposición política. La situación está siendo investigada por la Corte Penal Internacional, a pesar de que Burundi se haya retirado del Estatuto de la Corte.

<sup>345</sup> A/59/710, 24 marzo 2005.



Además de esta distribución compartida de responsabilidades, es preciso afirmar que las recomendaciones para poder eliminar la explotación y el abuso sexual han de dirigirse a diferentes aspectos, aunque la formación de los contingentes suele ser uno de los aspectos claves para al menos, evitar que suceda<sup>346</sup>. El informe Zeid trataba claramente todas las cuestiones posibles teniendo en cuenta los cuatro apartados mencionados.

Una de las recomendaciones más firmes es la de la formación de las tropas, tanto por el Estado contribuyente como por las NNUU. Además, ésta ha de ir complementada por procedimientos de monitorización y evaluación de los resultados. Las Naciones Unidas se han centrado como hemos visto en nombrar a personal responsable de la explotación sexual y el abuso en las OMP, como los defensores/as de las víctimas, pero también es preciso que sea claro el procedimiento y las consecuencias, para todo el personal de la OMP, agencias humanitarias y comunidades locales<sup>347</sup>.

Los Estados que aportan contingentes a las OMP de las Naciones Unidas han de disponer de un procedimiento control sobre sus tropas en relación con su nivel de cumplimiento de los Derechos Humanos, con especial referencia a las cuestiones relacionadas con la explotación sexual y el abuso. Recientemente en la OMP del Líbano, las NNUU advirtieron al contingente de Sri Lanka que no habían recibido el visto bueno de la Comisión Nacional de DDHH.<sup>348</sup> Una vez más se puede apreciar el vínculo con los DDHH y el nivel de cumplimiento de estos por los países que envían contingentes como un aspecto relevante para las OMP, aunque sea de forma indirecta. Será preciso seguir ahondando en la realización de estrategias múltiples, como apuntaba el Informe Zeid, así como investigaciones más recientes<sup>349</sup> en las que tras analizar toda la literatura existente en relación con las iniciativas para reducir el riesgo de incidencia de la violencia sexual en el conflicto

---

<sup>346</sup> MARTIN, S., *Must boys be boys? Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions*. Refugees International.

<sup>347</sup> Ibidem, MARTIN, S.

<sup>348</sup> DEEN, T. “UN Cracks Down on Peacekeeping Troops over Human Rights Abuses”, 13 april 2018, <http://www.ipsnews.net/2018/04/un-cracks-peacekeeping-troops-human-rights-abuses/>, consultada en marzo 2019.

<sup>349</sup> SPANGARO, J., ADOGU, C, RANMUTHUGALA, G., POWELL DAVIES, G, STEINACKER, L, ZWI, A., “What Evidence Exists for Initiatives to Reduce Risk and Incidence of Sexual Violence in Armed Conflict and Other Humanitarian Crises? A Systematic Review”, *PLOS One*, Volume 8, Issue 5, May 15, 2013.

armado y en otras crisis humanitarias, llegó a la conclusión de que éstas eran múltiples y a menudo no complementarias entre sí.

## CAPÍTULO II

### LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y EL DERECHO APLICABLE DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DE DERECHOS HUMANOS.

#### 1. El Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional: su aplicabilidad y contenido en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz desde una perspectiva de Derechos Humanos y de género

En este capítulo se abordarán aspectos claves para entender mejor de qué forma las cuestiones de Derechos Humanos y de género han ido abriéndose paso en una estructura, las operaciones de mantenimiento de la paz, que no contaba en su origen con ninguno de estos factores en su haber principal. Es crucial comprender que las operaciones de mantenimiento de la paz, como se ha señalado en el capítulo anterior, no han sido creadas originariamente para proteger a personas, sino para establecer o guardar la paz. Se podría pensar como bien dice MEGRET<sup>350</sup>, que si se logra la paz esto implicará un bienestar para las personas y que éstas gozarán de un nivel de protección digno.

Sin embargo, desde una perspectiva clásica de las operaciones de mantenimiento de la paz, esto no implicaba que las fuerzas desplegadas trataran de ocuparse de las poblaciones que allí residen. Su rol era defender líneas de armisticio sin tener que implicarse en ningún momento en la protección de personas ni en intentar el cumplimiento de los Derechos Humanos.

Esto ha cambiado paulatinamente, como bien hemos definido en el anterior capítulo, a medida que las necesidades de los nuevos conflictos iban llevando a las Naciones Unidas y a sus operaciones

---

<sup>350</sup> MEGRET, F., “Between R2P and the ICC: “Robust peacekeeping” and the quest for civilian protection”, *Criminal Law Forum* 26, (1), 2015, pp.101-151.

“Peacekeeping traditionally had very little to do with protecting civilians. Its goal was, as its name indicates, to maintain peace. It might well be expected of course that civilians would benefit from such peace, yet peace was defined largely in inter-state or state terms, as a broader public good that was not justified specifically or forcefully in relation to its benefits for civilians”

a un terreno en el que la población civil no podía quedar al margen de sus mandatos, sino más bien convertirse en el lógico epicentro de ellos.

Esta evolución operacional corre pareja a la humanización del Derecho Internacional Público, rama al que pertenecen el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El conjunto de ambas disciplinas junto con el Derecho Internacional de los Refugiados ha sido denominado por algunos autores como “La ley de la Humanidad” o *Humanity Law*<sup>351</sup>, tratando de defender que el Derecho Internacional está atravesando un cambio de paradigma, según el cual la persona se colocaría cada vez más a menudo en el centro de sus intereses.

Ha habido no obstante una parte de la doctrina que se opone a esta visión, defendiendo que la realidad no muestra tales signos sino un refuerzo del papel del Estado en su sentido clásico y que, lugares como Sudán del Sur, son el ejemplo de que ese cambio de paradigma está lejos de ser una realidad<sup>352</sup> y que puede ser contestado. Aquí WALDORF defiende que esta nueva perspectiva no se da en la práctica en los debates que se siguieron en el Consejo de Seguridad para decidir si se enviaba a Sudán del Sur ante la Corte Penal Internacional.

Asimismo, el sentimiento de *common humanity* que Kofi Annan invocó en la Cumbre Mundial de 2005 ante los Estados del mundo para que se adhirieran a la llamada “responsabilidad de proteger” parece haberse quedado reducido en la actualidad a la interpretación que cada Estado realice de este concepto, que posibilita romper la regla de la “no intervención” del artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas.

En este contexto trataremos de analizar en este capítulo la base jurídica sobre la que se asientan las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto lo haremos desde dos ángulos de análisis. El primero comprende el Derecho Internacional aplicable a estas operaciones, bien sea el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Penal. Abordaremos este análisis desde la perspectiva de los Derechos Humanos y de género, tratando de extraer los instrumentos jurídicos más acordes, así como las problemáticas

---

<sup>351</sup> TEITEL, R. G., *Humanity's Law*, Oxford University Press, New York, 2011, 304 pp.

<sup>352</sup> WALDORF, L., "Inhumanity's Law: Crimes against humanity, RtoP and South Sudan", *International Politics* 53, no. 1, 2016, pp. 49-66.

que estas OMP pueden presentar a efectos de que el régimen jurídico internacional le sea de aplicación.

En una segunda parte nos ocuparemos de la base jurídica de las OMP en sí, los mandatos, que son los que contienen las competencias efectivas que el Consejo de Seguridad ha concedido a estas operaciones y que cada OMP ha de ejecutar en el Estado anfitrión. Para ello, analizaremos los mandatos de las OMP ya terminadas como las que existen en la actualidad desde el año 1995. Se ha escogido este año porque las operaciones anteriores corresponden a una etapa en la que las cuestiones de Derechos Humanos o de género aún no formaban parte real de los mandatos ni de sus extensiones salvo excepciones. El genocidio de Ruanda en 1994 y el de Srebrenica (Bosnia) en 1995 mostraron el camino a seguir de las operaciones de mantenimiento de la paz, dada la incapacidad de las Naciones Unidas de reaccionar ante tales masacres estando presentes.

En una primera parte del análisis, se tendrán en cuenta solo las misiones ya terminadas. Se analizarán los mandatos y sus correspondientes extensiones, sin adentrarnos en otros documentos de las Naciones Unidas. Se tratará de visualizar a través de ellos si ha habido una evolución en materia de Derechos Humanos y también de género, recogiendo las cláusulas en las que estos componentes se van introduciendo dentro de las tareas a ejecutar por parte de la operación de paz.

En una segunda fase dentro de esta segunda parte, nos adentraremos en las operaciones actuales en curso. Para ello tendremos en cuenta los mandatos, así como sus correspondientes extensiones, además del último informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Se pretende con ello profundizar en el trabajo efectivo que se desarrolla en ambos componentes en la actualidad, dado que anteriormente estaba más fragmentado.

### 1.1. Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: concepto y confluencias

En este apartado trataremos de desentrañar el marco normativo internacional que ha de aplicarse a las operaciones de mantenimiento de la paz. Son dos los regímenes jurídicos que pueden barajarse principalmente, uno dedicado específicamente a los conflictos o el clásicamente llamado

“Derecho de la Guerra”, el Derecho Internacional Humanitario (a partir de ahora DIH) y otro, el Derecho Internacional de los DDHH (a partir de ahora DIDH).

El DIH nació para tratar de “humanizar los conflictos armados de tipo internacional”, aunque esta noción estrecha de conflicto fue superada posteriormente con su desarrollo. Este derecho principalmente se aplica en situaciones de conflicto armado y su objeto es la protección de las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limitar los medios y métodos de hacer la guerra<sup>353</sup>. En principio fue concebido para ser aplicado entre Estados y se ha beneficiado de esta “humanización” y “subjektivación” de la legislación internacional, dado que una gran parte de la doctrina<sup>354</sup> considera que el DIH garantiza ciertos derechos a los individuos en el marco de la guerra.

Es considerado desde el punto de vista jurídico como *lex specialis*, lo que prima su aplicación sobre otro régimen jurídico en el marco de un conflicto armado. El DIH comprende principalmente el Derecho de la Haya, y los cuatro Convenios de Ginebra, con sus respectivos Protocolos, I y II.<sup>355</sup> En este sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha llevado a cabo una labor constante de compilación de la normativa aplicable<sup>356</sup>.

El DIH sin embargo nació para aplicarse a un contexto de guerra clásica, en la que se enfrentaban en general dos Estados o, en el caso de conflictos internos, un Estado frente a otra parte insurgente,

---

<sup>353</sup> RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO J.L., LÓPEZ SÁNCHEZ J., PÉREZ GONZÁLEZ M. (Dirs.), *Derecho Internacional Humanitario*, 3ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, 1312 pp.; TOMÁS MORALES, S. D. (Coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario*, Dykinson, Madrid, 2009, 278 pp.; MANGAS MARTÍN, A., *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*, Ediciones Universidad de Salamanca, Colección Estudios Jurídicos, Salamanca, 1999, 192 pp.

<sup>354</sup> En este sentido se podrían citar muchas referencias doctrinales. Un artículo reciente de HILL-CAWTHORNE, L., “Rights under International Humanitarian Law”, *European Journal of International Law*, 2017, 28, 4, pp. 1187-1215, señala que algunos autores aún siguen defendiendo que el DIH no concede derechos a los individuos, Rene Provost, por ejemplo. George Aldrich, Yoram Dinstein, Christopher Greenwood and Theodor Meron consideran que el DIH actual sí otorga ciertos derechos directamente a las personas.

<sup>355</sup> Para poder disponer de un contenido más detallado sobre las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos, se puede consultar la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja, <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra>, consultada en febrero 2018.

<sup>356</sup> INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). *Handbook on international rules governing military operations*, Geneva, December 2013.

pero organizada e identificable. Sin duda, los conflictos armados de la actualidad no corresponden en una gran parte a ninguno de estos esquemas<sup>357</sup>, dificultando seriamente su aplicación.

Por otra parte, el Derecho Internacional de los DDHH es un conjunto de principios y normas cuyo objeto es la protección del individuo frente al Estado o sus agentes, tanto en tiempos de conflicto como de paz, garantizando el respeto de la dignidad humana<sup>358</sup>. Si bien la comunidad internacional se encuentra compuesta por Estados, que son los primeros sujetos del Derecho Internacional, el individuo ha logrado penetrar al menos teóricamente esta estructura inalterada durante siglos, para obtener cierta subjetividad<sup>359</sup> en el caso de que los Estados estén llevando a cabo graves violaciones de DDHH frente a las poblaciones que residan en el territorio bajo su gobierno. El hecho de que éste último se aplique tanto en tiempos de guerra o conflicto armado como de paz es la condición que parece ser la línea más clara de separación entre ambos regímenes normativos.

Asimismo, el Derecho Internacional de los DDHH puede ser derogado en ocasiones en caso de conflicto armado o de otro tipo de situación que ponga en peligro la estabilidad y la seguridad del Estado, mientras que el DIH no. A pesar de ello, hay ciertos derechos que no pueden ser sujeto de derogación bajo ninguna circunstancia. Estos forman un *ius cogens* de los DDHH, entre los que se incluyen el derecho a la vida, la prohibición de tortura y tratamiento inhumano o degradante, la prohibición de esclavitud y servidumbre y el principio de legalidad y de no retroactividad de la ley<sup>360</sup>.

---

<sup>357</sup> Sobre las limitaciones del Derecho Internacional Humanitario para su aplicabilidad a los conflictos actuales se puede leer en la tesis de VAÑÓ VICEDO, R. “La intervención posconflicto en el Derecho Internacional: una auditoría de género”, dirigida por RAMON CHORNET, C., y presentada en la Universidad de Valencia en 2013, pp. 181-189.

<sup>358</sup> En cuanto a una definición de los que es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no existe una de tipo jurídico, ya que está compuesto por un conjunto de tratados que definen diferentes derechos, principalmente aquellos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A modo de ejemplo, ESCOBAR FERNÁNDEZ, C., “La protección internacional de los DDHH” en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2017, pp. 663-694. VILLÁN DURÁN, C. y FALEH PÉREZ, C., *El sistema universal de protección de los Derechos Humanos su aplicación en España*, Tecnos, Madrid, 2017, 305 pp.

<sup>359</sup> ESCOBAR FERNÁNDEZ, C., “La protección internacional de los DDHH” en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2017, pp. 663-694. ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARIA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2012, 651 pp.

<sup>360</sup> En relación con lo que se considera el “núcleo duro” de los DDHH hay una abundante literatura. Se puede consultar a efectos de conceptos y de historia de dicha noción el artículo de ZELADA J. C., “Algunas consideraciones a propósito del núcleo duro de los Derechos Humanos”, parte de una disertación presentada por el autor en la escuela de Derecho de la Universidad de Harvard bajo la supervisión del profesor STEINER, H., “An Intangible Core of Human Rights? Exploring the Theory of a Hierarchical Order within Human Rights Norms”. Publicado en *Themis* 49, Revista de Derecho. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/8635/9000>, consultado en febrero

De forma habitual las OMP no intervienen en un conflicto, sino en situaciones de postconflicto. No obstante, ya ha sido apuntado por algunos autores y es de notoria actualidad, que es habitual que las OMP se desplieguen en territorios inestables, donde aún se dan combates entre las distintas partes en el conflicto.

De esta forma tanto el Derecho Internacional Humanitario como el Derecho Internacional de los DDHH podrían ser de aplicación. El primero, porque el territorio de intervención de la OMP no está todavía completamente pacificado y el segundo, porque los DDHH no se derogan más que excepcionalmente y si hay una necesidad justificada para ello y además, está concebido para la protección de la persona frente al Estado en cualquier situación. El DIDH integra así elementos más concretos de protección a la población civil, que son las víctimas reales de los conflictos actuales y un elemento clave de la práctica totalidad de los mandatos actuales de las OMP. Se puede afirmar así que tanto el DIH como el DIDH son dos ámbitos normativos nacidos para asegurar una protección internacional convencional de los Derechos Humanos en tiempos de paz o de guerra/conflicto; esta protección no es competencia exclusiva del Estado que padece el conflicto armado al estar limitada su actividad<sup>361</sup> en relación con los Derechos Humanos.

Ambos ámbitos surgieron principalmente tras la II Guerra Mundial, aunque el DIH ya había sido reconocido anteriormente. De ahí quizá este binomio jurídico, al que hemos de buscar las relaciones de complementariedad, ya reconocidas en la actualidad. Se puede afirmar que, a pesar de que haya tendencias doctrinales que sigan prefiriendo la aplicación estricta del DIH en el ámbito de un conflicto armado, la separación estricta entre ambos regímenes que imperaba en la doctrina en sus inicios no es la tendencia más favorecida en el marco de las OMP.

La complementariedad de ambos regímenes contribuye a un refuerzo de la protección de la persona y de la población civil que padece el conflicto armado<sup>362</sup>. Esta ha sido admitida por algunos de los

---

2019. También véase, REMÓN, F., "Las Normas De Ius Cogens: Ausencia De Catálogo/The Rules of Ius Cogens: Absence of Catalog." *Anuario Español De Derecho Internacional* 28, 2012, pp. 143-83. TERAYA, K., "Emerging hierarchy in international human rights and beyond: the perspective from the non-derogable rights", *EJIL*, 2001, vol. 12, N.º 5, pp. 917-941.

<sup>361</sup> MANGAS MARTÍN, A., "Derechos Humanos y derecho humanitario bélico en el marco de los conflictos armados internos", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1989, Universidad del País Vasco, 1990, pp. 47-83.

<sup>362</sup> OBERLEITNER, G., *Human Rights in Armed Conflict: Law, Practice, Policy*, Cambridge University Press, 2015, 431 pp.



órganos de interpretación y control de tratados de DDHH, como por el Comité de Derechos Civiles y Políticos<sup>363</sup>, que en uno de sus comentarios admitió que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también se aplicaba en situaciones de conflicto armado, cuando también eran aplicables normas de DIH.

El Consejo de DDHH también afirmó este aspecto complementario entre ambos ordenamientos jurídicos en la Resolución 9/9 sobre “Protección de los Derechos Humanos de la población civil en los conflictos armados”<sup>364</sup>, de la siguiente forma: *la normativa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional humanitario son complementarios y se refuerzan mutuamente*

Posteriormente, el Consejo de DDHH reiteró esta complementariedad como resultado de la consulta de expertos que había sido recomendada por dicha resolución<sup>365</sup>. Otro aspecto relevante es que ambos ordenamientos se “refuerzan mutuamente” y sería en esta cuestión donde habría que centrarse, ya que *resultaría más fácil elegir las normas más idóneas para alcanzar el objetivo de proteger los derechos de los civiles.*

La Corte Internacional de Justicia<sup>366</sup> en la Opinión Consultiva de 9 julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado<sup>367</sup>, estableció de forma contundente que<sup>368</sup>:

---

<sup>363</sup> General Comments Nos. 29 (2001) on states of emergency (art. 4), para. 3, and General Comments 31 (2004) on the nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, para. 11.

<sup>364</sup> A/HRC/RES/9/9, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: La protección de los Derechos Humanos de los Civiles en el conflicto armado (2008).

<sup>365</sup> A/HRC/11/31, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resultados de la consulta de expertos sobre la cuestión de la protección de los Derechos Humanos de la población civil en los conflictos armados, 4 de junio de 2009.

<sup>366</sup> Esto fue establecido por la CIJ al hilo de la Opinión Consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, A/ES-10/273, 13 julio 2004, párr. 106.

<sup>367</sup> A/ES-10/273, 13 julio 2004. Esta opinión consultiva trataba de responder a la pregunta formulada por la Asamblea General de la NNUU a la Corte Internacional de Justicia. La pregunta era: “¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro que levanta Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, según se describe en el informe del Secretario General, teniendo en cuenta las normas y principios de Derecho Internacional, ¿incluido el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General?”

<sup>368</sup> Ibidem, párr. 106.

*La protección que ofrecen los convenios y convenciones de Derechos Humanos no cesa en caso de conflicto armado, salvo en caso de que se apliquen disposiciones de suspensión como las que figuran en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

En general, estableció las relaciones posibles entre el DIH y el DIDH basándose en tres situaciones: derechos que pueden estar contemplados exclusivamente en el DIH, derechos exclusivamente recogidos en el DIDH y derechos que se reconocen en ambas ramas del Derecho Internacional.

En relación con estos últimos, es preciso afirmar que ambos comparten una serie de principios que les son comunes: inviolabilidad, no discriminación y seguridad. En el primero se pueden incluir al derecho a la vida, a la integridad física y moral y otros atributos de la personalidad. En relación con el principio de discriminación, simplemente poner de relieve que en el DIH se acepta una especie de “discriminación positiva” al reconocer expresamente el carácter vulnerable de algunas personas (enfermos, heridos, apátridas, mujeres, niños entre otros), como bien afirma QUESADA ALCALÁ<sup>369</sup>. Y, para finalizar, tanto el DIH como el DIDH se rigen por el principio de seguridad, dentro del que se encuadran los derechos reconocidos en el artículo 33 del IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949 y el artículo 82 de la III Convención de Ginebra<sup>370</sup>.

Otro aspecto que refuerza su complementariedad hace referencia a los derechos inderogables y que son comunes tanto al DIH como al DIDH. En las situaciones de conflicto actuales, haya o no derogación de algunos de los DDHH que el Estado haya garantizado, existe un núcleo inderogable de DDHH que coincide con el DIH y que se ven formulados en el artículo 3 común a todos los Convenios de Ginebra.

---

<sup>369</sup> QUESADA ALCALÁ, C., “La ocupación militar y el respeto a los derechos humanos: ¿certeza o limbo jurídico?”, en VALLES CAVIA, J.A. (Ed.), *Los conflictos armados contemporáneos*, Editorial La Catarata, Madrid, 2013, pp. 46-72.

<sup>370</sup> *Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)*, 12 agosto 1949.

Artículo 33 - Responsabilidad individual, castigos colectivos, pillaje, represalias

No se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido. Están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo.

Está prohibido el pillaje.

Están prohibidas las medidas de represalia contra las personas protegidas y sus bienes.

El artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra marcó un gran avance, ya que abarca los conflictos armados no internacionales, que nunca habían sido incluidos en los tratados. Estos conflictos pueden ser de diversos tipos. Puede tratarse de guerras civiles, conflictos armados internos que se extienden a otros Estados, o conflictos internos en los que terceros Estados o una fuerza internacional intervienen junto con el gobierno. En él se establecen las normas fundamentales que no son susceptibles de ser derogadas en tiempo de conflicto armado en ninguna circunstancia. Es una especie de “convenio reducido”<sup>371</sup> dentro de los Convenios, ya que contiene las normas esenciales de los Convenios de Ginebra en un formato condensado y las hace aplicables a los conflictos sin carácter internacional.

Así se establece que ha de protegerse la vida de aquellos que están al margen de las hostilidades, la población civil o excombatientes, así como la de los enfermos y heridos. También se prohíbe la toma de rehenes, los atentados contra la dignidad personal o juicios injustos y no acorde a derecho. Se establece también un organismo humanitario imparcial, el Comité Internacional de la Cruz Roja, que siempre puede interceder ante las partes en conflicto, a modo de garantía del cumplimiento de estos derechos.

---

<sup>371</sup> Art 3 común Convenios de Ginebra, I, II, III, IV:

Artículo 3 - Conflictos no internacionales

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

## 1.2. Aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a las operaciones de mantenimiento de la paz

Una vez establecido que tanto el DIH como el DIDH podrían ser aplicados de forma complementaria en el contexto de las OMP, es preciso establecer quiénes serán los sujetos receptores de las obligaciones y de los derechos que ambos generan.

En el caso de las OMP de las Naciones Unidas, hemos de contar con que las NNUU no son parte de ninguno de los tratados que configuran ambos regímenes jurídicos de Derecho Internacional. Sin embargo, esto no obsta a que las NNUU como Organización internacional y a través de numerosas resoluciones, informes y documentos propios de la Organización hayan afirmado la relevancia de ambos regímenes jurídicos para sus OMP<sup>372</sup>. La iniciativa más reciente en este sentido corresponde a la adhesión del Consejo de Seguridad de las NNUU a la “Política de Diligencia Debida en Derechos Humanos” y a la correspondiente iniciativa denominada *Human Rights Up Front*<sup>373</sup>.

Teniendo esto en cuenta, aún hemos de plantearnos si el DIH se aplica a las OMP; en definitiva, esto es lo mismo que preguntarse si estas operaciones pueden ser consideradas como “partes beligerantes” tal y como se entiende en las Convenciones de Ginebra. En este sentido, no se puede hablar de una unanimidad ni en la doctrina ni en la práctica de los Estados en relación con esta cuestión. Hemos observado en la última década la proliferación de operaciones de mantenimiento de la paz en entornos hostiles donde aún los acuerdos de paz no eran efectivos y donde el mandato del Consejo de Seguridad incluía “todos los medios necesarios”, entre ellos el uso de la fuerza,

---

<sup>372</sup> En este sentido es de relevancia consultar las fuentes citadas en el artículo de FOLEY, C., “The Human Rights Obligations of UN Peacekeepers”, *Global Responsibility to Protect*, Volume 8, Issue, 4, October 2016, pp. 431-450. [https://brill.com/abstract/journals/gr2p/8/4/article-p431\\_7.xml](https://brill.com/abstract/journals/gr2p/8/4/article-p431_7.xml). Entre ellas se pueden citar, DPO/DFS *Policy on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, Ref: 2015.07. 1 April 2015; OCHCHR/DPO/DPA/DFS *Policy on Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, Ref. 2011.20, 1 september 2011.

<sup>373</sup> Para un desarrollo mayor de estas cuestiones, referirse al Capítulo I de la tesis Epígrafe 3.7. La iniciativa “Human Rights Up Front” o “Derechos Humanos, Primero”, pp. 40-43.

para garantizar la seguridad de los componentes de la misión o garantizar la protección de la población.

También se ha podido comprobar cómo países que contribuyen con tropas, así como representantes de las propias Naciones Unidas u organismos como la OTAN han defendido que las operaciones de las Naciones Unidas no pueden ser consideradas como “partes” en el conflicto interno, dado que se encuentran posicionadas en los distintos territorios para cumplir un mandato otorgado por la comunidad internacional. Esto las excluye en principio de una aplicabilidad directa de los Convenios de Ginebra, que no prevén por otra parte que sean suscritos por organizaciones internacionales.

Sin embargo, las Naciones Unidas sí han aceptado que las OMP han de respetar los principios y el espíritu del DIH, como se recogía ya en los casos de la UNEF, la ONUC y la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre<sup>374</sup>. Esto no implica, sin embargo, que las Naciones Unidas hayan aceptado una vinculación jurídica a las obligaciones impuestas por el DIH; no obstante, sí se han incluido de forma habitual en los distintos SOFA, o *Status of forces agreement*<sup>375</sup>, aquellos que regulan la participación de contingentes militares en las OMP, esta cláusula. Es decir, sí se reconoce su aplicación, pero no las posibles consecuencias de su incumplimiento, que están ligadas principalmente a lo que los Estados nacionales de los contingentes militares dispongan en sus ordenamientos jurídicos.

Debido a los ataques cada vez más frecuentes a las OMP en el terreno, se elaboró la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado<sup>376</sup> en 1994, que constituyó un paso más hacia el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de la vinculación de las OMP bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas al Derecho Internacional Humanitario. Así, el artículo 2.2 de dicha Convención establece que:

---

<sup>374</sup> En este sentido, en el libro de SEGURA SERRANO, A., “*El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*”, Plaza y Valdés editores, Madrid, 2007, 253 pp., se incluye una completa evolución de cómo las OMP de las Naciones Unidas pasaron de esta postura inicial a otra en la que los contingentes de los Estados que envían tropas sí que están vinculados por el DIH.

<sup>375</sup> En relación con los Status of Forces Agreement (SOFA), ver en este mismo capítulo, Epígrafe 1.4., pp.

<sup>376</sup> A/RES/49/59: *Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado*, 17 de febrero de 1995.

*2. La presente Convención no se aplicará a las operaciones de las Naciones Unidas autorizadas por el Consejo de Seguridad como medida coercitiva de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en las que cualesquiera miembros del personal participen como combatientes contra fuerzas armadas organizadas, a las que se aplica el derecho relativo a los conflictos armados internacionales.*

Como claramente se refleja, el personal de las NNUU que participen en OMP bajo el paraguas del Capítulo VII de la Carta no están protegidos por esta Convención y por ello, sí que lo estarían por el DIH o el “derecho relativo a los conflictos armados internacionales”. Además, en el propio artículo 20 de dicha Convención<sup>377</sup> se hace una “remisión al Derecho Internacional sin matices que hace el artículo 2.2. de la Convención” que *puede interpretarse como una remisión a todo el Derecho Internacional humanitario*<sup>378</sup> como SEGURA SERRANO establece.

Otro paso relevante hacia el reconocimiento de cierta aplicabilidad del DIH a las OMP de las Naciones Unidas fue la adopción por parte del Secretario General de las NNUU de un llamado boletín de la “Observancia del Derecho Internacional humanitario por las NNUU”<sup>379</sup>. Con él, parecía que por fin quedaba clara esta cuestión de la aplicabilidad del DIH a las OMP de las NNUU<sup>380</sup> establecidas bajo el Capítulo VII de la Carta (la mayoría de las que se existen en la actualidad).

Así, en su artículo 1.1 define que:

*1.1 Los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional humanitario establecidos en el presente boletín serán aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su*

---

<sup>377</sup> Artículo 20 Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a: a) La aplicabilidad del Derecho Internacional humanitario ni de las normas universalmente reconocidas de Derechos Humanos según figuran en instrumentos internacionales en relación con la protección de las operaciones de las Naciones Unidas y del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, ni a la responsabilidad de ese personal de respetar ese derecho y esas normas;”

<sup>378</sup> SEGURA SERRANO, A., “*El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*”, Plaza y Valdés editores, Madrid, 2007, pps. 90-91.

<sup>379</sup> ST/SGB/1999/13, 6 Agosto 1999.

<sup>380</sup> SAURA, J., “Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations”, *Hastings Law Journal*, n. 58, 2007, 55 pp.

*participación y mientras dure ésta. Serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa.*

Así, como bien ha apreciado SEGURA SERRANO, este boletín es un *instrumento que potencia el desarrollo progresivo del Derecho Internacional humanitario*. Carece de virtud legislativa, pero sirve para poder dilucidar qué normas humanitarias son aplicables a las OMP, basándose en lo ya existente. Además, establece claramente que los “Acuerdos sobre el Estatuto de las Fuerzas” no son los que deciden si el DIH se aplica o no, ya que incluso, como se contempla en la Sección 3 del Boletín, éste se aplicará aún en “ausencia de un acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas”. La falta de concreción en relación con las normas que son efectivamente aplicables a las OMP de las NNUU de la que hace gala este boletín han permitido afirmar a algunos autores que éstas incluyen tanto el derecho convencional, incluyendo las Convenciones de la Haya y de Ginebra, además del derecho consuetudinario.

Finalmente, el acto administrativo que supone el boletín vio reflejado su contenido en la Resolución 1327 (2000)<sup>381</sup> del Consejo de Seguridad. En ella se hace referencia clara a la *necesidad de que todas las disposiciones para las operaciones de mantenimiento de la paz satisfagan condiciones mínimas, incluida la necesidad de un claro objetivo político, el carácter viable de las tareas y los plazos establecidos y el cumplimiento de las normas y principios del Derecho Internacional, en particular el Derecho Internacional humanitario y la legislación sobre Derechos Humanos y refugiados*. De esta forma, queda claramente probada la aplicación del DIH a las OMP por medio de un instrumento con vinculación jurídica para el Consejo de Seguridad y por ende para las NNUU, que es esta resolución.

Asimismo, es relevante establecer que las OMP intervienen habitualmente en el momento del postconflicto, pero la realidad de las OMP actuales es que, a pesar de ello, el territorio no suele estar pacificado. Como consecuencia de ello, la mayoría de las OMP actuales se enmarcan en el Capítulo VII de la Carta, con lo que la aplicación del DIH resulta indiscutible.

---

<sup>381</sup> S/RES/1327 (2000): Sobre el papel eficaz del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, 13 noviembre 2000

Compartimos la postura de SEGURA SERRANO según la cual a partir de las OMP que surgen en la primera década del siglo XXI se han dado modificaciones de mandatos que convertían estas OMP en “robustas” o “híbridas”, dado que había ciertos elementos contrarios a la OMP, quebrando así uno de los principios fundamentales en los que éstas se basan, el consentimiento. En estos casos, la aplicabilidad del DIH es indudable y necesaria, ya que los contingentes militares que se unen al mandato de la OMP se ven obligados en ocasiones a entrar en combate<sup>382</sup>.

Mismamente, en el caso de OMP habituales, éstas se ven abocadas a repeler ataques, bien contra sus miembros o bien para llevar a cabo la protección de civiles. En esta situación, que es la habitual en la actualidad, donde más de la mitad de las 14 OMP existentes tienen mandatos basados en el Capítulo VII de la Carta, nos hace concluir que la diferencia entre OMP híbridas o aquellas que no lo son, no afecta a la aplicabilidad efectiva del DIH en caso de ataques continuados a la OMP.

En este sentido y para abordar estas nuevas situaciones, las NNUU han desarrollado documentos específicos, orientados a cómo realizar este uso de la fuerza en relación con el DIH, pero no tanto con el DIDH. En este sentido, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU, hizo una referencia al derecho consuetudinario de los Derechos Humanos al realizar una clara distinción entre combatientes y civiles, estableciendo que, en relación con el uso de la fuerza, habría que realizar esa diferencia y utilizar “el uso mínimo de la fuerza”, haciendo un uso de ella de tal forma que se “minimicen los daños colaterales”<sup>383</sup>.

De todas formas, hemos de destacar que la aplicación del DIH a las OMP solo afecta en aquellas situaciones en las que la OMP se encuentre en una situación clara de conflicto armado en la que tenga que desplegar la protección de civiles a su cargo. En los otros casos, en los que la protección de la población civil deba realizarse en un entorno de postconflicto, sería preciso desarrollar directrices en relación con la aplicación del DIDH, especialmente en asuntos claves como puede

---

<sup>382</sup> SEGURA SERRANO, A., “*El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*”, Plaza y Valdés editores, Madrid, 2007, pp. 100-107.

<sup>383</sup> DPKO, *Policy on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, Ref. 2015.07, 1 April 2015, pp. 5-6. También se puede ver en DPKO, *Protection of Civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions*, February 2015, p. 15.



ser las cuestiones de la detención de prisioneros o mismamente de la posibilidad de utilizar la fuerza armada, que en DIDH es mucho más restrictiva<sup>384</sup>.

Por último, es preciso indicar que si bien el DIH se debe aplicar a las OMP, en caso de que haya habido incumplimientos, las *rules of engagement* o las “reglas de intervención”, que regulan las condiciones bajo las cuales los contingentes militares de diferentes nacionalidades se ponen bajo mandato de las Naciones Unidas en las distintas OMP, suelen establecer que son los Estados nacionales respectivos los que detentan la responsabilidad última de enjuiciar estas conductas en su caso. En este sentido, la responsabilidad de los contingentes militares que actúan bajo el paraguas de las NNUU en las OMP depende así de los Estados miembros y de su celo en la persecución de estas violaciones.

### 1.3. La óptica de género en el Derecho Internacional Humanitario y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Hasta ahora hemos abordado las cuestiones relativas a las relaciones entre ambos derechos de una forma neutral, es decir, sin profundizar en las cuestiones de género. No obstante, dado que el enfoque de género es parte de nuestro objeto de estudio en el ámbito de las OMP, es preciso aproximarnos tanto al DIH como al DIDH desde esta perspectiva.

Hemos visto anteriormente cómo ambos se entrelazaban y complementaban para poder dar una cobertura jurídica adecuada al trabajo que realizan las OMP en el terreno. En este apartado trataremos de describir cómo la perspectiva de los DDHH y las cuestiones de género pueden ser observadas desde un mismo planteamiento doctrinal y teórico. Para ello hemos de hacer referencia a las posibles relaciones entre ambas cuestiones, partiendo de la base de que las cuestiones de género se pueden considerar también como de Derechos Humanos.

---

<sup>384</sup> FOLEY, C., “The Human Rights Obligations of UN Peacekeepers”, *Global Responsibility to Protect*, Volume 8, Issue, 4, October 2016, [https://brill.com/abstract/journals/gr2p/8/4/article-p431\\_7.xml](https://brill.com/abstract/journals/gr2p/8/4/article-p431_7.xml).

Para ello, abordaremos por una parte las cuestiones de género dentro del Derecho Internacional Humanitario, de una forma somera, dado que lo que pretendemos es posteriormente profundizar en cómo estos aspectos han sido efectivamente contemplados en los mandatos de las OMP pasadas y actuales para finalmente, ver su aplicabilidad en los casos de Kosovo y de Sierra Leona.

Por otra, observaremos cómo el Derecho Internacional de los DDHH incorpora la perspectiva de género analizando principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer, o CEDAW, por sus siglas en inglés, que será como la denominaremos de aquí en adelante. Hemos de tener en cuenta que la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos<sup>385</sup> parte del derecho a la igualdad como la base jurídica, según la cual la discriminación por razón de sexo está prohibida en la casi totalidad de los tratados internacionales de Derechos Humanos.

En última instancia, lo que se ha tratado de abordar es el vínculo posible de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario con las cuestiones de género desde un punto de vista jurídico y aplicado a las OMP.

### 1.3.1. Las cuestiones de género y el Derecho Internacional Humanitario

El Derecho Internacional Humanitario protege a las mujeres de la misma forma que a los hombres, basándose en la distinción básica que prevén las Convenciones de Ginebra entre la población civil y los combatientes. Esta cláusula genérica de no discriminación se encuentra en el artículo 12 común al Convenio I y II, 16 del III Convenio, 27 del IV Convenio, así como los artículos 75 del Protocolo adicional I y 4 del Protocolo adicional II.

En el caso del Convenio I y II<sup>386</sup>, en el que se aborda el tratamiento a los heridos y a los enfermos de las fuerzas armadas en tierra, mar y aire establece un principio general de no discriminación

---

<sup>385</sup> Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Los Derechos Humanos de las Mujeres y la igualdad de género. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/WRGSIndex.aspx>, consultada en octubre 2018.

<sup>386</sup> Artículo 12 Convenios I y II DIH: “Los miembros de las fuerzas armadas y las demás personas mencionadas en el artículo siguiente, que estén heridos o enfermos, habrán de ser respetados y protegidos en todas las circunstancias. Serán tratados y asistidos con humanidad por la Parte en conflicto que los tenga en su poder, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión, las opiniones políticas o en cualquier otro

además de establecer unas prohibiciones genéricas que incluyen *todo atentado contra su vida y su persona, en particular matarlos o exterminarlos, someterlos a tortura, efectuar en ellos experimentos biológicos, dejarlos deliberadamente sin atención médica o sin asistencia, o exponerlos a riesgos de contagio o de infección causados con esa finalidad.*

Asimismo, en estas cláusulas se hace una referencia a que *las mujeres gozan, en cualquier caso, de un trato tan favorable como el concedido a los hombres* (art. 14, III C.). Esto implica que no se pueden hacer tratamientos distintos a ambos sexos, incluso si estos favorecieran a las mujeres, lo que en ocasiones se precisa. Estos principios se completan con que *las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo* (art. 12, I C. y II C; art. 14, III C, una formulación que habría que interpretar en la luz de las nuevas consideraciones sobre el género y la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” que hemos estudiado en el Capítulo I de esta tesis.

Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos hacen referencia a un conjunto de preceptos que diferencian la protección dispensada a la mujer, bien sea como civil o como combatiente. Entre ellos se encuentran cláusulas dedicadas a la protección de la mujer embarazada o a la necesidad de internamiento separado por sexos en caso de ser prisioneras<sup>387</sup> de guerra entre otras.

Es preciso decir que el DIH ha sido criticado desde una perspectiva feminista por unir a las mujeres y los niños en una categoría única, cuando ambas tienen en numerosas ocasiones necesidades y perspectivas diversas<sup>388</sup>. No obstante, es preciso establecer que a pesar de que el DIH se haya redactado con los códigos de la época, los dos Protocolos Adicionales incorporan mejoras y referencias a la situación de la mujer en los conflictos armados que afirman la vocación de protección de la mujer *per se*, como individuo y ser humano<sup>389</sup>.

---

criterio análogo. Está estrictamente prohibido todo atentado contra su vida y su persona, en particular matarlos o exterminarlos, someterlos a tortura, efectuar en ellos experimentos biológicos, dejarlos deliberadamente sin atención médica o sin asistencia, o exponerlos a riesgos de contagio o de infección causados con esa finalidad. Sólo razones de urgencia médica autorizarán una prioridad en el orden de la asistencia”. Se tratará a las mujeres con todas las consideraciones debidas a su sexo.”

<sup>387</sup> Si se desea tener una referencia exhaustiva a las previsiones al respecto en los Convenios de Ginebra y sus respectivos protocolos, será preciso leer a KRILL, F., “La protección a la mujer en el Derecho Internacional humanitario” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 72, 1985, pp. 378.

<sup>388</sup> LINDSEY, C., “Las Mujeres y la Guerra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N. 839, pp. 561-580.

<sup>389</sup> Para ampliar la perspectiva de género en el Derecho Internacional Humanitario, consultar ABAD CASTELOS, M., “Las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en la construcción de la paz ¿hay perspectivas esperanzadoras en

En relación con la violencia sexual derivada de los conflictos es necesario señalar que en su regulación confluyen tanto el DIH como el DIDH y el Derecho Penal Internacional<sup>390</sup>. Así, desde la perspectiva del Derecho Internacional humanitario los crímenes sexuales se encuentran recogidos en el llamado “Código Lieber”, un conjunto de normas surgido durante la guerra civil en los Estados Unidos con el fin de dotar al ejército confederado de unas instrucciones mínimas de proceder durante la contienda militar<sup>391</sup>.

En él se puede ver un notable antecedente del Derecho Internacional Humanitario de las primeras Convenciones de Ginebra. Éste ya incluía preceptos básicos en sus primeros artículos, como el que otorga a las fuerzas armadas que ejercen la “ley marcial” la obligación de ser *guiados estrictamente por los principios de justicia, honor virtudes de humanidad propias de un soldado incluso si cabe aún más que de un hombre común, dado que el primero dispone del poder que le da su arma frente a un hombre desarmado*.<sup>392</sup>

Asimismo, es aquí donde ya se reconoce a la violación como un crimen de guerra, algo que no se incluyó expresamente en los Convenios de la Haya<sup>393</sup>. En ellos se hace una mención a la protección del honor. Posteriormente, los convenios de La Haya, no recogieron expresamente la prohibición de la violencia sexual, aunque ésta se derivaba implícitamente de la protección que otorgaban al honor. En el IV Convenio de Ginebra sí se regula explícitamente la protección de las mujeres contra la violación, el forzamiento y la prostitución, además de contra cualquier otro atentado contra su pudor. No obstante, la prohibición de la violencia sexual aparece exclusivamente

---

el horizonte?”, en AZNAR, M. J., (Coord.); CARDONA LLORENS, J.; PUEYO LOSA, J.A.; RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.; SOBRINO HEREDIA, J.M.; PÉREZ GÓMEZ, M. (Eds.), *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*. Vol. 1, 2012 (Tomo I), pp. 29-60.

<sup>390</sup> MARTÍN, M. y LIROLA, I., *Los crímenes de naturaleza sexual en el Derecho Internacional Humanitario*, Informe 8/2013, Institut Català Internacional per la Pau, p. 9.

<sup>391</sup> US WAR DEPARTMENT, “Instructions for the government of armies of the United States in the field” by United States. War Dept; United States. Adjutant-General’s Office; Lieber, Francis, 1863.

“4. Martial Law is simply military authority exercised in accordance with the laws and usages of war. Military oppression is not Martial Law; it is the abuse of the power which that law confers. As Martial Law is executed by military force, it is incumbent upon those who administer it to be strictly guided by the principles of justice, honor, and humanity virtues adorning a soldier even more than other men, for the very reason that he possesses the power of his arms against the unarmed”.

<sup>393</sup> ROMERO, A. C., “La violencia sexual en el conflicto de Mali: La mujer como víctima y como protagonista de la lucha contra la Impunidad”, *Anuario Español De Derecho Internacional*, 30, 2014, pp. 47-86.

vinculada a la protección especial de las mujeres, sin tener en cuenta que estos crímenes pueden afectar también a hombres y niños. Se incide, pues en la vulnerabilidad de las mujeres y en su necesidad de protección, por encima de otras consideraciones.

### 1.3.2. Las cuestiones de género y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW): Derechos Humanos y género al unísono también en situaciones de conflicto

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es a día de hoy el único instrumento jurídico universal en materia de Derechos Humanos de las mujeres en el que se define lo que es la discriminación contra la mujer además de establecer un programa con el objetivo de hacerla desaparecer. La Convención fue aprobada por las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. En este instrumento jurídico de carácter universal y ratificado por 189 Estados partes<sup>394</sup> se aúnan los Derechos Humanos y el enfoque de género, mucho antes de que surgieran las resoluciones que marcaron la Agenda Mujer, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La supervisión de la Convención está a cargo del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, un grupo de 23 expertos independientes en los derechos de las mujeres procedentes de diferentes Estados que han ratificado la Convención. Los Estados que son partes en la Convención deben presentar cada cuatro años informes detallados sobre el cumplimiento de sus cláusulas. El Comité examina esos informes y puede también aceptar denuncias sobre violaciones e investigar las situaciones de vulneración grave o sistemática de los derechos de las mujeres. En definitiva, responde a un mecanismo tradicional de control de los tratados internacionales de Derechos Humanos. En ellos, los Estados los últimos destinatarios de este tratado y su aplicación es controlada por un sistema de informes clásico, que permite a estos

---

<sup>394</sup> *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. United Nations Treaty Collections. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en), consultada en febrero 2019.

ignorar en muchas ocasiones lo que el Comité dictamina, dado que no hay un orden supranacional que permita que estos sean juzgados por su incumplimiento.

Esto no obsta para reconocer el papel relevante del Comité en relación con los Derechos Humanos de las mujeres en conflicto desde sus inicios y antes de la promulgación de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” del Consejo de Seguridad. En este sentido, esto ha sido reconocido por el propio sistema de Naciones Unidas en uno de los informes del Secretario General dedicado a todas las formas de violencia contra la mujer<sup>395</sup>. A pesar de que la Convención no trata el tema de la violencia contra la mujer, ha sido el Comité el que la ha considerado como una cuestión de Derechos Humanos y que todas las formas de violencia están comprendidas en la definición de discriminación contra la mujer que establece la Convención.

Por medio de sus recomendaciones ha establecido claramente que la Convención se aplica sin derogación alguna *en periodos de conflicto armado ni en los Estados de emergencia declarados por acontecimientos políticos o desastres naturales*<sup>396</sup>. Además, y complementando esta recomendación, la Recomendación General N. 30<sup>397</sup> aborda de manera distintiva los derechos de las mujeres en conflicto. De esta forma, en tiempos de proliferación abundante de normas de Derecho Internacional que puede suponer a veces un reto para la aplicación de los Derechos Humanos, esta recomendación realiza el vínculo definitivo entre los Derechos Humanos y el género, algo que debería traducirse en una operatividad mayor en el marco de las OMP.

La actividad del Comité de la CEDAW ha sido evaluada por la doctrina en relación con su efectividad en comparación con otros tratados de DDHH y algunos autores han concluido que esta Convención era más efectiva que otros tratados de DDHH, denominándolo el “Efecto CEDAW”. Este consistía en que las actividades del Comité eran efectivas a nivel interno o doméstico de los

---

<sup>395</sup> A/61/122/Add.1, 13, párr. 31, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, 25 junio 2006. “31. La labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el órgano establecido por tratado en 1982 para supervisar la aplicación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>12</sup>, ha contribuido en alto grado al reconocimiento de la violencia contra la mujer como una cuestión de Derechos Humanos. La Convención no se refiere explícitamente a la violencia contra la mujer, pero el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha dejado en claro que todas las formas de violencia contra la mujer están comprendidas en la definición de discriminación contra la mujer establecida en la Convención”.

<sup>396</sup> CEDAW Recomendación general Número 28, CEDAW/C/GC/28, 16 diciembre 2010, párr. 11.

<sup>397</sup> CEDAW Recomendación general Número 30, CEDAW/C/GC/30, 1 noviembre 2013.

distintos Estados en los que éstas conectaban o estaban relacionadas con las reformas a nivel local, especialmente la sociedad civil organizada de mujeres<sup>398</sup>.

A continuación, trataremos dos aspectos claves relacionados con los Derechos Humanos y las cuestiones de género en situaciones de conflicto y postconflicto, en las que se despliega el objeto de nuestro estudio, las operaciones de mantenimiento de la paz. Uno se refiere a la labor del Comité de la CEDAW y su recomendación general N.º 30, que une dos regímenes complementarios y distintos, el de un tratado internacional de Derechos Humanos -la CEDAW- y el de las resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” del Consejo de Seguridad.

Otro, se refiere al reciente acuerdo entre el Comité de la CEDAW y la Representante Especial para la violencia sexual derivada del conflicto, en lo que constituye un paso más en la consagración de esta unión entre los DDHH y las cuestiones de género, con especial relevancia para las OMP, dado que el conflicto y el postconflicto son los lugares de intervención y actuación de este mecanismo de las NNUU. De esta forma se puede lograr una unión y crear sistemas de cooperación dentro del entorno de las NNUU que posibiliten acciones más coherentes e integradas en el lado operacional que son las OMP.

#### 1.3.2.1. La Recomendación general N.º 30 y la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” de las Naciones Unidas: dos enfoques complementarios

En la parte primera de esta tesis hemos analizado la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, dado que a través de ella se logró impulsar las cuestiones de género relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta Agenda emana del Consejo de Seguridad de las NNUU cuya principal función se relaciona con lo establecido en el artículo 24.1 y 24.2 de la Carta de las NNUU, y es la de *mantener la paz y la seguridad internacionales*, para lo que ha de actuar de *acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas*.

Es por ello, que no es la promoción de los DDHH su principal motivo y que la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, está dirigida principalmente a los Estados participantes en estas tareas y también

---

<sup>398</sup> BYRNES A.&FREEMAN MA., *The impact of the CEDAW Convention: Paths to Equality. A study for the World Bank*, World Bank, 2011, 62 pp.

a la propia Organización y a los órganos implicados en el mantenimiento de la paz, para que actúen en consecuencia<sup>399</sup>. Esto no implica que tanto la CEDAW, como tratado internacional de DDHH, como la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, un conjunto de resoluciones que incorporan medidas y conceptos que avanzan la participación de la mujer en los conflictos, puedan ser utilizados de manera conjunta y complementaria por las operaciones de mantenimiento de la paz.

Hemos analizado anteriormente la aplicabilidad general del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a las situaciones de conflicto, con la excepción de aquellos artículos que puedan admitir derogaciones en situaciones excepcionales. En el caso de la CEDAW, es necesario afirmar que esta se aplica en todas las situaciones, incluyendo los conflictos armados, sin ser derogable en ninguno de sus aspectos.

La Recomendación N.º 30 además precisa su aplicación al caso de los Estados, pero también a los agentes no estatales, a los que además del DIH (artículo 3 Común de los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II, protección de víctimas de conflictos armados no internacionales) se les aplicará la Convención. Esto se debe a la interpretación del Comité de la CEDAW, según la cual

*aunque los agentes no estatales no puedan convertirse en partes de la Convención, el Comité señala que, en determinadas circunstancias, en particular cuando un grupo armado con una estructura política identificable ejerza un control significativo de un territorio y una población, los agentes no estatales están obligados a respetar las normas internacionales de Derechos Humanos.*<sup>400</sup>

Además, el Comité también recoge que *las violaciones graves de los Derechos Humanos y del derecho humanitario podrían entrañar responsabilidad penal individual, lo que incluye a los miembros y los líderes de los grupos armados no estatales, así como a las empresas de servicios militares.* En este sentido, esta recomendación del Comité establece claros parámetros de responsabilidad penal tanto para los Estados, como para los agentes no estatales o las empresas de

---

<sup>399</sup> O'ROURKE, C., SWAINE A., “CEDAW and the Security Council: enhancing women’s rights in conflict”, *International Comparative Law Quarterly*, vol. 67, January 2018, pp. 167-199.

<sup>400</sup> CEDAW Recomendación general N.º 30, párr 16.



servicios militares, una afirmación de difícil cumplimiento pero que al menos resulta clara en relación con los Derechos Humanos de las mujeres en conflicto<sup>401</sup>.

En cuestión de los derechos reconocidos, es preciso partir de una visión amplia en relación con la desigualdad que se encuentra recogida en la RG N.º 30. En ella se parte del siguiente supuesto reconocido en el párrafo 6 y es que *las mujeres no constituyen un grupo homogéneo y sus experiencias en relación con los conflictos y sus necesidades específicas en contextos posteriores a conflictos son diversas*.

Sin duda esta afirmación aleja el espectro de considerar a las mujeres meras víctimas de los conflictos armados, atribuyéndoles distintos papeles, que pueden ser *como combatientes, en el contexto de la sociedad civil organizada, como defensoras de los Derechos Humanos, como miembros de los movimientos de resistencia y como agentes activos en los procesos de consolidación de la paz y recuperación oficiales y oficiosos*.

Además de ello, esta recomendación analiza la problemática relacionada con la violencia de género no sólo haciéndola depender del conflicto, son también de la desigualdad histórica existente entre hombres y mujeres como causa última. El conflicto agrava esta situación y profundiza en esta brecha y discriminación latente<sup>402</sup>. Esta es una visión más amplia que la recogida por la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, la cual incluye un concepto más restringido de la violencia sexual, uniéndola más directamente a su utilización como táctica de guerra en el conflicto, utilizada de forma deliberada contra los civiles o las poblaciones<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> En este sentido, no es el objeto de esta tesis el profundizar en el incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los DDHH en relación con los conflictos, pero es preciso al menos señalar que estos instrumentos prevén estas situaciones, aunando la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” con un instrumento jurídico y resaltando las principales problemáticas.

<sup>402</sup> CEDAW Recomendación general N.º 30, párrs. 34-38.

<sup>403</sup> Para ello, ver las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad UNSC Res. 1820 (2008); UNSC Res. 1888 (2009); UNSC Res. 1960 (2010); UNSC Res. 2106 (2103). Su contenido se encuentra reflejado en el Capítulo I, Epígrafe 4.3.2.

Asimismo, la CEDAW y la recomendación general N.º 30 incorporan las situaciones de tráfico de seres humanos<sup>404</sup>, de nacionalidad y de apátrida<sup>405</sup>, así como el matrimonio y las relaciones familiares<sup>406</sup>, que no están contempladas en la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

Podemos observar así que tanto la CEDAW como la Recomendación general N.º 30 proporcionan un marco jurídico efectivo que puede ayudar a implementar la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, ofreciéndole un marco legal amplio y no derogable en situaciones de conflicto y postconflicto, en las que se sitúan las OMP.

El Comité de la CEDAW ha incorporado por medio de la Recomendación general N.º 30 la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, estableciendo que los Estados han de informar sobre su cumplimiento a la par que sobre el cumplimiento de la Convención en los informes periódicos que estos han de someter al respecto<sup>407</sup>. Es decir, no solo los Estados en conflicto han de estar obligados, sino la totalidad de los que hayan ratificado la Convención. Esto sitúa a la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en un amplio contexto internacional y de control por parte del Comité, que así lo establece en esta Recomendación General<sup>408</sup>:

*26. Dado que todas las esferas de preocupación que se abordan en dichas resoluciones quedan reflejadas en las disposiciones sustantivas de la Convención, su aplicación debe basarse en un modelo de igualdad sustantiva y abarcar todos los derechos consagrados en la Convención. El Comité reitera la necesidad de un enfoque concertado e integrado que ubique el cumplimiento del*

---

<sup>404</sup> CEDAW Recomendación general N.º 30. Trata (art. 6) “39. La trata de mujeres y niñas, que constituye discriminación por razón de género, se agrava durante y después de los conflictos a causa de la desintegración de las estructuras políticas, económicas y sociales, los elevados niveles de violencia y el aumento del militarismo. Las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos pueden crear estructuras específicas relacionadas con la guerra de demanda de explotación sexual, económica y militar de la mujer. Las regiones afectadas por conflictos pueden ser zonas de origen, tránsito y destino de la trata de mujeres y niñas y los tipos de trata varían según la región, el contexto económico y político concreto y los agentes estatales y no estatales implicados. Las mujeres y las niñas que viven en campamentos para desplazados internos o refugiados o que regresan de ellos y las que buscan un medio de vida corren el riesgo de ser víctimas de la trata.” En los párrafos 40-41 se establece otros supuestos de trata y las medidas que han de adoptar los Estados para prevenirla y perseguirla en su caso.

<sup>405</sup> CEDAW Recomendación general N.º 30, párrs. 58-61

<sup>406</sup> CEDAW Recomendación general N.º 30, párrs. 62-65

<sup>407</sup> CEDAW Recomendación general N.º 30, párr 8 y 9.

<sup>408</sup> CEDAW Recomendación general N.º 30, párr. 26.

*programa del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad en un marco más amplio de aplicación de la Convención y su Protocolo Facultativo.*

Y el Comité ya se ha implicado en estas situaciones, como la doctrina ha analizado recientemente, dando prioridad entre todas las cuestiones, a la participación de la mujer en los procesos de paz<sup>409</sup>, así como al análisis de los Planes Nacionales de Acción en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad de las NNUU no se ha implicado de la misma forma en relación con la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y los Derechos Humanos. O’ROURKE y SWAINE, en el artículo ya citado, han realizado una investigación sobre las resoluciones del Consejo de Seguridad desde el año 2000 hasta el 1 de marzo de 2016 que hicieran referencia a la Convención, con el decepcionante resultado de 10 resoluciones de las 947 emitidas, de las cuales seis corresponden a la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”<sup>410</sup>.

Esto arroja una conclusión certera y es que el Consejo de Seguridad ha recogido el testigo de los derechos de las mujeres en relación con la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, pero solo en este contexto y no parece que haya logrado elevarlos a otro nivel, sino solamente mantenerlos en éste, no contribuyendo a que los Derechos Humanos de las mujeres puedan ser implementados con efectividad, ni siquiera en relación con esta agenda.

Esto último ha sido corroborado por el Estudio Global sobre la Resolución 1325<sup>411</sup> que fue un mandato del Consejo de Seguridad. En él se establece claramente la necesidad de que existan sinergias más claras entre los mecanismos del sistema internacional de Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Recomendación N.º 30 puede ser un marco para ello, incluso pudiendo esto utilizarse de manera operativa o programática en las resoluciones del

---

<sup>409</sup> Ver al respecto el artículo ya citado en la nota 48, O’ROURKE, C., SWAINE A.,” CEDAW and the Security Council: enhancing women’s rights in conflict”, *International Comparative Law Quarterly*, vol. 67, January 2018, pp. 194 y 195.

<sup>410</sup> O’ROURKE, C., SWAINE A.,” CEDAW and the Security Council: enhancing women’s rights in conflict”, *International Comparative Law Quarterly*, vol. 67, January 2018, pp. 194 y 195; Estas resoluciones son las siguientes: tres sobre Afganistán, Resolución 2120 (2103); Resolución 2145 (2014) y Resolución 2210 (2015) y una resolución sobre juventud, paz y seguridad, Resolución 2250 (2015).

<sup>411</sup> COOMARASWAMY, R., *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: a Global Study on the Implementation of UNSC Resolution 1325*, UN Women, 2015.

Consejo de Seguridad que incorporan los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto permitiría aunar ambos aspectos, colocándolos bajo un nivel de implementación y de seguimiento adecuados, que permitieran visibilizar y monitorizar el trabajo realizado en cuestión de género y Derechos Humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz.

#### 1.3.2.2. El acuerdo entre el Comité de la CEDAW y la Representante del Secretario General para la violencia sexual derivada del conflicto

La figura del Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual derivada del conflicto se incorporó en la Resolución 1888 del Consejo de Seguridad<sup>412</sup>, estableciendo la necesidad de que el SG de las Naciones Unidas nombrara a un *representante especial para que aporte un liderazgo coherente y estratégico, colabore efectivamente para reforzar los mecanismos de coordinación existentes en las Naciones Unidas e inicie gestiones de promoción ante, entre otras partes, los gobiernos, incluidos sus representantes militares y judiciales, así como todas las partes en conflictos armados y la sociedad civil, a fin de afrontar, tanto en la sede como en los países, la violencia sexual en los conflictos armados.*

En la actualidad este cargo lo ostenta<sup>413</sup> Pramila Patten desde abril de 2017, la cual diseñó algunas prioridades de acción entre las que se encuentran las siguientes: 1) convertir la cultura de impunidad en caso de violencia sexual en el conflicto en cultura de justicia, mediante la persecución efectiva de este delito; 2) favorecer una respuesta a la violencia sexual centrada en las personas que han sobrevivido a ella; 3) tratar de erradicar las causas primeras de la violencia sexual derivada del conflicto, que entroncan con la desigualdad y la discriminación, la pobreza y la marginalización de las mujeres<sup>414</sup>.

---

<sup>412</sup> S/RES/1888 (2009), 30 septiembre 2009, párr. 4.

<sup>413</sup> UNITED NATIONS, Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in conflict. “About the Special Representative”, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/about-the-srsg/>, consultada en febrero 2019.

<sup>414</sup> Ibidem, “About the Office” <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/about-the-office/>, consultada en febrero 2019.

A continuación, analizaremos de forma somera el reciente acuerdo que ha habido entre, por un lado, la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual derivada del conflicto y el Comité de la CEDAW. Este tiene relevancia dado que responde a lo que habíamos esbozado en el apartado anterior, la necesidad de una colaboración entre la CEDAW y su Comité, como órgano del sistema de Derechos Humanos universal, y el Consejo de Seguridad y su Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

Así, el Marco de Cooperación firmado el 20 de julio de 2018<sup>415</sup>, reconoce los objetivos comunes y los mandatos que son complementarios de proteger y promover los derechos de las mujeres y las niñas afectadas por la violencia derivada del conflicto, estableciendo cinco áreas de cooperación<sup>416</sup>: 1. Intercambio de Información en relación con las situaciones de algunos países bajo consideración del Comité y aquellos sujetos a visitas e informes por parte del Representante Especial; 2. Utilización de los informes excepcionales para tratar de solucionar posibles violaciones de los Derechos Humanos de las mujeres en situaciones de conflicto y de postconflicto. 3. Uso efectivo de las oportunidades existentes para el avance de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”,

---

<sup>415</sup>Ibidem, “Committee on the Elimination of Discrimination against Women and Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict Join Forces to Address the Root Causes of Sexual Violence” <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women-and-office-of-the-special-representative-of-the-secretary-general-on-sexual-violence-in-conflict-join-forces-to-address-the-root-causes-of/>, consultada en mayo 2019.

<sup>416</sup> Framework of Cooperation, “Cooperation Agreement between the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Committee) and the Office of the Special Representative of the United Nations Secretary-General on Sexual Violence in Conflict (SRSG-SVC), 20 July 2018”, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/frameworks-doc/auto-draft/Framework-of-Cooperation-CEDAW-20180316.pdf>, consultada en mayo 2019.

“1. Exchange of information regarding country situations under consideration by the Committee and those subject to visits and reports by the Committee and the SRSGSVC. This exchange of information should include administrative and substantive elements where: (a) calendars of relevant activities are shared to facilitate the exchange of information; and (b) relevant background and other documents such as lists of issues, concluding observations, preliminary reports, and the Committee’s digest of its jurisprudence on women, peace and security, are shared; 2. Use of exceptional reports and visits to address concerns about violations of women’s human rights in conflict and post-conflict situations; 3. Effective use of opportunities for the advancement of the women, peace and security agenda including the use of various platforms available within the United Nations agenda such as the Arria Formula in order to advance the women, peace and security agenda through the lens of the respective mandates of the Committee and the SRSGSVC; 4. Holding discussion panels to take stock of the state of implementation of the various frameworks governing women, peace and security to improve synergies between the Committee and the SRSG-SVC’s mandates; and 5. Undertaking joint outreach activities to promote the work of both mandates including under the Committee’s General Recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, General Recommendation No. 32 (2014), General recommendation No. 35 (2017), and United Nations Security Council Resolutions on women, peace and security/sexual violence in conflict, including by framing questions on compliance with commitments and resolutions on sexual violence in conflict in the constructive dialogue with States Parties to cross-leverage accountability regimes.

incluyendo la utilización de algunas plataformas dentro del seno de las NNUU, como los encuentros en el marco del Consejo de Seguridad bajo la Formula Arria. 4. Celebración de encuentros para poder hacer un seguimiento de la implementación de los distintos marcos conceptuales relacionados con la agenda Mujer, Paz y Seguridad, mejorando las sinergias entre el Comité y la Representante Especial. 5. Realización de actividades conjuntas de sensibilización para promover ambos mandatos, incluyendo la Recomendación General N.º 30 de la CEDAW y las resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

Se ha configurado sin duda una agenda de posibles actuaciones que tendrán que ser estudiadas a medida que esta colaboración se desarrolle. Pero, al menos, parece que las cuestiones de los Derechos Humanos de las mujeres van haciéndose un camino sólido dentro de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, lo que puede redundar en una mayor utilización de la CEDAW y sus instrumentos por parte de las OMP.

#### 1.4. Las operaciones de mantenimiento de la paz y el Derecho Internacional Penal: la responsabilidad penal internacional de las operaciones de mantenimiento de la paz

Hasta ahora nos hemos ocupado de describir y analizar los instrumentos jurídicos internacionales dentro del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que son de aplicación a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en relación con el trabajo que realizan en Derechos Humanos y en género. En este último apartado trataremos de abordar, por un lado, la cuestión de la protección de las OMP ante los ataques a su personal y de qué forma puede actuar el Derecho Penal Internacional; por otra, la compleja cuestión del ilícito internacional por parte de estas operaciones centrándonos en las cuestiones de género, que también se abordan desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

#### 1.4.1. La protección del personal de las operaciones de mantenimiento de la paz

El personal de las Naciones Unidas desplegado en las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales parecía disponer de una protección gratuita dada la naturaleza de sus actividades, de vigilancia, monitorización de fronteras o de acuerdos de paz. Si bien ésta ha sido la imagen clásica de los cascos azules, hemos ya visto en este trabajo cómo se ha pasado de este modelo al actual de operaciones multidisciplinares, con mandatos amplios y que incluyen aspectos complejos que pueden abarcar la administración temporal de un territorio, la vigilancia e investigación de las violaciones de derechos humanos, las distintas cuestiones que incorpora la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, además de otras muchas.

Y, en el contexto actual, las OMP de mayores medios y relevancia, se encuentran desplegadas en territorios inestables, con estructuras gubernamentales frágiles y con situaciones de conflicto armado no resueltas. Esto ha obligado a “reforzar” algunas de estas operaciones y a dotarlas de mandatos que permiten el uso de la fuerza más allá de la propia legítima defensa, con el fin de poder proteger a los civiles<sup>417</sup>. Todo ello acompañado de una tendencia a reducir presupuestos y con las dificultades de movilizar a los estados que aportan tropas para aumentar sus contribuciones a estas operaciones. Estos retos y la falta de conciencia de que ya no basta con “estar” sobre un territorio y patrullarlo para hacer frente a ellos, han probablemente motivado que el número de integrantes de OMP fallecidos entre 2013 y 2017 por actos violentos ascendiera a 195, una cifra desproporcionada en comparación con los 943 fallecidos entre 1948 y 2013 por la misma causa<sup>418</sup>.

El primer instrumento jurídico internacional que se ha diseñado y aprobado para tratar de atajar esta problemática es la Convención sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 9 de diciembre de 1994, en vigor desde el 15 de enero de 1999, con un Protocolo Facultativo de 8 de diciembre de 2005, en vigor desde el 19 de agosto de 2010, cuya finalidad era la de ampliar el marco de aplicación de la Convención. Ésta en principio comprende al personal de las operaciones de mantenimiento de la paz, o bien las operaciones en las que existe

---

<sup>417</sup> Al respecto, leer en este trabajo el epígrafe 5.1. y 5.1.1.

<sup>418</sup> DOS SANTOS CRUZ C.A., *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, 19 December 2017.

un riesgo excepcional para la seguridad del personal, declarado por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea. El Protocolo amplió este marco para incluir también a las operaciones de Naciones Unidas cuya finalidad sea la de *a) Prestar asistencia humanitaria, política o para el desarrollo en la consolidación de la paz; o b) Prestar asistencia humanitaria de emergencia*<sup>419</sup>.

La Convención impone al Estado en el que se lleve a cabo la operación una serie de obligaciones relacionadas con la protección del personal y a los bienes de las Naciones Unidas, un hecho de notable dificultad para su cumplimiento, dada la fragilidad de los Estados en los que actualmente opera la Organización. Además, ésta no se aplica a las operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta, que son las que precisamente estudiamos en este trabajo y en las que existen más problemas de seguridad para el personal<sup>420</sup>. De ahí su notable fragilidad, aunque su existencia sea un intento loable de extender el estado de derecho allá donde es complejo hacerlo.

La Convención y su Protocolo Facultativo consiguieron en parte solventar el vacío jurídico existente en el ámbito internacional en esta temática<sup>421</sup>. Pero fue el Estatuto de Roma el instrumento jurídico que tipificó penalmente los ataques que podrían perpetrarse contra una OMP. Si bien la Convención no incluía a las OMP desplegadas bajo en Capítulo VII de la Carta, el Estatuto de Roma si lo hizo, aunque no en los textos preparatorios, sino en la misma Conferencia de Roma y como resultado de una enmienda planteada por la Delegación Española<sup>422</sup> cuyo resultado final tras los avatares de negociación diplomáticos habituales, hizo posible *la*

---

<sup>419</sup> Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, 2005, art. 2.1.a) y 2.1.b).

<sup>420</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Corte Penal Internacional y Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, en LÓPEZ SÁNCHEZ, J., RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L., (Coords.), *La protección de la dignidad de la persona y el principio de humanidad en el siglo XXI. Estudios de Derecho Internacional humanitario, Derechos Humanos y función policial in memoriam Gonzalo Jar Couselo*, Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia, 2012, pp. 172-186.

<sup>421</sup> ARSANJANI, M.H., “Convención Sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado”, *United Nations Audiovisual Library of International Law*, Introductory Note, <http://legal.un.org/avl/ha/csunap/csunap.html>, consultada en mayo 2019.

<sup>422</sup> Las propuestas se encuentran en PIGNATELLI Y MECA, F., *El Estatuto de la Corte Penal Internacional. Antecedentes y textos complementarios*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 209-301.



*incorporación de dos nuevos crímenes de guerra en el artículo 8 del Estatuto*<sup>423</sup>, como señala ESCOBAR HERNÁNDEZ.

Se trata de *dos tipos penales paralelos*<sup>424</sup>, uno, para los conflictos armados de carácter internacional, (8.2. b)iii.) y otro para los conflictos armados de carácter interno (8.2. e) iii), que establecen que se puede considerar como “crímenes de guerra” *dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al Derecho Internacional de los conflictos armados.*

En el caso de los conflictos armados de carácter internacional se ha añadido aún otra tipología complementaria (8.2. b)vii) que considera también como crimen de guerra *Utilizar de modo indebido la bandera blanca, la bandera nacional o las insignias militares o el uniforme del enemigo o de las Naciones Unidas, así como los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra, y causar así la muerte o lesiones graves.*

A pesar de la relevancia de haber tipificado jurídicamente esta conducta en el Estatuto de Roma, nos volvemos a encontrar con la problemática derivada de su aplicación a las actuales OMP bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, dado que éstas pueden no ser consideradas como susceptibles de estar bajo la *protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al Derecho Internacional de los conflictos armados*, especialmente aquellas de tipo reforzado, que en sus mandatos incorporan cláusulas como “usar los medios necesarios” para poder llevar a cabo su tarea o para la protección de civiles y de la propia OMP. Por otra parte, como ESCOBAR HERNÁNDEZ<sup>425</sup> establece claramente, ambos artículos limitan su aplicación al ámbito de las

---

<sup>423</sup> Sobre esta cuestión, consultar el artículo de ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Corte Penal Internacional y operaciones de mantenimiento de la paz”, en *La protección de la dignidad de la persona y el principio de humanidad en el siglo XXI*, op.cit., pp. 175-176.

<sup>424</sup> Ibidem pp. 176.

<sup>425</sup> Ibidem, pp. 177.

Naciones Unidas, excluyendo así a las organizaciones regionales que van adquiriendo cada vez mayor protagonismo en el mantenimiento de la paz.

Ha habido dos casos hasta ahora tratados por la Corte Penal Internacional en relación con posibles crímenes de guerra según el artículo 8.2.e) iii del Estatuto en el conflicto en Darfur (Sudan). El primero, el asunto Bahar Idriss Abu Garda<sup>426</sup>, finalizado sin cargos por parte de la Sala de Asuntos Preliminares. El segundo, el caso contra Abdallah Banda Abakaer Nourain y Saleh Mohammed Jerbo Jamus que, habiendo fallecido el segundo encausado, continúa sólo en el caso del primer acusado. La Sala de Asuntos Preliminares admitió los cargos de crímenes de guerra; en la actualidad, este caso se encuentra ante la Sala IV de la Corte, pendiente de una orden de arresto, contra la cual recurrió el acusado<sup>427</sup>. La Sala finalmente rechazó este recurso.

Encontrar en la justicia penal internacional la solución a la problemática de la seguridad y de la protección del personal de las Naciones Unidas desplegado en una OMP sin duda es limitado. Ha de tenerse en cuenta otros aspectos, más preventivos, logísticos y de inteligencia, como se apunta en el informe Dos Santos Cruz de 2017<sup>428</sup>. Es cierto que, en los dos últimos años, el número de víctimas mortales por actos violentos o denominados *malicious act* en las OMP ha descendido, de 59 en 2017 a 27 en 2018. En el 2019, hasta fecha de 9 de mayo, la cifra ascendía a 19<sup>429</sup>. Está por ver si éste es el inicio de una tendencia y valorar las otras actuaciones que las Naciones Unidas han emprendido, ciertamente no solamente judiciales.

---

<sup>426</sup> ICC-02/05-02/09: Abu Garda Case. Para más información sobre el caso y los crímenes imputados consultar la Corte Penal de Justicia en <https://www.icc-cpi.int/darfur/abugarda>, consultada en mayo 2019.

<sup>427</sup> ICC-02/05-03/09-632-Red, Appeals Chamber Division, Public redacted version - Judgment on the appeal of Mr Abdallah Banda Abakaer Nourain against Trial Chamber IV's issuance of a warrant of arrest, 3 March 2015.

<sup>428</sup> DOS SANTOS CRUZ C.A., *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, 19 December 2017, pp. 10-17.

<sup>429</sup> UNITED NATIONS OPERATIONS AND CRISIS CENTRE, *Fatalities by Year and Incident Type*, 9 Mayo 2019, <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>, consultada en mayo 2019.

#### 1.4.2. La explotación y el abuso sexual por parte del personal de las operaciones de mantenimiento de la paz y la asunción de responsabilidades

En el Capítulo I<sup>430</sup> hemos abordado las distintas medidas que se han ido adoptando por parte de las Naciones Unidas para poder hacer frente a la explotación y el abuso sexual por parte de los contingentes uniformados y también del personal civil. Se ha atribuido a los integrantes de distintas OMP una variedad de conductas que pueden ser consideradas ilícitas, algunas de las cuales susceptibles de ser juzgadas como crímenes. Normalmente éstas se pueden clasificar en la explotación y el abuso sexual, tráfico de personas, tráfico de armas y también contrabando con oro o piedras preciosas (diamantes)<sup>431</sup>.

Nos centraremos en la cuestión de la explotación y el abuso sexual, dado que se relaciona directamente con los Derechos Humanos y el género, nuestro objeto de estudio. Esta sigue siendo objeto de atención por parte de la doctrina reciente, por el perjuicio que ocasiona fundamentalmente a las víctimas<sup>432</sup>, desprotegidas en un contexto de conflicto o postconflicto en estados que no son capaces de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos, los escenarios actuales de las OMP.

Así, abordaremos la explotación y el abuso sexual pero ahora no como un reto del mantenimiento de la paz, sino como una conducta penada a nivel internacional y también por muchos estados. Se trata de ver la otra cara de la moneda, es decir, no de entender qué hacen las operaciones de mantenimiento de la paz para prevenir y proteger a las posibles víctimas de la violencia sexual derivada del conflicto, sino qué sucede cuando son los propios participantes los que vulneran aquellos derechos que están obligados a salvaguardar.

---

<sup>430</sup> Ver Capítulo I de esta tesis, epígrafe 6.

<sup>431</sup> O'BRIEN, M., "Protectors on trial? prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the international criminal court", *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40(3), 2012, pp. 223-241.

<sup>432</sup> GASSAMA, M. Y., *Opportunity and Sex Offending by International Peacekeepers in the Central African Republic*, PhD Dissertation, ProQuest Dissertations Publishing, Walden University, 2018, 140 pp.

A pesar de los esfuerzos de la última década, ésta se sigue produciendo y, dada la dificultad para las víctimas de poder denunciar, resulta muy plausible que las cifras que se encuentran hoy disponibles no correspondan a la realidad del fenómeno y constituyan sólo la punta del iceberg<sup>433</sup>. Autores como GRADY han demostrado que los datos proporcionados por las Naciones Unidas sobre la explotación y el abuso sexual han sido obtenidos mediante alegaciones que podrían ser potencialmente falsas y han sido tratados de manera poco sofisticada<sup>434</sup>.

Ya hemos puesto de relieve algunas de estas directrices en el Capítulo I, pero además de las políticas de tolerancia cero, que prevén medidas de tipo administrativo, como el cese en todo caso del contingente y su envío al país de origen, apoyadas muy claramente por el actual Secretario General, es relevante para esta investigación, dejar constancia de los instrumentos jurídicos al alcance dentro del Derecho Penal Internacional y los obstáculos y posibilidades que éste puede ofrecer para la penalización de las conductas comprendidas bajo la noción de “explotación y abuso sexual”.

En los casos en los que se produce una incidencia de este tipo es preciso diferenciar entre los distintos tipos de personal civil y militar que conforman una OMP, con el fin de concretar el régimen jurídico aplicable. En el caso de la policía y los observadores militares, estos se consideran como “expertos en misión”, mientras que el personal de las Naciones Unidas y los voluntarios de las Naciones Unidas se consideran “staff” o “empleados” de la Organización. A estos se les aplica la Convención de las Naciones Unidas sobre Privilegios e Inmunidades de 1946, según la cual disfrutan de una “inmunidad funcional”, es decir, en el desempeño de sus funciones, que impide que el estado receptor pueda enjuiciarlos.

No obstante, las conductas penalizadas bajo la explotación y el abuso sexual no suelen producirse en el ejercicio de sus funciones, sino fuera de ellas. Es por ello por lo que, en estos casos, pueden ser juzgadas en el estado receptor o en el de origen, siempre que estas conductas se encuentren también penalizadas en los respectivos ordenamientos jurídicos. Además, pueden ser sujeto de un

---

<sup>433</sup> Para una percepción numérica de las cifras actuales y su evolución, leer el Capítulo I, apartado 5.2.

<sup>434</sup> GRADY, K., “Sex, statistics, peacekeepers and power: UN Data on Sexual Exploitation and Abuse and the quest for Legal Reform”, *Modern Law Review* 79, 6, 2016, pp. 935-941.

procedimiento administrativo interno con la correspondiente sanción por parte de las Naciones Unidas, como ya hemos desarrollado anteriormente.

En el caso de los contingentes militares estos se encuentran sujetos a lo que se estipule en el Memorando de Entendimiento (*Memorandum of Understanding -MoU*)<sup>435</sup>, que se firma entre las Naciones Unidas y los Estados que aportan contingentes, en los que se estipula de forma habitual aspectos relacionados con el funcionamiento de la OMP y también y de relevancia para lo que nos ocupa, el régimen de inmunidades de los componentes de la OMP además de la responsabilidad de los países de origen para enjuiciar las conductas que puedan ser penadas, como las que se incluyen en el abanico de la explotación y los abusos sexuales.

En el artículo 7 de este modelo de *Memorandum*<sup>436</sup> se establece claramente que *la responsabilidad de la disciplina y el buen orden en relación con todos los miembros de su contingente nacional mientras éste se encuentre asignado ... corresponde al comandante de ese contingente*. Asimismo, éste debe informar periódicamente a su Gobierno sobre *cualesquiera cuestiones graves de disciplina o de buen orden respecto de los miembros del contingente nacional, incluidas las medidas disciplinarias adoptadas con respecto a infracciones a las normas de conducta de las Naciones Unidas o las reglas y normas de la misión, o por no observar las leyes y reglamentos locales*.

Como se observa, no se hace ninguna mención en este párrafo a la vulneración o violación del Derecho Internacional Humanitario o del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que sólo se refiere a las cuestiones graves de disciplina o de normas de conducta de las Naciones Unidas, para luego hacer una referencia a las “leyes y reglamentos locales”. De todas maneras, en las normas de conducta de las Naciones Unidas que han de seguir los contingentes y sus

---

<sup>435</sup> Sobre el reformado *Memorandum of Understanding* se puede consultar de manera más extensa en DEEN-RACSMANY, S., “The Amended UN Model Memorandum of Understanding: A New Incentive for States to Discipline and Prosecute Military Members of National Peacekeeping Contingents?”, *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 16, Issue 2, July 2011, Pages 321–355.

<sup>436</sup> ST/SGB/2003/13: Secretary-General’s Bulletin, memorandum of understanding, 9 October 2003, 3.1(e); A/61/19 (Part III), Annex: Revised draft model memorandum of understanding, art. 7Bis, 7, Annex., 12 June 2007.

comandantes respectivos se encuentra la prohibición de la explotación y el abuso sexuales, como ya hemos comentado en el Capítulo I.

Además, las Naciones Unidas también han de firmar un *State of Forces Agreement* o SOFA, Estatuto de las Fuerzas, con el estado receptor de la operación de mantenimiento de la paz, una vez obtenido su consentimiento. En este tipo de acuerdos se establece el posicionamiento de los contingentes militares en el territorio, así como otros aspectos logísticos relacionados con el establecimiento de la operación, como visados, liberación de vuelos, exención de tasas de aduana, etc. Y, lo que es más relevante para nosotros, también queda reflejada la “inmunidad funcional” jurisdiccional de dichos contingentes. En caso de conductas que puedan ser de tipo criminal como la explotación y el abuso sexual, es el estado de origen del contingente el que tiene la jurisdicción, que es militar. Existe un modelo estandarizado<sup>437</sup> que se adapta a las prerrogativas de cada OMP.

En conclusión, podemos observar cómo siguiendo la normativa existente, resulta muy complejo proceder al enjuiciamiento de los posibles crímenes derivados de la explotación y el abuso sexual cometido por el personal de las NNUU o bien por los expertos o los contingentes militares. Como hemos analizado, la inmunidad parece estar ligada a la impunidad<sup>438</sup> en estas circunstancias, como algunos autores han señalado. Las sanciones administrativas practicadas no suelen tener un seguimiento en el estado de origen del posible infractor/a, donde puede que no se haya reconocido como delito la conducta sancionada o bien no se disponga de los mecanismos necesarios para hacerlo. Los casos que han sido perseguidos en los estados que han enviado contingentes son pocos y también poco conocidos, como el canadiense en el que se procesó a nueve participantes por tortura y muerte de una adolescente somalí; o bien, el caso de Ronghi<sup>439</sup> en los Estados Unidos, culpable de raptar y asesinar a una niña de diez años en Kosovo. Pero estos son muy pocos si se

---

<sup>437</sup> A/45/594: modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz, 9 octubre de 1990.

<sup>438</sup> ODELLO, M. & BURKE, R., “Between immunity and impunity: peacekeeping and sexual abuses and violence”, *The International Journal of Human Rights*, 20, 6, 2016, pp. 839-853. LADLEY, A., “Peacekeeper abuse, immunity and impunity: the need for effective criminal and civil accountability on international peace operations”, *Journal of International Political Theory*, Volume 1, issue 1, April 1, 2005, pp. 81-90.

<sup>439</sup> United States v. Ronghi, No. ARMY 20000635, (A. Ct. Crim. A. May 27, 2003); United States v. Ronghi, 60 M.J. 83, 86 (C.A.A.F. 2004).

comparan con las estadísticas actuales que, como ya hemos visto, probablemente no reflejen apenas la realidad del terreno<sup>440</sup>.

La doctrina lleva ya al menos una década insistiendo en la necesidad de que se refuercen los mecanismos existentes, aunque complejos, para abordar la problemática desde el punto de vista de los derechos humanos de la víctima, como resume un reciente artículo que trata de articular el concepto de “*accountability*” o la responsabilidad por los hechos cometidos<sup>441</sup>. A través de él se podría superar el enfoque tan “personalista” de esta cuestión, para orientarla hacia la protección de las víctimas de los correspondientes delitos, algunas de ellas incluso con descendencia no deseada como consecuencia de ello, sin acceso a reparación o indemnización ni tampoco a la justicia, dada la dificultad de ser escuchadas en procesos que no se conocen en otros estados.

Algunas de las soluciones que se proponen para ello es la de incorporar tanto a los SOFA como a los MOU, cláusulas que permitan incluir la explotación y el abuso sexual como una conducta punible, así como los procedimientos a seguir en su caso. También se aboga por la incorporación de personal investigador de estas conductas a los respectivos contingentes desplegados en las OMP<sup>442</sup>; con ello, se podrían iniciar investigaciones *in situ* en el momento en el que se producen posibles conductas delictivas, algo que no existe en la mayoría de los casos. Las recomendaciones del Secretario General<sup>443</sup> en sus informes al respecto apuntan a que ésta ha de ser la nueva dirección.

---

<sup>440</sup> O'BRIEN, M., “Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court”, *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40, 2012, pp. 223-241.

<sup>441</sup> FREEDMAN, R., “Unaccountable: A New Approach to Peacekeepers and Sexual Abuse”, *European Journal of International Law*, Volume 29, Issue 3, August 2018, pp. 961–985.

<sup>442</sup> REDRESS, *Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations Improving Victims' Access to Reparation, Support and Assistance*, September 2017, 46 pp., <https://redress.org/wp-content/uploads/2017/08/REDRESS-peacekeeping-report-English.pdf>, consultada en mayo 2019.

<sup>443</sup> A/71/97: “UNSG, Combating sexual exploitation and abuse”, 23 June 2016, párr. 21; A/71/818: “UNSG, “Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach”, 28 February 2017, para 59(b)(xiii).

#### 1.4.2.1. El papel de la jurisdicción penal internacional: oportunidades y desafíos

Hemos analizado la dificultad de juzgar las conductas delictivas bajo la noción de explotación y abuso sexual por parte del estado que alberga las tropas, dada, por una parte, la alta probabilidad de que su sistema judicial haya sido severamente afectado por el conflicto y, por otra, que tales conductas en estos estados en los que las OMP intervienen no siempre están tipificadas ni protegidas suficientemente a las víctimas habituales de estas conductas, mujeres y niños. Y, principalmente, por la impunidad que se garantiza también a los miembros de las OMP, aunque este tipo de conductas sea susceptible de recibir sanciones administrativas. Asimismo, el estado que envía al personal o al contingente armado es el destino natural en el que habrían de juzgarse estos delitos, pero tampoco sucede de forma común, por la dificultad de apreciar estos delitos y por la reticencia en el caso de los tribunales militares a actuar en estas circunstancias<sup>444</sup>.

El caso *Sangaris* muestra la dificultad del enjuiciamiento de los contingentes militares. Los hechos punibles sucedieron en la República Centroafricana, específicamente en la zona de Bangui, y fueron realizados por algunos integrantes de las tropas de mantenimiento de la paz francesas, pero no bajo el mandato de las Naciones Unidas. En este caso, hubo una investigación propiciada por las Naciones Unidas y realizada por expertos independientes, sobre las alegaciones realizadas en contra de algunos soldados pertenecientes al Batallón Sangaris francés por ejercer actuaciones constitutivas de explotación y abuso sexual<sup>445</sup>. El caso fue llevado a los tribunales franceses que, finalmente, en enero de 2018, descartaron que los hechos pudieran ser susceptibles de ser enjuiciados debido a los testimonios contradictorios obtenidos<sup>446</sup>, sin negar con ello la posibilidad

---

<sup>444</sup> Aquí seguimos la interpretación de Raquel VAÑYÓ, al observar las dificultades para enjuiciar a los miembros de contingentes uniformados responsables de conductas de explotación y abuso sexuales. Ver en *La intervención posconflicto en el Derecho Internacional. Una auditoría de género, Tesis Doctoral*. Dirigida por: Consuelo Ramón Chornet, Universidad de Valencia, 2013.

<sup>445</sup> A/71/99: “Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, Resumen ejecutivo”, 23 de junio de 2016, 178 pp. En relación con el caso *Sangaris*, en este informe se resumen los hechos, según los cuales, soldados franceses habrían abusado sexualmente de niños a cambio de comida y otros bienes en la zona que patrullaban.

<sup>446</sup> En relación con los testimonios, hay suficiente investigación realizada sobre la dificultad de testificar sobre los delitos de contenido sexual, aún más si se trata de niños o de hombres. En este caso, no fueron solamente los soldados franceses los implicados en posibles casos de explotación y abuso sexual, sino que también había otros contingentes implicados, pero esto no fue tomado en cuenta por la justicia francesa. Como ejemplo de estas dificultades en obtener testimonios se puede consultar la siguiente publicación: SAVE THE CHILDREN, CSÁKY, C., “No one to turn to:



de que hubiera habido abusos Sin duda, entrevistar a niños dos años después de unos hechos, en el contexto en el que estos se encontraban, en una situación de postconflicto sin un paz real ni efectiva en el territorio, tenía muy pocas posibilidades de convertirse en un elemento probatorio de contundencia en el sistema penal francés.

Ante esta resistencia de los Estados a enjuiciar los crímenes cometidos por sus fuerzas de mantenimiento de la paz, es preciso encontrar otras soluciones jurídicas, no administrativas como las que aplica -aunque no siempre y no de manera contundente- las Naciones Unidas. No es un asunto baladí: se trata de un comportamiento que no cesa, que se ha reducido según las estadísticas de las Naciones Unidas, pero tampoco de manera radical ni constante y que sigue dejando cientos de víctimas inocentes a su paso. Desde cualquier punto de vista, es inexcusable y, además, ilícito, dejar en la impunidad estos actos.

La jurisdicción penal internacional avanzó considerablemente en la cuestión de los delitos relacionados con las cuestiones de género y de violencia sexual derivada del conflicto, especialmente por los respectivos tribunales para Yugoslavia y Ruanda. Aunque ninguno de ellos incluyera este aspecto en sus estatutos, hubo un trabajo consciente por parte de los jueces y fiscales, además de un clamor social y político, que permitió el desarrollo y la conceptualización de la violencia sexual acaecida en ambos conflictos, principalmente relacionada con el delito de violación<sup>447</sup>.

Sin embargo y, a pesar de que existe una jurisprudencia internacional penal que podría aplicarse a algunos de los delitos cometidos bajo lo que se conoce como “explotación y abuso sexual”, es preciso que los integrantes de las OMP puedan ser inculcados ante la Corte Penal Internacional. Para ello se dan varios obstáculos que trataremos de señalar, siendo uno de los más relevantes que

---

the under-reporting of child Sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers”, Save the Children, UK, 2008, 37 pp.  
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/483c2a822.html>.

<sup>447</sup> ROBERGE, M.C., “La jurisdicción de los Tribunales ad hoc para ex Yugoslavia y Ruanda por lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad y de genocidio”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Volumen 22, N.º 144, diciembre 1997, <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdl7n.htm>, consultada en mayo 2019.

la mayoría de los casos de explotación y abusos sexuales que se conocen hasta ahora no entrarían dentro de las categorías de delitos que ha de juzgar la Corte Penal Internacional.

#### 1.4.2.2. La Corte Penal Internacional: competencia para juzgar al personal de las Operaciones de mantenimiento de la paz y reticencias de los Estados

Sin intención de ser exhaustivos ni de extendernos en este aspecto, simplemente querríamos poner de relieve que la Corte Penal Internacional podría, según el artículo 25 de su Estatuto, juzgar al personal integrante de una OMP siempre que a) sea una persona natural y nacional de un estado parte en el estatuto (art. 25.1 y 12.2.b)), b) sea mayor de 18 años (art. 26) o cometa un crimen de la competencia de la Corte, en el territorio de un Estado parte en el Estatuto (art. 12.2.a) o bien si el Consejo de Seguridad *remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes*, con el fin de proceder a su investigación (Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas)<sup>448</sup>.

En definitiva, cualquier persona civil o militar integrante de una OMP podría ser considerada responsable de un crimen de genocidio, de un crimen contra la humanidad o de un crimen de guerra en base al Estatuto de Roma. Además, el propio Estatuto se encarga de que esta cuestión no conlleve a dudas, incorporando en su artículo 27 *la improcedencia del cargo oficial*, que hace que este sea *será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial*. Asimismo, en este mismo artículo se recuerda que *las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al Derecho Internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella*.

A pesar de la claridad de este artículo a él se oponen otras obligaciones jurídicas, como la que se incluye en el artículo 98 del Estatuto, según la cual, algunas personas integrantes en las OMP se encuentran protegidas por inmunidades establecidas por diversos canales, que imposibilitan al Estado a proceder a la entrega de dichas personas en caso de posible incumplimiento del Estatuto de Roma.

---

<sup>448</sup> Ver artículo de ESCOBAR HERNÁNDEZ, C, *op.cit.*, pp. 182.

En esta línea, algunos Estados han manifestado un rechazo patente frente a la amplia competencia de la Corte, que incluso acabó derivando en dos resoluciones del Consejo de Seguridad, apoyadas por los Estados Unidos, para impedir que la Corte Penal pudiera actuar en el caso de que se tratara de personal de una OMP desplegado incluso por un estado no parte. Para ello impulsó la resolución 2002, que fue aprobada en 2002 y renovada al año siguiente por medio de la resolución 1487<sup>449</sup>, las cuales conceden inmunidad ante la CPI al personal de Estados no parte involucrados en las misiones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas durante un periodo de 12 meses renovable.

De nada sirvió en un inicio que estas resoluciones contaran con una oposición amplia por parte de internacionalistas además de por organizaciones pro-Derechos Humanos<sup>450</sup>, ya que el Consejo de Seguridad se vio obligado a ceder ante las presiones de los Estados Unidos en aquel momento, que amenazaban con vetar la renovación de las Misión en Bosnia-Herzegovina y en su caso, todas las demás. Sin embargo, en 2004, los Estados Unidos tuvieron que retirarse de la solicitud de otra renovación, dado que no tenían asegurados los votos ante el Consejo de Seguridad, lo cual demuestra también que el resto de los miembros del Consejo abrazaron de alguna forma la nueva era y, también quizá de una forma más realista, eran conscientes de las dificultades jurídicas para que la Corte Penal pudiera entrar a dirimir un caso procedente de un participante de una OMP.

---

<sup>449</sup> S/RES/1422 (2002): El mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas, 12 julio 2002. S/RES/1487 (2003): El mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas, 12 de junio de 2003.

<sup>450</sup> Consultar al respecto la documentación sobre la campaña organizada a favor de la Corte Penal Internacional, liderada por HUMAN RIGHTS WATCH, *The ICC and the Security Council: Resolution 1422 Legal and Policy Analysis*, 2004, 4 pp. <https://www.hrw.org/legacy/campaigns/icc/docs/1422legal.htm>, consultada en mayo 2019. También consultar COALICIÓN POR UNA CORTE PENAL UNIVERSAL, *Una corte universal con apoyo global. CS Resolución 1422/1487*, 2004, <http://iccnow.org/?mod=res1422&lang=es>, consultada en mayo 2019. JAIN, N., "A Separate Law for Peacekeepers: The Clash between the Security Council and the International Criminal Court" *European Journal of International Law*, Volume 16, Issue 2, April 2005, pp. 239–254.

#### 1.4.2.3. La Corte Penal Internacional, los posibles tipos delictivos y los retos para su aplicación en el caso de la explotación y el abuso sexual

A continuación, trataremos de ver de qué forma la Corte Penal Internacional podría considerarse como un foro posible para la persecución de estos crímenes y si estos pueden considerarse como “crímenes internacionales”, como se establece en el artículo 1 del Estatuto de Roma, que faculta a La Corte “para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional”, siempre con carácter complementario a las jurisdicciones nacionales<sup>451</sup>.

Para poder definir un crimen como internacional, será preciso que se den los elementos de haber sido cometidos a gran escala, sistemáticamente o como parte de una política determinada. No obstante, también hemos de considerar que estos no son los que han de aplicarse a los denominados “crímenes de guerra”, donde el hecho de que se trate de sólo un hecho individual no impide que pueda ser considerada de carácter internacional, *por el efecto que tienen en la consciencia de la humanidad, como el genocidio, los crímenes contra la humanidad o la agresión* como bien afirma O’BRIEN.

Nos acercaremos aquí a la probabilidad y efectividad de que los que integran las OMP puedan ser juzgados por “crímenes contra la humanidad” o por “crímenes de guerra”, excluyendo la probabilidad de que lo sean por genocidio, dado que estos últimos implican que haya crímenes cometidos a gran escala, es decir, algo que no suele ser lo habitual en los casos relacionados con la explotación y abuso sexual por los participantes de las OMP<sup>452</sup>.

---

<sup>451</sup> Al igual que O’BRIEN, partimos de una condición a priori y es que no tendremos en cuenta las cuestiones de jurisdicción de la Corte del 12 ni la admisibilidad del artículo 17, centrándonos en las consideraciones sustantivas de los posibles crímenes a enjuiciar.

<sup>452</sup> A este respecto, hay cierta unanimidad entre los autores consultados, destacando especialmente a O’BRIEN, op.cit. y también a DU PLESSIS, M. AND PETE S, “Who guards the guards? The International Criminal Court and Serious Crimes Committed by Peacekeepers in Africa”, *African Security Review*, 13(4), 2004, pp. 6-15.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional incorporó y, se puede decir, mejoró la jurisprudencia<sup>453</sup> de los tribunales de Ruanda y de Yugoslavia en relación con las cuestiones relacionadas con la violencia sexual derivada del conflicto como se puede comprobar en los artículos 7 y 8. No obstante, estos tribunales, cuya labor ya está finalizada, han aportado principalmente al mundo la evidencia de que las violaciones en un contexto armado constituyen en numerosas ocasiones un crimen de lesa humanidad o un crimen de guerra. Las cifras revelan la relevancia de los delitos sexuales, habiendo sido condenados 37 individuos en 25 procedimientos por esta causa en el caso del Tribunal para Yugoslavia, y en el de Ruanda la cifra asciende a 20 individuos en 75 casos<sup>454</sup>. También han apuntalado con sus sentencias los efectos perniciosos y duraderos de este repulsivo crimen, tanto para las víctimas como para las sociedades en conjunto, debilitando su capacidad para abordar el postconflicto.

Así consideraremos los elementos constitutivos de la violación, al ser una de las conductas más plausibles de ser enjuiciadas bajo actos de posible explotación y abuso sexual, aunque el Boletín del Secretario General contenga una definición amplia de ésta, considerando que ésta incluye *todo abuso cometido o amenaza de abuso en una situación de vulnerabilidad, de relación de fuerza desigual o de confianza, con propósitos sexuales, a los efectos, aunque sin estar exclusivamente limitado a ellos, de aprovecharse material, social o políticamente de la explotación sexual de otra persona*". De la misma forma, "abuso sexual" "*se refiere a toda intrusión física cometida o amenaza de intrusión física de carácter sexual, ya sea por la fuerza, en condiciones de desigualdad o con coacción*"<sup>455</sup>.

Esta definición incluye algunos de los elementos constitutivos del delito de violación, pero no es exhaustiva, ya que pretende cubrir más comportamientos, en aras de una mayor protección de las

---

<sup>453</sup> Para una historia detallada de cómo la Corte Penal Internacional logró incorporar a su Estatuto la jurisprudencia de los Tribunales, se puede ver la tesis doctoral de la Doctora VANYÓ, R., *op. cit.*, *La intervención posconflicto en el Derecho Internacional. Una auditoría de género, Tesis Doctoral*. Dirigida por: Consuelo Ramón Chornet, Universidad de Valencia, 2013, pp. 240-260.

<sup>454</sup> ADMS, A., "The Legacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda and Their Contribution to the Crime of Rape", *European Journal of International Law*, Volume 29, Issue 3, August 2018, pp. 749-769.

<sup>455</sup> ST/SGB/2003/13, 9 octubre 2003.

posibles víctimas. El Estatuto de la Corte Penal Internacional incorpora en sus artículos 7 y 8<sup>456</sup> a la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable. Deja además abierta la puerta a otro tipo posible de conductas a ser consideradas como crímenes de lesa humanidad, al incluir el apartado k), que incorpora también a *otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física*. Posteriormente, entre todos estos tipos, describe de forma específica, lo que puede entenderse como “embarazo forzado”.

En el artículo 7, la violación puede ser considerada como “crimen de lesa humanidad” si se dan las circunstancias para ello, que implican, por un lado, *se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil* y, por otro, *con conocimiento de dicho*

---

<sup>456</sup> A/CONF.183/9: Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998. Este texto fue enmendado por los *procès verbaux* de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. Las enmiendas al artículo 8 reproducen el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-6, en tanto que las enmiendas a los artículos 8 *bis*, 15 *bis* y 15 *ter* reflejan el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-8; ambas notificaciones del depositario tienen la fecha 29 de noviembre de 2010;

Art. 7.1 g): “A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;

Art. 7.1.k): Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física;”

Art. 7.2 f): “Por “embarazo forzado” se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del Derecho Internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo;”

Art. 7.3: 3. “A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término “género” se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término “género” no tendrá más acepción que la que antecede;”

Art. 8.1: “La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.”

Art. 8.2.b): “A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”: xxii) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra;”

Art. 8.2.e): “e) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de Derecho Internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:

vi) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra;”

*ataque*. En relación con el primer aspecto, el propio artículo trata de definir lo que constituye tal tipo de ataque, que precisa para ello *una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una Organización de cometer ese ataque o para promover esa política*.

Un elemento interesante por lo novedoso en este Estatuto es que *se entenderá que el término “género” se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad*<sup>457</sup>. Sin duda esta es una apreciación relevante, dado que incorpora el punto de vista de género e, indirectamente, la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” a la interpretación de estos posibles delitos.

El artículo 8<sup>458</sup>, por su parte, se dedica a los “crímenes de guerra”, estableciendo primeramente que la Corte Penal tendrá *competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes*. A continuación, clarifica lo que entiende por “crímenes de guerra”, para lo cual distingue por un lado entre aquellas *infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949*, enumerando posteriormente 8 conductas; y, por otro, *Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de Derecho Internacional*, especificando 26 conductas e incorporando la violación, algo que el Derecho Humanitario Internacional no había hecho.

En el artículo 8b) viii<sup>459</sup> establece claramente como crimen de guerra el *cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra*. Es una formulación idéntica al artículo 7, salvo la referencia a los Convenios de Ginebra, que es específica de los crímenes de guerra. De esta forma, este delito queda consagrado por primera vez en un tratado internacional,

---

<sup>457</sup> Ibidem, art. 7.3.

<sup>458</sup> Ibidem, art. 8.

<sup>459</sup> Ibidem art. 8b) viii.

de una manera contemporánea y protegiendo bienes jurídicos más acorde con el enfoque de género y no con la visión del Derecho Internacional Humanitario, que relacionaba este tipo de delitos con el honor. Por último y no por ello menos relevante, el artículo 8c) y 8e) hacen referencia a los conflictos armados no internacionales, lo que implica terminar finalmente con la distinción entre estos y los conflictos internacionales, dado que la violación también es reconocida como un crimen de guerra en el artículo 8e) vi<sup>460</sup>.

A la vista de estos tipos penales, cabría preguntarse de qué forma estos pueden ser aplicados a los integrantes de las operaciones de mantenimiento de la paz en caso de explotación y abuso sexual, teniendo siempre en cuenta que la Corte Penal es la última instancia que acudir, dado que ésta parte siempre del principio de complementariedad de los estados, que son los primeros que han de enjuiciar estas conductas. Pero, como ya hemos visto, éstas no han tenido mucho éxito dentro de los tribunales nacionales, donde se conocen muy pocas sentencias condenatorias y, en general, una ausencia de casuística, a pesar de que las alegaciones que se reciben por parte de las Naciones Unidas sean mucho más abundantes.

Sin ánimo de ser exhaustivos, simplemente queremos apuntar algunas posibilidades que podrían explorarse por parte de la Corte Penal si, en su caso, decidieran iniciar procedimientos de investigación en un futuro, aunque, a día de hoy, esto parece una meta lejana. Esta alegación la realizamos en base al caso de Jean Pierre Bemba, ex – vicepresidente de la República Democrática del Congo juzgado por la Corte Penal<sup>461</sup> por crímenes de lesa humanidad y por crímenes de guerra, entre los que se encontraban por primera vez en la historia de la Corte, crímenes de violación y violencia sexual. Tras diez años en custodia en La Haya, fue condenado a 18 años de prisión por el Tribunal de Primera Instancia por no haber impedido que la milicia que dirigía cometiera los crímenes mencionados en la República Centroafricana entre 2002 y 2003, en el contexto del conflicto allí existente<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup> Ibidem, art. 8e) vi.

<sup>461</sup> *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, CC-01/05-01/08-3343, ICC-01/05-01/08-3637.

<sup>462</sup> Para una visión crítica de este caso, consultar a QUESADA ALCALÁ, C., “La labor de la Corte Penal Internacional sometida a revisión: sentencia de apelación en el caso Jean-Pierre Bemba Gombo de 8 de junio de 2018”, en *Crónica de Derecho Internacional Público, Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 36, diciembre 2018, pp. 2-10.



Pero, dos años más tarde, en 2018, el Tribunal de Apelaciones de la Corte Penal sentenció<sup>463</sup> por mayoría de los cinco jueces, que tal atribución de responsabilidades era excesiva en base a las pruebas y alegaciones presentadas, estableciendo que el Tribunal de Primera Instancia no había considerado las limitaciones que Bemba tenía para ejercer el control sobre sus tropas, al ser un “comandante remoto” y que se enfrentaba a “dificultades logísticas” ya que las tropas operaban en un país extranjero. Además, muchas de las víctimas que testificaron ante la Corte no lo eran de los actos perpetrados precisamente por las tropas bajo responsabilidad del acusado.

La Corte Penal ha sido criticada por este caso<sup>464</sup>, dado que estos conceptos que se han aplicado no responden claramente a ningún precedente anterior. Además, esta línea de argumentación puede contravenir por un lado el espíritu del artículo 28 del Estatuto de la Corte. Por parte de la doctrina española, reproducimos el análisis de QUESADA ALCALÁ, que considera que la decisión tomada por la Sala de Apelaciones *impone un rigor en cuanto a las pruebas materiales y circunstanciales que puede ser calificada por nosotros de excesivo, a la luz de las características de los crímenes competencia de la Corte*. No hemos de olvidar que hubo dos opiniones disidentes y que esta decisión se adoptó por mayoría y no por unanimidad. La misma autora esperaría de la Corte Penal Internacional que en un futuro pudiera combinar el *rigor y el respeto al derecho al debido proceso con una búsqueda ardiente de la verdad y la lucha contra la impunidad*.

Este análisis coincide con el de las víctimas de los crímenes imputados a Bemba, las cuales consideran que la sentencia de la Sala de Apelaciones de la CPI no responde en absoluto a sus expectativas ya que con este fallo no sería posible obtener ningún tipo de reparación ni a nivel

---

<sup>463</sup> *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision on the appeals of the Prosecutor and Mr Jean-Pierre Bemba Gombo against the decision of Trial Chamber III of 21 June 2016 entitled “Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute”, 8 junio 2018.

<sup>464</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos sobre los comentarios jurídicos de este caso, citamos un comentario reciente realizado por FOKA TAFFO, F., “Analysis of Jean-Pierre Bemba’s Acquittal by the International Criminal Court”, *Conflict Trends*, 2018/3, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, <https://www.accord.org.za/conflict-trends/analysis-of-jean-pierre-bembas-acquittal-by-the-international-criminal-court/>, consultada en mayo 2019.

internacional ni nacional. Y así ha sido interpretado por una gran parte de las asociaciones de derechos humanos y de protección de las víctimas<sup>465</sup>.

La República Centroafricana dispone en la actualidad de un Tribunal “híbrido”, modelado siguiendo el Estatuto de Roma y cuyo Fiscal General ha anunciado recientemente la estrategia que seguirá para enjuiciar a los posibles culpables, optando por los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra e incluso genocidio, como las líneas principales<sup>466</sup>. Sin duda esto presentará muchos desafíos para los miles de víctimas que han padecido los efectos de un conflicto ya demasiado largo, pero quizá también pueda ser una oportunidad para juzgar estas conductas que han quedado impunes por parte de los contingentes armados de la Operación de Mantenimiento de la Paz allí presente o de las tropas bajo la “no responsabilidad” de Jean Pierre Bemba.

Algunos autores explican la dificultad de que sean perseguidas, debido en parte, a una valoración de las Naciones Unidas que no se realiza desde la perspectiva de los Derechos Humanos, sino desde la meramente administrativa; según esta última, las Naciones Unidas adoptan una aptitud distante frente a hechos que constituyen violaciones graves de Derechos Humanos, obviando su obligación de proteger a las víctimas, investigar, denunciar y seguir de cerca las violaciones de los derechos humanos y adoptar medidas para exigir responsabilidades a los autores<sup>467</sup>.

Sin duda, este precedente nos muestra las dificultades que tendría una posible inculpación de los integrantes de las operaciones de mantenimiento de la paz ante la Corte Penal. Pero también señala las posibles oportunidades que ésta presenta dado que la violación ha sido considerada como un

---

<sup>465</sup> WORLD WIDE MOVEMENT FOR HUMAN RIGHTS, *The Bemba Case: Heavily criticised, the ICC must maintain victims' legal representation as the establishment of assistance programmes for victims is awaited*, 1 October 2018.

<https://www.fidh.org/en/region/Africa/central-african-republic/the-bemba-case-heavily-criticised-the-icc-must-maintain-victims-legal>, consultada en mayo 2019.

<sup>466</sup> LABUDA, P. “‘Open for Business’: The Special Criminal Court Launches Investigations in the Central African Republic”, *EJIL TALK, Blog of the European Journal of International Law*, February 8, 2019. <https://www.ejiltalk.org/open-for-business-the-special-criminal-court-launches-investigations-in-the-central-african-republic/>, consultado en mayo 2019.

<sup>467</sup> GENOVESE, S., “Prosecuting U.N. Peacekeepers for Sexual and Gender-Based Violence in the Central African Republic”, *Brooklyn Journal of International Law*, Volume 43, Issue 2, Article 12, 6-1-2018.

crimen de guerra y esa elaboración jurisprudencial del caso podría seguir siendo desarrollada. El tiempo dirá.

## 2. Evolución de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz: una base jurídica de actuación

Hasta ahora hemos analizado los instrumentos jurídicos internacionales dentro del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los DDHH que se aplican a las OMP de las Naciones Unidas, con sus distintas problemáticas.

En este segundo apartado de este Capítulo, procederemos a analizar los mandatos de las OMP, tanto de aquellas ya finalizadas, como las que se encuentran en curso. El objetivo de este análisis es tratar de ver de qué forma la promoción y la protección de los Derechos Humanos además de las cuestiones de género han logrado ser introducidas en los mandatos de las OMP. Es cierto que su incorporación o no al mandato nada dice sobre su implementación efectiva -ella depende también de cuestiones tan relevantes como el presupuesto, el contingente militar posible, etc.-, pero como documento jurídico que conforma la legalidad de las OMP y establece las competencias que éstas detentan, es preciso saber hasta qué punto estas cuestiones son de relevancia para las OMP y se ven reflejadas en estos o no.

Cada mandato es en sí mismo un documento adaptado a las propias realidades que trata de abordar, con lo que, si bien hay una forma definida, es preciso interpretarlos desde su individualidad. Los mandatos se incluyen en resoluciones del Consejo de Seguridad y han de ser aprobados por unanimidad<sup>468</sup>. En el anterior capítulo hemos podido ver cómo los Derechos Humanos y las cuestiones de género han sido paulatinamente incorporados a las operaciones de mantenimiento de la paz de finales del siglo XX y a las del siglo XXI hasta convertirse, al menos en papel, en uno de los componentes clave. En éste, observaremos de qué forma estos mandatos lo han hecho.

Una situación grave en materia de Derechos Humanos se convierte, como ya se había puesto de relieve en el anterior capítulo, en una base de una posible operación de mantenimiento de la paz.

---

<sup>468</sup> <https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping>, consultado en enero 2019.

De hecho, antes de que ésta pueda ser orquestada, es necesario que el Consejo de Seguridad haya declarado la situación en el Estado concreto como una amenaza para la paz y la seguridad<sup>469</sup>.

Podríamos preguntarnos si se ha podido observar un aumento del número de resoluciones del CS autorizando OMP en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en la última década. La respuesta es que se puede apreciar en la Fig. 3, una tendencia claramente al crecimiento sostenido en el tiempo. Esto se traduce en que, a pesar de que se pueden observar periodos de descenso e incluso de una reducción notable de este tipo de resoluciones, es claro que el Consejo de Seguridad ha utilizado de manera cada vez más frecuente los instrumentos que le concede el Capítulo VII para tratar de solucionar problemas que afectan a la paz y a la seguridad internacional.

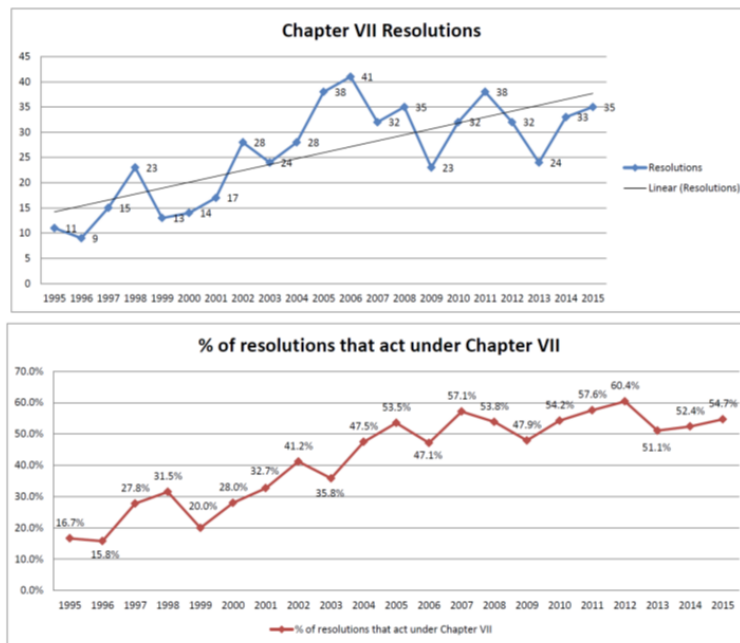


Fig. 3. Número y porcentaje de resoluciones bajo el Capítulo VII de la Carta de NNUU 1995-2015. Fuente: Página web DPKO.

No todas estas resoluciones se refieren a operaciones de mantenimiento de la paz, ya que el Capítulo VII de la Carta también incluye otras medidas, específicamente las del artículo 41, en las que se incluyen también posibles misiones políticas<sup>470</sup>. En definitiva, se constata que

<sup>469</sup> Actas de la práctica del Consejo de Seguridad, 1996-1999. P. 1147.

“During the period under review, the Security Council did not invoke Article 42 explicitly in any of its decisions. The Council did, however, adopt several resolutions by which it called upon States to use all “necessary measures” or “necessary means” to enforce its demands related to the maintenance or restoration of peace and security, which are therefore relevant to the interpretation of Article 42. In all the resolutions, determination under Article 39 of a threat to the peace provided the basis for the application of measures contained in Article 42”.

<sup>470</sup> Carta de las Naciones Unidas, artículo 41:

especialmente en la última década se ha estabilizado el número de resoluciones relacionadas con el Capítulo VII, estando entre 32 y 38 anuales, quienes suponen un aumento considerable de la utilización de este instrumento en la última década en relación con la década anterior, 1995-2005.

Las razones para este aumento y estabilización pueden ser varias e intentaremos apuntar algunas de ellas. Por un lado, tras la primera década de operaciones una vez caído el Muro de Berlín, las Naciones Unidas se encontraban en el año 2005 más capacitadas para desplegar misiones de paz. Sin embargo, lo que nos interesa principalmente, es ver si este aumento del número de resoluciones se corresponde también con un incremento de mandatos que incluyan los Derechos Humanos y los componentes de género.

Los mandatos deberían ser “claros, factibles y acorde al Derecho Internacional”, como <sup>471</sup> recogió la Agenda para la Paz, donde se formulaban los principios que habrían de orientar a las nuevas operaciones multidisciplinarias. Hasta el final del siglo XX, los DDHH o las cuestiones de género no eran la parte fundamental de ningún mandato de las operaciones denominadas clásicas de mantenimiento de la paz. Sin embargo, se puede observar cómo de no existir, pasan paulatinamente a ser incorporados al menos en los párrafos introductorios para finalmente ser parte también de los mandatos mismos, en ocasiones, como una parte relevante de las tareas a tener en cuenta o, si no, de manera transversal en todas las operaciones existentes. A continuación, estudiaremos de qué forma esto ha sucedido.

---

“El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.”

<sup>471</sup> MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A. “Los mandatos de mantenimiento de la paz y la protección de los derechos fundamentales en el siglo XXI”, *Dikaion*, n.17, Chia, Colombia, 2008, pp. 245-264.

## 2.1.Los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz finalizadas

Se ha llevado a cabo principalmente un análisis de los mandatos y sus respectivas extensiones de las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas a partir del año 1995 y que ya finalizaron, teniendo como fecha final de análisis diciembre de 2018. Se pueden observar algunas tendencias que nos permiten adivinar la evolución y transformación que las operaciones de mantenimiento de la paz van experimentando en el tiempo, como hemos descrito de manera teórica en el Capítulo I de este trabajo.

Es preciso constatar que los Derechos Humanos, al menos de una forma indirecta o como principios generales del Derecho Internacional, siempre han formado parte de las actividades de mantenimiento de la paz. En las próximas páginas podremos observar las distintas formas que los mandatos de las operaciones autorizadas bajo el Capítulo VII de la Carta han considerado más apropiadas para introducir el trabajo en Derechos Humanos como parte integrante.

Primeramente, haremos una referencia a aquellos mandatos “iniciales” o que originan una operación de paz. En ellos, dividiremos aquellos que incluyen los Derechos Humanos de aquellos que no lo hacen, tratando de analizar las causas de ello. En un segundo lugar, consideraremos aquellos que sí incluyen a los Derechos Humanos y a las cuestiones de género, deteniéndonos en el mandato de la misión en Sierra Leona, por ser el primero en el que las cuestiones relacionadas con la protección de civiles y los Derechos Humanos se insertan en la parte programática del mandato. Finalmente, comentaremos la relevancia de las resoluciones que extienden los mandatos, ya que se podrá observar cómo se va concretando la actividad a realizar por cada operación.

En relación con los mandatos iniciales, con esta denominación nos referimos al mandato que establece la operación de paz, el originario. En ocasiones, la misión se constituye sobre una misión política anterior, como en el caso de Liberia; en otras, simplemente responde a un Acuerdo de Paz y a la necesidad de crear una operación para facilitar su ejecución. Estos mandatos se pueden ir modificando a medida que se van cumpliendo o no los objetivos para los que la operación fue inicialmente diseñada.

Esta *modus operandi* ha servido para que los DDHH, a menudo no presentes de forma concreta en los mandatos iniciales, se hayan incorporado en ocasiones posteriormente a dicho mandato. No

obstante, es preciso anunciar que, dentro de los mandatos iniciales, se pueden encontrar aquellos sin referencia alguna a los DDHH, otros con referencias genéricas y aquellos que incorporan los DDHH como parte de su mandato de forma específica.

A continuación, desarrollaremos esta tipología, que se corresponde en muchos aspectos con la evolución que han tenido las operaciones de mantenimiento de la paz, que han pasado de meras misiones de vigilancia de fronteras o cumplimiento de acuerdos de paz a convertirse en operaciones multidimensionales, donde los DDHH tienen, al menos teóricamente, un papel relevante.

#### 2.1.1. Mandatos iniciales sin perspectiva aparente de Derechos Humanos o de género

Los DDHH y las cuestiones de género no constituyen un elemento clave de algunos de los mandatos de las OMP analizadas desde el año 1995 y ya finalizadas. En estos casos, esto se corresponde con OMP de corte más clásico, con tareas de observación o vigilancia fronteriza, desarme y similares. Un ejemplo sería la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Prevlaka, un brazo de la Misión en Bosnia-Herzegovina, que no parece estar integrada en el trabajo genérico de la misión, no existiendo tampoco un mandato claro en materia de DDHH<sup>472</sup>. Su cometido era la vigilancia de una zona fronteriza en el sur de Croacia y en la frontera con Serbia, cerca de Dubrovnik, disputada entre ambos países. Fue una misión relativamente larga, de seis años, que logró mantener el equilibrio en la zona sin demasiados efectivos.

De la misma forma sucede con la Misión de Apoyo de las NNUU en Haití, que reforzaba los logros obtenidos por la anterior misión en materia de profesionalización de la policía haitiana, sin hacer referencia explícita a los temas de DDHH, aunque la creación de una policía efectiva y capaz de proteger a una nueva democracia ha de incorporar principios básicos de los DDHH en su trabajo. No obstante, no se mencionan expresamente<sup>473</sup>.

---

<sup>472</sup> S/RES/1038 (1996), 15 enero 1996.

<sup>473</sup> S/RES/1063 (1996) de 28 de junio de 1996. Asimismo, hemos de tener en cuenta que de forma paralela a esta misión se creó una misión civil, no de mantenimiento de la paz, que sería la encargada de asumir las tareas específicas

Asimismo, en Guatemala, donde se creó un grupo anexo a la misión civil, MINUGUA, que ya tenía un componente expreso de Derechos Humanos. Este grupo tenía como misión llevar a cabo la verificación de los Acuerdos de Paz acordados, pero no se mencionaban los DDHH, que parecían ser responsabilidad de tipo político y no de la OMP<sup>474</sup>.

También responde a este modelo clásico la Misión de las NNUU en la República Centroafricana creada para monitorizar los Acuerdos de Bangui con tareas clásicas de mantenimiento de la paz, con un componente militar y también policial, con una misión a medio plazo de supervisar elecciones. No se menciona en ningún aspecto los Derechos Humanos o las cuestiones de género.

De los mandatos analizados se deriva que no parece existir una estrategia clara en cómo han de integrarse los aspectos de Derechos Humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz. En el año 2011, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (en adelante DPKO, siglas en inglés, *Department of Peacekeeping Operations*) elaboró un documento que trazaba las líneas generales de integración de los Derechos Humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz en terreno, con la intención de elaborar unas directrices para incorporar el trabajo a realizar en materia de Derechos Humanos en una OMP, como ya hemos analizado en el Capítulo I de este trabajo<sup>475</sup>.

Además de los mandatos, el Secretario General (SG en adelante) de las Naciones Unidas (NN.UU. en adelante) elabora los informes correspondientes al desarrollo de cada operación de paz con la periodicidad habitual cuatrimestral -aunque ésta varía dependiendo de las OMP. En todos los informes del SG sobre las misiones analizados hasta ahora, existen apartados relativos a

---

en materia de DDHH, como reconoce ESCOBAR FERNÁNDEZ, C., “Paz y DDHH: una nueva dimensión de las operaciones de mantenimiento de la paz”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1996, pps. 7-48.

<sup>474</sup> El mandato de esta OMP se encuentra en la S/RES/1094 (1997), de 20 de enero de 1997 y establece que: “1. Decide, de conformidad con las recomendaciones que se formulan en el informe del Secretario General de fecha 17 de diciembre de 1996, autorizar, por un período de tres meses, el despliegue de un grupo anexo a la MINUGUA, dotado de 155 observadores militares y del personal médico necesario, para verificar el Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, y pide al Secretario General que le notifique con una antelación mínima de dos semanas respecto del comienzo de la operación.”

<sup>475</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, *Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, Ref. 2011.20, Policy 1, 11 septiembre 2011. Para ver el análisis de esta Política, remitirse al Capítulo I, Epígrafe 4.4.1. Política de “Derechos Humanos en Misiones Políticas y Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas” (septiembre 2011).



actividades de DDHH, que no se corresponden con las imprecisiones o vaguedades de los mandatos originales. En este sentido, se puede observar la relevancia de estos informes, que desvelan el trabajo de las divisiones de DDHH, no reflejado en estos mandatos. Así, se pueden asimilar los DDHH a un río oculto que fluye bajo el mandato original y que se ve reflejado en el desarrollo de éste a través de los informes periódicos del SG al Consejo de Seguridad sobre cada una de las OMP.

Se puede concluir de este análisis, que de las OMP analizadas, aunque no hayan incorporado de manera expresa los DDHH o las cuestiones de género en sus mandatos, estos formaban parte de la propia actividad operacional. Simplemente, no son partes principales del mandato y no se les concedía esa relevancia expresa en él, aunque si se consideraban como elementos de la OMP en conjunto. Esto rebela que no existe una “estrategia genérica” en materia de DDHH, género y OMP, concretándose cada operación acorde a las necesidades.

#### 2.1.2. Mandatos con referencias a los Derechos Humanos y a las cuestiones de género

En este apartado hemos analizado también los mandatos y las extensiones consiguientes de las OMP iniciadas a partir del 1995 y que ya se encuentran finalizadas a fecha de diciembre de 2018, periodo de nuestra investigación. La metodología consiste en dirimir entre las referencias genéricas a los DDHH y aquellas expresas o concretas que se realizan en los mandatos iniciales de las OMP. Las extensiones de los mandatos y de qué forma los DDHH y las cuestiones de género se insertan en ellos serán tratados en un epígrafe más adelante.

Por referencias genéricas entendemos aquellos párrafos de la resolución del Consejo de Seguridad que incluye el mandato de cada OMP en los que se mencionan “los Derechos Humanos” o “las normas internacionales de DDHH” o bien tareas relacionadas con el cumplimiento de los Derechos Humanos pero que no forman parte integral del mandato. Este tipo de referencias se encuentran repartidas en la parte introductoria de las resoluciones del Consejo de Seguridad o bien, una vez establecido el mandato, se insertan a continuación. En contraposición, las referencias expresas a los Derechos Humanos son aquellas que principalmente forman parte del mandato de la OMP,

parte operativa de la resolución del Consejo de Seguridad, y se hacen constar de manera explícita en él.

En relación con las cuestiones de género, el análisis se basa en tratar de identificar los aspectos que comprende la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en relación con el trabajo en el conflicto y el postconflicto, que es el momento en el que las OMP intervienen.

Del análisis realizado, es preciso resaltar el cambio relevante que se ha dado en relación con la inclusión de los DDHH como componentes de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz a partir del año 1998. Si bien desde 1995 -y anteriormente se puede afirmar que también- hasta 1998 solo el 23% de las operaciones finalizadas incluían los DDHH de forma expresa en su mandato original, esta proporción se altera sustancialmente desde 1998; así, a partir de este año, el 82% de dichas operaciones, incluía los DDHH de forma expresa en los mandatos.

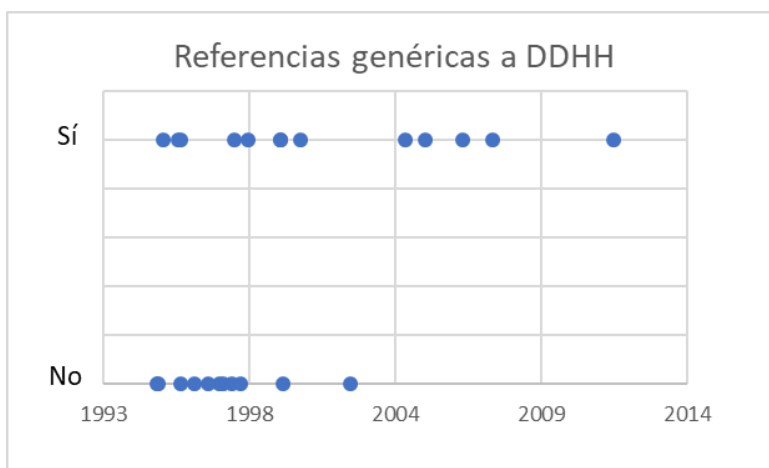


**Fig. 4.** Relación entre las OMP que poseen y carecen de mandato expreso de DDHH en las OMP finalizadas<sup>476</sup> anteriores y posteriores a 1998. Fuente: elaboración propia a partir de los mandatos originales de las OMP.

<sup>476</sup> UNAVEM III: S/RES/1118 (1997), 30 de junio de 1997. UNMIBH (Bosnia&Herzegovina): S/RES/1035 (1995), 21 diciembre 1995. UNTAES (Eslavonia Oriental, Baranja y Srijen Occidental): S/RES/1037 (1996), 15 de enero de 1996. UNMOP (Prevlaka): UNSMIH (Misión de apoyo Haití): S/RES/1063 (1996), 28 de junio de 1996. MINUGUA (Guatemala): S/RES/1094 (1997), 20 enero 1997. MONUA (Angola): S/RES/1118 (1997), 30 junio 1997; UNTMIH (Haití): S/RES/1123 (1997), de 30 de julio de 1997. MIPONUH (Misión de Policía en Haití): S/RES/1141 (1997), 28 de noviembre de 1997. UNCPSG: S/RES/1145 (1997), 19 diciembre 1997; MINURCA (República Centroafricana): S/RES/1159 (1998), 27 de marzo de 1998; UNOMSIL (Sierra Leona): S/RES/1181 (1998), 13 julio 1998. UNAMSIL (Sierra Leona): S/RES/1270 (1999), 22 de octubre de 1999. UNTAET (Timor Este): S/RES/1272 (1999), 25 de octubre de 1999. MONUC (República Democrática del Congo): S/RES/1291 (2000), 24 de febrero de 2000. UNMEE (Etiopía y Eritrea): S/RES/1320 (2000), 15 de septiembre de 2000. UNMISSET (Timor Este): S/RES/1410 (2002), 17 mayo 2002; MINUCI, S/RES/1479 (2003), 17 mayo 2003; UNMIL, S/RES/1509 (2003), 19 septiembre 2003; UNOCI, S/RES/1528 (2004), 27 febrero 2004; MINUSTAH, S/RES/1542 (2004), 30 abril 2004; ONUB, S/RES/1545 (2004), 21 mayo 2004; UNMIS, S/RES/1590 (2005), 24 marzo 2005; UNMIT, S/RES/1704 (2006), 25 agosto 2005; MINURCAT, S/RES/1778 (2007), 25 septiembre 2007; UNSMIS, S/RES/2043 (2012), 21 abril 2012.

Una de las causas de este cambio sustancial, es la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz, que se puede observar en el Capítulo I de este trabajo<sup>477</sup>. Fundamentalmente, éstas se convierten en operaciones multidimensionales donde paz, seguridad y Derechos Humanos son indisociables. Los mandatos reflejan esta evolución que trata de adaptarse a las realidades de los nuevos conflictos y a una “humanización” del Derecho Internacional, permitiendo que la protección de civiles pase a formar parte del acervo de los mandatos del Consejo de Seguridad. Los Derechos Humanos son consecuentemente un factor de primera relevancia para la consecución de estos objetivos.

Se puede observar en la Fig. 5 que desde el año 1995 hasta 1999, último año en el que comenzó una operación de paz multidimensional -exactamente MINUSCA-, las referencias genéricas se encuentran ausentes o son escasas<sup>478</sup>. Sin embargo, a partir del año 1999, este patrón se invierte, con un 100% de las OMP desde el año 2001 que incluyen referencias genéricas a los DDHH, garantizando una presencia casi constante o en la casi totalidad de los mandatos.



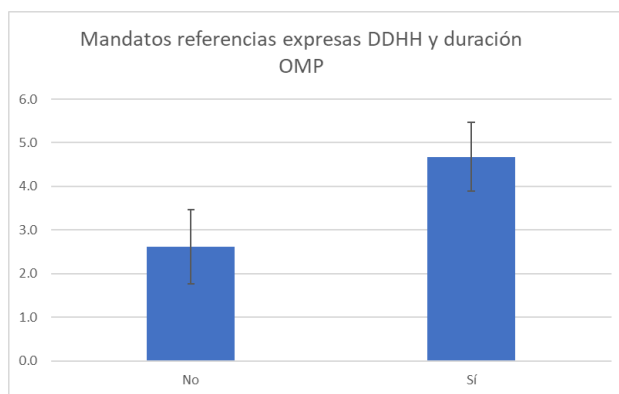
**Fig. 5.** Referencias genéricas a DDHH en los mandatos de las OMP finalizadas 1995-2012. Fuente: Elaboración propia a partir de los mandatos de las OMP finalizadas<sup>479</sup>.

<sup>477</sup> Se puede considerar todo el Capítulo I, dado que se analiza la evolución de la inclusión de las cuestiones de Derechos Humanos y de género. La evolución más genérica, el en Epígrafe 3.

<sup>478</sup> La tabla se ha elaborado siguiendo la siguiente escala: los mandatos iniciales que tengan referencias genéricas a los DDHH o a las cuestiones de género, se les ha otorgado un valor de (1); aquellos mandatos iniciales sin referencia alguna a los DDHH o a las cuestiones de género, se les ha otorgado un valor de (0).

<sup>479</sup> Ver nota 476. Son los mismos mandatos los que han servido para la elaboración de esta gráfica.

Por otra parte, también puede verse en la Fig. 6 una relación interesante entre los mandatos que incluyen referencias expresas a los DDHH y la duración media de las operaciones de mantenimiento de la paz. En principio, a mayor duración de las operaciones de mantenimiento de la paz mayor es la probabilidad de que los mandatos incorporen referencias expresas en relación con los DDHH. Esto puede implicar que estas operaciones presentaban en inicio un mayor grado de complejidad que otras y que los DDHH ya se vislumbraban como un elemento fundamental a tener en cuenta.



**Fig. 6.** Duración promedio en años ( $\pm$  error típico) de las OMP con referencias expresas a DDHH en los mandatos. Fuente: Elaboración propia a partir de los mandatos originales de las operaciones de mantenimiento de la paz finalizadas.<sup>480</sup>

Otro aspecto que señalar concierne a las cuestiones de género, las cuales no se hacen explícitas en los mandatos hasta la misión de Sierra Leona, específicamente en la resolución del año 2001 que extiende el mandato de la Misión de Naciones Unidas presente desde el año 1999. En ella<sup>481</sup>, por

<sup>480</sup> Ibidem. Los mandatos utilizados son los mencionados en la nota anterior. Para elaborar esta gráfica, se ha partido de la duración en días de cada una de las OMP, incluyendo las que se iniciaron en 1995 y que ya se encuentran concluidas a fecha de diciembre de 2018, año en el que hemos concluido nuestra investigación. Este dato se encuentra reflejado en el eje de la izquierda. El eje de la derecha corresponde por un lado a aquellas OMP que incluyen referencias expresas a los DDHH en el mandato inicial, con la variable (1) y, por otro, a las que no las incluyen, con la variable (0).

<sup>481</sup> S/RES/1370 (2001) de 18 de septiembre de 2001. Párrafo 4: “Expresa su constante y honda preocupación por los informes sobre violaciones de los Derechos Humanos y ataques cometidos por el FRU, las Fuerzas de Defensa Civil (FDC) y otros grupos y particulares armados, contra la población civil, en particular la violación generalizada de los Derechos Humanos de las mujeres y los niños, inclusive la violación sexual, exige que estos actos cesen inmediatamente y pide al Secretario General que asegure que se cubran todos los puestos de vigilancia de los Derechos Humanos en la UNAMSIL a fin de abordar las preocupaciones planteadas en los párrafos 40 a 43 del informe del Secretario General”.

primera vez consta en una resolución que renueva un mandato de una misión de paz una referencia explícita a los Derechos Humanos de las mujeres y también a la violación sexual.

Además de exigir a las partes en conflicto el cese de las violaciones de Derechos Humanos de mujeres y de niños, exige que estos actos cesen inmediatamente y pide al Secretario General que asegure que *se cubran todos los puestos de vigilancia de los Derechos Humanos en la UNAMSIL*. Se observa aquí la unión entre las cuestiones de DDHH y de género, que no siempre puede apreciarse en los mandatos, los cuales de forma habitual dedican distintos párrafos a cada una de estas cuestiones.

Esta relación entre los DDHH y las cuestiones de género no ha tenido la misma evolución. En principio, tanto las cuestiones relativas a los DDHH como al género se encontraban ausentes de forma expresa de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, como acabamos de apreciar. A medida que se iban incorporando los DDHH a los mandatos también se puede observar la inclusión de algunas temáticas relacionadas con el género, dada la aprobación de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” incluida en la Resolución 1325 y siguientes. Pero, a día de hoy, se puede observar en la Fig. 7 cómo en las operaciones acabadas la incorporación de los DDHH a los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz es mucho mayor que la de las cuestiones de género<sup>482</sup>.

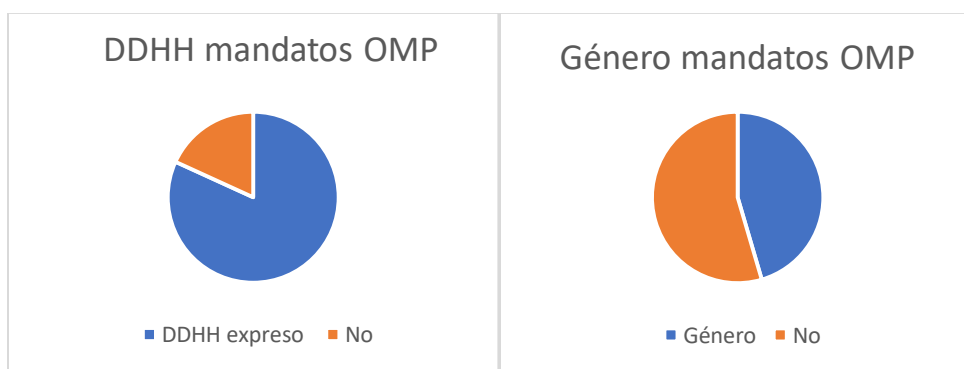


Fig. 7. Relación entre las OMP que poseen y carecen de mandato expreso de DDHH y en cuestiones de género en las OMP finalizadas.

<sup>482</sup> Para la realización de los gráficos se tomó como fecha de referencia las operaciones desde 1998, el primer mandato en DDHH. A pesar de que la primera referencia a cuestiones de género comienza en 2001, esta diferencia no implica una diferencia sustancial en cuanto al argumento que se defiende, la relevancia “relativamente menor” de las cuestiones de género en relación con los DDHH en las operaciones de mantenimiento de la paz actuales.

Si bien podemos observar que hasta comienzos del presente siglo no hay referencias claras y sistemáticas a las cuestiones de género en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, una vez la resolución 1325 fue aprobada va a poder observarse un aumento sustancial de las cuestiones de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque no necesariamente de manera directa en el mandato.

#### 2.1.2.1.Referencias genéricas a los Derechos Humanos: distintas tipologías

Además de estas observaciones, también hemos de considerar otros aspectos en relación a la forma en que esas referencias genéricas a los DDHH se han incluido en los mandatos iniciales de las OMP. Veremos que no hay un procedimiento ni una fórmula única y que esto responde a la necesidad, por un lado, de adaptar los mandatos a las circunstancias concretas del territorio de la OMP y, por otro, a que las cuestiones relacionadas con los DDHH en el ámbito de las OMP empezaron a cobrar relevancia a final de la década de los 90, tras las experiencias traumáticas de la ex Yugoslavia, Ruanda y Somalia.

En este sentido, una referencia tipo es la que increpa o bien al Estado anfitrión o a las dos partes en conflicto para que éstas realicen los esfuerzos necesarios para lograr el cumplimiento de los DDHH en el territorio. En ocasiones, se pueden prever mecanismos de monitorización, sin especificar de manera habitual la forma en que estos han de desarrollarse.

Esto ha podido observarse en las OMP en Croacia y en Eslavonia. En la primera, la Misión de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Paz en Croacia, se introduce en el párrafo introductorio del mandato inicial la necesidad de mejorar el cumplimiento de los DDHH<sup>484</sup>,

---

<sup>483</sup> Estos mandatos son los reflejados en la nota 476.

<sup>484</sup> En la resolución S/RES/981 (1995), 31 de marzo de 1995, queda establecido el Mandato de la Misión para la Restauración de la Confianza en Croacia: “Recognizing that major provisions of the United Nations peace-keeping plan for the Republic of Croatia (S/23280, annex III) remain to be implemented, in particular those regarding demilitarization of the areas under the control of the local Serb authorities, the return of all refugees and displaced persons to their homes, and the establishment of local police forces to carry out their duties without discrimination against persons of any nationality in order to protect the human rights of all residents, and urging the parties to agree to their implementation,

incluyendo un sistema de monitorización adecuado. Se considera que su mejora es un paso fundamental hacia la restauración de la confianza entre las partes y también, en consecuencia, hacia una paz duradera.

Asimismo, la operación de paz en Eslavonia oriental, UNTAES<sup>485</sup>, establece la conveniencia de monitorear el respeto de los Derechos Humanos por ambas partes, mencionando el término en sí. En esta operación se incluyen tareas también para el componente militar como la supervisión *del retorno voluntario y en condiciones de seguridad de los refugiados y las personas desplazadas a su lugar de origen en cooperación con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, como se dispone en el Acuerdo básico.*

En este último caso, los Derechos Humanos no forman parte del mandato de la resolución como una estructura estable de la que saldrán los distintos componentes, sino que se subsumen en la problemática de los refugiados y el trabajo que será realizado principalmente por ACNUR.

En el mandato inicial tan sólo se prevé la creación de un componente policial, que además colaborará en el trabajo a realizar con los refugiados y con los detenidos, temática que podría también relacionarse con los Derechos Humanos, pero que no se definen directamente desde esta perspectiva. Sí se mencionan los DDHH como el estándar que debe guiar este trabajo policial a realizar con los detenidos y con el regreso de los refugiados<sup>486</sup>.

---

Emphasizing that improved observance of human rights, including appropriate international monitoring thereof, is an essential step towards restoration of confidence between the parties and building a durable peace...”

<sup>485</sup> S/RES/1037 (1996), 12 enero 1996, párr. 12: “Decide que la UNTAES también observará el cumplimiento por las partes de su compromiso, expresado en el Acuerdo básico, de respetar en el más alto grado los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, promoverá una atmósfera de confianza entre los residentes locales, independientemente de su origen étnico...”

<sup>486</sup> S/RES/1037 (1996), párr.11: “Decide que, de conformidad con los objetivos y funciones expuestos en los párrafos 12 a 17 del informe del Secretario General de fecha 13 de diciembre de 1995, el componente civil de la UNTAES tendrá el siguiente mandato:

- a) Establecer una fuerza provisional de policía, definir su estructura y su tamaño, elaborar un programa de capacitación y supervisar su ejecución y vigilar el tratamiento de los delincuentes y el sistema carcelario, a la brevedad posible y con arreglo al párrafo 16 a) del informe del Secretario General;
- b) Realizar tareas relacionadas con la administración pública, con arreglo al párrafo 16 b) del informe del Secretario General;
- c) Realizar tareas relacionadas con el funcionamiento de los servicios públicos, con arreglo al párrafo 16 c) del informe del Secretario General;
- d) Facilitar el regreso de los refugiados, con arreglo al párrafo 16 e) del informe del Secretario General;
- e) Organizar elecciones, prestar asistencia para su celebración y certificar los resultados, con arreglo al párrafo 16 g) del informe del Secretario General y al párrafo 12 del Acuerdo básico; y

Una referencia genérica a los DDHH de tipo similar se dio en la operación que sucedió a la UNTAES en Eslavonia Oriental, la cual reitera en su mandato el papel preponderante del Estado croata para garantizar los Derechos Humanos de todas las poblaciones<sup>487</sup>.

Asimismo, se establece claramente la necesidad de trabajar en un marco legal capaz de integrar a los serbios de la región, así como a otras posibles minorías<sup>488</sup>. No se hace referencia posteriormente dentro del mandato específico a los DDHH, pero sí a la necesidad de que las fuerzas policiales sean capaces de observar diligencia en su trato con los desplazados. Cuando en el párrafo 13 se establece el mandato en sí de la misión, se hace de la siguiente forma:

*Decide establecer, con efecto a partir del 16 de enero de 1998, un grupo de apoyo integrado por 180 observadores de la policía civil durante un único período de hasta nueve meses con arreglo a lo recomendado por el Secretario General, para seguir supervisando la actuación de la policía croata en la región del Danubio, en particular en relación con el regreso de las personas desplazadas, de conformidad con las recomendaciones contenidas en los párrafos 38 y 39 del informe del Secretario General y en respuesta a la solicitud del Gobierno de la República de Croacia;*

La recomendación expresa del Secretario General que se menciona en este párrafo se refiere a la necesidad de supervisar el trabajo de investigación policial<sup>489</sup>, especialmente el que responde a las

---

f) Empezar las demás actividades descritas en el informe del Secretario General, incluida la prestación de asistencia para la coordinación de planes de desarrollo y reconstrucción económica de la región, y las que se describen en el párrafo 12 de la presente resolución”.

<sup>487</sup> S/RES/1145 (1997) de 19 de diciembre de 1997, párr.2: “Reitera que el Gobierno de la República de Croacia sigue teniendo la obligación, en virtud del Acuerdo básico, de respetar en el más alto grado los Derechos Humanos y las libertades fundamentales y de promover una atmósfera de confianza entre todos los residentes locales, independientemente de su origen étnico, así como de las obligaciones permanentes contraídas en virtud de las convenciones internacionales y otros acuerdos en la materia”.

<sup>488</sup> S/RES/1145 (1997) de 19 de diciembre de 1997, párr. 7: “Reafirma el derecho de todos los refugiados y las personas desplazadas procedentes de la República de Croacia a regresar a sus hogares de origen en toda la República de Croacia, acoge con beneplácito que se hayan alcanzado ciertos progresos en el regreso pacífico en ambas direcciones de todas las personas desplazadas y el regreso de los refugiados en la Región e insta al Gobierno de la República de Croacia a que elimine todas las dificultades jurídicas y de otra índole que dificultan el regreso en ambas direcciones, mediante, entre otras cosas, la solución de las cuestiones de derechos de propiedad, el establecimiento de procedimientos claros que regulen los regresos, la financiación suficiente del Concejo Municipal Mixto y de todas las actividades pertinentes de las municipalidades, la aclaración y aplicación plena de la Ley de amnistía y otras medidas que se enumeran en el informe del Secretario General”.

<sup>489</sup> S/1997/953, 4 diciembre 1997, párr. 38 y 39.



denuncias efectuadas por las personas desplazadas. Dado como está formulado el mandato, es claro que no hay referencias explícitas a los DDHH. No obstante, se puede considerar que la monitorización policial internacional en el marco de una OMP incluye elementos de DDHH (procedimientos de detención y custodia, atención a las víctimas de violencia sexual derivada del conflicto, etc.) con lo que indirectamente y de forma implícita, los DDHH forman parte del mandato de esta OMP.

Otro tipo de actuaciones recogidas indirectamente en los mandatos originarios en materia de DDHH se dirigen a la creación de instituciones democráticas dentro del territorio, entre ellas específicamente, de Derechos Humanos. Esto se corresponde principalmente con misiones que detentan funciones de administración para un naciente Estado, como fue el caso de Timor o es aún en la actualidad, el de Kosovo.

En el caso de la Misión de Administración Transicional en Timor Este, UNTAET, en el párrafo 8 se hace referencia a la necesidad de que la misión consulte y coopere con el pueblo de Timor Oriental para desempeñar su mandato y desarrollar instituciones democráticas locales, incluida una “institución independiente de Derechos Humanos para Timor Oriental”<sup>490</sup>. De nuevo observamos una referencia genérica a los DDHH fuera del mandato específico.

Este tipo de cláusulas genéricas tienen un aspecto positivo dado que, al menos, subrayan aspectos relevantes de los DDHH en resoluciones que crean OMP, concediéndoles cierta relevancia. No obstante, sería conveniente que este primer estadio “genérico” se viera superado por otro tipo de resoluciones en las que los DDHH sean considerados pilares del mandato, no mero maquillaje susceptible de convertirse en retórica dado que no forman parte del núcleo duro de la resolución.

Otro aspecto en el que se pueden encontrar referencias genéricas a los DDHH es en lo que se refiere a la formación del personal de la OMP, recomendando mediante la resolución que crea el mandato original que el personal de la misión haya recibido capacitación adecuada en DDHH. Esto ha podido observarse también en la misión en Timor Este, donde en el párrafo 15 se establece que:

---

<sup>490</sup> S/RES/1272 (1999) 25 de octubre de 1999, párr. 8. “Destaca la necesidad de que la UNTAET consulte y coopere estrechamente con el pueblo de Timor Oriental a fin de desempeñar con eficacia su mandato con miras a desarrollar las instituciones democráticas locales, incluida una institución independiente de Derechos Humanos para Timor Oriental, y a traspasar a estas instituciones sus funciones administrativas y de servicio público”.

*Subraya la importancia de incluir en la UNTAET a personal que cuente con capacitación apropiada en el Derecho Internacional humanitario, Derechos Humanos y el derecho de los refugiados, incluidas cuestiones relacionadas con los niños y el género, capacidad de negociación y comunicación, conciencia cultural y coordinación civil y militar.*<sup>491</sup>

Asimismo, la resolución hace referencia a la problemática de los refugiados, en los párrafos 11 y 12, instando al gobierno de Indonesia a que cumpla sus compromisos. Finalmente, en el párrafo 16, se hace una condena expresa a todo tipo de violencia, exhortando a que ésta tenga sus consecuencias judiciales. En este sentido, sería UNTAET la encargada de la Administración de Justicia en este primer periodo<sup>492</sup>.

Este tipo de referencias genéricas que suelen estar en los párrafos introductorios, en los que se insta a las partes a solucionar la situación grave de los Derechos Humanos siguen siendo habituales en las resoluciones que dan lugar a misiones en la primera década del siglo XXI.<sup>493</sup>

#### 2.1.2.2. Los Derechos Humanos en el centro del mandato

Hasta ahora hemos podido comprobar que los DDHH se incluyen por medio de referencias genéricas en las resoluciones del Consejo de Seguridad que alojan los mandatos de las OMP. En este apartado describiremos un paso más en la integración de las cuestiones de DDHH en el núcleo duro del mandato, formando así parte indiscutible del cometido y la función principal de la OMP.

---

<sup>491</sup> S/RES/1272 (1999) 25 de octubre de 1999, párr. 15.

<sup>492</sup> Ibidem, párr. 16: “Condena todo tipo de violencia y los actos en apoyo de la violencia en Timor Oriental, pide que cesen de inmediato y exige que los responsables de la violencia comparezcan ante la justicia”.

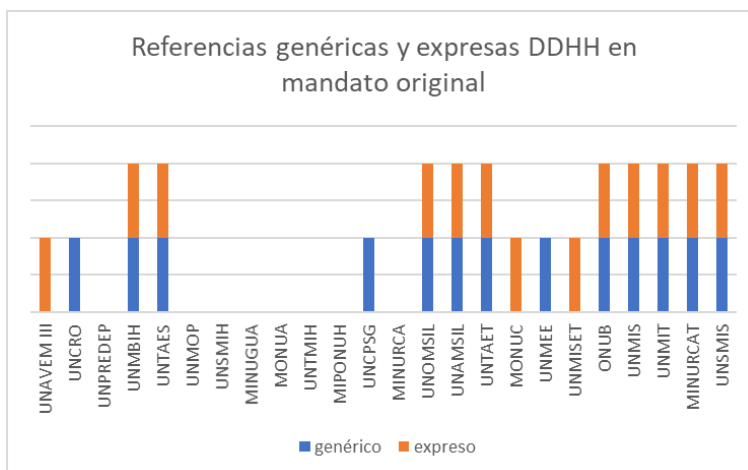
<sup>493</sup> OMP en Burundi. En el siguiente párrafo se puede observar estos elementos genéricos que mencionan a los DDHH y al Derecho Internacional humanitario, condenando su violación y reafirmando su apoyo a que se adopten medidas para poner fin a las situaciones de impunidad. S/RES/1545 (2004), 21 de mayo de 2004. Párrafos introductorios:

“Condenando todos los actos de violencia, así como las infracciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario y especialmente preocupado por el aumento de los casos de violación, incluidas las violaciones colectivas,

... Reafirmando su determinación de apoyar las medidas que adopten los burundianos para someter a la justicia a los autores de esos actos y violaciones sobre la base del Estado de derecho y poner así término a las situaciones de impunidad, e instando a las partes y a las autoridades de transición a que adopten sin demora todas las medidas necesarias con ese fin.”

Este desarrollo corresponde, como ya hemos mencionado anteriormente, a la propia evolución de las OMP que vieron en los errores de los años 90 de las OMP de Somalia, ex -Yugoslavia y Ruanda, ejemplos de masacres humanas y violaciones flagrantes de los DDHH que no deberían tener cabida cuando hay una OMP de las NNUU en el terreno.

Un aspecto a tener en cuenta y relacionado con las referencias genéricas a los DDHH que hemos analizado en el apartado anterior, es que hay una correlación entre éstas y las referencias expresas a los DDHH en el mandato original. Como se observa en la Fig. 8 en las OMP en las que hay mandatos expresas en DDHH también hay referencias genéricas dentro de la misma resolución. En la mayoría de las OMP analizadas (desde 1995 hasta las finalizadas en diciembre de 2018) se comprueba que ambas referencias se complementan, para formar un mandato contundente en materia de DDHH.



**Fig. 8.** Referencias expresas y genéricas en los mandatos de las OMP 1995-2018 ordenadas cronológicamente. Fuente: Elaboración propia a partir de los mandatos originales de las OMP 1995-2018<sup>494</sup>

Lo que sin duda fue un paso previo en una evolución, las referencias genéricas a los DDHH siguen utilizándose y se refuerzan si cabe con la incorporación de los DDHH a la parte operativa de los mandatos, convirtiéndolos así en objetivos concretos a desarrollar en las operaciones multidimensionales actuales.

<sup>494</sup> Para la elaboración de esta gráfica se tuvo en cuenta todos los mandatos analizados desde 1995 hasta 2018, este año inclusive, como constan en la nota 476.

- i. Sierra Leona, un ejemplo de los nuevos mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz

La intervención de las NNUU en Sierra Leona en materia de OMP se realizó en dos etapas: la primera corresponde a la Misión de Observadores de las NNUU en Sierra Leona, en adelante UNOMSIL, y la segunda a la Misión de las NNUU en Sierra Leona, en adelante UNAMSIL. Entre las operaciones ya finalizadas se puede observar que, a partir de UNOMSIL, julio 1998-octubre 1999, los DDHH forman parte de los mandatos de las operaciones multidimensionales de forma expresa. En consecuencia, se puede considerar a esta OMP como un hito en la introducción de los DDHH como parte de los mandatos fundacionales.

UNOMSIL se sitúa en la grave situación humanitaria en que se encontraba el país en 1998, tal y como se establece en el párrafo introductorio de la resolución del CS que aprueba su mandato<sup>495</sup>, tratando de dar respuesta a algunas problemáticas relacionadas directamente con la situación de los DDHH. En alguno de sus párrafos introductorios, además de hacer referencia a los DDHH, se puede encontrar una referencia específica a “los niños”, que no se ha encontrado en mandatos previos. Esto demuestra una sensibilización y un enfoque de DDHH ampliado.

El mandato de la OMP se divide entre las tareas conferidas a los observadores militares y, por otra parte, al equipo civil. En relación con los primeros, en el párrafo 7b de la resolución que incluye el mandato se establece que han de *7c) Ayudar a vigilar el cumplimiento del Derecho Internacional humanitario, incluso en los puntos de desarme y desmovilización, cuando las condiciones de seguridad lo permitan.*

En relación con el equipo civil, se vuelve a incluir que entre sus funciones están las de *b) Informar acerca de las violaciones del Derecho Internacional humanitario y de los Derechos Humanos en Sierra Leona y, en consulta con los organismos competentes de las Naciones Unidas, ayudar al*

---

<sup>495</sup> S/RES/1181 (1998) de 13 de julio de 1998. Párrafo introductorio: “Gravemente preocupado por la pérdida de vidas y el enorme sufrimiento que provocan los ataques rebeldes persistentes a la población de Sierra Leona, incluidos los refugiados y las personas desplazadas, y en particular por la difícil situación de los niños afectados por el conflicto”.

*Gobierno de Sierra Leona en sus esfuerzos por satisfacer las necesidades del país en materia de Derechos Humanos.*

Este mandato resulta relevante ya que es la primera vez que se hace explícita la tarea de vigilar el cumplimiento del Derecho Internacional humanitario de los Derechos Humanos, aunque las funciones de la OMP sean de tipo clásico de observación. Se introduce así entre los mandatos estudiados hasta ahora un elemento jurídico importante, la mención del Derecho Internacional Humanitario<sup>496</sup>, que ha de formar parte del contenido del mandato de la misión. No sucede así con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero esta mención es sin duda un paso en la dirección correcta y, se observará a lo largo de este capítulo, como el Derecho Internacional Humanitario sirve de referente en una gran parte de los mandatos de las OMP actuales.

Asimismo, en el párrafo 8 de la citada resolución, se hace mención del Enviado Especial y su oficina, que dirigirán la misión, con una oficina civil ampliada, desde la que se prevén actuaciones en materia de DDHH. De nuevo, se hace explícito el contenido de DDHH de la OMP en el propio mandato.

En definitiva, este mandato parece querer resolver y centralizar la falta de sistematización que se observaba hasta ahora en las resoluciones que incluían los mandatos que creaban las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>497</sup>. La consecuencia inmediata fue que en la siguiente resolución que creaba una fuerza de mantenimiento de la paz aumentada<sup>498</sup> en el territorio de Sierra Leona con el fin de afrontar el seguimiento y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, el componente de Derechos Humanos jugará un papel principal desde sus inicios.

---

<sup>496</sup> S/RES/1181 (1998) de 13 de julio de 1998, párr. 7c): “Ayudar a vigilar el cumplimiento del Derecho Internacional humanitario, incluso en los puntos de desarme y desmovilización, cuando las condiciones de seguridad lo permitan”.

<sup>497</sup> En el informe correspondiente al SG relativo a la OMP en Sierra Leona siguiente, S/1998/486, 9 junio 1998, párr. 24., se reconoce que el Representante Especial del SG encargado de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños en su visita al país propuso a la comunidad internacional que *considerara a Sierra Leona como uno de los proyectos experimentales de una respuesta más concertada y eficaz en el contexto de la consolidación de la paz posterior a un conflicto.*

Sin duda, se estaba refiriendo a las situaciones relacionadas con las cuestiones de los DDHH en un sentido amplio, que no habían recibido la atención necesaria previamente, en relación con su inclusión directa en los mandatos de forma específica y facilitando la estructura funcional necesaria.

<sup>498</sup> S/RES/1270 (1999) de 22 de octubre de 1999.

UNAMSIL se creó por medio de la resolución 1270 (1999), con un máximo de 6.000 efectivos militares, incluidos 260 observadores militares, para ayudar al Gobierno y a las partes en la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Paz de Lomé. En una primera lectura del mandato, se puede considerar que la mención a los temas de DDHH es breve y se realiza de la siguiente forma<sup>499</sup>: 8g) *Facilitar la entrega de la asistencia humanitaria; 8h) Respaldar las operaciones de los funcionarios civiles de las Naciones Unidas, incluido el Representante Especial del Secretario General y su personal, los oficiales de Derechos Humanos y los de asuntos civiles.*”

En principio, se hace una mención a la competencia de facilitar la entrega de asistencia humanitaria, que en otros mandatos no resulta tan específica. Asimismo, en el párrafo 8g), se destaca que se ha de “respaldar” las operaciones realizadas por los funcionarios civiles de las Naciones Unidas, es decir, otras partes de las Naciones Unidas, incluyendo a los oficiales de DDHH. En este sentido, parece que estos no forman parte de la OMP, cuando en la anterior la competencia en Derechos Humanos era más clara y contundente.

No obstante, el mandato en DDHH se inserta en la nueva OMP mediante el párrafo 10<sup>500</sup> de la resolución, en el que se establece que la nueva misión *se hará cargo* de los componentes y las funciones civiles y militares sustantivos de la UNOMSIL, así como de los bienes de esta, terminando el mandato de la anterior misión.

La falta de claridad en referencia al mandato en DDHH de este párrafo, se ve colmada por la introducción de un elemento nuevo en las OMP, que es el brindar la protección necesaria a los civiles que lo precisen. Esta se formula enmarcando la OMP en el Capítulo VII de la Carta y estableciendo claramente que

*...en el cumplimiento de su mandato, la UNAMSIL podrá tomar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la libertad de movimientos de su personal y, con arreglo a sus capacidades y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estén bajo*

---

<sup>499</sup>Ibidem, párr. 8g) y 8h).

<sup>500</sup> Resolución 1270 (1999), párr. 10: “10. Decide asimismo que la UNAMSIL se hará cargo de los componentes y las funciones civiles y militares sustantivos de la UNOMSIL, así como de los bienes de ésta, y con ese fin decide que el mandato de la UNOMSIL termine de inmediato al establecerse la UNAMSIL ”.

*amenaza inminente de violencia física, teniendo en cuenta las responsabilidades del Gobierno de Sierra Leona y del ECOMOG.*<sup>501</sup>

Es la primera vez que se hace una referencia explícita a la “protección de civiles”, que implica intervenir en caso de que haya una amenaza inminente de violencia física. En este sentido, este aspecto resulta una protección “paraguas” del básico derecho a la vida y a la integridad física, base de otros Derechos Humanos.

Por último, la resolución establece también que el personal de la misión debe contar con formación adecuada en el Derecho Internacional Humanitario y derecho relativo a los Derechos Humanos y los refugiados, incluyendo las disposiciones referentes a los niños y a la igualdad entre los sexos, de negociación y de comunicación, conciencia cultural y coordinación civil-militar<sup>502</sup>. Esta disposición ya se había podido observar anteriormente, aunque no en todas las misiones anteriores, pero en esta resulta una novedad el hecho de que se mencione la “igualdad entre los sexos” de forma específica, que no se había detectado anteriormente.

En definitiva, se trata de un mandato que incluye componentes de DDHH y de género de forma poco sistemática: estos se van repartiendo en diferentes párrafos de la resolución y no en el número 8, donde se encuentra el “núcleo duro” del mandato de la futura OMP. No obstante, se puede considerar también que la inclusión de la protección de civiles por primera vez en un mandato, permitiendo el uso de los medios necesarios para ello por parte de una OMP, constituye un avance hacia una mayor y radical protección de los DDHH de las poblaciones<sup>503</sup>.

---

<sup>501</sup> Resolución 1270 (1999), de 22 de octubre de 1999, párr. 14.

<sup>502</sup> Resolución 1270 (1999), de 22 de octubre de 1999, párr. 15.

<sup>503</sup> CURRAN, D., WOODHOUSE, T., “Cosmopolitan Peacekeeping and Peacebuilding in Sierra Leone: What Can Africa Contribute?” *International Affairs* 83:6, 2007, pps: 1055-1070.

ii. Derechos Humanos y formas de integración en los mandatos

Un nuevo ejemplo de operación de paz donde los DDHH fueron considerados de relevancia en el mandato inicial es la UNMISSET<sup>504</sup> en Timor Oriental, donde se establece la estructura de la misión que incorpora dos enfoques novedosos hasta ahora en las resoluciones que incluyen los mandatos de las misiones de paz: coordinadores de las cuestiones relativas al género y al VIH/SIDA y, por otra parte, una Dependencia de DDHH.

Otro aspecto importante que no ha aparecido hasta ahora es *la mención a los principios de Derechos Humanos internacionalmente aceptados*<sup>505</sup>, que serán parte integrante no solo de la formación sino también las que se refieren al fomento de la capacidad *-capacity building-* que debe realizar la misión según el párrafo 2. En este sentido, resulta singular que se haga mención de estos principios y no del “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, que le daría un valor claramente más jurídico al mandato. Se han elegido “los principios de Derechos Humanos internacionalmente aceptados” con el fin probablemente de *suavizar* los Derechos Humanos y tratar de tenerlos en cuenta desde una visión más genérica.

La continuación de esta OMP, la misión integrada de las NNUU en Timor Oriental incluye desde su resolución inicial y su primer mandato un componente específico de Derechos Humanos, que se recoge en el párrafo 4g) de la S/RES/1704 (2006), de 26 de agosto, donde se hace mención directa a los Derechos Humanos como parte integrante del mandato. La tarea de la operación de paz será la de asistir en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y de la sociedad para poder *vigilar, fomentar y proteger los Derechos Humanos*. Unido a ello se encuentran los aspectos relacionados con la promoción de la justicia y de la reconciliación, también incorporando a mujeres y niños, algo no habitual hasta la fecha.

---

<sup>504</sup> S/RES/1410 (2002), 17 de mayo de 2002, párr. 3a): “...Un componente civil integrado por una oficina del Representante Especial del Secretario General con coordinadores de las cuestiones relativas al género y al VIH/SIDA, un Grupo de Apoyo Civil integrado como máximo por 100 personas que desempeñen funciones básicas, una Dependencia de Delitos Graves y una Dependencia de Derechos Humanos”.

<sup>505</sup>Ibidem, párr. 5: “5. Decide que los principios de Derechos Humanos internacionalmente aceptados sean parte integrante de las actividades de formación y de fomento de la capacidad que ha de llevar a cabo la UNMISSET de conformidad con el párrafo 2 de la parte dispositiva de la presente resolución.”



En la misma línea que las dos citadas anteriormente, la misión del Congo iniciada en 1999 incorporaba un mandato claro en DDHH, junto con una dotación de personal asignado a esta tarea en el mandato inicial. La resolución incorporando el mandato original incluye temáticas de DDHH y de lucha contra la impunidad<sup>506</sup>. Se menciona la situación de la población vulnerable, separando las actuaciones de Derechos Humanos de la cuestión de los desplazados y refugiados, al menos en relación con el mandato. Se enmarca en una “perspectiva humanitaria”, no de reclamación y protección de derechos.

Las funciones del componente de DDHH también quedaban claramente delimitadas en el párrafo 5 de la misma resolución, algo que no había sido la práctica habitual hasta este momento. Entre ellas se encuentra el mantener enlaces con todas las partes del acuerdo de cesación del fuego para poder facilitar *el suministro de asistencia humanitaria a las personas desplazadas, los refugiados, los niños y otras personas afectadas*, además de referirse concretamente a la tarea de prestar “asistencia en la protección de los Derechos Humanos, incluidos los derechos del niño”. Se observa la referencia conjunta a los temas humanitarios y los de Derechos Humanos. En resoluciones anteriores, se podía observar que estos temas se trataban en párrafos bien diferenciados. Asimismo, también se hace referencia a la incorporación de “perspectivas de género”, específicamente relacionadas con los niños y con los jóvenes, algo tampoco habitual en los mandatos con esta formulación.

Entre estas operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos específicos en materia de DDHH situamos también a la operación de paz en Liberia, que finalizó en marzo de 2018, siendo la última

---

<sup>506</sup> SC/RES/1704 (2006), de 26 de agosto, párr.: 4e) y 4h)

“h) Facilitar la prestación de asistencia de socorro y para la recuperación y el acceso a la población necesitada de Timor, con particular atención a los sectores de la sociedad que se encuentran en una situación más vulnerable, incluidos los desplazados dentro del país y las mujeres y los niños”;

En el párrafo 4i), se establece otro aspecto relacionado con los DDHH en el mandato, la cuestión de la impunidad y de continuar con las investigaciones de las graves violaciones de DDHH-

“i) Prestar asistencia en el cumplimiento de las recomendaciones pertinentes que figuran en el informe del Secretario General sobre la justicia y la reconciliación, incluida la asistencia a la Oficina del Fiscal General de Timor-Leste, proporcionando un equipo de personal investigador experimentado, para que se reanuden las funciones de investigación de la antigua Dependencia de Delitos Graves, a fin de concluir las investigaciones de casos pendientes de violaciones graves de los Derechos Humanos cometidas en el país en 1999”.

Perspectiva de género.

“k) Incorporar perspectivas de género y relacionadas con los niños y los jóvenes en todas las políticas, programas y actividades de la Misión y, en colaboración con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, prestar apoyo a la elaboración de una estrategia nacional para promover la igualdad entre los géneros y la potenciación de la mujer.”

en terminarse. Los DDHH contaron con un papel preponderante desde su inicio, dado que junto con la asistencia humanitaria son uno de los cuatro pilares sobre los que se asienta el mandato<sup>507</sup>.

Esta es la primera de las operaciones elaboradas bajo el prisma del “enfoque integrado”<sup>508</sup>, que implica poner bajo la misma cadena de mando a las distintas estructuras de las Naciones Unidas en el país, incluyendo a la operación de paz. Para ello se contó con *Country Support Teams*, que integraban en cada uno de estos equipos desplegados en cada provincia del país las diferentes capacidades y mandatos.

El trabajo en Derechos Humanos se beneficia de este enfoque conjunto, dado que muchas de sus actividades pueden tener un impacto mayor y más duradero cuando se realizan en este tipo de contexto compartido. Aunque fuera un desarrollo “ah hoc” de la operación, supuso una novedad y quizá un camino a seguir para las siguientes operaciones.

Asimismo, en el caso de Sudán, puede observarse que el mandato expreso en materia de DDHH se establece una vez haber delimitado la relevancia de los DDHH en dos párrafos introductorios. En estos<sup>509</sup>, por un lado, se afirma la intención de que Sudan cuente con un Estado de Derecho donde los DDHH sean respetados y, por otro, se condena las violaciones de los DDHH que habían tenido lugar en el país y que seguían sucediendo a pesar de los Acuerdos de Paz.

---

<sup>507</sup> S/RES/1509 (2003), 19 septiembre 2003, párr. 3: “Apoyo a la asistencia humanitaria y en materia de Derechos Humanos:

k) Facilitar la prestación de asistencia humanitaria, incluso ayudando a establecer las condiciones de seguridad necesarias;

l) Contribuir a las iniciativas internacionales encaminadas a proteger y promover los Derechos Humanos en Liberia, con particular atención a los grupos vulnerables, incluidos los refugiados, los refugiados y desplazados internos que regresan, las mujeres, los niños y los niños soldados desmovilizados, según las posibilidades de la UNMIL y en condiciones aceptables de seguridad, cooperando estrechamente con otros organismos de las Naciones Unidas y con organizaciones conexas, organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales;

m) Velar por que la UNMIL cuente con suficiente personal, capacidad y especialización en materia de Derechos Humanos para llevar a cabo actividades de promoción, protección y vigilancia del respeto de los Derechos Humanos;

<sup>508</sup> HULL, C., *Integrated Missions-A Liberia case-study*, Suecia, FOI, agosto 2008, 76 pp.

<sup>509</sup> S/RES/1590 (2005), 24 marzo 2005. Párrafo introductorio: “Condenando enérgicamente todas las infracciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional humanitario en la región de Darfur, en particular la persistencia de la violencia contra civiles y la violencia sexual contra mujeres y niñas desde la aprobación de la resolución 1574 (2004), instando a todas las partes a que tomen todas las medidas necesarias para impedir que se cometan nuevas infracciones y expresando su determinación de que los responsables de esas infracciones sean identificados y sometidos sin demora a la acción de la justicia...”

Esta introducción sirve para posteriormente incluir los DDHH como una parte más del mandato de la operación. Así, éste incluye como en el caso de Liberia, el apoyo a las partes para que puedan consolidar el Estado de Derecho y los DDHH sean parte fundamental en él<sup>510</sup>. Esta obligación incluida en el mandato se encuentra en directa relación con la aplicación del Acuerdo de Paz, que es la primera de las cuestiones que se tratan.

Para que esto sea posible, también se prevé que *exista un componente adecuado en materia de Derechos Humanos a fin de llevar a cabo actividades de promoción, protección y supervisión de esos derechos*. Este puede considerarse como uno de los mandatos “pioneros” en incluir de forma tan concreta la necesidad de que haya un componente específico en materia de DDHH.

En otro de los apartados del mandato, se vuelve a reforzar el papel de las Naciones Unidas en este campo, afirmando que han de “contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la labor internacional para proteger y promover los Derechos Humanos en el Sudán...”<sup>511</sup>. Y, al final de la resolución, se incluye asimismo un párrafo<sup>512</sup> instando a que se aumente el número de observadores de DDHH desplegados en Darfur, reforzando de nuevo la relevancia operativa de este componente.

A modo de conclusión es pertinente afirmar que el mandato de la operación de Sudán es uno de los más inclusivos en materia de Derechos Humanos además de uno de los más reforzados. Los DDHH forman parte del núcleo principal -la implementación de los Acuerdos de Paz-, además de

---

<sup>510</sup> S/RES/1590 (2005), 24 marzo 2005, párr: “viii) Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a promover el Estado de derecho, con inclusión de un poder judicial independiente, y a proteger los Derechos Humanos de toda la población del Sudán por conducto de una estrategia completa y coordinada que apunte a luchar contra la impunidad y contribuir a la paz y la estabilidad a largo plazo, así como ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a desarrollar y consolidar la estructura legal en el país”.

<sup>511</sup> S/RES/1590 (2005), 24 marzo 2005. “d) Contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la labor internacional para proteger y promover los Derechos Humanos en el Sudán y coordinar la labor internacional destinada a la protección de civiles, prestando especial atención a grupos vulnerables, entre ellos las personas desplazadas dentro del país, los refugiados que regresan y las mujeres y los niños, en la medida de sus posibilidades y trabajando en estrecha cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones asociadas y organizaciones no gubernamentales”.

<sup>512</sup> S/RES/1590 (2005), 24 marzo 2005, párr. 17: “17. Recalca la inmediata necesidad de aumentar rápidamente el número de observadores de Derechos Humanos en Darfur, insta al Secretario General y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que aceleren el despliegue de esos observadores a Darfur y aumenten su número y avancen en la formación de equipos de vigilancia de la protección de civiles, y espera que el Secretario General le comunique los progresos realizados en la formación de esos equipos en los informes que le presente con arreglo al párrafo 11 de la presente resolución”.

forma genérica han de guiar el cometido de toda la operación. En el próximo apartado habrá de observarse si este modelo se ha repetido de manera regular en las operaciones activas.

Frente a resoluciones que incorporan mandatos claros en cuestiones de DDHH nos encontramos otras en las que los DDHH aparecen en una posición de “apoyo” a otros componentes de la operación. Es el caso de la misión de Naciones Unidas en Burundi que incorpora un mandato específico en materia de Derechos Humanos en el párrafo 6 de la resolución<sup>513</sup>.

Sin embargo, el párrafo principal del mandato se encuentra en el número cinco. Este se encabeza de tal forma que el componente de Derechos Humanos no parece ser una parte sustancial de la operación, sino que ésta tratará de aportar asesoramiento y asistencia al gobierno y a las autoridades de transición “*en la medida de sus posibilidades y sin perjuicio de la ejecución del mandato indicado en el párrafo precedente*”. Atendiendo a ello, parece que los DDHH adoptan desde el principio una posición subordinada al resto de actuaciones previstas en el mandato.

En la resolución que origina la misión de Burundi<sup>514</sup> comienzan también a observarse otras tendencias. Si bien con anterioridad las únicas menciones al Derecho Internacional eran principalmente al humanitario, en esta resolución se mencionan también instrumentos importantes, como resoluciones de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”.

En conclusión, los DDHH se han introducido en los mandatos de las operaciones terminadas, sin que haya un procedimiento claro para su incorporación. Los DDHH se relacionan en ocasiones con el Derecho Internacional Humanitario, aunque no siempre. También pueden ser concebidos como “principios” internacionalmente reconocidos o como algo que deber ser monitorizado en relación con las actuaciones de los cuerpos policiales o del Estado en general. Y, sin olvidar también, las cuestiones relativas a terminar con la “impunidad”, que también ocupan un lugar común entre los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

---

<sup>513</sup> S/RES/1545 (2004), párr. 6: “6. Velar, en estrecho enlace con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, por la promoción y la defensa de los Derechos Humanos, prestando particular atención a las mujeres, los niños y las personas vulnerables, e investigar las infracciones de los Derechos Humanos para poner fin a la impunidad”.

<sup>514</sup> S/RES/1545 (2004), 21 de mayo de 2004.

Las últimas operaciones iniciadas a principios del presente siglo incorporan algunos ejemplos de mandatos reforzados y comprensivos en materia de Derechos Humanos, como es el caso de las operaciones de Liberia y Sudán, que habrá de ver si se han constituido en una especie de “modelo” para aquellas operaciones de mantenimiento de la paz en curso en la actualidad.

### 2.1.3. Las extensiones de los mandatos como un instrumento integrador de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género

Los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz han de ir adaptándose a la evolución que se va observando en el terreno. Por ello, en los informes de cada una de las operaciones que luego el Secretario General retoma y presenta al Consejo de Seguridad con periodicidades diferentes, dependiendo de cada misión, se pueden realizar recomendaciones para mejorar los mandatos iniciales.

El Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tiene interés en que, una vez que una operación ha sido iniciada, ésta alcance sus objetivos<sup>515</sup>. Para ello, realizará por medio de sus informes, recomendaciones necesarias para ir adaptando los mandatos a las exigencias de cada situación concreta. Esta parece ser la situación más habitual en las OMP ya terminadas que estamos analizando desde 1995.

Las extensiones parecen ser la forma de “ajustar” aquello que no se incluyó en un origen pero que se ha mostrado de relevancia posteriormente. En ocasiones, principalmente cuando los DDHH se mencionan de forma genérica en el mandato, las cuestiones relativas a los Derechos Humanos no son consideradas “operacionales” desde el inicio; una vez que la OMP se ha instalado y ya ha tenido cierto rodaje, es cuando éstas son incluidas de manera más concreta.

A modo de ejemplo, se puede observar que en las operaciones en Croacia y en Bosnia-Herzegovina, las extensiones de los mandatos incluyen párrafos afirmando la necesidad de reforzar el trabajo en Derechos Humanos. En el caso de Bosnia, se introduce claramente algunas

---

<sup>515</sup> ALLEN, S. H., and YUEN A.T., 'The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions', *International Studies Quarterly*, vol. 58/no. 3, 2014, pp. 621-632.

disposiciones que, por un lado, atribuyen a la OSCE un papel primordial en el monitorización y reporte de la situación de los DDHH en el terreno, muy unida en este caso, a la situación de las minorías. Por otra parte, insta a las partes de los Acuerdos de Paz a colaborar con las instituciones nacionales responsables de los DDHH, como el Ombudsman y la Cámara de los Derechos Humanos<sup>516</sup>.

Son disposiciones en las que se reitera peticiones ya incluidas en los mandatos iniciales, pero haciendo hincapié en su falta de cumplimiento por alguna de las partes. Este es también el caso de la misión de Eslavonia Oriental, donde se recuerda al gobierno croata su falta de cumplimiento de los DDHH en general incluyendo los derechos de las personas que pertenecen a minorías<sup>517</sup>. En este sentido, parece claro el mandato y las indicaciones legislativas necesarias. No se denominan DDHH, pero si se mencionan el derecho de retorno de los refugiados y desplazados, así como la ley de apropiación y administración temporal de propiedades de Croacia, que parece constituir un obstáculo a la realización de este derecho. En el caso de las referencias a los Derechos Humanos,

---

<sup>516</sup> S/RES/1088 (1996) de 12 de diciembre de 1996 estableció de manera específica la necesidad de las partes participantes en el acuerdo de paz de “garantizar en el más alto grado a todas las personas bajo su jurisdicción los Derechos Humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, exhorta a las partes a cooperar plenamente con la labor del Ombudsman de Derechos Humanos y la Cámara de Derechos Humanos y a poner en práctica sus conclusiones y decisiones, y exhorta asimismo a las autoridades de Bosnia y Herzegovina a cooperar plenamente con la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la OSCE, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otras misiones u organizaciones intergubernamentales o regionales de Derechos Humanos para supervisar rigurosamente la situación en materia de Derechos Humanos en Bosnia y Herzegovina”.

<sup>517</sup> S/RES/1120 (1997), 14 julio 1997. Se recogen diversos aspectos relacionados con los DDHH en los siguientes párrafos:

- **Introdutorio**

“Expresando su profunda preocupación por el hecho de que en Croacia y, en particular, en las ex zonas protegidas de las Naciones Unidas, no se hayan registrado mejoras en cuanto al respeto de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías, y deplorando enérgicamente ciertos incidentes de violencia de motivación étnica ocurridos recientemente en Hrvatska Kostajnica, así como otros incidentes similares, Reiterando su preocupación por el hecho de que el Gobierno de la República de Croacia no coopere plenamente con el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y, en este contexto, recordando la obligación de los Estados de la región de entregar todos los acusados al Tribunal.”

- **Párrafo 4**

“4. Insta enérgicamente al Gobierno de la República de Croacia a que elimine con la mayor rapidez los obstáculos administrativos y legales que se oponen al retorno de los refugiados y las personas desplazadas, en particular los de la Ley de apropiación y administración temporal de determinadas propiedades; a que cree las condiciones necesarias de seguridad y oportunidad económica y social para las personas que regresen a sus hogares en Croacia, incluido el pronto pago de las pensiones, y a que aliente la rápida aplicación del Acuerdo sobre los Procedimientos Operacionales para el Retorno (S/1997/341), dando el mismo trato a todas las personas que regresen, independientemente de su origen étnico;”

es notable destacar que estos no se incluyen en ninguno de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, sino que se “nombran” los posibles derechos.

En el caso de Angola, la primera extensión del mandato<sup>518</sup>, no hace una mención clara a los DDHH y a las posibles violaciones que se estuvieran realizando por ambas partes, dado que el conflicto en su fase militar no se encontraba aún zanjado pese a los acuerdos de paz. En este sentido, el Consejo de Seguridad no utiliza este lenguaje para forzar la ampliación de la misión ni tampoco lo hará en las sucesivas ampliaciones que se llevarán a cabo. Es en la segunda resolución,<sup>519</sup> extendiendo el mandato, cuando el CS se hace eco de ello, recalcando la importancia de que los Derechos Humanos y el Estado de derecho se fortalezcan. No establece una actividad clara en materia de DDHH, sino que realiza de nuevo una recomendación muy genérica.

En el caso de Burundi, de nuevo se observa este tipo de “recomendación al aire” en la que se apela a la necesidad de denunciar las violaciones de los Derechos Humanos y de respetar el Derecho Internacional humanitario<sup>520</sup>.

En posteriores resoluciones, se vuelven a mencionar los DDHH incluso una masacre que tuvo lugar estando presente la misión, recordando que el gobierno y las instituciones son responsables de que estas violaciones no queden impunes. Una vez más los DDHH no se encuentran incluidos de forma prioritaria en el mandato, sino que han sido la celebración de elecciones y el alto el fuego los objetivos principales. Sin duda, cuando se trata de las primeras fases del postconflicto, se puede observar la posición en segundo plano que adoptan los Derechos Humanos desde el punto de vista operativo<sup>521</sup>.

---

<sup>518</sup> S/RES/1190 (1998), 13 de agosto de 1998.

<sup>519</sup> S/RES/1202 (1998) 15 de octubre de 1998. Párrafo 11: “11. Subraya la importancia de que se fortalezca el Estado de derecho y el respeto de los Derechos Humanos, incluida la plena protección de todos los ciudadanos angoleños en la totalidad del territorio nacional, en particular los representantes y miembros de todos los partidos políticos”.

<sup>520</sup> S/RES/1577 (2004), 1 de diciembre de 2004, párr. 2: “2. Insta a todos los gobiernos y partes interesadas de la región a denunciar el empleo y la incitación al empleo de la violencia, condenar sin equívocos las violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional humanitario y cooperar activamente con la ONUB y la MONUC, así como con los Estados en sus esfuerzos por poner fin a la impunidad”.

<sup>521</sup> S/RES/1602(2005), 31 mayo 2005, párr. introductorio: “Condenando todos los actos de violencia, la amenaza del uso de la fuerza y las infracciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario, e insistiendo

Sierra Leona y la OMP denominada UNAMSIL constituye también un caso relevante de cómo la extensión y modificación del mandato original incorpora elementos de DDHH. Además de extenderse el mandato sucesivamente con la finalidad de reforzarlo, el CS también aprobó resoluciones que, indirectamente, trataban de frenar graves violaciones de DDHH. En este sentido, la prohibición de comprar diamantes en bruto procedentes del país, así como la creación de un Tribunal Internacional eran pasos en esta dirección. Así, la resolución S/RES/1315 (2000), de 14 de agosto de 2000, establece la creación de un Tribunal especial independiente, dadas las circunstancias del país, con crímenes gravísimos y con una necesidad contundente de poner fin a la situación de impunidad, que impedía la reconciliación nacional y, en última instancia, el mantenimiento de la paz<sup>522</sup>.

Recomienda también que el tribunal especial tenga competencia *rationae materiae* respecto de los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y otras violaciones graves del Derecho Internacional humanitario, así como respecto de los delitos tipificados en el derecho pertinente de Sierra Leona que hayan sido cometidos dentro del territorio de Sierra Leona. En cuanto a la *rationae personae*, incumbe a todas aquellas que detenten responsabilidad en la comisión de algunos de los delitos mencionados, incluyendo a los dirigentes del país.

La puesta en marcha de este tribunal no fue inmediata. No obstante, es relevante señalar que, por mandato del Consejo de Seguridad, ha de haber una colaboración entre el Tribunal Especial para Sierra Leona y la OMP, que debe realizarse por medio de un “memorando de entendimiento”, que

---

en la necesidad de que las autoridades de Burundi hagan frente a este problema, particularmente en lo que respecta a la violencia contra las mujeres y los niños y otras personas vulnerables, Reiterando su enérgica condena de la matanza perpetrada en Gatumba el 13 de agosto de 2004 y su empeño en que quienes cometieron esos crímenes y todos los responsables de infracciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario sean sometidos a la acción de la justicia”

<sup>522</sup> S/RES/1315 (2000), de 14 de agosto de 2000, párr. 2: “2. recomienda que el tribunal especial tenga competencia por razón de la materia particularmente respecto de los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y otras violaciones graves del Derecho Internacional humanitario, así como respecto de los delitos tipificados en el derecho pertinente de Sierra Leona que hayan sido cometidos dentro del territorio de Sierra Leona; 3. recomienda asimismo que el tribunal especial tenga competencia por razón de la persona respecto de aquellas personas a quienes cabe la mayor responsabilidad por la comisión de los delitos a que se hace referencia en el párrafo 2, incluso, los dirigentes que han puesto en peligro el inicio y la aplicación del proceso de paz en Sierra Leona”.



contribuya a prestar el apoyo administrativo y apoyo conexo necesario<sup>523</sup>. Así vemos como, por primera vez, un instrumento de carácter judicial se inserta en el centro de un proceso de paz y se sitúa a su vez en el territorio donde han sucedido las violaciones de los DDHH que está llamado a juzgar<sup>524</sup>.

En definitiva, los mandatos genéricos originales, podrían ser criticables por relegar las cuestiones de DDHH a esas partes de las resoluciones del Consejo de Seguridad que parte de la doctrina considera *dumping ground*, como los preámbulos; en ellos se incluyen aquellas cuestiones que no serían aceptables en la parte operativa y numerada de la resolución<sup>525</sup>, como son los Derechos Humanos. No obstante, y, por otra parte, la inclusión de referencias a los DDHH en esas partes genéricas también indica la posibilidad de que estos temas sean tratados posteriormente, a través de su desarrollo mediante las extensiones de los mandatos, como hemos visto en este apartado, con lo que su introducción en la parte “menos operativa” de las resoluciones del Consejo de Seguridad no implica necesariamente que se les abandone o desprecie posteriormente, sino que pueden ser retomados y convertidos en elementos principales más fácilmente.

## 2.2. Las operaciones de mantenimiento de la paz en curso y los mandatos inclusivos

Hasta ahora hemos realizado el análisis de las operaciones de mantenimiento de la paz ya terminadas, comenzando por el año 1995. Esto ha implicado adentrarnos también en la primera década de este siglo, ya que las operaciones se han extendido hasta muy recientemente, como la

---

<sup>523</sup> S/RES/1436(2002), 24 de septiembre de 2002, párr. 10: “...e insta a la UNAMSIL a que concluya rápidamente un memorando de entendimiento con el Tribunal Especial para ofrecer sin demora todo el apoyo administrativo y apoyo conexo según se pide en el párrafo 9 de la resolución 1400 (2002), en particular la identificación para la determinación de los lugares de los delitos y para su custodia;”

<sup>524</sup> No es objeto de estudio de este trabajo de qué forma los tribunales internacionales han intervenido en los procesos de paz, pero es relevante notar su existencia, dado que es un instrumento que tratar de luchar contra la impunidad en los casos de violaciones graves de los DDHH; además, la OMP en Sierra Leona tiene también un mandato que insta a cooperar con dicho tribunal. En el siguiente enlace se pueden consultar los estatutos y el trabajo de este tribunal. <http://www.rscsl.org/>

<sup>525</sup> WOOD, MC., “The interpretation of UN Security Council Resolutions”, Max Planck Yearbook of United Nations Law, n. 73, 1998, pp. 86-87.

de Liberia que finalizó en marzo del 2018. Por ello, hemos podido comprobar cómo se ha pasado de una ausencia en la inclusión de las cuestiones de DDHH y de género en los mandatos, a que estos sean una realidad.

Un aspecto a destacar es que, entre las operaciones existentes en la actualidad, se encuentran las de mayor duración, si excluimos las operaciones clásicas de vigilancia de fronteras. Éstas no serán objeto de este estudio, ya que sus tareas pueden considerarse dentro del mantenimiento de la paz clásico, que no incluía aspectos de DDHH o de género. Aún existen cinco operaciones de este tipo, que cumplen sus funciones y sus mandatos se han ido renovando. Coinciden también con ser las OMP más prolongadas en el tiempo<sup>526</sup>.

Tampoco incluiremos la MINURSO, Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental, ya que su mandato excluye los DDHH, siendo una especie de excepción que confirma la regla. La OMP tiene como objetivo principal la de la celebración de un referéndum en el Sahara Occidental que aún no ha podido llevarse a cabo desde su creación en 1991<sup>527</sup>.

En este sentido, se puede observar que, entre las operaciones de tipo multidisciplinar, la que se sitúa en Kosovo ha alcanzado los 20 años de despliegue. El caso de la operación de paz en la República Democrática del Congo (MONUSCO) es también paradigmático en cuanto a los 23 años de presencia continuada de las Naciones Unidas en un territorio en conflicto, aunque analizaremos solamente la última fase desde junio de 2010. El resto de las operaciones a analizar

---

<sup>526</sup> Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), (1948), la primera OMP creada por las NNUU, para supervisar “el alto al fuego y los acuerdos de armisticio en Oriente Medio”; Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), (1949); la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) (1974); Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), 1964; Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), 1978. No obstante, esta OMP ha ampliado su mandato en el 2006 para incluir tareas de garantizar el acceso humanitario a las poblaciones civiles, además del regreso voluntario y seguro de las personas desplazadas. Información obtenida de la página web del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, <https://peacekeeping.un.org/es/where-we-operate>, consultada en febrero 2019.

<sup>527</sup> CAPELLA SOLER, R., “Los Derechos Humanos, ¿un obstáculo para la paz en el Sáhara Occidental?”, Real Instituto Elcano, ARI 47/2011 - 08/03/2011. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ARI47-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI47-2011), consultada en febrero 2019.

comenzaron en la segunda década de este siglo con la excepción de la operación en Darfur - UNAMID- que se inició en 2007.

Si, como parte de la doctrina defiende, para lograr el éxito en una operación de paz y alcanzar los objetivos éste se relaciona con la variable, entre otras, del tiempo<sup>528</sup>, se podría afirmar que las operaciones activas restantes han nacido para quedarse aún<sup>529</sup>. Por otro lado, también se podría aducir que las operaciones actuales con mandatos reforzados no están obteniendo los resultados deseados, dado que los conflictos en los que se han desplegado no sólo no se han resuelto, sino que, en ocasiones, como en el caso de Sudán del Sur, han resurgido.

### 2.2.1. Los Derechos Humanos y las cuestiones de género, un objetivo expreso del mandato

A continuación, realizaremos un análisis de los mandatos de las operaciones en curso que incluyan un componente reforzado de DDHH. El propio Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz<sup>530</sup> establece que, en la actualidad de las 14 operaciones de mantenimiento de la paz existentes, seis operaciones de mantenimiento de la paz tienen equipos de Derechos Humanos, uniéndolos a ellos cinco misiones políticas especiales. Nos centraremos en el análisis de estas seis operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta, las cuales incluyen los DDHH y las cuestiones de género desde sus inicios en sus mandatos.

---

<sup>528</sup> KOKO, J. L., & ESSIS, ESSOH J. M. C., *Determinants of success in UN peacekeeping operations*, Lanham, University Press of America, 2012, 114 pp.

<sup>529</sup> S/RES/2350 (2017): La cuestión relativa a Haití, (MINUJUSTH) 13 April 2017. S/RES/1925 (2010): La situación relativa a la República Democrática del Congo (MONUSCO), 28 de mayo de 2010. S/RES/1244 (1999): La situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia), (UNMIK), 10 de junio de 1999. S/RES/2149 (2014): La situación en la República Centroafricana (MINUSCA), 10 de abril de 2014. S/RES/2100 (2013): La situación en Mali (MINUSMA), 25 de abril de 2013. S/RES/2164 (2014): La situación en Mali (MINUSMA), 25 de junio de 2014. S/RES/1769 (2007): Informes del Secretario General sobre el Sudán (UNAMID), 31 de julio de 2007. S/RES/1990 (2011): La situación en Abyei (ABYEI), 27 de junio de 2011. S/RES/2155 (2014): Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur (UNMISS), 27 de mayo de 2014.

<sup>530</sup> DPKO página web, <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-human-rights>, consultada en mayo 2019. "We have human rights teams in our peacekeeping operations MONUSCO (DR Congo), MINUSCA (Central African Republic), MINUSMA (Mali), UNAMID (Darfur), UNMISS (South Sudan), and UNMIK (Kosovo), as well as in UN special political missions such as UNAMI (Iraq), UNSMIL (Libya), UNIOGBIS (Guinea Bissau), UNSOM (Somalia) and UNAMA (Afghanistan)"

Para ello analizaremos una vez más los mandatos incluidos en las respectivas resoluciones, así como sus extensiones. Las operaciones de mantenimiento de la paz actuales han extendido sus mandatos en base a las necesidades detectadas en los sucesivos informes enviados por el SG al Consejo de Seguridad. Las operaciones que analizamos han sido extendidas en sucesivas ocasiones, con la excepción de la existente en el territorio de Kosovo, por razones que explicaremos de una forma más detallada posteriormente. Los mandatos no siempre experimentan cambios sustanciales en estas resoluciones que dan luz verde a la continuación de la operación, pero si sirven para precisar aspectos que resultaban confusos en el mandato original o resaltar prioridades de ejecución dentro de las distintas actividades previstas.

Resaltaremos de qué forma estas extensiones han servido para mejorar la implementación de los DDHH y de las cuestiones relacionadas con el género, dotándoles de un rol más preponderante quizá del que habían obtenido en los mandatos originales. Para ello recurriremos a las últimas extensiones realizadas, que sirven a modo de resumen de las realizadas anteriormente, así como al último informe del SG al Consejo de Seguridad sobre el desarrollo de la operación, con el fin de obtener un retrato de qué forma los DDHH y las cuestiones de género han sido tomadas en cuenta.

#### 2.2.1.1. UNMIK en Kosovo: un modelo pionero

En las operaciones en curso que hemos seleccionado para su análisis, aquellas que se enmarcan en el Capítulo VII de la Carta y que incluyen mandatos expresos de DDHH, es la que se inició en Kosovo, UNMIK, en 1999 la que cuenta con mayor antigüedad y un mandato que no ha sufrido alteraciones desde entonces. Como decíamos anteriormente, el caso de UNMIK es la excepción que confirma la regla, dado que el mandato es del año 1999, es decir, un momento en el que los DDHH no se encontraban en el centro de las operaciones de mantenimiento de la paz, como hemos podido comprobar en el apartado anterior. Esto se percibe en el lenguaje de la resolución 1244<sup>531</sup>

---

<sup>531</sup>S/RES/1244 (1999), 10 junio 1999, párrafo 7: “Autoriza al Secretario General a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo a fin de que Kosovo tenga una administración provisional bajo la cual su pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia y la cual se encargará de administrar la transición al tiempo que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo a fin de crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal”.

que, por una parte, autoriza la presencia armada en el territorio de Kosovo<sup>532</sup> y por otra, establece una Administración Provisional, que sigue hoy en día en activo. Las funciones de esta Administración se formulan en el párrafo 11 de la resolución<sup>533</sup>, incluyendo entre ellas *j) Proteger y promover los Derechos Humanos*. También contempla la coordinación con otras agencias de la ayuda humanitaria y lograr el regreso “seguro y libre” de todas las personas desplazadas y refugiadas de Kosovo.

Se puede afirmar que el mandato incluía actividades básicas y clásicas en relación con los DDHH, aunque en ninguno de los párrafos introductorios se mencionan de manera directa. Sí constan de forma expresa en el mandato y, es preciso decirlo, constituyeron un pilar de los cuatro en los que se fraccionó la estructura de la Administración Provisional<sup>534</sup>.

---

<sup>532</sup> S/RES/1244 (1999), párr. 7: “7. Autoriza a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales competentes a establecer la presencia internacional de seguridad en Kosovo mencionada en el punto 4 del anexo 2 con todos los medios necesarios para que cumpla las obligaciones enunciadas en el párrafo 9 infra;

Párrafo 9: f) Prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella”.

<sup>533</sup> S/RES/1244 (1999) Párrafo 11: “11. Decide que entre las principales responsabilidades de la presencia internacional civil estarán las siguientes:

- a) Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);
- b) Cumplir funciones administrativas civiles básicas donde y mientras sea necesario;
- c) Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo hasta que se llegue a una solución política, incluida la celebración de elecciones;
- d) Transferir, a medida que se establezcan esas instituciones, sus funciones administrativas, y al mismo tiempo supervisar y apoyar la consolidación de las instituciones provisionales locales de Kosovo y otras actividades de establecimiento de la paz;
- e) Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);
- f) En una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establezcan conforme a una solución política;
- g) Apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica;
- h) Apoyar, en coordinación con las organizaciones humanitarias internacionales, la ayuda humanitaria y el socorro en casos de desastre;
- i) Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo;
- j) Proteger y promover los Derechos Humanos;
- k) Asegurar el regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en Kosovo”.

<sup>534</sup> Para una lectura sobre el mandato de UNMIK se puede consultar ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general”, *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 63, Nº 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: La Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo), pp. 11-27.

Teniendo en cuenta la situación compleja en relación con los DDHH que se daba en la provincia de Kosovo<sup>535</sup>, se puede considerar que el mandato podría resultar escueto, no incorporando directamente a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que fue quien desarrolló principalmente la labor de desarrollo institucional, de formación de la policía y de promoción y protección de los DDHH<sup>536</sup>entre otras.

Esto responde a la forma que adoptó la operación en terreno, con cuatro pilares, cada uno dedicado a los aspectos claves definidos vagamente en la Resolución 1244. De ellos<sup>537</sup>, el primero correspondía a las NNUU en la vertiente de Administración Civil, el segundo al ACNUR para las cuestiones humanitarias y de refugiados, el tercero a la OSCE, para las cuestiones de desarrollo institucional-incluyéndose en ellas los DDHH y el último la Unión Europea, en su labor de reconstrucción y que, en la actualidad, se ha convertido en los temas relacionados con el desarrollo del Estado de derecho, una vez finalizada la tarea de la privatización económica que se le

---

<sup>535</sup> Para una visión somera de la situación de los DDHH en Kosovo se pueden consultar una amplia variedad de fuentes. BEURTMAN, K., *Human Rights in Kosovo*. Hum Rights Rev (2008). G. O'NEILL, W., *Kosovo, an unfinished peace*. International Peace Academy Occasional Paper Series, 2002, 157 pp. BACEVICH, A. J. and COHEN, E. A. (Eds), *War over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, Columbia University Press, New York, 2001, 256 pp.

<sup>536</sup> A/RES/55/179, 2 marzo 2001, Cooperación entre la ONU y la OSCE, párr. 10, “10. Expresa su reconocimiento por la contribución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo en lo relativo a la aplicación de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999, incluida la creación, de conformidad con dicha resolución, de la Misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en Kosovo como parte fundamental de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, encargada de establecer las instituciones y, entre otras cosas, adiestrar al nuevo servicio de policía de Kosovo, formar al personal judicial y a los administradores civiles, promover la libertad de los medios de comunicación, la democratización y la buena gestión pública, organizar y supervisar las elecciones y vigilar, proteger y promover los Derechos Humanos, en cooperación, entre otros, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y destaca la determinación de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa de dar pleno cumplimiento a la resolución 1244 (1999).

<sup>537</sup> S/1999/779, 12 July 1999, párr. 43: “43. In order to fulfil the provisions of Security Council resolution 1244 (1999) effectively, the structure of UNMIK must ensure that all of its activities in Kosovo are carried out in an integrated manner with a clear chain of command. The Mission will be composed of four main components led by the United Nations (civil administration), UNHCR (humanitarian), OSCE (institution building) and the EU (reconstruction). Each of these components will rely on the capabilities and expertise of the lead organization, as well as that of various other international organizations and agencies. While maintaining coherence and effectiveness, the lead organization will incorporate its own respective command structures”.

encomendó inicialmente<sup>538</sup>. Las cuestiones de género no se tratan en ningún momento en la resolución inicial ni tampoco en los primeros informes del SG al Consejo de Seguridad.

Un aspecto interesante y que no se da en la mayoría de las operaciones existentes, es que el mandato de UNMIK no ha tenido extensiones ni modificaciones. Esto se debe principalmente a la peculiar situación política que se da en este territorio, que declaró su independencia como Estado en el año 2008. En ese mismo año, el secretario general de entonces, Ban Ki Moon, en su informe al Consejo de Seguridad<sup>539</sup> recomendaba este cambio de mandato. La negativa de Rusia y China a reconocer esta situación en el marco del Consejo de Seguridad impidió una nueva resolución que incluyera un nuevo mandato.

Al final, este no sucedió a nivel teórico, pero si en el terreno, donde la Unión Europea cerró el cuarto pilar dedicado a la reconstrucción y abrió su operación denominada EULEX, bajo la misma resolución existente, la 1244. De esta forma, la operación europea reemplazaba a las Naciones Unidas en el campo de la Administración de Justicia y del Estado de Derecho. En cuanto a la formación de la policía kosovar, esta debería realizarse por UNMIK y también por EULEX.

En el terreno de los DDHH, la OSCE ha seguido teniendo un papel principal en el organigrama de la operación, dado que la Unión Europea incorpora principios y un enfoque basado en DDHH en sus actuaciones, pero éstas se circunscriben a un aspecto concreto como acabamos de precisar, mientras que la OSCE monitorea la situación de los DDHH en todo el territorio, incluyendo las minorías.

---

<sup>538</sup> La actual presencia de la Unión Europea en Kosovo se inició en el año 2008, mediante COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO. Posteriormente hubo otras decisiones de reforma y extensión del mandato, la última de ellas, Council Decision CFSP 2018/856, EULEX Kosovo, extendiendo la operación hasta el 14 de junio de 2020. Estas decisiones se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>, consultado en mayo 2019.

<sup>539</sup> S/2008/354, 12 junio 2008, párr. 10-13.

### 2.2.1.2.MONUSCO: un mandato integrador

La presencia de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo se prolonga desde hace más de 20 años, siendo junto con la de Kosovo, la operación más larga de mantenimiento de la paz dentro de las operaciones multidimensionales. La OMP ha ido cambiando en base a la situación de facto del país y en la actualidad se ha convertido en un despliegue integrado y multidisciplinar que responde a esta nueva era en el mantenimiento de la paz.

Así, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo -MONUSCO- corresponde a la última fase de esta prolongada intervención, iniciada en junio de 2010. El enfoque adoptado en el caso de la operación de paz en la República Democrática del Congo diverge claramente del de la de Kosovo.

Por un lado, en la primera se trataba de establecer una Administración Provisional en un territorio que carecía de gobierno, mientras que la segunda es una nueva operación construida sobre diez años previos de intervenciones de las Naciones Unidas. Por otro, ésta última se diseñó para un conflicto prolongado en el tiempo que requería un nuevo tipo de operación de paz, pero ya había una base anterior, no existente en el caso de Kosovo.

En el mandato de la MONUSCO se hacen referencias indirectas a los DDHH y también al unísono al Derecho Internacional Humanitario en párrafos introductorios<sup>540</sup>, previos al mandato, como sucedía ya en anteriores operaciones según vimos en el apartado anterior. En él se insta al Estado a proteger a la población civil y hacer efectivos tanto los DDHH como el DIH. No se establece aquí un papel para la OMP, aunque este tipo de afirmaciones pueden dejar entrever el marco en el que ésta ha de realizar sus operaciones.

---

<sup>540</sup> S/RES/1925 (2010), 28 mayo 2010, párrafo introductorio: “Destacando que el Gobierno de la República Democrática del Congo tiene la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad en su territorio y proteger a su población civil respetando el Estado de derecho, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional humanitario, destacando la urgencia de efectuar una amplia reforma del sector de la seguridad y de lograr, según corresponda, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los grupos armados congoleños y el desarme, la desmovilización, la repatriación, el reasentamiento y la reintegración de los grupos armados extranjeros para alcanzar la estabilización a largo plazo de la República Democrática del Congo”.



Otro de los párrafos introductorios complementa a éste inicial en cuanto establece claramente aquí el papel de las NNUU y de la operación de ayuda al Estado congoleño para poder poner fin a las violaciones de estos derechos, con especial referencia a la violencia sexual. Se observa aquí como los temas relativos directamente a las cuestiones de género, como este, pasan a formar parte de la introducción del mandato, cobrando un papel principal y no subsidiario como se podía observar anteriormente<sup>541</sup>.

Esta relevancia anunciada de los temas de DDHH y de género, se ve trasladada el mandato efectivo que incorpora dos aspectos clave: por un lado, la protección de civiles<sup>542</sup> y por otro, la estabilización y consolidación de la paz. Las cuestiones relacionadas directamente con los DDHH y el género se han incluido bajo la primera parte, incluyendo la protección de los defensores de DDHH, y el apoyo al Estado para que se consiga esta protección efectiva y la aplicación del DIH y los DDHH.

Este mandato preciso en materia de DDHH y de género fue modificado posteriormente<sup>543</sup> con el fin de que algunos aspectos fueran resaltados, entre ellos los relativos a los DDHH, concediéndoles

---

<sup>541</sup> S/RES/1925 (2010), 28 mayo 2010, párrafo introductorio: “Permaneciendo muy preocupado por la situación humanitaria y de los Derechos Humanos en las zonas afectadas por los conflictos armados, condenando en particular los ataques dirigidos específicamente contra la población civil, la violencia sexual generalizada, el reclutamiento y la utilización de niños soldados y las ejecuciones extrajudiciales, y destacando la necesidad urgente de que el Gobierno de la República Democrática del Congo, en cooperación con las Naciones Unidas y otros agentes pertinentes, ponga fin a las violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario, luche contra la impunidad, haga comparecer ante la justicia a los responsables y proporcione a las víctimas asistencia médica, humanitaria y de otra índole”.

<sup>542</sup> S/RES/1925 (2010), 28 mayo 2010, párrafo 12a): “a) Asegurar la protección efectiva de los civiles, incluidos el personal humanitario y los defensores de los Derechos Humanos, que se encuentren en peligro inminente de sufrir violencia física, en particular violencia ejercida por cualquiera de las partes implicadas en el conflicto;”  
Párrafo 12b) “c) Apoyar los esfuerzos del Gobierno de la República Democrática del Congo para asegurar la protección de civiles frente a las violaciones del Derecho Internacional humanitario y los Derechos Humanos, incluidas todas las formas de violencia sexual y basada en el género, promover y proteger los Derechos Humanos y luchar contra la impunidad, incluso aplicando la “política de tolerancia cero” del Gobierno con respecto a las violaciones de la disciplina y los Derechos Humanos y el derecho humanitario cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad, en particular los integrados recientemente”.

<sup>543</sup>S/RES/2053 (2012) \*, párr. 17. “Acoge con beneplácito las medidas positivas adoptadas por el Gobierno congoleño para investigar las violaciones de los Derechos Humanos presuntamente cometidas en Kinshasa en el contexto de las elecciones del 28 de noviembre de 2011, insta al Gobierno de la República Democrática del Congo a enjuiciar a los responsables, exhorta al Gobierno de la República Democrática del Congo a que proteja y promueva todos los Derechos Humanos en todo el país y garantice el pleno respeto de los derechos y las libertades fundamentales, incluidas la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica, en vista de las próximas elecciones provinciales y locales previstas para 2013, y decide que la MONUSCO prosiga sus actividades de supervisión, presentación de

una relevancia notable, dado que prevé en los casos en los que sea necesario, la interposición de los buenos oficios del Representante Especial del Secretario General para la República Democrática del Congo. Esto sin duda se hace en aras de favorecer el apoyo institucional de la operación de las Naciones Unidas al más alto nivel de representación en el país, dando una señal de que las violaciones de los DDHH no son un material de negociación, sino una prioridad dentro de la operación de paz.

Esto se tradujo en la creación de una Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las NNUU que unifica a la División de DDHH de MONUSCO junto con el Alto Comisionado de los DDHH y su presencia en el terreno<sup>544</sup>. Se centra en varios aspectos: por un lado, apoya al gobierno nacional en sus esfuerzos por mejorar la situación de los DDHH y por luchar contra la impunidad; por otro, realiza el seguimiento de los casos de violaciones de DDHH, con una actividad de monitorización y de redacción de informes. También facilita el acceso a la justicia mediante medidas de protección para las víctimas y el establecimiento de tribunales itinerantes, entre otros.

Se observa que la estructura operacional para llevar a cabo el mandato corresponde a este alto nivel de precisión y de relevancia que tienen las cuestiones de DDHH y de género, especialmente las relativas a las derivadas de la violencia sexual, en el mandato. Esta Oficina Conjunta se estructura en unidades especializadas, que responden a los siguientes aspectos: 1) la unidad de justiciar transicional y lucha contra la impunidad; 2) la unidad de formación, de capacitación de instituciones y de sensibilización; 3) la unidad de redacción de informes y de investigación, en conjunto con las oficinas en terreno; 4) la unidad de planeamiento estratégico y de apoyo a proyectos; 5) la unidad de protección de civiles, incluyendo, víctimas, defensores de los DDHH y periodistas amenazados.

Se trata en conclusión de un mandato claro y contundente en materia de DDHH que ha sido desarrollado de manera acorde desde un punto de vista operacional. Otra cuestión es la

---

informes y seguimiento de las violaciones de los Derechos Humanos, incluso mediante la interposición de los buenos oficios del Representante Especial del Secretario General para la República Democrática del Congo cuando sea necesario”.

<sup>544</sup> <https://monusco.unmissions.org/en/human-rights>, consultada en febrero 2019.

problemática en la implementación que se ha podido derivar de este mandato, donde aún se dan violaciones de los Derechos Humanos. En la 8521ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 7 de mayo de 2019, en relación con el examen del tema titulado “Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”, además de una Declaración de la Presidencia<sup>545</sup>, en la que recuerda la relevancia de las operaciones de mantenimiento de la paz y la necesidad de que los Estados ya comprometidos en la nueva iniciativa política “Acción por el mantenimiento de la paz” sea apoyada por ellos.

Además, tuvo la ocasión de intervenir el Teniente General Elías Rodrigue Martins Filho, Comandante de MONUSCO, el cual describió la complejidad de su mandato y que se estaba intentando desde el año anterior, 2018, incorporar un enfoque integrado para lograr que todas las áreas de especialización implicadas pudieran trabajar conjuntamente. Pero, también insistió, para ello es preciso *changing the mindset of all peacekeepers, civilians, military and police, who must comprehend the environment and evolving challenges, with civilian protection as the core mandate*<sup>546</sup>.

### 2.2.1.3. UNAMID en Sudán: una operación de mantenimiento de la paz “híbrida”

Los mandatos de las OMP de la última década redactan de manera más específica, más adaptados a las circunstancias políticas concretas del país en el que se va a realizar el despliegue de fuerzas militares y policiales. Esta adaptación también se realiza teniendo en cuenta las capacidades de las organizaciones participantes. Las Naciones Unidas inauguraron en Sudán, al menos de manera oficial, un nuevo tipo de operaciones denominadas “híbridas”.

Bajo este concepto se hace referencia a que en ella intervienen otros agentes, además de las NNUU<sup>547</sup>. Aunque Kosovo puede considerarse la primera OMP que tenía este carácter de facto,

---

<sup>545</sup> S/PRST/2019/4: Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 7 de mayo de 2019.

<sup>546</sup> SC/13800, SECURITY COUNCIL 8521ST meeting (am), “Security Council Issues Presidential Statement Underscoring Key Role of Peacekeeping in Promoting, Maintaining International Peace”, 7 May 2019.

<sup>547</sup> TARDY, T., “Hybrid peace operations: Rationale and challenges”, *Global Governance*, n. 20(1), 2014, pp. 95-118.

esto no fue reconocido así en el propio mandato. En el caso de UNAMID, se trata de una OMP de tipo integrado, en el que tanto las NNUU como la Unión Africana que la componen tienen unas tareas concretas que implementar.

Las referencias a los DDHH y al género se enmarcan en esta tendencia a “singularizar” cada operación de paz. En el caso de Sudán el mandato se incorpora a la resolución por referencia a un informe del SG y del presidente de la Comisión Africana sobre Sudán<sup>548</sup>. En el mandato<sup>549</sup> - que se convirtió automáticamente en el definitivo-, se hace una detallada descripción de todas las actividades que habría de realizar dicha misión. Resulta sorprendente el nivel de precisión que se emplea, no habitual entre los mandatos analizados, incluso entre los más recientes.

Una de las razones para ello es el carácter híbrido de esta operación que ya apuntamos, lo cual obliga a llegar a este nivel de claridad ya en los mandatos, dispersando dudas operativas innecesarias que pudieran hacer peligrar el éxito de la tarea. Esta es la primera operación de este tipo que las Naciones Unidas pone en marcha, al poner bajo la misma línea de mando al contingente de tropas de una Organización regional, la Unión Africana, y de las Naciones Unidas.

En relación con los DDHH, estos se encuentran en un apartado denominado “Estado de derecho, gobernanza y Derechos Humanos”<sup>550</sup>, junto a otros dos componentes dedicados por un lado al

---

Una de las características de las operaciones híbridas según este autor y otros es que éstas ven concedido su carácter como tal por medio de una resolución del Consejo de Seguridad, que corresponde a aquella en la que se integran los mandatos. En el caso de Darfur, la intervención de la Unión Africana sirvió para dar cierta legitimidad al proceso político en el que había oposición por parte del presidente de Sudán de aceptar la OMP. La Unión Africana intervendría con sus tropas y su trabajo con la población civil para facilitar el desarrollo de la OMP.

<sup>548</sup> S/RES/1769 (2007) 31 de julio de 2007, párr. 1: “1. Decide, con el fin de apoyar la aplicación pronta y efectiva del Acuerdo de Paz de Darfur y el resultado de las negociaciones previstas en el párrafo 18, autorizar y ordenar el establecimiento, por un período inicial de 12 meses, de una operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) como se indica en la presente resolución y con arreglo al informe del Secretario General y el Presidente de la Comisión de la Unión Africana de 5 de junio de 2007; y decide también que el mandato de la UNAMID será el que se especifica en los párrafos 54 y 55 del informe del Secretario General y del Presidente de la Comisión de la Unión Africana de 5 de junio de 2007”.

<sup>549</sup> S/2007/307/Rev.1, 5 junio 2007, párrs. 54 y 55.

<sup>550</sup> *Ibidem*, párr. 55: “c) Estado de derecho, gobernanza y Derechos Humanos:

i) Prestar asistencia en la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Paz de Darfur y todos los acuerdos posteriores relativas a los Derechos Humanos y el Estado de derecho y contribuir a la creación de un entorno propicio para el respeto de los Derechos Humanos y el Estado de derecho, donde esté garantizada la protección eficaz para todos;

apoyo al proceso de paz y buenos oficios, centrado en la implementación de los acuerdos entre las partes y a interferir para que estos se cumplan y, por otro, a la seguridad. Se incorporan así a la parte relativa al cumplimiento de las leyes y como una parte transversal al gobierno del propio Estado.

Este mandato incluye algunas provisiones novedosas, en cuanto une los Derechos Humanos con las cuestiones de género en un mismo párrafo, lo que no se había contemplado anteriormente. Esto se aplica a la parte del mandato en la que se exige *v) Garantizar una presencia, capacidad y experiencia suficientes en materia de Derechos Humanos y género en Darfur a fin de contribuir a la labor de protección y promoción de los Derechos Humanos en Darfur, prestando especial atención a los grupos vulnerables*. Con ello, se refiere a los aspectos operativos, para posteriormente referirse al papel de la mujer en el proceso de paz, algo que ha de ser reforzado e impulsado por esta operación, incumbiendo a varios ámbitos, el político, el económico y la protección de la violencia de género. Este enfoque integral es novedoso y muestra el lado ambicioso del mandato en materia de DDHH y de género.

El modelo híbrido que mantiene esta operación no se ha rebelado hasta la actualidad como una “situación perfecta”, dado que la Unión Africana no aporta apenas recursos económicos o experiencia suficiente en operaciones de mantenimiento de la paz, creándose una relación asimétrica con las Naciones Unidas que no ha tenido siempre repercusiones positivas en el

- 
- ii) Prestar asistencia a todos los interesados y a las autoridades gubernamentales locales, especialmente en su labor de transferir recursos de manera equitativa del Gobierno federal a los Estados de Darfur, y poner en práctica planes de reconstrucción y los acuerdos existentes y futuros sobre uso de la tierra y cuestiones de indemnización;
  - iii) Apoyar a las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur en las labores de reestructuración y creación de capacidad de la fuerza de policía en Darfur, entre otras cosas mediante actividades de supervisión, capacitación, instrucción, asignación y patrullas conjuntas;
  - iv) Prestar asistencia en el fomento del Estado de derecho, entre otras cosas mediante la creación de instituciones, y el fortalecimiento de las capacidades locales para luchar contra la impunidad;
  - v) Garantizar una presencia, capacidad y experiencia suficientes en materia de Derechos Humanos y género en Darfur a fin de contribuir a la labor de protección y promoción de los Derechos Humanos en Darfur, prestando especial atención a los grupos vulnerables;
  - vi) Prestar asistencia para aprovechar la capacidad de las mujeres de participar en el proceso de paz, entre otras cosas mediante la representación política, el empoderamiento económico y la protección frente a la violencia por motivos de género;
  - vii) Apoyar la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Paz de Darfur y de todos los acuerdos posteriores en relación con la defensa de los derechos del niño;
- d) Asistencia humanitaria: facilitar la prestación eficaz de asistencia humanitaria y el acceso pleno a las personas necesitadas”.

desarrollo de su mandato<sup>551</sup>. Esto sin duda interfiere también con los DDHH y su mejora, que ha sufrido en ocasiones la falta de coordinación entre ambas organizaciones.

En principio destacaremos que, por ejemplo, en el caso de Darfur, el mandato ha sido extendido desde 2007 de manera sucesiva, siendo la última vez en junio de 2017<sup>552</sup>. En la justificación de la extensión, se puede observar claramente la preocupación por la ausencia de solución política a la violencia que no ha dejado de cesar en el país y también, a pesar de las mejoras, la situación frágil de los desplazados, que carecen de la protección necesaria, con especial referencia a las cuestiones de la violencia sexual.

En este sentido, se hace referencia<sup>553</sup> clara a la falta de cumplimiento del Derecho Internacional de los DDHH y del Derecho Internacional Humanitario, equiparando estas categorías jurídicamente, algo que no era habitual encontrar en resoluciones anteriores; lo habitual era hablar del DIH y de los Derechos Humanos. Esto constituye un avance sin duda en cuanto a la equiparación nominal entre ambas ramas del Derecho Internacional.

Asimismo, esta extensión del mandato sirve por una parte, para anunciar la disminución del tamaño del contingente armado, dado que aparentemente han mejorado algunas de las condiciones y, por otra, para seguir afirmando las prioridades de la operación<sup>554</sup>, que siguen estando en la

---

<sup>551</sup> SALAMA, D., “Is Hybrid Peacekeeping a Model of Success? The Case of UNAMID”, *United Nations University*, July 2016, <https://unu.edu/publications/articles/hybrid-peacekeeping-case-of-unamid.html>, consultada en Abril 2018.

<sup>552</sup> S/2017/553, 29 de junio de 2017.

<sup>553</sup>Ibidem, párrafos introductorios: “Exhortando a todas las partes a que cumplan sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional humanitario, destacando la importancia que concede el Consejo a que se ponga fin a la impunidad, incluso asegurando que se rindan cuentas y haciendo comparecer ante la justicia a los autores de los delitos, incluidos los de violencia sexual y por razón de género, cometidos por todas las partes en Darfur, instando al Gobierno del Sudán a que cumpla sus obligaciones a ese respecto, acogiendo con beneplácito las investigaciones que está realizando el Fiscal Especial para Darfur nombrado por el Gobierno del Sudán, en particular las relativas a los casos de violencia sexual y por razón de género, y destacando la necesidad de seguir avanzando en ese sentido respecto de los autores de delitos de todas las partes...”.

<sup>554</sup>Ibidem, párrafo 10.” *Reafirma* que las prioridades estratégicas de la UNAMID, enunciadas en la resolución 2296 (2016) son:

- a) La protección de civiles, la facilitación de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal humanitario;
- b) La mediación entre el Gobierno del Sudán y los movimientos armados no signatarios sobre la base del Documento de Doha para la Paz en Darfur, sin dejar de tener en cuenta la transformación democrática que se está produciendo a nivel nacional;

protección de la población civil y la facilitación de la asistencia humanitaria, junto a la labor de mediación para conseguir una solución política con los grupos armados así como tratar de mediar en los conflictos locales.

Finalmente, en el párrafo 15 de dicha resolución dedicado expresamente al mandato, se hace de nuevo una referencia expresa y detallada a la labor de apoyo a las autoridades sudanesas en materia de DDHH. Atendiendo al concepto de “apoyar” parece que la tarea a desarrollar podría quedar en papel mojado o a actividades sin relevancia, pero la descripción de las capacidades<sup>555</sup> que se realiza posteriormente otorgan a este término un peso relevante, incluyendo las de vigilar y presentar denuncias en el ámbito de los DDHH. Además, se hace énfasis en la necesidad de contribuir al desarrollo institucional, incluyendo una especial mención al Tribunal Penal Especial sobre los hechos de Darfur, dotando a este mandato de una relevancia notable en materia de DDHH.

Las cuestiones de género en esta resolución se introducen en el párrafo 27<sup>556</sup>, incluyendo una batería completa de medidas, incluyendo el nombramiento de asesores de protección de la mujer.

---

c) El apoyo, en conjunción con el Gobierno del Sudán, el equipo de las Naciones Unidas en el país y la sociedad civil, a la mediación en los conflictos entre comunidades, por medios como la adopción de medidas para abordar sus causas fundamentales”;

<sup>555</sup> vii) Ayudar a aplicar las disposiciones del Acuerdo de Paz de Darfur, el Documento de Doha para la Paz en Darfur y todo acuerdo ulterior en materia de Derechos Humanos y Estado de derecho y contribuir a la creación de un entorno favorable al respeto de los Derechos Humanos, la rendición de cuentas y el Estado de derecho en el que se garantice a todos una protección eficaz, incluso vigilando y presentando denuncias en el ámbito de los Derechos Humanos y prestando apoyo al desarrollo institucional, la promoción ante las autoridades y un mayor grado de creación de capacidad para fortalecer las instituciones de justicia de transición y de Derechos Humanos, entre ellas el Tribunal Penal Especial sobre los Hechos de Darfur, así como prestando apoyo al establecimiento de instituciones de justicia penal y de tribunales rurales mediante el suministro de asesoramiento y apoyo logístico en zonas de Darfur fundamentales para el regreso voluntario de las poblaciones desplazadas a fin de resolver las controversias relacionadas con las tierras y otros factores de conflicto entre las comunidades”.

<sup>556</sup>Ibidem, párr. 27. “Exige que las partes en el conflicto pongan fin de inmediato a todos los actos de violencia sexual y por razón de género y asuman y cumplan compromisos concretos con plazos definidos para combatir la violencia sexual, de conformidad con la resolución 2106 (2013); insta al Gobierno del Sudán a que, con el apoyo de las Naciones Unidas y la Unión Africana, elabore un marco estructurado que sirva para hacer frente de manera integral a la violencia sexual relacionada con los conflictos y coopere con la UNAMID para permitir la presentación exhaustiva de denuncias de incidentes de violencia sexual y por razón de género y la consiguiente respuesta, facilitar el acceso para prestar servicios a las víctimas de violencia sexual y exigir cuentas a los responsables; solicita a la UNAMID que fortalezca la presentación de informes sobre la violencia sexual y por razón de género y las medidas adoptadas para combatirla, incluso mediante el rápido despliegue de asesores de protección de la mujer; solicita al Secretario General que vele por que se apliquen las disposiciones pertinentes de las resoluciones 1325 (2000), 2242 (2015) y otras resoluciones posteriores relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, en particular el apoyo a la participación plena y efectiva de las mujeres, incluidas las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, durante todas las etapas de los procesos de paz, especialmente en la solución de conflictos y en la labor de planificación y de consolidación de la paz después de un conflicto, y que haga referencia a ello en los informes que presente al Consejo; solicita además a la UNAMID que

Por el tono del lenguaje, se puede apreciar que en esta operación aún es preciso profundizar en las cuestiones relativas a la violencia sexual derivada del conflicto y a la lucha porque estas conductas reciban el tratamiento legal requerido, responsabilidad del Estado de Sudán.

Este último aspecto sigue encontrando muchos obstáculos en el país, como se señala en el último informe del experto independiente sobre Sudán<sup>557</sup>, donde la legislación no es adecuada para permitir el enjuiciamiento de las fuerzas armadas o policiales. El mandato trata de responder a la situación presente en el país, donde el gobierno no coopera de manera suficiente con el personal de la UNAMID en materia de DDHH. En este sentido, en este mismo informe se señalan las dificultades para contratar personal en esta capacidad, dado que el gobierno niega los visados<sup>558</sup>. Por medio de políticas indirectas, el gobierno de Sudán impide un trabajo efectivo en materia de DDHH, que indica las verdaderas dificultades a las que en ocasiones se enfrentan estas secciones en el contexto de una operación de paz.

#### 2.2.1.4. UNMISS en Sudán del Sur y el refuerzo de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género

La operación en Sur Sudán fue iniciada en julio de 2011 y su mandato se establece en la pertinente resolución<sup>559</sup> denominándose la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) y en él se hacen en los párrafos introductorios las consabidas referencias

---

supervise y evalúe la ejecución de esas tareas y solicita al Secretario General que haga referencia a ello en los informes que presente al Consejo”.

<sup>557</sup> A/HRC/36/63, 27 julio 2017, párr. 41, “No obstante, el Fiscal Especial se topa con muchos desafíos, incluida la situación de seguridad inestable en la región de Darfur y las amplias disposiciones en materia de impunidad que contiene la legislación sudanesa y que crean obstáculos para el debido enjuiciamiento de miembros de las fuerzas armadas del Sudán y de los órganos de seguridad nacional.”

<sup>558</sup> Ibidem, párrafo 46. “En ocasiones anteriores el Experto Independiente ha expresado preocupación por el hecho de que no se concedan visados de trabajo al personal de Derechos Humanos de la UNAMID, lo cual reduce la capacidad de la Misión para ejecutar su mandato de Derechos Humanos. Desde diciembre de 2014 solo se había concedido 1 visado a un oficial de Derechos Humanos recién contratado, y otros 15 visados estaban pendientes. En el período del informe, los visados para los oficiales internacionales de Derechos Humanos en activo que estaban pendientes de ser renovados solo lo fueron por un período de seis meses”.

<sup>559</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio 2011.



a las cuestiones de género citando la resolución 1325 así como colaboración con las otras operaciones del entorno. En relación con el mandato, las cuestiones de DDHH se insertan en el apartado relativo a la protección de civiles, que parece ser la tónica dominante en las nuevas operaciones multidimensionales.

Así, se establece que uno de los medios para lograr esa situación de protección entre otros es el de realizar “actividades de vigilancia, investigación, verificación y presentación periódica de informes sobre Derechos Humanos y posibles amenazas contra la población civil, así como posibles violaciones del Derecho Internacional humanitario y de las normas internacionales de Derechos Humanos, con la colaboración, según corresponda, de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos”<sup>560</sup>.

No se puede afirmar que inicialmente los Derechos Humanos hayan sido la prioridad de la operación, ya que su realización también compete al Estado y corre en paralelo con los aspectos relativos al cumplimiento del acuerdo de paz. Pero, si bien esto es así para el mandato original, las involuciones del proceso de paz con una escalada de violencia<sup>561</sup> van a servir para reforzar el papel de los DDHH, cuyas violaciones sistemáticas en el año 2014 fueron el desencadenante de una reordenación de las prioridades del mandato<sup>562</sup>.

En la nueva resolución se establece que la protección de civiles ha de ser reforzada desde varios frentes, acompañándose de que pueden utilizar “todos los medios necesarios”, de nuevo una llamada al uso de la fuerza si es preciso. Se trata de un mandato reforzado, donde se tiene también

---

<sup>560</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio 2011, párrafo 3biii)

<sup>561</sup> UNMISS, South Sudan, Human Rights Section, *Conflict in South Sudan: A Human Rights Report*, 8 May 2014, 62 pp. Este informe elaborado por la propia operación de paz destaca las violaciones de DDHH y del Derecho Internacional Humanitario cometidas por ambas partes del conflicto. La situación originó también que la Unión Africana se involucrara en la investigación de los incidentes, lo cual dio lugar también a un informe en el que se hace énfasis sobre estas violaciones. Todo esto, reconfiguró el mandato para reforzar el papel de la protección de civiles dentro de la misión.

<sup>562</sup> S/RES/2155 (2014), 27 mayo 2014: “Tomando nota con interés del informe provisional de la UNMISS sobre los Derechos Humanos, de 21 de febrero de 2014, y de “Conflicto en Sudán del Sur: informe sobre Derechos Humanos”, de 8 de mayo de 2014...”

en consideración a las mujeres y a los niños, específicamente estableciendo el nombramiento de asesores de protección de la infancia y asesores de protección de la mujer<sup>563</sup>.

Unido a este aspecto, se encuentra un apartado específico del mandato dedicado a *Vigilancia e investigación de las violaciones de los Derechos Humanos*. Se trata de una novedad, dado que no es habitual que los DDHH se singularicen de esta forma en mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Se describe de manera concreta<sup>564</sup> las actividades contempladas, principalmente *vigilar, investigar y verificar los abusos y violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario* con un párrafo específicamente dedicado a violaciones contra las mujeres y los niños, introduciendo la resolución 1325 directamente entre el mandato de DDHH.

A pesar de este mandato reforzado en materia de DDHH y de género, en la última extensión<sup>565</sup> de la operación de paz de Sudán del Sur, se vislumbra el poco o escaso avance que se ha experimentado en la pacificación del nuevo Estado, así como en materia de DDHH y de género. Sigue habiendo una gran inestabilidad y el mandato de la operación no se ha revisado “a la baja” en ningún aspecto. Se puede hablar de lo contrario, de la inclusión de un número de añadidos orientados a terminar con las graves violaciones que se están cometiendo.

---

<sup>563</sup> Ibidem, párr. 4 a) i.: “Protección de civiles:

i. Proteger a los civiles que se encuentren bajo amenaza de violencia física, independientemente del origen de esa violencia, dentro de los límites de su capacidad y zonas de despliegue, prestando una protección específica a las mujeres y los niños, en particular mediante la utilización continuada de los asesores de protección de menores y los asesores de protección de la mujer de la Misión”.

<sup>564</sup> Ibidem, párr. 4 a) vi.: “Vigilancia e investigación de las violaciones de los Derechos Humanos i. Vigilar, investigar, verificar los abusos y las violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario e informar pública y periódicamente al respecto, en particular sobre los actos que puedan considerarse crímenes de guerra o de lesa humanidad;

ii. Vigilar, investigar, verificar y denunciar públicamente y en particular las violaciones y los abusos cometidos contra los niños y las mujeres, incluidas todas las formas de violencia sexual y por razón de género en los conflictos armados acelerando la puesta en práctica de arreglos de vigilancia, evaluación y denuncia de los casos de violencia sexual en relación con los conflictos y fortaleciendo el mecanismo de supervisión y denuncia de las violaciones graves cometidas contra los niños;

iii. Coordinar la labor con la Comisión de Investigación de la Unión Africana para Sudán del Sur y ofrecerle apoyo técnico cuando proceda”.

<sup>565</sup> S/RES/2406 (2018), 15 marzo 2018.

Así dentro del apartado dedicado a la protección de civiles, se introduce un párrafo que hace referencia expresamente a la violencia sexual derivada del conflicto<sup>566</sup> y a la necesidad de que la UNMISS disuada y sea capaz de prevenir este tipo de violencia. Y, en el caso de los DDHH, se refuerzan también sus tareas<sup>567</sup>, incluyendo la vigilancia de los discursos de odio, que se realizaron por medio de la utilización de la radio, en una grave violación de los límites de la libertad de expresión, así como una mayor cooperación con todas las agencias y actores en materia de DDHH presentes en el país.

Las consecuencias de este énfasis en los DDHH en el mandato no acaban de ser del todo claras. Por un lado, hay una mayor atención a estos temas, más y mejor documentados. Por otro lado, el gobierno no pierde oportunidad a la hora de destacar que las Naciones Unidas no están actuando como debieran, echando leña al fuego en lugar de rebajar la tensión. La actitud reticente de las autoridades gubernamentales a seguir políticas fundadas en los DDHH se debe en parte a que sienten que las Naciones Unidas considera de la misma forma a las autoridades gubernamentales y a la oposición. La neutralidad que es principio básico de las operaciones de mantenimiento de la paz es confundida aquí con cierta imparcialidad por parte del gobierno que no comparte<sup>568</sup>.

#### 2.2.1.5. MINUSMA y MINUSCA, casos de buenas prácticas en la integración de los Derechos Humanos y las cuestiones de género en el mandato

Si observamos la resolución 2100 (2013)<sup>569</sup> que dio origen a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) ésta se creó a partir de la

---

<sup>566</sup> Ibidem, párrafo 7.a) v): “Disuadir y prevenir los actos de violencia sexual y de género dentro de los límites de su capacidad y zonas de despliegue, como se resalta en el párrafo 41 del informe especial del Secretario General de 10 de noviembre de 2016 (S/2016/951)”.

<sup>567</sup> Ibidem, párrafo 7.c) iii): “Vigilar, investigar y comunicar los incidentes de discurso de odio e incitación a la violencia, en cooperación con el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio”.

<sup>568</sup> Un análisis más profundo de la situación en Sudán del Sur se realizará en el Capítulo IV de este trabajo, dada la novedad y la relevancia de su mandato en materia de DDHH.

<sup>569</sup> S/RES/2100 (2013), 25 de abril de 2013.

integración de la operación militar AFISMA, autorizada por el Consejo de Seguridad en la Resolución 2085 de 20 de diciembre de 2012, en la nueva operación dirigida por las Naciones Unidas<sup>570</sup>.

MINUSMA tiene un mandato que prioriza principalmente algunos sectores de actuación. Primeramente, a *estabilizar los principales centros de población* en el norte del país, donde ha habido confrontaciones con grupos terroristas que desafiaban la integridad territorial<sup>571</sup>. Para ello se introducen diversas medidas, que se resumen en apoyar al fortalecimiento y reconstitución de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y los sectores de justicia y de Estado de derecho. Después, incluye una vertiente de *Apoyo a la aplicación de la hoja de ruta de transición, incluido el diálogo político nacional y el proceso electoral* para en los apartados d y e incluir la protección de civiles y la promoción y protección de los DDHH.

---

<sup>570</sup>Ibidem, párr. 7: “7. Decide establecer la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), solicita al Secretario General que integre la Oficina de las Naciones Unidas en Malí (UNOM) en la MINUSMA, y que la MINUSMA asuma la responsabilidad del cumplimiento de las tareas encomendadas a la UNOM, a partir de la fecha de aprobación de la presente resolución, decide además que se transfiera la autoridad de la AFISMA a la MINUSMA el 1 de julio de 2013, momento en que la MINUSMA comenzará a ejecutar su mandato establecido en los párrafos 16 y 17 por un período inicial de 12 meses, y solicita al Secretario General que incluya en la MINUSMA, en estrecha coordinación con la UA y la CEDEAO, al personal militar y de policía de la AFISMA que corresponda según las normas de las Naciones Unidas”.

<sup>571</sup>Ibidem, párr. 16. “Decide que el mandato de la MINUSMA será el siguiente:

- a) Estabilizar los principales centros de población y apoyar el restablecimiento de la autoridad del Estado en todo el país
- i) En apoyo a las autoridades de transición de Malí estabilizar los principales centros de población, especialmente en el norte de Malí, y, en este contexto, disuadir las amenazas y tomar medidas activas para prevenir el regreso de elementos armados a esas zonas;
- ii) Ayudar a las autoridades de transición de Malí a ampliar y restablecer la administración del Estado en todo el país;
- iii) Apoyar los esfuerzos nacionales e internacionales para reconstruir los cuerpos de seguridad de Malí, especialmente la policía y la gendarmería mediante asistencia técnica, desarrollo de la capacidad y programas de ubicación conjunta y orientación, así como los sectores de la justicia y el Estado de derecho, dentro de sus posibilidades y en estrecha coordinación con otros asociados bilaterales, donantes y organizaciones internacionales que trabajan en estos ámbitos, incluida la UE;
- iv) Ayudar a las autoridades de transición de Malí, mediante capacitación y otras formas de apoyo, en las actividades relativas a las minas y la gestión de las armas y municiones;
- v) Ayudar a las autoridades de transición de Malí a formular y poner en marcha programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes y desmantelamiento de las milicias y los grupos de autodefensa, conforme a los objetivos de reconciliación y teniendo en cuenta las necesidades específicas de los niños desmovilizados”.

En este último<sup>572</sup>, se prioriza la vigilancia, ayuda e investigación de las violaciones de DDHH y del DIH que sucedan el territorio, incluyendo el despliegue de observadores de DDHH en todo el país con un mandato claro que unifica las cuestiones de DDHH y de violencia sexual derivada del conflicto, ya que estos serán responsables de vigilar, ayudar a investigar y comunicar al Consejo las violaciones y abusos cometidos en contra niños y mujeres.

Esta unificación de Derecho Humanos y cuestiones de género no suele aparecer de esta forma tan clara en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Aparte de esta unión conjunta, se hacen referencias a la relevancia de las cuestiones de género en los párrafos 24 y 25 de esta resolución<sup>573</sup>, mencionando las resoluciones relativas a la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y al papel que ésta ha de tener en la pacificación del país desde sus inicios. Sería quizá deseable enmarcar la resolución desde sus párrafos iniciales en la integración transversal del enfoque de género, no en su final. Pero, al menos, es una mención clara y contundente.

De una forma similar, también podemos encontrar un mandato contundente en materia de DDHH y de cuestiones de género en la OMP que se encuentra en la República Centroafricana, MINUSCA.

---

<sup>572</sup> Ibidem, párr. 16 d) “Promoción y protección de los Derechos Humanos

- i) Vigilar, ayudar a investigar y comunicar al Consejo cualesquiera abusos o violaciones de los Derechos Humanos o violaciones del Derecho Internacional humanitario que se cometan en todo el territorio de Malí y contribuir a los esfuerzos encaminados a prevenir esas violaciones y abusos;
- ii) Apoyar, en particular, el pleno despliegue de los observadores de los Derechos Humanos de la MINUSMA en todo el país;
- iii) Vigilar, ayudar a investigar y comunicar al Consejo específicamente las violaciones y abusos cometidos contra los niños y las violaciones cometidas contra las mujeres, incluidas todas las formas de violencia sexual en el conflicto armado;
- iv) Prestar asistencia a las autoridades de transición de Malí en sus esfuerzos por promover y proteger los Derechos Humanos;”

<sup>573</sup>S/RES/2100 (2013), 25 de abril de 2013, párr. 24: “Reitera que las autoridades de transición de Malí tienen la responsabilidad primordial de proteger a los civiles en Malí, recuerda además sus resoluciones 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006) y 1894 (2009), relativas a la protección de civiles en los conflictos armados, sus resoluciones 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011) y 2068 (2012), relativas a los niños y los conflictos armados, y sus resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y exhorta a la MINUSMA y a todas las fuerzas militares de Malí a que las tengan en cuenta y actúen en forma acorde con el Derecho Internacional humanitario, el derecho de los Derechos Humanos y el derecho de los refugiados, y recuerda la importancia de la capacitación a ese respecto;

25. Solicita a la MINUSMA que tenga plenamente en cuenta las consideraciones de género como cuestión intersectorial en todo su mandato y ayude a las autoridades de transición de Malí a asegurar la participación, intervención y representación de las mujeres a todos los niveles y en una etapa temprana de la fase de estabilización, incluidos los procesos de reforma de los cuerpos de seguridad y desarme, desmovilización y reintegración, así como en el diálogo político nacional y los procesos electorales”.

Se trata de operación multidisciplinar, creada después de que ya existiera una intervención por parte de Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) con un mandato orientado hacia la protección de civiles. Asimismo, la Unión Europea también intervenía en el desarrollo de esta operación por medio de una “operación de carácter temporal” denominada EUFOR RCA, con el fin de apoyar a la ya desplegada MISCA<sup>574</sup>.

En el párrafo 30 se incorpora su mandato, que se extiende indirectamente con otras tareas en curso de preparación descritas en el párrafo 31, que aún no serán parte efectiva del mandato, pero sí en un futuro previsiblemente. Si atendemos a su contenido, la primera valoración a realizar es el número elevado de tareas a realizar y el detalle en su descripción respectiva.

Además, la multidimensionalidad cobra en este párrafo su mayor exponente, que también puede encontrarse como hemos visto, en MINUSMA. Dada la larga lista de tareas, se han agrupado en varios componentes básicos: a) protección de civiles, b) Apoyo a la aplicación del proceso de transición, incluidas las iniciativas en favor de la ampliación de la autoridad del Estado y la preservación de la integridad territorial, c) Facilitación de la asistencia humanitaria de forma inmediata, plena, segura y sin restricciones, d) Protección de las Naciones Unidas, e) Promoción y protección de los Derechos Humanos, f) Apoyo a la justicia nacional e internacional y el Estado de derecho, g) Desarme, desmovilización, reintegración (DDR) y repatriación (DDRR).

Se ha introducido de nuevo un mandato específico en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos, que incorpora algunas tareas fundamentales de asistencia tanto al Estado como de información y monitorización de las violaciones del Derecho Internacional humanitario y los abusos y las violaciones de los Derechos Humanos cometidos en el país, con especial

---

<sup>574</sup> S/RES/2149 (2014), abril 2014, párr. 21: “Decide además que el traspaso de autoridad de la MISCA a la MINUSCA tendrá lugar el 15 de septiembre de 2014 y que, en el período que transcurra desde la aprobación de la presente resolución hasta dicho traspaso de autoridad, la MINUSCA llevará a cabo las tareas encomendadas en los párrafos 27 y 28 siguientes por conducto de su componente civil, mientras que la MISCA seguirá desempeñando sus tareas conforme a lo dispuesto en la resolución 2127 (2013), y que el 15 de septiembre de 2014 la MINUSCA iniciará la ejecución inmediata, por conducto de sus componentes militar y de policía, de las tareas encomendadas en los párrafos 30 y 31 siguientes”.

referencia a aquellas realizadas por grupos armados<sup>575</sup>. Los observadores de DDHH serán el instrumento encargado de poner en marcha este mandato.

Al igual que en MINUSMA, resulta de interés observar cómo se unifican en el mandato de DDHH propiamente las cuestiones relativas a las violaciones y abusos cometidos contra los niños y contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual derivada del conflicto. Por esta vía, se introducen algunas cuestiones de género dentro del propio mandato

Una novedad en relación con el mandato de MINUSMA y de otras OMP es que se introduce una cierta perspectiva de género transversal en el párrafo 35 de la resolución, en el que se afirma la transversalidad de género, denominándola *consideraciones de género* y pide a la MINUSCA que éstas se consideren *como asunto intersectorial de su mandato*. Es cierto que este enfoque hubiera servido más a su propósito si este contenido se hubiera introducido directamente en el párrafo 30 donde se establece el mandato estricto de la operación. Esto reforzaría a las referencias expresas en materia de género y les conferiría este rango intersectorial. No hacerlo así es una apuesta por dejar fuera del mandato este tema, aunque sí incluirlo retóricamente en la resolución.

A pesar de esta relativa “carencia” en el mandato, se puede observar como ésta se resuelve de manera operacional, tal y como se observa en el último informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la MINUSCA<sup>576</sup>; en él se aprecia cómo los Derechos Humanos y las cuestiones relativas a la violencia sexual son tratadas bajo una misma categoría, incluidas la protección de la infancia y la violencia sexual en el conflicto. Esto indica un tratamiento conjunto de estas cuestiones como se estipula ya en el mandato.

---

<sup>575</sup> S/RES/2149 (2014), abril 2014, párr. 30: “ii) Vigilar, ayudar a investigar e informar específicamente sobre las violaciones y los abusos cometidos contra los niños, así como las violaciones cometidas contra las mujeres, incluidas todas las formas de violencia sexual en el conflicto armado, y contribuir a los esfuerzos para identificar y procesar a los autores, y prevenir esas violaciones y abusos;  
iii) Apoyar a la Comisión Internacional de Investigación y la aplicación de sus recomendaciones;  
iv) Asistir a las autoridades de la República Centroafricana en sus esfuerzos por proteger y promover los Derechos Humanos”.

<sup>576</sup> S/2018/125, 15 febrero 2018, párrs. 51-56.

En relación con las cuestiones de género, de nuevo observamos cómo la extensión del mandato de MINUSCA sirve para reforzar la implementación de los aspectos de género<sup>577</sup>, dado que en él se recomienda el despliegue de personal especializado al respecto, incluyendo asesores de protección de la mujer asesores de protección de la infancia y asesores en cuestiones de género. Esto refuerza lo incluido en el mandato inicial, profundizando en las herramientas claves para lograr los objetivos propuestos.

Por eso resulta de gran relevancia establecer mandatos certeros y comprensivos, que incluyan la perspectiva transversal de género y que unifiquen el trabajo en Derechos Humanos. Esta perspectiva es defendida por varios autores y también por personal que ocupa estas funciones en el terreno. La Asesora en cuestiones de género de la operación de las NNUU en Somalia en la actualidad ha defendido este tipo de mandatos, que hagan posible la integración de las cuestiones de género y su transversalización<sup>578</sup>. Si los mandatos no incluyen de manera expresa estos objetivos, no habrá presupuestos que conviertan lo ideado en realidades concretas.

Otro aspecto destacable tanto en MINUSMA como en MINUSCA es la introducción de los aspectos relacionados con los DDHH por medio del objetivo de reforzar el Estado de derecho a través de la lucha contra la impunidad.

En el caso de MINUSMA, en el seno de la operación se ha constituido una “División de Derechos Humanos y de Protección” que trabaja juntamente con el Ministerio de Justicia y con el Responsable de Recursos Humanos de las Fuerzas Armadas, con el fin de seguir conjuntamente los casos de denuncias en materia de DDHH observadas por los Oficiales de Derechos Humanos desplegados por el territorio. Esto hace que incluso los detenidos por operaciones de

---

<sup>577</sup> S/RES/2301 (2016), julio de 2016, párr. 33a) “ii. Proporcionar protección específica a las mujeres y a los niños afectados por el conflicto armado, incluso mediante el despliegue de Asesores de Protección Infantil, Asesores de Protección de la Mujer y Asesores en Cuestiones de género”

<sup>578</sup> Entrevista realizada por María Avello a Ms. Shipra Bose, Asesora en cuestiones de género, Misión de Asistencia de las NNUU en Somalia. 14 marzo 2018. La entrevista se realizó por Skype con una metodología cualitativa de entrevista semiestructurada, que permitiera a la entrevistada aportar su punto de vista sobre otras cuestiones no incluidas en el guion previo. Esta no es una operación de mantenimiento de la paz propiamente dicha, pero se constituyó al término de una, con lo que la entrevistada había también detentado posiciones similares en otras OMP. Además, es de interés la perspectiva de alguien que ha podido observar de cerca la relevancia del cambio de mandatos y de que estos incorporen objetivos de género y de Derechos Humanos en ellos.



contraterrorismo sean monitoreados por el mismo sistema, estableciéndose garantías de Derechos Humanos<sup>579</sup>.

La mejora del Estado de derecho se ha abordado en parte también mediante la capacitación de jueces y policías, donde también se ha diseñado una estrategia combinada con varias agencias de las Naciones Unidas. Este es otro de los pilares de la creación de un Estado de derecho efectivo. No obstante, también se presentan dificultades, como la recaudación de los fondos para ponerlo en marcha<sup>580</sup>, que puede condenar a un mandato bien diseñado a quedarse en papel mojado, como hemos apuntado anteriormente.

En general, en esta operación los DDHH se han situado en un lugar relevante, dedicándose personal y esfuerzos a que sean respetados en todas las acciones dentro del mandato, incluidas aquellas que tienen como motivo la lucha contra el terrorismo realizada por el Grupo Sahel 5, tal y como reconocía recientemente el Asistente General del Secretario General en Derechos Humanos<sup>581</sup> de la MINUSMA. Si no se completa el trabajo realizado por las fuerzas militares contra el terrorismo con el paso de los arrestados por un sistema judicial que respete las garantías procesales y de Derechos Humanos, este trabajo no tendrá los efectos requeridos y puede incluso volverse contra la propia operación.

---

<sup>579</sup> <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-human-rights>, consultada en Mayo 2018.

<sup>580</sup> “En el marco del Punto Focal Mundial para el Estado de Derecho, la MINUSMA coordinó con todas las entidades de las Naciones Unidas interesadas en el Estado de derecho la preparación de un documento sobre la forma de abordar las causas de los conflictos en Malí mediante el Estado de derecho: un programa quinquenal conjunto de las Naciones Unidas, de 24 millones de dólares, sobre el Estado de derecho. El programa reúne los recursos colectivos y las ventajas y los conocimientos especializados de los asociados del Punto Focal Mundial, es decir, la MINUSMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), para apoyar la ejecución del proyecto en las siguientes esferas: fortalecimiento institucional de las estructuras nacionales del Estado de derecho; fortalecimiento de la capacidad operacional para prestar servicios de ejecución de la ley y de justicia; refuerzo del servicio penitenciario; mejora del acceso a la justicia para las poblaciones afectadas por conflictos. Si bien el Gobierno de Malí aprobó el programa, el Punto Focal Mundial no ha recaudado fondos hasta la fecha.”

<sup>581</sup> Mali: Senior UN official calls for human rights and justice to be at heart of fight against terrorism. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22370&LangID=E>, consultada en Mayo 2018.

Es preciso apuntar también que esta operación en el seno de MINUSMA se realiza en conjunción con la Unión Europea, encargada de la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad de Mali<sup>582</sup> con el fin de que contribuyan al fortalecimiento de la autoridad civil y al respeto de los DDHH. Esta dinámica de interactuar con otros organismos regionales o bien con otras partes del sistema de NNUU parece ser una tónica de actuación creciente en las OMP.

En esta línea, el Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos (ACDHH en adelante) mantiene una cooperación técnica con la OMP y se observa un trabajo conjunto<sup>583</sup>, apoyado por otros instrumentos del sistema de las Naciones Unidas, como el Experto Independiente de Mali, cuyo mandato ha sido renovado durante un año más. En su último informe sobre la situación de los DDHH se observa una preocupación creciente por su deterioro en las zonas ocupadas por grupos extremistas<sup>584</sup> pero también algunos logros ligados al establecimiento de estructuras gubernamentales dedicadas de forma especializada a los Derechos Humanos, así como a la ley electoral que garantiza que el 30% de las listas electorales contengan candidatas dentro de los diversos partidos políticos de cara a las elecciones de 2018<sup>585</sup>.

---

<sup>582</sup> S/RES/2100 (2013), 25 de abril de 2013, párr. 22. “Acoge con beneplácito el despliegue de la Misión de Formación de la Unión Europea (EUTM) en Malí, que está proporcionando a las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses capacitación y asesoramiento para contribuir al fortalecimiento de la autoridad civil y el respeto de los Derechos Humanos, y exhorta a la UE, en particular a su Representante Especial para el Sahel, a que coordine estrechamente su labor con la MINUSMA y otros asociados bilaterales de Malí que prestan asistencia a las autoridades de transición de Malí en la reforma de los cuerpos de seguridad”.

<sup>583</sup> Este se materializa por ejemplo en la redacción de informes conjuntos -MINUSMA/OHCHR- como el que se menciona en este informe, A/HRC/RES/37/39, 5 abril 2018.

“Tomando nota también del informe conjunto de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en el contexto del proceso de paz en Malí, publicado en febrero de 2018, en el que se mencionaban más de 600 casos de violaciones y abusos de los Derechos Humanos entre enero de 2016 y junio de 2017, con más de 2.700 víctimas, y se demuestra que el respeto por los Derechos Humanos puede crear un entorno propicio para la aplicación del acuerdo de paz, y poniendo de relieve la importancia de los informes sobre los Derechos Humanos como elemento del mandato de promoción y protección de los Derechos Humanos encomendado a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí,…”.

<sup>584</sup> A/HRC/37/78, 2 febrero 2018.

<sup>585</sup> A/HRC/RES/37/39, 5 abril 2018, párr. 13: “Acoge con satisfacción el establecimiento por las autoridades de Malí de un departamento ministerial dedicado exclusivamente a la promoción y protección de los Derechos Humanos, celebra los progresos de la labor de la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación, que permitieron recopilar más de 7.000 declaraciones de víctimas en diferentes regiones de Malí, y alienta a las autoridades de Malí a que garanticen la independencia y los recursos de la Comisión para que pueda cumplir su mandato de apoyo a las víctimas de las crisis en Malí”.

El trabajo que se realiza en este sentido incluye formación para las fuerzas de seguridad y policiales de Mali, así como una haber establecido un diálogo con los grupos armados para poner fin a la violencia sexual relacionada con el conflicto, que tuvo como consecuencia la publicación de un comunicado unilateral y un plan al respecto. La coordinación<sup>586</sup> con la visita del Representante Especial del SG sobre la Violencia Sexual en los Conflictos contribuyó a que se fortalecieran las estructuras institucionales dedicadas a luchar contra la violencia sexual relacionada con los conflictos.

MINUSCA también ha utilizado este enfoque de refuerzo del Estado de derecho por medio del trabajo en DDHH y género en el seno de la OMP. La División de DDHH de la MINUSCA, al igual que en MINUSMA, ha trabajado en colaboración con el ACDDHH en ha tenido un papel primordial en la elaboración del informe derivado de este proyecto, que ha logrado que se concentre la atención sobre estas violaciones y haya motivado que el gobierno adopte instrumentos para luchar efectivamente contra la impunidad, también a nivel nacional.

---

<sup>586</sup>A/71/690, 14 diciembre 2016, párr. 25: “Un avance positivo en el proceso de lograr la participación de los grupos armados en un diálogo para comprometerse a poner fin a la violencia sexual relacionada con el conflicto fue la publicación de un comunicado unilateral, acompañado de un plan de aplicación de un año, firmado y ratificado por el Presidente de la Plataforma y los dirigentes del Grupo de Autodefensa de los Tuaregs Imgad y sus Aliados, el Movimiento Árabe de Azawad y la Coordinadora de los Movimientos y Frentes Patrióticos de Resistencia. La visita de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos contribuyó a fortalecer las actividades de promoción sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos en el plano nacional, incluidas las de instituciones gubernamentales, dirigentes religiosos, grupos de mujeres y asociaciones de víctimas. Se establecieron dependencias de violencia sexual y por razón de género, dedicadas al tratamiento de los casos de violencia por razón de género, en la policía y la gendarmería de Gao y Tombuctú. Estas últimas estaban equipadas con material de comunicaciones, computadoras y motocicletas para facilitar sus tareas de investigación y presentación de informes. Se dictaron cursos de capacitación sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos para 1.490 participantes, de los cuales 554 eran elementos de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses; 261, miembros de organizaciones de jóvenes y mujeres, y 45, parlamentarios. El mecanismo de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes, que tiene por objeto recopilar, analizar y verificar información sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, funcionaba satisfactoriamente y ayudó a reunir información y comunicarla al Consejo de Seguridad sobre las cuestiones relacionadas con ese problema en Malí. La Oficina del Asesor Superior de Protección de la Mujer también ha conseguido mantener un elevado nivel de sensibilización mediante la celebración de la campaña de 16 días de activismo contra la violencia por razón de género y el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia Sexual en los Conflictos”.

Asimismo, este informe<sup>587</sup> puede servir de herramienta de disuasión para los perpetradores de futuras violaciones, dado que son conscientes de que hay una actitud clara de atacar y terminar con la impunidad existente. En él se dedica asimismo un apartado completo a la violencia sexual derivada del conflicto, interiorizando el enfoque de género.

MINUSCA también ha desarrollado un “Proyecto de Documentación de Casos” ante la impunidad ante violaciones del Derecho Internacional humanitario y de violaciones y abusos contra los Derechos Humanos. Este tiene su origen en el Foro de Bangui<sup>588</sup>, en el que se acordó que las cuestiones de impunidad eran un grave impedimento para conseguir la pacificación del territorio. El Fiscal de la Corte Penal Internacional ha iniciado una investigación al respecto que aún sigue su curso<sup>589</sup>.

En la actualidad y respondiendo a esta necesidad de trabajar en la reconciliación por medio de una justicia de transición, se ha creado una jurisdicción penal especial en el país también para tratar de perseguir algunos de los crímenes cometidos o que puedan cometerse contra los DDHH o el Derecho Internacional Humanitario. No obstante, es preciso tener en cuenta que los retos y desafíos en materia de DDHH de esta operación<sup>590</sup> son más amplios que el mandato conferido y que el componente de DDHH ha de continuar en sus esfuerzos siendo conscientes de esta limitación.

---

<sup>587</sup> OHCHR: Report of the Mapping Project documenting serious violations of international human rights law and international humanitarian law committed within the territory of the Central African Republic between January 2003 and December 2015, May 2017, 372 pp. <http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/CARProjetMapping2003-2015.aspx>, consultada en mayo 2018.

<sup>588</sup> S/RES/2301 (2016), julio 2016, párr. 33b): “i) Vigilar, ayudar a investigar y denunciar públicamente y ante el Consejo de Seguridad las violaciones del Derecho Internacional humanitario y las violaciones y los abusos contra los Derechos Humanos cometidos en toda la República Centroafricana, incluso mediante la creación de un registro de estos abusos y violaciones cometidos desde 2003 que serviría de base para los esfuerzos para luchar contra la impunidad”.

<sup>589</sup> International Criminal Court, Situation in the Central African Republic II , Article 53(1) Report, September 2014. <https://www.icc-cpi.int/carII>, consultada en mayo 2018.

<sup>590</sup> En relación con la grave situación de DDHH que se vivió tanto al principio del conflicto como durante 2013, antes del establecimiento de MINUSCA, hay varios informes, tanto del Alto Comisionado para los DDHH, como de Amnistía Internacional y Human Rights Watch. A continuación, se citan a modo informativo, para poder tener una idea de la dificultad que entraña el mandato de DDHH en un territorio con estos precedentes: UN Human Rights Council, “Situation of Human Rights in the Central African Republic”, A/HRC/24/59, 12 September 2013, para. 27. AI, “Central African Republic: Human rights crisis spiralling out of control”, 29 October 2013, p. 16. HRW, “I can still smell the dead - The forgotten human rights crisis in the Central African Republic”, 18 September 2013, p. 64.

En conclusión, se puede observar que el trabajo emprendido tanto por la División de DDHH de MINUSMA y de MINUSCA puede considerarse un ejemplo de buenas prácticas, dado que se condensa en él los nuevos enfoques de las operaciones multidimensionales; además, esto incluye también las perspectivas de DDHH y género y colaborando con el gobierno del país con el fin de lograr la reconciliación basada en la justicia, que consiga la estabilización y la paz deseadas y que son parte del objetivo del mandato.

También, otro elemento a destacar es el trabajo conjunto y coordinado de instituciones externas a la operación de paz, respondiendo al concepto de “multidimensionalidad” cada vez más presente en las actuales operaciones. Así, ambas OMP colaboran con otros organismos especializados de Naciones Unidas en materia de DDHH, principalmente la Oficina del Alto Comisionado, y también en el caso de las cuestiones de género, con ONU Mujeres.

Por último, destacamos que cuando los Derechos Humanos se pueden situar en un lugar predominante de los mandatos, es posible que el problema de la neutralidad en las operaciones de mandatos reforzados se aminore. La creación de mecanismos que incluyan el trabajo sostenido con las instituciones a nivel nacional, así como con las comunidades locales en materia de DDHH, contribuye sin duda a que la percepción de las operaciones de mantenimiento de la paz no sea la de agentes de apoyo a la lucha armada contra facciones insurgentes, sino actores de pacificación neutrales.

A modo de conclusión parcial de este apartado relacionado con los mandatos de las OMP y la introducción de las cuestiones de DDHH y de género, se puede entrever que ambos forman parte de las actuales operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente las del Capítulo VII que incluyen uso de la fuerza. Normalmente se han categorizado en dichos mandatos bajo el paraguas amplio de la protección de civiles, siendo en algunos más específicas las tareas y en otros, más abstractas y menos delineadas. La cooperación con el Alto Comisionado de los DDHH se apunta

---

AI, “Central African Republic: Human rights crisis spiralling out of control”, 29 October 2013, p. 16. UN Human Rights Council, “Situation of Human Rights in the Central African Republic”, A/HRC/24/59, 12 September 2013, para. 29.

en algunos de ellos, pero no en todos. En definitiva, no se puede observar un prototipo de mandato que incluya los DDHH sino que dependiendo de la operación, estos se destacan más o menos.

No obstante, cabe preguntarse si la iniciativa *Human Rights up Front*<sup>591</sup> que trata de poner los DDHH en el epicentro de las NNUU y especialmente con efectos relevantes en las operaciones de mantenimiento de la paz, ha conseguido sus propósitos. En principio, por la revisión de los mandatos realizada, se puede observar una evolución favorable a que los DDHH se introduzcan directamente en los mandatos iniciales e incluso, a que sus graves violaciones hayan causado que estos puedan ser modificados por medio de resoluciones adicionales, como sucedió en el caso de Sur Sudán. Sin embargo, no se puede afirmar que esta iniciativa haya logrado todo lo que se preveía.

---

<sup>591</sup> *Human Rights up Front* (HRuF) es una iniciativa del Secretario General para reforzar la prevención de algunos problemas relevantes y que afectan a varios pilares del sistema de NNUU; entre ellos la paz y la seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos. Se puede consultar al respecto el Capítulo I de este trabajo, Epígrafe 3.7. y también la siguiente publicación: STRASUSS, E., “The UN Secretary-General’s Human Rights Up Front Initiative and the Prevention Of Genocide: Impact, Potential, Limitations”, “*Genocide Studies and Prevention: An International Journal*”, Volume 11, 2018, Issue 3, Article 8.

## SEGUNDA PARTE

## CAPÍTULO III

### EL CASO DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO: UNA ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA PARA TRABAJAR EN DDHH Y GÉNERO

En este estudio de caso, analizaremos primeramente la situación que llevó a la creación de la Administración Provisional, para entender el contexto de las funciones otorgadas y cómo se desarrolló el mandato. Después, nos adentraremos en el propio mandato, así como en la estructura de la OMP en sí, con sus distintos componentes -pilares- y las competencias que estos habían de desarrollar. En tercer lugar, realizaremos un estudio del trabajo desarrollado por parte de los diferentes pilares de UNMIK en materia de DDHH y de género, aunque hayan sido principalmente los pilares Pilar II y III de la operación los que ostentaron esta tarea. Para ello nos centraremos en algunas cuestiones concretas de DDHH que pueden considerarse las más relevantes y las que UNMIK ha trabajado de manera preferente.

#### 1. Antecedentes de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

La provincia autónoma de Kosovo se encuentra situada dentro de la antigua Yugoslavia, actual Serbia y está mayoritariamente habitada por albanokosovares que fueron purgados de la administración regional y municipal por el régimen yugoslavo central, presidido por Milosevic entre los años 90 y 98<sup>592</sup>. La población serbia de la provincia se benefició de esta situación, creando

---

<sup>592</sup>Para una visión más amplia de la historia del conflicto kosovar, se pueden consultar una variedad de fuentes. No se pretende con esta breve nota poder abarcar una bibliografía comprensiva sobre este tema, ya que el objeto de nuestro análisis no es éste; se trata de poder tener algunas bases históricas que nos permitan tener una visión inclusiva del marco territorial, político y social en el que se encuentra situada la UNMIK. Por ello, comenzamos con una referencia a la Enciclopedia Británica, <https://www.britannica.com/event/Kosovo-conflict>, consultada en octubre 2018. También una breve historia de Kosovo se puede encontrar en la introducción del siguiente artículo, que además trata Asimismo, se puede encontrar una abundante bibliografía sobre el tema de la intervención humanitaria en Kosovo y su legalidad internacional, cuestión que no será tratada en profundidad en el contexto de este estudio. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general”, Revista española de Derecho Internacional, Vol. 63, N.º 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: La Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo), pp. 11-27. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")”, Anuario de Derecho Internacional, XVI, 2000, pp. 93-122. SANCHEZ HERNÁNDEZ, C., “La Geometría Variable del Poder en Política Exterior II: la intervención de la OTAN en Kosovo y la matanza de Racak”, *Nómadas*, Volumen 14, Número 2, 01/2006. KOVÁCS,



una división y un rechazo entre ambas comunidades. La población albanokosovar protestó frente a ello creando un sistema paralelo de educación y de salud, para hacer frente a esa discriminación y expulsión de los puestos de trabajo<sup>593</sup>.

Mientras esto sucedía, la República Yugoslava se desmembraba; tras la escisión de Eslovenia, Croacia y la antigua República Yugoslava de Macedonia, llegó la guerra de Bosnia, dirigida y promovida por Milosevic, que murió en el Tribunal de la Haya, antes de que fuera definitivamente juzgado por los posibles crímenes contra la humanidad cometidos en este conflicto. Es en este contexto cuando surge el Ejército por la Liberación de Kosovo, el llamado “KLA” -siglas procedentes de su nombre en inglés *Kosovo Liberation Army*, a utilizar en adelante-, que en 1996 controlaba parte del territorio en Kosovo y había atentado contra símbolos e instituciones controladas por los serbios<sup>594</sup>.

Esta guerrilla buscó apoyos internacionales y pasó de ser considerada un grupo terrorista por los Estados Unidos a una causa para una intervención armada. La balanza se inclinaba desde los inicios del conflicto de Kosovo contra el ejército serbio, al menos desde la perspectiva de los Estados Unidos y sus aliados. Estos ya habían pasado por las anteriores situaciones de desintegración de la República Yugoslava y no estaban dispuestos a asumir el coste de otro conflicto sangriento como el de Bosnia.

Esta situación jugó a favor del KLA. Durante el año 1998 sucedieron violentos incidentes en el territorio kosovar<sup>595</sup>, que ocasionaron el desplazamiento forzoso de aproximadamente 50000 personas, según denunció el Consejo de Seguridad en una de sus resoluciones<sup>596</sup>. En ese momento,

---

P., "Intervention armée des forces de l'OTAN au Kosovo", *International Review of the Red Cross-Révue Internationale de la Croix Rouge*, 82, n° 837, marzo 2000, pp. 103-128. EGOROV, S.A., "The Kosovo crisis and the law of armed conflicts", *IRRC-RICR* cit., pp. 183-192. BÜRGER, J.A., "International humanitarian law and the Kosovo crisis: Lessons learned or to be learned", *IRRC-RICR* cit., 2002, pp. 129-145. UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (ESPAÑA), INSTITUTO UNIVERSITARIO "GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO", *La OTAN en su cincuenta aniversario: evolución y nuevas funciones ; el futuro de la OSCE ; el conflicto de Kosovo*, vol. 1, 2000.

<sup>593</sup> PULA, B., "The Emergence of the Kosovo "Parallel State", 1988-1992", *Nationalities Papers*, 32(4), 2004, pp. 797-826.

<sup>594</sup> Se pueden consultar varias publicaciones en relación con la historia de este grupo armado. A modo de ejemplo: PERRITT, H., *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency*, University of Illinois Press, 2000, 264 pp.

<sup>595</sup> DINMORE, G., "Last days of terror", *Maclean's*, Toronto Vol. 111, Iss. 41, Oct 12, 1998.

<sup>596</sup> S/RES/1199 (1998), 23 de septiembre de 1998.

en septiembre de 1998, se pedía al gobierno de Milosevic que mantuviera sus compromisos internacionales y el respeto de los Derechos Humanos (DDHH en adelante) en su territorio.

Con objeto de poder hacer un seguimiento de la situación en Kosovo, el Consejo de Seguridad autorizó bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas el despliegue de una misión de observación a cargo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)<sup>597</sup> con el mandato de monitorear y verificar sobre el terreno la retirada del ejército yugoslavo y las elecciones locales de octubre de 1998. Según se estableció en el informe sobre Kosovo llevado a cabo por la Comisión Internacional Independiente.<sup>598</sup>

La matanza de Racak y otros incidentes violentos que llevaron a un empeoramiento notable de la situación de seguridad, fueron las causas de la evacuación repentina del personal de la misión de la OSCE, que relata en un informe al respecto todas las violaciones de los DDHH que tuvieron lugar en este territorio mientras ejecutaban su mandato de verificación<sup>599</sup>. En él se establece que había principalmente asesinatos de albanokosovares por parte de las fuerzas de seguridad serbias, así como de serbios por parte del KLA acusados de “colaboradores”. Estos no tenían carácter masivo, a no ser el que tuvo lugar en Racak, donde 45 personas fueron encontradas muertas a las afueras de esta localidad. El presidente del Consejo de Seguridad condenó también este hecho y realizó un llamamiento a las autoridades yugoslavas a colaborar en tratar de aclarar los hechos e imputar a los culpables<sup>600</sup>.

Posteriormente, las negociaciones de Rambouillet que sentaban a la mesa al gobierno de Milosevic y a los albanokosovares no lograron alcanzar un acuerdo. La OTAN intervino sin el consentimiento

---

<sup>597</sup>S/RES/1203 (1998). 24 de octubre de 1998. Párrafo 1. “Hace suyos y apoya los acuerdos firmados en Belgrado el 16 de octubre de 1998 entre la República Federativa de Yugoslavia y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y el 15 de octubre de 1998 entre la República Federativa de Yugoslavia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, relativos a la verificación del cumplimiento por la República Federativa de Yugoslavia y todas las demás partes interesadas en Kosovo de los requisitos establecidos en su resolución 1199 (1998), y exige la plena e inmediata aplicación de esos acuerdos por la República Federativa de Yugoslavia”.

<sup>598</sup>INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Oxford University Press, New York, Oxford, 19/10/2000.

<sup>599</sup> OSCE, Kosovo/Kosova, “*An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission*” October 1998 to June 1999, 5 November 1999.

<sup>600</sup> S/PRST/1999/2, 19 January 1999.

expreso del Consejo de Seguridad, bombardeando el territorio serbio durante setenta y ocho días, con el fin de evitar una limpieza étnica. Esta acción motivó discusiones y posturas contrarias por parte de los internacionalistas, al considerarla contraria a Derecho Internacional; algunos veían en esta acción un antecedente que pudiera hacer resurgir el intervencionismo por parte de las grandes potencias tras el fin de la guerra fría. Sin embargo, el Consejo de Seguridad muy pronto reaccionó a esta situación aprobando la resolución 1244 que establecía un camino a seguir para Kosovo, estableciendo una presencia civil y otra militar en el territorio.

Finalmente, durante el propio bombardeo hubo una campaña de expulsión de albanokosovares de sus hogares por parte del ejército yugoslavo, con lo que ciertamente lo que se trataba de impedir en aquel entonces con la intervención armada de la OTAN, una “nueva limpieza étnica”<sup>601</sup> en este territorio, no se consiguió en un primer momento. Una vez finalizados los bombardeos por parte de la OTAN, se produjo un retorno voluntario de la mayor parte de los albanokosovares desplazados en la vecina Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM), Albania u otros lugares cercanos. Es en este momento cuando se despliega UNMIK en el territorio de Kosovo, en una operación que comenzó de manera nocturna con las tropas de la OTAN, las llamadas “Fuerzas de Kosovo” o *Kosovo Forces*, KFOR (en adelante).

## 2. El mandato de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo con especial énfasis en las cuestiones de Derechos Humanos y de género

La Misión de Administración Provisional de las Naciones en Kosovo comenzó en el año 1999, con la resolución 1244; ésta fue aprobada por el Consejo de Seguridad una vez que los bombardeos de la OTAN sobre Serbia tuvieron como efecto la retirada del entonces ejército yugoslavo de la provincia y la aceptación por parte de Milosevic del llamado Acuerdo de Kumanovo<sup>602</sup>.

---

<sup>601</sup> US DEPARTMENT OF STATE, *Erasing history : ethnic cleansing in Kosovo*, Washington, DC, May 1999. 27 pp. <http://balkanwitness.glypx.com/erasing-history.pdf>, consultada en mayo 2019. Este informe incorpora las violaciones de los Derechos Humanos que tuvieron lugar en Kosovo una vez que la Misión de Verificación de la OSCE abandonó el territorio hasta el momento en el que la comunidad internacional regresó en junio de 1999.

<sup>602</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, known as the “Kumanovo Agreement”, <https://peacemaker.un.org/kosovoserbia-militarytechnicalagreement99>, consultada en octubre 2018.

La Resolución 1244 autoriza, por una parte, la presencia armada en el territorio de Kosovo<sup>603</sup> y por otra, establece una Administración Provisional<sup>604</sup>, que sigue hoy en día en activo, aunque con una actividad principalmente de monitorización y asesoramiento a las autoridades kosovares. Las funciones de esta Administración Provisional se formulan en el párrafo 11 de la resolución<sup>605</sup>, incluyendo entre ellas una variedad de aspectos, desde la creación de instituciones provisionales de autogobierno, transferirles la capacidad administrativa, la Organización de elecciones, el impulso del proceso político encaminado a determinar el Estado futuro de Kosovo, la reconstrucción de la infraestructura básica y la economía, el mantenimiento de la ley y el orden mediante la creación de un cuerpo de policía local -funciones que durante mucho tiempo serían desempeñadas por una presencia policial internacional-, y la coordinación de la ayuda humanitaria.

---

<sup>603</sup> S/RES/1244 (1999), párr.7, “ Autoriza a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales competentes a establecer la presencia internacional de seguridad en Kosovo mencionada en el punto 4 del anexo 2 con todos los medios necesarios para que cumpla las obligaciones enunciadas en el párrafo 9 infra; Párr. f) Prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella”;

<sup>604</sup>S/RES/1244 (1999), párr.10 “Autoriza al Secretario General a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo a fin de que Kosovo tenga una administración provisional bajo la cual su pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia y la cual se encargará de administrar la transición al tiempo que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo a fin de crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal;”

<sup>605</sup> S/RES/1244 (1999), párr.11: “Decide que entre las principales responsabilidades de la presencia internacional civil estarán las siguientes:

- a) Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);
  - b) Cumplir funciones administrativas civiles básicas donde y mientras sea necesario;
  - c) Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo hasta que se llegue a una solución política, incluida la celebración de elecciones;
  - d) Transferir, a medida que se establezcan esas instituciones, sus funciones administrativas, y al mismo tiempo supervisar y apoyar la consolidación de las instituciones provisionales locales de Kosovo y otras actividades de establecimiento de la paz;
  - e) Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);
  - f) En una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establezcan conforme a una solución política;
  - g) Apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica;
  - h) Apoyar, en coordinación con las organizaciones humanitarias internacionales, la ayuda humanitaria y el socorro en casos de desastre;
  - i) Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo;
  - j) Proteger y promover los DDHH;
  - k) Asegurar el regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en Kosovo;
- /...

Es al final de esta larga lista cuando se mencionan las cuestiones de DDHH que son las que nos ocupan en este estudio, junto con las de género; para ello se establece que la Administración Provisional de las NNUU tendrá que *j) Proteger y promover los Derechos Humanos*. También contempla el regreso “seguro y libre” de todas las personas desplazadas y refugiadas de Kosovo. Esta escueta formulación de lo que podrían considerarse cuestiones de DDHH a ser desarrolladas por la Administración civil y también la presencia militar prevista se desarrollan posteriormente, aunque nunca con gran detalle si se tiene en cuenta la compleja situación de los DDHH en la provincia de Kosovo<sup>606</sup>.

En materia de DDHH, el Secretario General en el primer informe enviado al Consejo de Seguridad tras la promulgación de la Resolución 1244, establece con claridad la necesidad de que los DDHH informen y sean tenidos en cuenta en todos los componentes de la OMP<sup>607</sup>, tal y como establece la propia resolución, *que proteja y resguarde los Derechos Humanos en Kosovo*. También hace clara referencia al derecho aplicable a la OMP en materia de DDHH, que son las *normas internacionalmente reconocidas de Derechos Humanos*<sup>608</sup>. No se habla específicamente de tratado alguno, pero con ello se hace referencia explícita a los principales tratados internacionales en materia de DDHH<sup>609</sup>, estableciendo de manera clara la vinculación jurídica directa de estos tratados en el territorio de UNMIK.

Además de tener que guiarse por normas de Derecho Internacional de DDHH, UNMIK ha de incorporar la llamada *cultura* de DDHH en todas sus esferas de actividad y adoptará políticas de

---

<sup>606</sup> Para una visión somera de la situación de los DDHH en Kosovo se pueden consultar una amplia variedad de fuentes. BEURTMAN, Kurt. *Human Rights in Kosovo*. Hum Rights Rev (2008). Los dos informes de la OSCE sobre la Misión de Verificación (KVM) y posteriormente, “*Kosova/Kosovo: As seen As told, An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission. Volume I*”, October 1998 to June 1999; “*Kosova/Kosovo: As seen As told, June 1999-October 1999, Volume II*”. Human Rights Watch, Kosovo War Crimes Chronology, <https://www.hrw.org/legacy/campaigns/kosovo98/timeline.shtml>, consultada en noviembre 2018.

<sup>607</sup> S/1999/779, 12 de julio de 1999, párr. 42: “En su resolución 1244 (1999) el Consejo de Seguridad pide a la UNMIK que proteja y resguarde los DDHH en Kosovo.”

<sup>608</sup> S/1999/779, 12 de julio de 1999, párr. 42 “ En el cumplimiento de sus responsabilidades, la UNMIK se guiará por las normas internacionalmente reconocidas de DDHH y se basará en ellas para ejercer su autoridad en Kosovo”.

<sup>609</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Los instrumentos universales de Derechos Humanos* <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>, consultada en mayo 2019.

DDHH a los fines de sus funciones administrativas”<sup>610</sup>. Esto complementa sin duda el aspecto puramente legal que habría de tener la OMP en materia de DDHH para trascender al territorio de la administración e incluso de las políticas públicas a ser desarrolladas por la Administración Provisional.

El otro aspecto que examinaremos este estudio de caso, las cuestiones de género, no se mencionan en el mandato. Para poder añadir un enfoque de género a este mandato podríamos combinar dos enfoques. Por un lado, utilizando instrumentos de DDHH internacionales que, como acabamos de ver, incluyen el principio de igualdad y de no discriminación; la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer sería en este caso el tratado internacional a adoptar como referencia. Por otro, mediante la Resolución 1325 (2000), de 31 de octubre, que inauguró la llamada Agenda de Mujer, Paz y Seguridad<sup>611</sup> y posterior en el tiempo al mandato de UNMIK, aunque sólo por un poco más de un año.

Quizá la falta de claridad en el mandato en relación con las cuestiones de género tuvo el efecto de que éstas no se incluyeran en los informes del SG al Consejo de Seguridad hasta 2005, con la excepción de la inclusión de algunos datos estadísticos de la participación de las mujeres en las candidaturas a las primeras elecciones en Kosovo o bien al número de mujeres que forman parte de la policía. Es en este año cuando se empiezan a observar una proliferación de información en relación con el trabajo en cuestiones de género. Esto se debe a la dinámica en la que la UNMIK se encontraba inmersa a partir del año 2004, tratando de establecer unos estándares normativos en todo Kosovo. Este ejercicio de “estandarización” tiene como consecuencia positiva a efectos del trabajo en DDHH y género, el disponer de una clasificación de objetivos a alcanzar, que hasta la fecha no se encontraba definida.

Cada uno de los estándares normativos se define en función de los “principales logros” que se han alcanzado -*status quo* en el momento de la evaluación- y de los objetivos prioritarios a los que se pretende llegar, para poder seguir avanzando en la solución política de Kosovo. De esta forma, las cuestiones de DDHH y de género se van insertando en cada uno de estos estándares normativos, partiendo de la base de que el género no se menciona explícitamente en el mandato principal.

---

<sup>610</sup> S/1999/779, 12 de julio de 1999, párr. 42.

<sup>611</sup>

Un aspecto relevante y que no se da en la mayoría de las operaciones existentes, es que el mandato de UNMIK no ha tenido extensiones ni modificaciones. Esto se debe principalmente a la peculiar situación política que se da en este territorio, que declaró su independencia como Estado en el año 2008. En ese mismo año, el secretario general de entonces, Ban Ki Mon, en su informe al Consejo de Seguridad<sup>612</sup> recomendaba este cambio de mandato. La negativa de Rusia y China a reconocer esta situación en el marco del Consejo de Seguridad impidió una nueva resolución que incluyera un nuevo mandato.

En este sentido, desde finales de 2018 se ha podido observar cómo algunas voces dentro de la comunidad internacional afirmaban la necesidad de no renovar este mandato que ya se encontraba obsoleto desde la declaración unilateral de independencia de Kosovo<sup>613</sup> (en adelante DUI). A este hecho, se le suma la Opinión consultiva de la Corte que la consideró no contraria a la resolución 1244, aunque una parte de la doctrina se opuso a esta interpretación<sup>614</sup>. Para algunos, precisamente aquellos Estados como Estados Unidos e Inglaterra, que apoyaron el resultado de la opinión

---

<sup>612</sup> S/2008/354, 12 junio 2008, párrs. 10-13.

<sup>613</sup>HAXHIAJ, S., “Has the UN’s Kosovo Mission Become Obsolete?”, *Balkan Transitional Justice*, December 2018. <https://balkaninsight.com/2018/12/18/has-the-un-s-kosovo-mission-become-obsolete-12-17-2018/>, consultada en marzo 2019.

<sup>614</sup> La Opinión Consultiva de la CIJ sobre la Declaración unilateral de independencia (DUI en adelante) en febrero de 2008, fue discutida por algunos de los jueces parte en el proceso. En este sentido, es preciso consultar en el caso de España el artículo de ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general”, *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 63, N.º 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: La Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo), pp. 11-27. También en el mismo número, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Tu *quoque*, Corte?. La banalización de los poderes del Consejo de Seguridad en la Opinión consultiva sobre la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo”, *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 63, N.º 1, 2011, pp.55-78. En este sentido, la autora establece en base a las opiniones disidentes que “la Corte está amparando abiertamente una ficción conforme a la cual un órgano establecido para garantizar una autonomía sustancial de gobierno se puede convertir, de forma unilateral y mediante un ejercicio de transformismo político, en un poder constituyente y de esta forma escapar de las normas aplicables”. En definitiva, la CIJ ha recurrido a un entresijo legal discutible para afirmar que la DUI fue realizada por un grupo de parlamentarios albanokosovares, pero fuera del marco de la Asamblea Legislativa de Kosovo, ya que han actuado como representantes del pueblo kosovar solamente; si los autores no se consideran “dentro de las instituciones”, entonces, la CIJ pudo fácilmente afirmar que tampoco se estaba y, por ello, no es contraria a la resolución 1244. La CIJ establecía así que la Resolución 1244 no preveía en sí misma un estatuto final para Kosovo y que «No hay nada en el texto de la Resolución 1244 (1999) que indique que el Consejo de Seguridad tuviera la intención de imponer, además, una obligación específica de actuar o una prohibición de actuar dirigida a esos otros agentes» (Apartado 115 de la Resolución Consultiva). Ante tal afirmación de la CIJ, ANDRÉS establece que “la CIJ reduce el examen de la conformidad de la DUI con la Resolución a la cuestión de si hay o no prohibición, sin analizar la declaración a la luz del régimen de administración internacional establecido por la Resolución 1244 y sin determinar si éste admite una actuación unilateral que de facto pone fin al proceso político previsto”.

consultiva de la Corte, el mandato de UNMIK es ya muy reducido desde la DUI. Sin embargo, ésta no es la posición de Serbia y de su aliada, Rusia, que apuesta por continuar con el mandato recogido en la resolución 1244, debido a su temor por la población minoritaria serbia en la provincia kosovar en la actualidad.

Las negociaciones para determinar el futuro estatuto de Kosovo que tienen lugar entre Pristina y Belgrado atraviesan grandes dificultades, al encontrarse interrumpidas por el aumento de un 100% de los aranceles a los productos importados de Serbia y de Bosnia por parte del gobierno de Kosovo<sup>615</sup>. A la vista de esta situación, UNMIK constituye un principal agente mediador entre ambas partes, tratando de proteger los derechos de las minorías. El Secretario General ha expresado en su último informe sobre UNMIK<sup>616</sup> su preocupación por “la tensión entre Belgrado y Pristina y los riesgos asociados para la estabilidad sobre el terreno, en particular en el norte de Kosovo”. Asimismo, también se muestra reticente ante *la aprobación por la Asamblea de Kosovo de las leyes que fortalecen el mandato y la capacidad de la Fuerza de Seguridad de Kosovo*, estableciendo claramente que *la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad sigue siendo el único marco jurídico para la presencia internacional de seguridad: la KFOR* y que UNMIK *seguirá colaborando estrechamente con la KFOR en este sentido*.

Sin embargo, esta no es la posición de Pristina, que opina que UNMIK no debería haberse prolongado por otros cuatro meses más, como ha hecho el Consejo de Seguridad. En definitiva, en esta situación, un cambio de mandato aún no parece disponer del apoyo internacional necesario, dentro de un Consejo de Seguridad ya lo suficientemente polarizado y casi paralizado.

---

<sup>615</sup> SC/13693, “Antagonistic Gestures, Accusations Prevailing over Efforts to Resume Kosovo Talks, Special Representative Tells Security Council”, 7 February 2019.  
<https://www.un.org/press/en/2019/sc13693.doc.htm>, consultada en marzo 2019.

<sup>616</sup> S/2019/102, 1 de febrero de 2019, párr. 36.



### 3. La estructura de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

Como consta en uno de los informes del Secretario General sobre la Resolución 1244<sup>617</sup>, la Administración Provisional adoptó una estructura dividida en cuatro pilares, tratando de distribuir las tareas descritas en el mandato a cada uno de ellos, para las cuales se precisaba contar con un conjunto de organizaciones que pudiera hacer frente a la vasta tarea<sup>618</sup>. El mandato de la UNMIK figura en la Resolución 1244<sup>619</sup>, de junio de 1999, que prevé el despliegue de una presencia internacional de seguridad, a cargo de la OTAN, así como de una presencia internacional civil, que será responsabilidad directa de UNMIK, al frente de la cual estará el Representante Especial del Secretario General que será, a todos los efectos, quien concentre los poderes legislativos, ejecutivo y casi hasta judiciales del territorio de manera temporal<sup>620</sup>.

La Administración se estructuró en cuatro pilares, que incluían<sup>621</sup> el Pilar I responsable de la ayuda humanitaria y liderado por el ACNUR; el Pilar II, el propiamente liderado por UNMIK, responsable de la Administración Civil; el Pilar III, responsable de las tareas de Democratización y Desarrollo de Instituciones, coordinado por la OSCE y finalmente, el Pilar IV, liderado por la Unión Europea (en adelante UE), de Reconstrucción y Desarrollo Económico. Además, hemos de contar con las *Kosovo Forces* o KFOR, que aglutinaban la presencia armada de la OTAN en el territorio kosovar y que habría de coordinarse directamente con UNMIK, como se establece en la

---

<sup>617</sup> S/1999/779, 12 de julio de 1999, párr. 43. “A fin de cumplir eficazmente las disposiciones de la resolución 1244 (1999), la estructura de la UNMIK deberá asegurar que todas las actividades de la comunidad internacional en Kosovo se realicen de manera integrada, con una clara jerarquía definida de mando. La Misión estará compuesta de cuatro componentes principales, bajo la dirección de las Naciones Unidas (administración civil), el ACNUR (humanitario), la OSCE (formación institucional) y la UE (reconstrucción). Cada componente dependerá de su capacidad y sus conocimientos, además de los de diversas otras organizaciones y organismos internacionales. En un espíritu de coherencia y eficacia, la Organización principal incorporará su respectiva estructura de mando”.

<sup>618</sup> BERNABEU ESTEBAN, I., “La Administración Internacional de NNUU en Kosovo: construcción institucional versus retorno de los refugiados y desplazados”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cedrol*, N. 45/46, Valencia, 2003/2004.

<sup>619</sup> S/RES/1244 (1999), 10 de junio de 1999.

<sup>620</sup> LEMAY-HÉBERT, N., “State-Building from the Outside-In: UNMIK and Its Paradox”, *Journal of Public and International Affairs*, January 2012, 22 pp.

<sup>621</sup> OĞUZ, Ş., “The Evolution of Peace Operations and the Kosovo Mission”, *Uluslararası İlişkiler*, Volume 13, No. 51, 2016, pp. 99-114.

resolución 1244 claramente. No obstante, la KFOR actuaba de manera independiente en su asignación de tareas<sup>622</sup>, no siendo parte de un mando integrado conjunto.

El mandato relacionado con la promoción y la protección de los DDHH ha de ser llevado a cabo de manera transversal por parte de todas las organizaciones internacionales y regionales que integran UNMIK. Pero, además de esto, ha sido preciso que UNMIK se apoyara en la OSCE para poder ejecutar este mandato de una forma realista. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa -en adelante OSCE- debe sus orígenes a la Conferencia de Paz y Seguridad en Europa, de la que emana el Acta de Helsinki<sup>623</sup>. Este tratado tiene la virtualidad de que puede ser considerado como un hito en la historia de la protección de los Derechos Humanos, ya que es la primera vez que los principios de Derechos Humanos eran reconocidos como una parte integral de un acuerdo de seguridad regional<sup>624</sup>. Asimismo, los Estados que componen la OSCE se han comprometido a reconocer que los compromisos adquiridos en materia de DDHH no pueden ser considerados como asuntos internos<sup>625</sup>.

Además, la Carta sobre la Seguridad Europea también prevé un refuerzo de las operaciones de las OSCE sobre el terreno, para desarrollar la experiencia adquirida y poder efectuar una serie de

---

<sup>622</sup> NATO, “NATO Role In Kosovo: KFOR Objectives”, 29 noviembre 2018, <http://www.aco.nato.int/kfor/about-us/history/kfor-objectives>, consultada en Mayo 2018.

<sup>623</sup> Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), 1 agosto 1975, ILM vol. 14, 1292. Hasta el año 1990, la CSCE no se institucionalizó, proceso que tuvo lugar en la Cumbre de París de noviembre de 1990. Con la “Carta de París para una Nueva Europa”, se pidió a la CSCE asumir un rol en “la gestión de las transformaciones históricas que estaban teniendo lugar en Europa y reaccionara ante los nuevos retos del período posterior a la Guerra Fría; como resultado de ello, se dotó de instituciones permanentes y de capacidades operativas. Como parte de ese proceso de institucionalización, la CSCE pasó a denominarse OSCE en virtud de una decisión de la Cumbre de Budapest de Jefes de Estado o de Gobierno en diciembre de 1994”; <https://www.osce.org/es/history>, consultada en abril 2019.

<sup>624</sup> RINGGAARD-PEDERSEN, S. and LYTH, A., “The Human Rights Field Operations of the Organization for Security and Co-operation in Europe”, Chapter 18, in *Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, O’FLAHERTY, M. (Ed.), Ashgate Publishing Ltd, 2007, pp. 105-124.

<sup>625</sup> Carta sobre la Seguridad Europea, OSCE, PCOSW389, Enero del 2000/Corr., Estambul, noviembre 1999, “19. Reafirmamos que el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, de la democracia y del Estado de derecho constituyen la esencia del concepto de seguridad global de la OSCE. Nos comprometemos a responder a toda amenaza contra la seguridad que provenga de violaciones de los Derechos Humanos o de las libertades fundamentales, y en particular de la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencia, así como de manifestaciones de intolerancia, nacionalismo agresivo, racismo, patriotismo, xenofobia y antisemitismo”. <https://www.osce.org/es/node/125812>, consultada en abril 2019.

funciones acorde con los principios de la OSCE diseñados en dicha carta<sup>626</sup>. Algunos de ellos resultan sin duda muy en línea con el trabajo a realizar en el territorio de Kosovo, con lo que sin duda no resulta arriesgado afirmar que haber elegido esta Organización para poder llevar a cabo las tareas de democratización y de desarrollo institucional constituye una elección adecuada. Como contrapartida, se puede también aducir que la OSCE carecía de la experiencia necesaria para afrontar misiones de las dimensiones de la de Kosovo, lo que en un origen dificultó el desarrollo de su mandato plenamente. A medida que la OMP se iba instaurando y UNMIK y KFOR asegurando también el ejercicio del mandato, esta carencia inicial se vio superada.

Esta Organización ve entonces reconocido su papel relevante en la aplicación de la Resolución 1244 que establece el mandato de UNMIK en una resolución<sup>627</sup> de la Asamblea General del año 2001. En ella se avala la cooperación entre las Naciones Unidas y la OSCE en varios escenarios geográficos y capacidades, entre los que incluye UNMIK.

El mandato de la OSCE en Kosovo<sup>628</sup> establece que sus funciones se desarrollarán en el ámbito de la formación de la policía kosovar junto a otras organizaciones, entre las que se nombra al Consejo de Europa, en el de la democratización de la sociedad kosovar, favoreciendo el desarrollo de la sociedad civil y de los medios informativos acordes, la Organización de elecciones y en el caso de los DDHH, *la supervisión, protección y fomento de los DDHH, incluido, entre otras cosas, el establecimiento de una institución de Defensor del pueblo, en colaboración, entre otros, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH* (en adelante ACNUDH).<sup>629</sup>

---

<sup>626</sup> Ibidem, párr. 38 “prestar asistencia y asesoramiento o formular recomendaciones en ámbitos acordados por la OSCE con el país anfitrión; supervisar la observancia de los compromisos de la OSCE, y prestar asesoramiento o hacer recomendaciones para mejorar esa observancia; prestar asistencia en la Organización y la supervisión de elecciones; prestar apoyo en orden al respeto del Estado de derecho y de las instituciones democráticas, y mantener y restaurar el orden público; ayudar a crear un clima favorable para la negociación o la adopción de otras medidas encaminadas a la solución pacífica de los conflictos; prestar asistencia en el cumplimiento de los acuerdos concertados para la solución pacífica de los conflictos y verificar ese cumplimiento; prestar apoyo para la rehabilitación o la reconstrucción de diversos aspectos o componentes de la sociedad civil.”

<sup>627</sup> A/RES/56/216: Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 14 febrero 2002, párr. 12.

<sup>628</sup> OSCE, PC.DEC/835, 21 de diciembre de 2007. Prolongación del mandato.

<sup>629</sup> Este mandato fue prorrogado en su momento; ver en: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, PC.DEC/835, 21 de diciembre de 2007. No añade ninguna otra competencia sustancial y sigue uniéndose su trabajo al marco de la resolución 1244 de las Naciones Unidas.

Asimismo, la resolución<sup>630</sup> de la Asamblea General de las NNUU se hacía eco de las competencias que habría de desarrollar, que no se perfilaron de forma tan definida en el mandato de UNMIK. Se establece así en dicha resolución que la OSCE tiene un papel relevante en la UNMIK,

*incluida la creación, de conformidad con dicha resolución, de la Misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en Kosovo como parte fundamental de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, encargada de establecer las instituciones y, entre otras cosas, adiestrar al nuevo servicio de policía de Kosovo, formar al personal judicial y a los administradores civiles, promover la libertad de los medios de comunicación, la democratización y la buena gestión pública, organizar y supervisar las elecciones y vigilar, proteger y promover los DDHH.*

Un elemento importante para entender la estructura de la UNMIK en materia de DDHH es que la misma resolución establece claramente la necesidad de la OSCE de cooperar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH. La forma en que esta cooperación se realiza ha ido evolucionando también a lo largo del tiempo.

En un primer momento, el ACNUDH estableció una presencia en el territorio de Kosovo, que consistía en parte del equipo que había hecho frente a la “operación de emergencia” en Kosovo durante la campaña de bombardeos. Desde el inicio se establecieron reuniones para coordinar las cuestiones de DDHH, iniciadas por la Alta Comisionada en aquel momento<sup>631</sup>. La consecuencia de su visita en julio de 1999 a Kosovo, así como la del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los DDHH en Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República

---

<sup>630</sup>A/RES/55/179, 2 marzo 2001. “10. *Expresa su reconocimiento* por la contribución de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo en lo relativo a la aplicación de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999, incluida la creación, de conformidad con dicha resolución, de la Misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en Kosovo como parte fundamental de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, encargada de establecer las instituciones y, entre otras cosas, adiestrar al nuevo servicio de policía de Kosovo, formar al personal judicial y a los administradores civiles, promover la libertad de los medios de comunicación, la democratización y la buena gestión pública, organizar y supervisar las elecciones y vigilar, proteger y promover los DDHH, en cooperación, entre otros, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH, y destaca la determinación de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa de dar pleno cumplimiento a la resolución 1244 (1999);

<sup>631</sup> Informe de la Alta Comisionada para los DDHH sobre la situación de los DDHH en Kosovo, República Federativa de Yugoslavia, E/CN.4/2000/10, 29 sep. 1999, párr. 84-86.

Federativa de Yugoslavia, fue positiva y en ella se constató la petición de aumentar la dotación del personal de DDHH.

En julio de 1999, en el informe<sup>632</sup> presentado por el Secretario General al Consejo de Seguridad el 12 de julio en el que se describen tanto la estructura de UNMIK como los primeros pasos de esta Administración Provisional, se preveía el nombramiento de un asesor superior en DDHH para la Oficina del Representante Especial del Secretario General. Asimismo, en el mismo párrafo, se incluye también la necesidad de contar con un Asesor Especial de Género, que sea capaz de incluir esta perspectiva en las actividades de UNMIK.

Estas previsiones muestran que desde los inicios tanto los DDHH como las cuestiones de género han formado parte del trabajo de UNMIK, al menos estructuralmente. Se parte así de una estructura cooperativa con diferentes niveles. A nivel jerárquico superior, en la Oficina del Representante Especial del Secretario General, habrá un Asesor Superior en DDHH mientras que a nivel de incursión en el territorio de Kosovo, se contará con la OSCE, que será la encargada de desplegar<sup>633</sup> *un núcleo de observadores y asesores de DDHH que tendrán acceso libre a todas partes de Kosovo* con el fin de investigar los abusos de los DDHH y de garantizar que el conjunto de actividades de la misión atienda a los problemas de protección y promoción de los DDHH”.

La información que este núcleo de observadores y asesores<sup>634</sup> proporcionaba sobre la situación de los DDHH en Kosovo se canalizaba a través del Representante Especial Adjunto del componente

---

<sup>632</sup> Informe del SG, S/1999/779, 12 julio 1999. Párrafo 49, p. 11. “Para ayudarle en el desempeño de sus tareas, al Representante Especial contará con una Oficina Ejecutiva encabezada por un director. La Oficina estará compuesta de personal de categoría superior que prestará asesoramiento al Representante Especial sobre cuestiones jurídicas, políticas y económicas. Habrá un asesor en DDHH que velará por que en todas las actividades de la UNMIK se aplique un enfoque de participación activa en materia de DDHH y por que los reglamentos que promulgue la UNMIK sean compatibles con las normas internacionales de DDHH. Habrá también una dependencia de asesoramiento sobre cuestiones de género que dará orientación en cuanto a la forma de integrar consideraciones de género en el mandato y las actividades de los diversos componentes”.

<sup>633</sup> Informe del SG, S/1999/779, 12 julio 1999, párr. 87, p. 19. “La UNMIK dispondrá de un núcleo de observadores y asesores de DDHH que tendrán acceso libre a todas partes de Kosovo con el fin de investigar los abusos de los DDHH y de garantizar que el conjunto de actividades de la misión atienda a los problemas de protección y promoción de los DDHH. Los observadores de DDHH presentarán sus informes al Representante Especial por conducto del Representante Especial Adjunto del componente de fomento institucional. Los informes de los observadores se harán públicos periódicamente y, cuando las circunstancias lo aconsejen, se compartirán con las instancias de las Naciones Unidas competentes en DDHH, en consulta con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH. La UNMIK proporcionará una capacidad de información y respuesta coordinada.”

<sup>634</sup> En relación con estos observadores y asesores, es preciso tener en cuenta que son “secondados” por los Estados participantes de la OSCE, y su trabajo en materia de Derechos Humanos varía según la misión encomendada. En el

de fomento institucional -OSCE- y, en su momento, podrían hacerse públicas y comunicarse también a otras *instancias de las NNUU competentes en materia de DDHH*, en consonancia con el Alto Comisionado para los DDHH.

De esta forma, la OSCE se convertía en “los ojos” de UNMIK y de sus estructuras en materia de DDHH en relación con lo que sucedía en relación con los DDHH en las distintas municipalidades. Estos observadores y asesores se desplegaron por la totalidad del territorio kosovar, cubriendo lugares recónditos y poblados, permitiendo efectuar una tarea de monitorización y de redacción de informes de los DDHH con precisión y regularidad.

En relación con las cuestiones de género, no se puede establecer que UNMIK contara con algo más que la asesoría en cuestiones de género, que se encargaría de “dar orientación” a la forma en que se integrarían las “consideraciones de género en el mandato y en las actividades de los diversos componentes”<sup>635</sup>. En principio, no se establecía el nexo claramente entre las cuestiones de DDHH y de género, con lo que no resulta claro si la OSCE va a tener en cuenta estos aspectos desde el inicio de su trabajo en Kosovo, al menos no se establece en el mandato ni en los informes del SG sobre UNMIK en sus inicios. En esta cuestión resulta relevante que la OSCE tuvo muy en cuenta las cuestiones de género en la anterior misión, la Misión de Verificación en Kosovo, (KVM, *Kosovo Verification Mission*<sup>636</sup>, algo que queda reflejado en el informe final de Derechos Humanos sobre el trabajo realizado por esta misión. En el segundo informe sobre el trabajo inicial de la nueva misión, en el marco ya del mandato otorgado por UNMIK, la cuestión del género se diluye, no recibiendo la misma atención especializada, mientras que el tema de las minorías,

---

caso de Kosovo, dado que se trataba de una operación de amplias dimensiones, los observadores y asesores de Derechos Humanos se dedicaban a estas tareas principalmente, siguiendo los estándares genéricos establecidos normalmente en un periodo de formación previo al despliegue que ofrece la propia OSCE. Dada su naturaleza política, no hay una “obligatoriedad” de utilizar unos procedimientos concretos para realizar su trabajo, pero si que hay unas líneas directrices genéricas que son trazadas por la propia misión. Normalmente las funciones de Derechos Humanos incluyen labores de monitorización, de recepción de quejas individuales, intervenciones con las autoridades de la zona de intervención, realización de informes, formación o asesoramiento en materia de Derechos Humanos. Para una descripción en profundidad de este trabajo, que la autora de esta tesis ha desarrollado para esta Organización y en esta capacidad de Asesora de Derechos Humanos, referirse al citado artículo RINGGAARD-PEDERSEN, S. and LYTH, A., “The Human Rights Field Operations of the Organization for Security and Co-operation in Europe”, *op. cit.*

<sup>635</sup>Ver nota 29, Informe SG, S/1999/779, 12 julio 1999, párr. 49, p. 11

<sup>636</sup> OSCE, “Kosovo Verification Mission Set up”, 25 October 1998, <https://www.osce.org/kosovo/58550>, consultada en mayo 2019.

especialmente la serbia, y la violación y vulneración se sus Derechos Humanos, ocupa la centralidad de dicho informe<sup>637</sup>.

Es cierto que la OSCE en el marco de UNMIK recibió un mandato genérico de “promoción y protección de los Derechos Humanos”, pero esto no obsta a que pudieran retomar de forma enérgica la investigación y el seguimiento de los casos y sucesos relatados en la misión anterior. Esto, sin embargo, pasó a una dimensión no prioritaria. Las causas estriban por un lado en el rechazo de la sociedad albanokosovar a tratar estas cuestiones en aquel momento y, por otro, a que la cuestión de las minorías y las violaciones de sus Derechos Humanos sucedían a diario y era preciso dejar constancia, algo ya complejo de por sí. No obstante, no resultó una estrategia que se pueda considerar como buenas prácticas a la luz de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, que aboga por la relevancia de las cuestiones de género en el postconflicto.

#### 4. Las “Fuerzas de Kosovo”, *Kosovo Forces* (KFOR)

Las fuerzas militares destinadas en Kosovo o las llamadas *Kosovo Forces* (KFOR en adelante) han operado en el territorio como parte la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo -UNMIK- pero nunca han estado bajo su dirección, en contraposición con el resto de los pilares de la operación que acabamos de describir. Esto convertía a UNMIK en una “misión civil” *sui generis*, puesto que el contingente militar no se encontraba en su cadena de mando, sino que era la OTAN la Organización responsable del despliegue y de su coordinación con UNMIK<sup>638</sup>. Así, KFOR se situaba en una posición de cooperación con UNMIK, pero no de directa subordinación.

---

<sup>637</sup> Nos referimos aquí a los dos informes realizados por la OSCE; el primero, en el marco de la KVM, “*As seen As told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, Volume I*”, October 1998 to June 1999; este recoge un apartado específico dedicado a la cuestión de la violencia sexual en el conflicto, pp. 95-112, detallando también la dificultad de investigar esta cuestión por varias causas. Sin embargo, el segundo informe, *Kosovo/Kosovo: As seen As told, June 1999-October 1999, Volume II*, 5 November 1999, no realiza esta distinción, centrándose en las labores de investigación de fosas comunes así como las violaciones de DDHH de la minoría serbia. Aunque aparecían casos relacionados con mujeres, esta perspectiva de género, no se podía constatar.

<sup>638</sup> NATO, “NATO’s role in Kosovo”, <https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/natos-role-in-kosovo>, consultada en abril 2019.

Este hecho constituye una especie de “excepcionalidad” en el marco de las OMP, donde es el contingente militar el que agrupa la mayor parte de los efectivos. Sin duda la situación política mundial y la novedad que supuso esta intervención armada, sin una resolución previa del Consejo de Seguridad, poco después del final de la Guerra Fría, facilitaron que tal situación fuera posible.

Esto también se refleja en la forma en la que se fraguó este contingente militar, por medio primero del Acuerdo Militar Técnico (*Military Technical Agreement*, MTA en inglés) que se elaboró entre la Antigua República de Yugoslavia y la Fuerza Internacional de Seguridad (KFOR)<sup>639</sup>. Este Acuerdo es el resultado de las negociaciones dirigidas por el presidente finlandés Ahtisaari hasta la víspera del final de los ataques armados sobre Belgrado por la OTAN<sup>640</sup>. Incluso es notable poner de relieve que precede a la propia Resolución 1244 (2000) que instaura UNMIK y que también incluye a esta fuerza.

Este Acuerdo permitió el despliegue de tropas procedentes de una gran mayoría de los Estados miembros y que alcanzaron el número en su momento álgido en el año 1999 de 50.000 efectivos<sup>641</sup>. El número es sin duda relevante, por su magnitud, de tal calibre que este despliegue de tropas no volvió a realizarse de esta manera desde esta intervención hasta la actualidad.

KFOR derivaba su mandato legal del Plan de Paz del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>642</sup>, el cual se plasmó en dicho Acuerdo Militar Técnico (*Military Technical Agreement*, MTA en inglés) que se elaboró entre la Antigua República de Yugoslavia y la Fuerza Internacional de Seguridad (KFOR)<sup>643</sup>. Según este último, la Fuerza Internacional de Seguridad podrá

---

<sup>639</sup> UNMIK, Sección 2, *Kumanovo Military Technical Agreement*, “...KFOR will deploy following the adoption of the UNSCR referred to in paragraph 1 and operate without hindrance within Kosovo and with the authority to take all necessary action to establish and maintain a secure environment for all citizens of Kosovo and otherwise carry out its mission”, <https://unmik.unmissions.org/key-documents>, consultada en mayo 2018.

<sup>640</sup> MARC, G., GILLES, M., GUILLAUME, E, “Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo”, *Annuaire français de droit international*, volume 45, 1999, pp. 308-334. [www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1999\\_num\\_45\\_1\\_3566](http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1999_num_45_1_3566)

<sup>641</sup> OTAN, “Kosovo Force, How did it evolve?”, 20 febrero 2008. <https://web.archive.org/web/20110605181328/http://www.nato.int/issues/kfor/evolution.html>

<sup>642</sup> S/1999/649, 3 June 1999. United Nations Security Council Peace Plan, 1999. Agreement on the principles to move towards a resolution of the Kosovo crisis presented to the leadership of the Federal Republic of Yugoslavia by the President of Finland, Martti Ahtisaari, representing the European Union, and Viktor Chernomyrdin, Special Representative of the President of the Russian Federation.

<sup>643</sup> UNMIK, Sección 2, *Kumanovo Military Technical Agreement*, “...KFOR will deploy following the adoption of the UNSCR referred to in paragraph 1 and operate without hindrance within Kosovo and with the authority to take all



desplegarse siguiendo la resolución del Consejo de Seguridad – la resolución 1244 (1999) del 10 de junio, aprobada después- y *operará en el territorio de Kosovo sin impedimentos y con la autoridad para adoptar toda acción necesaria para mantener un ambiente seguro para todos los ciudadanos de Kosovo*. Aparte de este acuerdo, debería haberse realizado otro también con el Gobierno de la Antigua Yugoslavia -Serbia ahora- estableciendo el llamado “SOFA” o *status of forces agreement*<sup>644</sup>, documento bajo el que operan todas las fuerzas militares desplegadas bajo una operación de paz de las Naciones Unidas.

Sin embargo, en el caso de la KFOR, esto no sucedió así. No había una predisposición política para negociar más exactamente con el Estado receptor acerca del papel de las fuerzas armadas aliadas en Kosovo, parte aún de dicho Estado. Por ello, KFOR tuvo desde el principio una autonomía notable y distintiva en relación con sus funciones y su control. Éstas se establecieron de forma unilateral si cabe en un *Interim Status of Forces* promulgado por el Comandante de la KFOR en 1999 y refrendado por medio de una regulación de UNMIK, la Regulación 2000/47<sup>645</sup>.

Así, KFOR no se encuentra bajo la autoridad del Representante Especial de las Naciones Unidas en UNMIK, actuando de manera independiente dentro del marco de la Resolución 1244, con capacidad para arrestar y detener ciudadanos si fuera necesario para el cumplimiento de su mandato. Hay que apuntar también la ampliación de sus funciones una vez UNMIK traspasó una gran parte de las suyas a EULEX. Desde junio de 2008, la KFOR ha estado ocupándose de tareas adicionales como la terminación del Cuerpo de Protección de Kosovo y el apoyo a la creación de las Fuerzas Armadas Kosovares y su estructura civil<sup>646</sup>.

---

necessary action to establish and maintain a secure environment for all citizens of Kosovo and otherwise carry out its mission”, <https://unmik.unmissions.org/key-documents>, Consultada en mayo 2018.

<sup>644</sup> En relación con los Status of Forces Agreement (SOFA), ver Capítulo II, Epígrafe 1.4., pp.

<sup>645</sup> UNMIK, Regulación 2000/47, 18 agosto 2000. <http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg47-00.htm>, consultada en mayo 2018.

<sup>646</sup> GASHI, B., MOLNAR, D., “The role of NATO in the demilitarization of Kosovo Liberation Army and in the establishment of Kosovo Protection Corps and Kosovo Security Force”, *Iliria International Review*, 2012/2, Germany and Iliria College, Pristina, Kosovo.

En lo que respecta al mandato de KFOR, la resolución 1244<sup>647</sup> del CS de las NNUU establece en su párrafo 9 las funciones que ha de desplegar la llamada *presencia internacional de seguridad*, sin referirse expresamente a las llamadas posteriormente “Fuerzas de Kosovo” o “*Kosovo Forces*”, a las que en adelante haremos referencia mediante su abreviatura en inglés, KFOR.

Entre estas se encuentran las de a) disuadir a las partes de reanudar el conflicto, manteniendo la cesación del fuego y, si fuera necesario, imponiéndolo; b) desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo; c) establecer un entorno seguro para facilitar el regreso de los refugiados/desplazados a sus hogares; d) mantener el orden y la seguridad públicas, hasta que pueda ocuparse de ello la policía; e) supervisar la remoción de minas hasta que también pueda hacerlo la presencia internacional civil; f) apoyar a la presencia internacional civil cuando proceda y coordinarse con ella; g) vigilar las fronteras; h) garantizar la propia protección y la de la misión civil.

---

<sup>647</sup> S/RES/1244 (1999), 10 de junio de 1999, párr. 9. 9. Decide que las obligaciones de la presencia internacional de seguridad que se desplegará y desarrollará actividades en Kosovo incluirán las siguientes actividades:

- a) Disuadir a las partes de que reanuden las hostilidades, manteniendo y, en caso necesario, imponiendo la cesación del fuego, y asegurar el retiro y evitar el regreso a Kosovo de las fuerzas militares, policiales y paramilitares de la Federación y de la República, excepto según lo previsto en el punto 6 del anexo 2;
- b) Desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) y otros grupos armados de albaneses de Kosovo como se establece en el párrafo 15 infra;
- c) Establecer un entorno seguro de modo que los refugiados y las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad, la presencia internacional civil pueda desarrollar sus actividades, se pueda establecer una administración de transición y se pueda prestar ayuda humanitaria;
- d) Mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esa responsabilidad;
- e) Supervisar la remoción de minas hasta que la presencia internacional civil pueda, cuando proceda, asumir esa responsabilidad;
- f) Prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella;
- g) Realizar las actividades de vigilancia fronteriza que sean necesarias;
- h) Velar por su propia protección y libertad de circulación y por las de la presencia internacional civil y otras organizaciones internacionales;

#### 4.1. Los Derechos Humanos y las cuestiones de género en relación con el mandato de KFOR

Analizando estas competencias, se puede vislumbrar que la KFOR tenía un amplio abanico que atender y, en relación con las cuestiones de DDHH y de género, el mandato no incorpora ningún aspecto concreto. Sin duda lo referente al establecimiento de un entorno seguro para facilitar el regreso de los refugiados/desplazados a sus hogares, resulta un aspecto imprescindible para garantizar los Derechos Humanos principalmente de la minoría serbokosovar, como podrá verse más adelante. En cuanto a las cuestiones de género, al igual que a lo largo de la propia resolución 1244, éstas parecen no haber sido contempladas en el mandato original.

Esto último no podía haber sido de otra manera, ya que el mandato es previo a la Resolución 1325 del año 2000; además, incluso después de que ésta hubiera sido promulgada, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, no se ocupó de introducir la perspectiva de género hasta al menos el año 2007, en el que adoptaron las pautas políticas<sup>648</sup> para la implementación de la resolución 1325 (2000), a las que siguió un Plan de Actuación para su ejecución y en 2009 la traducción de estas instrucciones políticas a una directiva de la Organización, revisada en 2012 y en 2017<sup>649</sup>. Finalmente, en el año 2012 se procedió al nombramiento de la primera Representante Especial para Mujer, Paz y Seguridad<sup>650</sup>. Es a partir del año 2007 cuando podríamos observar la aplicación de esta Directiva que traduce un enfoque de género dentro de la OTAN y, por consiguiente, que debería también producirse en sus operaciones en el terreno y en las fuerzas que lo respaldan, como la KFOR en el caso de Kosovo.

Recientemente, artículos procedentes<sup>651</sup> de la propia OTAN permiten vislumbrar que la perspectiva de género ha sido adoptada por KFOR, tanto a nivel de estructuras, ya que cuenta con un Asesor de Género, como en el trabajo en el terreno. Así, se abordan desde la perspectiva en

---

<sup>648</sup> NATO, “Cwinf Guidance For Nato Gender Mainstreaming”, June 2007, 42 pp.  
[https://www.nato.int/issues/women\\_nato/cwinf\\_guidance.pdf](https://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf), consultada en abril 2019.

<sup>649</sup> NATO, Bi-Strategic Command Directive 040-001 (Public Version), SH/SAG/GEN/JC/17-317874/1, 17 October 2017.

<sup>650</sup> NATO, Office of the Gender Adviser, <https://www.act.nato.int/gender-advisor>, consultada en abril 2019.

<sup>651</sup> NATO: “KFOR Troops Showcase Support of Women, Peace and Security Initiatives” Story by U.S. Army Sgt. 1st Class PATTON, M. and French Army Capt. ROSSI, E., 17 January 2017.

terreno de algunos asesores y también miembros de la KFOR con otras funciones, las dificultades y beneficios de contar con este enfoque. Para algunos, la perspectiva de género es parte del análisis situacional que debe realizarse ante cualquier intervención, ya que la información proporcionada permite posicionarse en beneficio de lograr la igualdad más fácilmente. Para otros, se orienta hacia la participación de la mujer en las fuerzas armadas.

El sistema de información por parte de KFOR al Consejo de Seguridad no fue uniforme desde el inicio de la OPM; el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad con una periodicidad trimestral no incorporó informaciones relacionadas directamente con KFOR hasta noviembre de 2015<sup>652</sup>. A partir de noviembre de 2015 y debido a las nuevas instrucciones de la OTAN<sup>653</sup>, ésta ha de informar de manera trimestral sobre sus actividades en Kosovo y se incorpora como Anexo al de UNMIK, un informe sobre las actividades de la KFOR<sup>654</sup>. Hasta esa fecha, estos informes redactados por la OTAN y enviados al SG no han sido emitidos siempre con periodicidad mensual o, al menos, no constan en las bases de datos del Consejo de Seguridad. No ha sido posible realizar un seguimiento sistemático de cómo se han ido integrando los distintos aspectos de género o de Derechos Humanos dentro de la Organización en Kosovo, primero, debido a que la documentación oficial por parte de KFOR no suele incluir estos aspectos de forma específica y segundo, por la falta de sistematización y regularidad de la información disponible.

Este aspecto es cuanto menos criticable, dado que impide realizar un seguimiento detallado de sus actividades como se ha hecho en el caso de UNMIK por medio de los informes del SG al Consejo de Seguridad. Y, lo que resulta más controvertido, porque no cumple la obligación de informar correctamente, como estipula el párrafo 20 de la Resolución 1244 (1999). Por otra parte, estos

---

<sup>652</sup> S/2015/361, 20 de mayo 2015

<sup>653</sup> S/2015/886: Carta adjunta, de fecha 10 de noviembre de 2015, que recibí del Vicesecretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Sr. Alexander Vershbow, que establece la necesidad de KFOR de realizar informes trimestrales, 18 noviembre 2015.

<sup>654</sup> En relación con el sistema de información y de informes por parte de KFOR, el párrafo 20 de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad establece que “20. Pide al Secretario General que le presente periódicamente informes sobre la aplicación de la presente resolución, incluidos los informes de los jefes de las presencias internacionales civil y de seguridad, los primeros de los cuales se presentarán en un plazo de 30 días a partir de la aprobación de la presente resolución”, es decir, la obligación de informar al SG sobre las actividades que realiza. La forma en que estos informes se hacían públicos era mediante el sistema de intercambio de cartas entre el SG y el CS. No se dispone de informes mensuales mediante este sistema a partir de 2009.

informes son muy someros y no reflejan realmente las actividades de KFOR en relación con la protección de la población vulnerable, que entra dentro de su mandato.

A pesar de ello y, especialmente en relación con la aplicación de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, disponemos de una evaluación realizada por la OTAN en el año 2013 sobre cómo la nueva directiva y dicha Agenda se aplicaba a sus operaciones en Afganistán y en Kosovo. En relación con UNMIK, se concluye que una de las problemáticas es la de la falta de conocimiento de esta directiva y de esta nueva política<sup>655</sup>. También uno de los hallazgos más sorprendentes fue el hecho de que, comparativamente con Kosovo, el grado de conocimiento y entendimiento de las cuestiones de género era mayor en Afganistán, dada la gran estratificación de la sociedad entre mujeres y hombres.

Asimismo, se hace constar que, si bien hay algunos avances relacionados con la apertura de posiciones de “Asesores de Género” y de “Puntos Focales de Género”, así como facilitadores de género, estos puestos presentan dificultades para ser cubiertos, con lo que esto implica de negativo para la correcta ejecución de la directiva y de la Agenda. Además, la propia evaluación reconoce que contar con puestos “especializados” para reforzar y conseguir que el enfoque de género y las medidas previstas al respecto se apliquen en el trabajo de UNMIK no ha sido suficiente. El hecho de que la oficina del Asesor de Género, si bien estando situada al nivel jerárquico adecuado, consista en una sola persona impide que se esté llevando a cabo una transversalización de las cuestiones de género a toda la misión<sup>656</sup>.

---

<sup>655</sup> NATO, *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*, LACKENBAUER, H. and LANGLAIS, R. (Eds.), Swedish Defence Research Agency (FOI), May 2013, 92 pp. Pp. 5: “The Review found that there was a higher degree of understanding of gender relations and their impact on operations within ISAF than in KFOR. This is explained by the extreme stratification between men and women in Afghanistan, in comparison to Kosovo where women also are subordinated to men but not to the same extent.” [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2013\\_10/20131021\\_131023-UNSCR1325-review-final.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131023-UNSCR1325-review-final.pdf), consultada en abril 2019.

<sup>656</sup> *Ibidem* nota anterior, pp. 6. “The position of the Gender Advisor is essential for the implementation of UNSCR 1325 in KFOR. The position is located directly under the Chief of Staff, which is a prerequisite for enabling a gender perspective at all levels in KFOR. The fact that the Gender Advisor is a one-person staff cell reduces the likelihood that UNSCR 1325 is being sufficiently implemented throughout KFOR’s operations. The common misunderstanding that it is the Gender Advisor’s role to be the sole guarantor of “the gender perspective” in all aspects of KFOR’s operations poses a significant limitation on the prospects for the mainstreaming of a gender perspective in all of the Force’s operations. Apart from the Gender Advisor’s efforts, this misunderstanding results in only random consideration of a gender perspective and little gender mainstreaming in KFOR”

También en el caso de Kosovo se ha podido comprobar cómo una figura, la de los llamados “Liaison Monitoring Teams (LMT)” o “Equipos de Monitorización de Enlace” han incluido a Puntos Focales de Género, que han resultado ser una combinación muy positiva. Estos equipos no estaban previstos inicialmente con una perspectiva de género, sino como un instrumento para acercar a las tropas a la población civil de Kosovo, tratando de comprender la situación, a la vez que utilizando esta información como una forma de valorar los riesgos para la seguridad y la paz en el territorio.

Si de veras se pretende incluir un enfoque de género y aplicar la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, será preciso llevar a cabo un programa de formación en cuestiones de género para los oficiales, así como para los contingentes militares, según establece la propia evaluación, que también ha identificado una carencia notable de formación en género en todas las categorías de KFOR, desde los oficiales hasta los soldados. Por ello se ha observado también una gran incompreensión hacia la introducción de la perspectiva de género en las operaciones de KFOR, dado que no se entiende la relevancia que ésta pueda tener.

Ante esta perspectiva, se han realizado algunas recomendaciones tanto a la OTAN como a los futuros Estados contribuyentes en estas OMP, que se centran en varias cuestiones relevantes a la hora de introducir la perspectiva de género y la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad. Entre ellas destacan las siguientes: 1) elaborar un roster de posibles Asesores de Género para las OMP; 2) tener en cuenta en todo momento las llamadas “3P” de la Agenda, a) la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos, en la construcción de la paz y en la reconstrucción; b) La protección de los Derechos Humanos de las mujeres y de las niñas durante el conflicto; c) la prevención de la violencia basad en el género; 3) elaborar programas de formación en la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad para todos los niveles de todos los posibles contingentes armados que vayan a participar en una OMP. 4) revisar los informes de inteligencia y otros para que incluyan una perspectiva de género, con el objetivo de facilitar la transversalización del género en todas las fases de las operaciones militares.

Sin duda nos encontramos ante un trabajo incipiente en la KFOR de introducción de una perspectiva completa de género, en un momento en el que se ha cuestionado incluso que sus efectivos sigan presentes en el territorio, dado el avanzado Estado de desarrollo del “Cuerpo de Protección de Kosovo”. Se podría utilizar no obstante el trabajo ya realizado en relación con los

equipos de monitorización de enlace y los asesores de género para poder construir las bases de futuras intervenciones en el marco de la OTAN.

#### 4.1.1. KFOR y algunos aspectos controvertidos en la ejecución de su mandato en materia de Derechos Humanos y de género

Una gran parte de las funciones que se atribuyen a KFOR en su mandato se encuentran ligadas a conseguir un entorno seguro, tanto para la población local como para el personal internacional civil y militar presente en la zona<sup>657</sup>. Esto indirectamente afecta al cumplimiento de los DDHH, ya que contribuye a la estabilidad y al desarrollo de las instituciones propias paulatinamente. Hemos también de afirmar que KFOR realizó con éxito una parte de las funciones previstas en su mandato, como la desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo, asegurar el territorio, facilitar la movilidad y la protección de la población minoritaria por medio de escoltar al transporte de personas o realizando controles de entrada y salida a las zonas protegidas y desminado entre otras. Sin embargo, en este apartado trataremos de poner de relieve algunos de los aspectos que pueden resultar cuestionables o que han suscitado las críticas de su actuación en relación con los temas que nos ocupan, que son los Derechos Humanos y las cuestiones de género.

##### 4.1.1.1. La protección de las minorías

Como hemos visto anteriormente, este mandato contiene algunos aspectos claves para lograr una efectiva protección de los Derechos Humanos, principalmente aquellos relacionados con las minorías en el territorio de Kosovo. Por ello se prevé en la resolución 1244 (2000) que KFOR será responsable de *c) establecer un entorno seguro para facilitar el regreso de los refugiados/desplazados a sus hogares.*

---

<sup>657</sup> Ver Resolución 1244 (2000)

KFOR ha realizado esta tarea desde los inicios de su presencia en Kosovo. Ha sido responsable del acompañamiento de la minoría serbokosovar a sus sitios de culto, además de proteger los enclaves y dichos lugares religiosos bajo las distintas reestructuraciones. Sin embargo, KFOR ha también recibido críticas a su tarea tanto desde el ámbito académico como del no gubernamental, con organizaciones como Amnistía Internacional<sup>658</sup> o Human Rights Watch<sup>659</sup>, que han precisamente puesto de relieve algunos de los fallos notables en la protección de la población minoritaria kosovar.

Ambos se refieren tanto a lo sucedido desde los primeros momentos de la intervención de KFOR en 1999 como después, cuando sucedieron los eventos violentos de marzo de 2004. En el caso de estos últimos, la incapacidad de reaccionar de UNMIK contra los grupos violentos de albanokosovares frente a la población serbokosovar, dejó en manos del recién fundado Cuerpo de la Policía de Kosovo la solución de un desorden civil de amplias dimensiones, sin disponer la policía de la capacidad necesaria para afrontarlo.

Esta ausencia de protección de las minorías en los eventos de 2004 especialmente dio lugar a que las sucesivas reestructuraciones de KFOR para adaptarse a la situación en el territorio reforzaran la capacidad de recabar información que permitiera realizar análisis detallados de la situación en el terreno, especialmente en la zona norte de Kosovo. La propia NATO ha admitido que hubo un “fallo de inteligencia de KFOR”<sup>660</sup> al no lograr identificar los elementos de desestabilización que llevaron a estos eventos.

Este aspecto será tratado de forma detallada en los siguientes epígrafes, pero queríamos aquí dejar constancia de que KFOR también tiene un papel importante en relación con la protección de los

---

<sup>658</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Serbia and Montenegro (Kosovo/Kosova): The March Violence: KFOR and UNMIK's failure to protect the rights of the minority communities*, 7 July 2004, Index number: EUR 70/016/2004. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/016/2004/en/>, consultada en abril 2019.

<sup>659</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Failure to protect anti-minority violence in Kosovo*, March 2004, <https://www.hrw.org/report/2004/07/25/failure-protect/anti-minority-violence-kosovo-march-2004>, consultada en abril 2019.

<sup>660</sup> MULCHINOK, N., *NATO and the Western Balkans: From Neutral Spectator to Proactive Peacemaker*, Palgrave&McMillan, 2017, pp. 203.



Derechos Humanos precisamente de estas minorías y que no siempre ha Estado a la altura de las circunstancias.

#### 4.1.1.2. La detención

Como hemos visto, entre las competencias de la KFOR derivadas del mandato de la resolución 1244 (2000) se encontraba la de *d) Mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esa responsabilidad*. Esto implica que la KFOR en su primera etapa tuvo que hacerse cargo de las funciones policiales que, de forma habitual en las OMP de las Naciones Unidas, sólo se hacían de manera complementaria y de apoyo a las fuerzas policiales del Estado en el que se desplegaba la misión. Esta es la primera vez en la que se ha tenido que recurrir a esta solución ante la retirada de todas las fuerzas serbias de la provincia por mandato internacional<sup>661</sup>.

En lo que respecta a los Derechos Humanos, KFOR llevó a cabo detenciones sobremana durante el tiempo en el que logró desplegar a la policía civil internacional e ir constituyendo el Cuerpo de Policía de Kosovo, hoy ya muy desarrollado. Este tipo de detenciones se basaba en la Directiva de Detención número 42, que permitía al Comandante en Jefe de KFOR la autorización de detenciones durante largos periodos sin la correspondiente autorización judicial o recurso legal.

Dentro de la estructura de UNMIK, la OSCE mediante su sistema de monitorización de los Derechos Humanos, servía como un observador imparcial a pesar de ser parte de la propia OMP. Mediante sus informes sobre la justicia penal, ha ido estableciendo los aspectos más controvertidos en cuestiones relacionadas con la detención y otras relacionadas con el procedimiento penal. En el caso de KFOR, en su informe recopilatorio de 2006 que abarca desde los inicios en el año 1999 hasta finales del 2005, se puede observar como la OSCE reconoce que KFOR ha realizado detenciones extra-judiciales para garantizar la seguridad, como establece su mandato. Los detenidos eran trasladados y retenidos en la base militar central de KFOR, en Bondsteel, y la OSCE

---

<sup>661</sup> DWAN, R., *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Research Report No. 16, Oxford University Press, 2002, 144 pp.

contabilizó hasta 3600 personas. En ningún momento la OSCE aprobó esta práctica que considerada *ilegal e injustificada*. También en julio de 2001 OSCE realizó una recomendación al Comandante en Jefe de la KFOR que establecía que *an order by COMKFOR to detain should cease until such time as they can be appropriately reviewed by a court*, es decir, que deberían cesar estas prácticas hasta que dichas órdenes puedan ser revisadas por un tribunal.<sup>662</sup>

Ciertamente, esta práctica cesó antes de los eventos violentos de marzo de 2004 -donde hubo detenciones, pero según las OSCE, éstas fueron realizadas acorde a derecho, siendo puestos los detenidos a disposición judicial en un breve plazo. Pero quizá lo que resulta más relevante no es el hecho de que se hayan terminado, sino la causa de ello. Y ésta no es la ilegalidad de esta práctica acorde con el Derecho Internacional de los DDHH sino que KFOR no tuvo necesidad de hacerlo. En ningún momento KFOR aceptó que esta práctica fuera contraria a derecho<sup>663</sup>.

El mandato de la resolución 1244 es amplio y concede a KFOR un espectro de intervención para proteger la seguridad y mantener la estabilidad que permite que este tipo de conductas pueda llevarse a cabo. Sin duda la elaboración de mandatos más exigentes con estas prácticas excluiría la posibilidad de divergencias entre organismos que se supone persiguen el mismo propósito formando parte de una OMP. La estructura descentralizada de UNMIK, con la KFOR autónoma y sin obligaciones más que de cooperación con el resto de los componentes daba lugar a este tipo de prácticas<sup>664</sup>.

Kosovo se encuentra vinculado a los tratados internacionales de DDHH mediante la legislación que contempla la Regulación de UNMIK 1999/24, modificada por la Regulación de UNMIK

---

<sup>662</sup>OSCE, Department of Human Rights and Rule of Law, Legal System Monitoring Section, *Kosovo review of the criminal justice system 1999-2005. Reforms and residual concerns*, March 2006, 73 pp., pp. 32-33.

<sup>663</sup>Ibidem, pp. 33.

<sup>664</sup> Es preciso también indicar que hasta el año 2010 las NNUU no desarrollaron unas directrices básicas sobre la detención que han de ser aplicadas a todas las OMP. Son las llamadas “Interim Standard Operating Procedures on Detention in United Nations Peace Operations”, o “Procedimientos estandar provisionales sobre la detención en las OMP de las NNUU”, elaboradas por el DPO y el DFS, ref. 2010.6, 25 enero de 2010. Es notable que en 2018 aún se conozcan estos procedimientos como “provisionales”, razón por la cual, esbozan algunos autores, éstas no están disponibles *online*. Para una mayor profundización en estas directrices, ver WOHLFAHRT, S., Senior Legal Officer, Office of the Legal Counsel, United Nations Office of Legal Affairs, “Deprivation of liberty and armed conflicts: exploring realities and remedies”, 41 St Round Table *On Current Issues Of International Humanitarian Law*, International Institute of Humanitarian Law, Sanremo, 6-8 September 2018. <http://iihl.org/wp-content/uploads/2019/02/WOHLFAHRT-REV.pdf>, consultada en abril 2019.

2000/59, sobre la ley aplicable<sup>665</sup> en Kosovo. Y esta es la opinión de la doctrina en relación con KFOR cuando ésta realiza tareas policiales, civiles pues, en diferencia a lo que sucede en situaciones de combate<sup>666</sup>. Sin embargo y a pesar de esta vinculación a la legislación internacional de DDHH, UNMIK también estableció mediante la Regulación 2000/47<sup>667</sup> que KFOR habría de respetar estas normas internacionales de DDHH *only insofar as they do not conflict with the fulfilment of the mandate given under SC Resolution 1244*, es decir, una especie de puerta de atrás por la que las actuaciones como la detención extrajudicial podrían “ser toleradas” por UNMIK, dado que podrían considerarse como “el cumplimiento del mandato”. Este aspecto lo desarrollaremos en el apartado posterior, en el que trataremos el control jurisdiccional de su actividad y la problemática que suscita.

---

<sup>665</sup> UNMIK/REG/2000/59, 27 October 2000. En ella se contienen los tratados internacionales de DDHH que han de aplicarse en Kosovo, en su artículo 1.3. “1.3 In exercising their functions, all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo shall observe internationally recognized human rights standards, as reflected in particular in: (a) The Universal Declaration on Human Rights of 10 December 1948; (b) The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 and the Protocols thereto; (c) The International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966 and the Protocols thereto; (d) The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 16 December 1966; (e) The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 21 December 1965; (f) The Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 17 December 1979; (g) The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment of 17 December 1984; and (h) The International Convention on the Rights of the Child of 20 December 1989.

<sup>666</sup> En este sentido, para ello se puede consultar la nota posterior, así como el artículo de ISTREFI, R. (2017). “International security presence in Kosovo and its human rights implications”, *Croatian International Relations Review*, 23(80), pp. 131-154.

<sup>667</sup> UNMIK/REG/2000/47, 18 August 2000, “Section 2. Status of KFOR and its Personnel  
KFOR, its property, funds and assets shall be immune from any legal process. 2.2 All KFOR personnel shall respect the laws applicable in the territory of Kosovo and regulations issued by the Special Representative of the Secretary-General insofar as they do not conflict with the fulfilment of the mandate given to KFOR under Security Council resolution 1244 (1999).

2.3 Locally recruited KFOR personnel shall be immune from legal process in respect of words spoken or written and acts performed by them in carrying out tasks exclusively related to their services to KFOR.

2.4 KFOR personnel other than those covered under section 2.3 above shall be:

immune from jurisdiction before courts in Kosovo in respect of any administrative, civil or criminal act committed by them in the territory of Kosovo. Such personnel shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective sending States; and immune from any form of arrest or detention other than by persons acting on behalf of their respective sending States. If erroneously detained, they shall be immediately turned over to KFOR authorities.

#### 4.1.1.3.Tráfico de mujeres y explotación y abuso sexual

Desde casi el inicio de la intervención internacional armada en Kosovo a cargo de las tropas internacionales bajo mando de la OTAN, KFOR, y de la creación de UNMIK ha habido alarmas del aumento notable del tráfico de personas, especialmente mujeres<sup>668</sup>. Hemos querido abordar esta problemática debido a que en el caso de KFOR pudo observarse una práctica censurable y que, si bien no ha sido tomada en cuenta hasta hace relativamente pocos años, tuvo en Kosovo un lugar favorable.

Algunos autores han mostrado que el número de víctimas de tráfico de personas con fines sexuales aumenta con la presencia de contingentes uniformados de las OMP<sup>669</sup>. En el caso de Kosovo, fueron las organizaciones no gubernamentales de DDHH las que alertaron de esta circunstancia desde el principio de la intervención en el territorio. Sin embargo y, a pesar de que los oficiales de UNMIK y también la OSCE tenía información al respecto, durante un tiempo prolongado no se adoptaron las medidas necesarias.

Aquí hago referencia a mi experiencia como Oficial de Derechos Humanos en la zona de Prizren para la OSCE entre septiembre y febrero del año 2000; ejercía como responsable de la municipalidad de Dragash, donde había una comunidad de religión ortodoxa, los goranis, con serios problemas de discriminación al no ser de etnia albanesa. Esta zona montañosa fronteriza con Albania y cuya frontera era de difícil control por parte de la KFOR, era un punto identificado de tráfico de personas. KFOR tenía casos de algunas mujeres albanesas que habían sido secuestradas y se encontraban desaparecidas de esa zona. Es preciso también tener en cuenta que las cuestiones relacionadas con la violencia sexual contra la mujer eran de muy difícil identificación en Kosovo, especialmente en el inicio de la OMP -aunque probablemente eso no haya cambiado en la actualidad. El código de honor albanés considera la violación como una situación deshonrosa para la mujer y para toda su familia, no susceptible de ser alterada o reparada.

---

<sup>668</sup> SMITH, C.A. and SMITH H.M., “Human Trafficking: The Unintended Effects of United Nations Intervention”, *International Political Science Review*, XX(X), 2010, pp. 1–21.

<sup>669</sup>Ibidem. En este artículo se prueban tres casos en los que el fenómeno de tráfico de mujeres aumentó a partir de la presencia de tropas internacionales. Se refiere a Kosovo, Sierra Leona y Haití.

Esto hacía que la investigación de este tipo de prácticas fuera prácticamente imposible en los inicios de la OMP.

Informes de AI así como de HRW anteriores a 1999 no mostraban la problemática del tráfico de personas, que sí fue parte de los informes posteriores al despliegue de UNMIK. Asimismo, organismos internacionales ya se habían posicionado y recopilado testimonios al respecto, como la Organización Internacional de Migraciones (IOM) que elaboró un informe con testimonios de 474 víctimas de tráfico sexual, entrevistadas entre febrero del 2000 y junio de 2005<sup>670</sup>. Esta parece ser la única Organización que tiene un registro adecuado que prueba el aumento del tráfico sexual en el periodo posterior a la intervención militar y con unas cifras de aumento notables hasta el año 2001/2002, momento en el que el contingente uniformado ascendía a 50000 personas.

UNMIK reaccionó relativamente rápido mediante la prohibición del tráfico de personas en Kosovo contenida en la Regulación 2001/4 de 2001<sup>671</sup>, que parece contribuyó al menos a que esta conducta fuera perseguida penalmente.

#### 4.1.2. KFOR y el control jurisdiccional de su actividad

KFOR se encuentra sometida a legislación en materia de Derecho Internacional de los DDHH, tanto mediante la propia Resolución 1244, por las obligaciones internacionales en materia de DDHH de la República Serbia y por último, por las propias obligaciones en materia de DDHH de los contingentes que componen la KFOR<sup>672</sup>. La regulación de UNMIK 1999/24 sobre la Ley Aplicable en Kosovo, establece claramente que las personas que trabajen ejerciendo la actividad

---

<sup>670</sup> Ibidem, pp. 7. El informe de la IOM al que se refiere es el siguiente: IOM: Kosovo Counter Trafficking Unit, 'Return and reintegration project: situation report', February 2000–2005.

<sup>671</sup> UNMIK/REG/2001/4, on the prohibition of trafficking in persons in Kosovo, 12 January 2001

<sup>672</sup> CERONE, J. (2001). "Minding the gap: Outlining KFOR accountability in post-conflict Kosovo". *European Journal of International Law*, 12(3), pp. 469-488.

pública en Kosovo han de observar los estándares reconocidos en materia de DDHH, incorporando un número elevado de tratados internacionales de DDHH<sup>673</sup>.

Además de esto y a pesar de que en el mandato de la KFOR no se haga referencia explícita a los DDHH, estos vinculan al contingente militar en tanto que sus funciones son de apoyo a UNMIK en el cumplimiento de sus objetivos y dentro de ellos se encuentra *la promoción y la protección de los DDHH*. No obstante, algunos autores<sup>674</sup> recientemente han puesto en entredicho que KFOR esté debidamente obligada por el Derecho Internacional de los DDHH ya que los posibles incumplimientos han quedado impunes.

El nivel de independencia de KFOR en relación con UNMIK, así como el hecho de que según la UNMIK Reg. 2000/47 su personal disfrutara de completa inmunidad<sup>675</sup>, nos dan una idea de la dificultad de llevar a cabo un control detallado y una evaluación continua de sus actividades. Esta regulación precisaba, por otra parte, que deben respetar la ley aplicable en el territorio de Kosovo

---

<sup>673</sup> UNMIK Regulación 1999/24, 12 diciembre 1999. Entre los instrumentos internacionales incluidos en esta resolución podemos citar los siguientes: The Universal Declaration on Human Rights of 10 December 1948; (b) The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 and the Protocols thereto; (c) The International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966 and the Protocols thereto; (d) The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 16 December 1966; (e) The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 21 December 1965; (f) The Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 17 December 1979; (g) The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment of 17 December 1984; and (h) The International Convention on the Rights of the Child of 20 December 1989.

<sup>674</sup>A modo de ejemplo, se puede apreciar el reciente artículo ya citado de ISTREFI, R. (2017). “International security presence in Kosovo and its human rights implications”, *op. cit.* En él se hace una argumentación según la cual la KFOR no está suficientemente vinculada a estas obligaciones jurídicas internacionales por su mandato, dado que el papel de UNMIK es el de coordinación, pero no de control.

<sup>675</sup>UNMIK Regulation 2000/47, on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo, 18 August 2000. Section 2 “Status of KFOR and its Personnel KFOR, its property, funds and assets shall be immune from any legal process.

2.2 All KFOR personnel shall respect the laws applicable in the territory of Kosovo and regulations issued by the Special Representative of the Secretary-General insofar as they do not conflict with the fulfilment of the mandate given to KFOR under Security Council resolution 1244 (1999).

2.3 Locally recruited KFOR personnel shall be immune from legal process in respect of words spoken or written and acts performed by them in carrying out tasks exclusively related to their services to KFOR.

2.4 KFOR personnel other than those covered under section 2.3 above shall be:

immune from jurisdiction before courts in Kosovo in respect of any administrative, civil or criminal act committed by them in the territory of Kosovo. Such personnel shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective sending States; and immune from any form of arrest or detention other than by persons acting on behalf of their respective sending States. If erroneously detained, they shall be immediately turned over to KFOR authorities.”

y las regulaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en todo caso.

Debido a esta condición de inmunidad jurisdiccional en el territorio, hubo dos casos que ciudadanos albanokosovares presentaron ante el Tribunal Europeo de DDHH en relación con las actividades de KFOR en Kosovo. En ellos, se alegaba incumplimiento de la Convención Europea de DDHH por parte de KFOR, exigiendo responsabilidades por ello tanto a Francia, como a Alemania y Noruega. Se trata de los casos *Behrami v. Francia* y *Saramati v. Francia, Alemania y Noruega*. Sin entrar en las particularidades de ambos es preciso tener en cuenta que el Tribunal los trató de forma conjunta a pesar de responder a hechos diferenciados, dado que ambos se referían a las posibles violaciones de DDHH por la KFOR, en este caso, por los Estados responsables de los contingentes militares en la zona concreta, franceses, alemanes y noruegos respectivamente.

El Tribunal no apreció en ningún momento su compatibilidad *rationae personae*, dado que no halló el vínculo jurisdiccional entre dichos contingentes y el Estado miembro, al encontrarse estos actuando de forma subsidiaria dentro de la estructura de la OTAN, la KFOR, que a su vez se encontraba en el territorio kosovar y cuyas acciones se derivan de la Resolución 1244 y, por lo tanto, son atribuibles a las Naciones Unidas y no a los Estados participantes en la KFOR<sup>676</sup>.

Asimismo, el Tribunal analizó de forma detallada la delegación de esta autoridad en relación con la cuestión del “control efectivo” sobre las tropas. En este sentido, tampoco apreció que este existiera, ya que el Consejo de Seguridad había delegado el control operacional en la OTAN - independientemente de algunas potestades que aún guardan los Estados participantes, de tipo disciplinario, en cuestiones de seguridad o de provisiones materiales.

Esta última interpretación ha sido discutida por algunos autores y no fue bien recibida por las autoridades kosovares, ya que aumentaba la dificultad de poder exigir responsabilidades por posibles violaciones de los DDHH ejercidas por la KFOR. Asimismo, esta sentencia dificulta también que los individuos pertenecientes a tropas que forman parte de operaciones de mantenimiento de la paz puedan ser llevados antes los tribunales por posibles violaciones de los

---

<sup>676</sup>*Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* 2007, paras. 140–141: “decided by majority that those (in)actions derive from UN SR 1244 and with it are attributable to the UN and not to members states comprising KFOR” (ibid.:)

DDHH. También hay autores que han defendido las tesis del Tribunal de Estrasburgo para el primer caso, pero no para el segundo caso que incluía una detención<sup>677</sup>.

Sin embargo, esta sentencia ha sido apoyada por los Estados participantes en las fuerzas de la KFOR, aduciendo que si los miembros de los contingentes militares de las OMP pudieran ser considerados culpables de violaciones de DDHH sería muy complejo que los Estados enviaran sus tropas a estas OMP.

#### 5. Las cuestiones de Derechos Humanos y de género en el trabajo de la Administración Provisional de las Naciones Unidas: 20 años de actividad

En este apartado se pretende concretar el trabajo realizado en materia de DDHH y de género por UNMIK. Como se ha expresado en la metodología de estos estudios de caso, el análisis realizado se basa principalmente en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad con una periodicidad de cuatrimestral; a ello se suman aquellos realizados por la OSCE sobre algunas temáticas de DDHH y de género concretas y también por ONU Mujeres y por la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH. En relación con algunos derechos concretos, se ha recurrido también como fuentes a algunos órganos del sistema de DDHH de las Naciones Unidas y sus informes sobre el territorio de Kosovo. También se ha recurrido a fuentes de la doctrina nacional e internacional.

Las normas internacionales de DDHH cubren una variedad de derechos que no se reflejarán en su totalidad en el trabajo de UNMIK. Se ha realizado este análisis partiendo de una perspectiva temporal, dado que se observan cambios en relación con la dedicación y la relevancia que se le concede al trabajo en algunos temas de DDHH y de género sobre otros. Agruparemos las cuestiones de género también desde esa perspectiva, tratando de recoger esta variable temporal, que no siempre implica una evolución “progresiva” en relación con el mayor cumplimiento de los derechos, sino que en ocasiones puede implicar también retrocesos.

---

<sup>677</sup> SPEROTTO, F., “The International Security Presence in Kosovo and the Protection of Human Rights”, working papers, 24 mayo 2008, 12 pp. <https://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2008/48-sperotto-2008.pdf>, consultada en abril 2019.



El concepto de DDHH y el de género se concibe partiendo de lo establecido en el Capítulo I de este trabajo, además de por lo definido por UNMIK como la ley aplicable en Kosovo<sup>678</sup>. En este sentido, la regulación emitida en el año 2000 establece que la ley aplicable en Kosovo será aquella que ya lo era hasta el 22 de marzo de 1989, el día en que Kosovo perdió su Estado autónomo dentro de la Antigua República Socialista de Yugoslavia, al menos hasta que UNMIK no promulgue nuevas regulaciones. Y, en caso de conflicto, las normas internacionales de DDHH tendrán la prioridad.

Esta regulación de UNMIK convertía directamente en derecho aplicable la base fundamental, el núcleo duro de lo que se consideran DDHH. Según el propio informe<sup>679</sup> realizado por el Comisario para los DDHH del Consejo de Europa en 2002, Álvaro Gil Robles, éste incluía los siguientes tratados como parte de ese acervo de DDHH que habría de tenerse en cuenta: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (incluyendo la jurisdicción del Comité contra la Tortura para recibir notificaciones individuales e intra-estatales), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre la prevención y el castigo del crimen de genocidio.

Por otra parte, el mandato de UNMIK como una Administración Provisional incluía el desarrollo de instituciones; primeramente, la llamada “Estructura administrativa conjunta provisional”- *Joint Interim Administrative Structure (JIAS)*<sup>680</sup>- que fue la predecesora de las instituciones provisionales de autogobierno -*provisional institutions for democratic and autonomous self-*

---

<sup>678</sup> UNMIK/REG/2000/59, On the Law Applicable in Kosovo, 27 October 2000.

<sup>679</sup> GIL-ROBLES, A., Alto Comisionado de los DDHH del Consejo de Europa, *Kosovo: the human rights situation and the fate of persons displaced from their homes*, CommDH (2002)1, 16 de octubre de 2002, párr. 27. “27. These include the two UN Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights; the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (including the acceptance of the jurisdiction of the Committee against Torture to hear inter-State and individual petitions); the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; the Convention on the Prevention and the Punishment of the Crime of Genocide; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women”.

<sup>680</sup> UNMIK Regulation 2000/1, On the Kosovo Joint Interim Administrative Structure.

*government*<sup>681</sup> (PISG)-. Estas últimas se introdujeron en el Marco Constitucional de Kosovo, que establece las bases de la gobernabilidad del territorio, con el traspaso progresivo de funciones por parte de UNMIK a partir del año 2001, tras las elecciones de noviembre a la Asamblea Parlamentaria de Kosovo.

El trabajo de estas instituciones no será el objeto de nuestro estudio, sino cómo UNMIK, por medio de su estructura y mandato, pudo introducir y asesorar sobre las cuestiones de DDHH y de género y así contribuir a su formación. Las instituciones kosovares serán finalmente los responsables de la aplicación última de las normas internacionales de DDHH y de género, pero el análisis de esta cuestión no es objeto de nuestro estudio.

En nuestro estudio definiremos dos fases en relación con la actividad desplegada por UNMIK en materia de DDHH y de género. Primeramente, la que corresponde a los momentos iniciales -1999 hasta 2008. En ella se tratará de observar de qué forma se desplegó la OMP y cómo abordó estas dos cuestiones en los inicios, con las problemáticas correspondientes.

En esta etapa, destacaremos el rebrote de la violencia que tuvo lugar en el año 2004, dado que tuvo influencia en el devenir de los acontecimientos posteriores, especialmente la declaración unilateral de su independencia, en el 2008, acto que motivó que la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo no pudiera seguir ejerciendo una parte considerable de sus funciones. Esto se reconoce en los informes del Representante Especial del SG en Kosovo, que claramente establecen que <sup>682</sup> *las autoridades de Kosovo están asumiendo nuevas funciones con arreglo a la Constitución*, obligando a UNMIK a adaptar su estructura a tal propósito.

---

<sup>681</sup> UNMIK Regulation 2001/9, Constitutional Framework for Provisional Self-Government.

<sup>682</sup> S/2008/692. 7 noviembre 2008. Párrafo 48. “De conformidad con mi informe especial (S/2008/354), que presenté al Consejo de Seguridad el 20 de junio, la UNMIK ha comenzado a adaptar su estructura y su perfil en respuesta al profundo cambio de la realidad en Kosovo después de la declaración de la independencia y la aprobación de la Constitución. Como se preveía, la UNMIK ha afrontado importantes retos en su capacidad de desempeñar la gran mayoría de las tareas que le incumben en su calidad de administración provisional, incluso en las esferas de administración civil, gobernanza económica y otros ámbitos en que se están creando nuevas instituciones y las autoridades de Kosovo están asumiendo nuevas funciones con arreglo a la Constitución.

49. Esos retos han puesto de relieve la necesidad de avanzar con la reconfiguración de la UNMIK en el marco de la resolución 1244 (1999). La reconfiguración de la UNMIK es tanto oportuna como necesaria, y se la está acelerando a fin de adaptarla cabalmente a las circunstancias sobre el terreno. Se está realizando de manera transparente respecto de todos los interesados, y se adecua a la posición de las Naciones Unidas de mantener una neutralidad estricta respecto de la cuestión del estatuto de Kosovo. A medida que se despliegue y comience a entrar en funcionamiento, la EULEX se irá haciendo cargo de las funciones de Estado de derecho que actualmente desempeña la UNMIK.”

Aquí analizaremos de qué forma las cuestiones de DDHH y de género han sido reestructuradas en una OMP que pasa a tener un papel menos relevante debido a la cesión progresiva de competencias a las instituciones kosovares, por un lado y a EULEX, por otro, que desarrollará sus tareas en el marco de la resolución 1244. Ésta tiene su propio mandato, otorgado por una Acción Común del Consejo de 4 de febrero de 2008<sup>683</sup>, que en su artículo 2 establece que *la EULEX KOSOVO asistirá a las instituciones, las autoridades judiciales y los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo en su avance hacia la viabilidad y la responsabilización, así como en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema judicial independiente y multiétnico y una policía y unos servicios de aduanas multiétnicos.*

En el proceso de transición que tuvo lugar durante el año 2008<sup>684</sup>, el mandato de UNMIK sigue siendo el otorgado por la Resolución 1244, pero se han adaptado sus capacidades a la situación de independencia declarada por la Asamblea de Kosovo, así como a la promulgación y entrada en vigor de la constitución kosovar.

La segunda fase que abordaremos iría desde 2008 hasta diciembre de 2018, momento en el que concluimos nuestra investigación. En ella observaremos la entrada de la Unión Europea y cómo UNMIK va replegando y cediendo la mayor parte de sus anteriores competencias, o bien a las autoridades kosovares, en materia legislativa o a EULEX, la operación de la UE, con competencia en Estado de derecho y creación de la policía. EULEX no será objeto de nuestro estudio, a pesar de actuar bajo el paraguas de la resolución 1244, por no ser una OMP de las Naciones Unidas per se.

Por otro lado, habrá también un cambio en las estructuras dentro de UNMIK, aunque los pilares seguirán existiendo, con la OSCE en su papel de monitorización y seguimiento de los DDHH. Por ejemplo, UNMIK<sup>685</sup> establece en junio de 2016 una Sección de DDHH, que también representa a

---

<sup>683</sup> ACCIÓN COMÚN 2008/124/PESC DEL CONSEJO sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO, de 4 de febrero de 2008.

<sup>684</sup> Para poder tener una visión de este proceso, se pueden consultar los siguientes informes del SG al Consejo de Seguridad: S/2008/354, 12 junio 2008; S/2008/692, 7 noviembre 2008.

<sup>685</sup> UNMIK in Kosovo, <https://unmik.unmissions.org/human-rights>, consultada en mayo 2018.

la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH, como sucede en otras estructuras de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Las cuatro áreas prioritarias de trabajo a partir de su reestructuración serían: las personas desaparecidas en el conflicto entre 1998 y el año 2000, para lo que se coordinará con Belgrado; promocionar y proteger los DDHH en Kosovo mediante su compromiso con las instituciones kosovares, especialmente la Oficina del Primer Ministro y el Ombudsman; y finalmente, apoyar a los actores locales en el diálogo con las Naciones Unidas y con la UE, especialmente en relación con los mecanismos de DDHH.

Asimismo, la OSCE ha ocupado un lugar que no cubría el Pilar III de UNMIK<sup>686</sup> ni su oficina de DDHH, al centrarse territorialmente en las municipalidades y en la monitorización esencial de la situación de los DDHH, prestando especial atención a la situación de las minorías serbia, roma, ashkali y egipcia. También completa el trabajo realizado primero por UNMIK y en la actualidad por EULEX en materia de Estado de derecho y tribunales mediante la monitorización de los casos y la asistencia técnica.

Finalmente, el tipo de trabajo que se ha llevado a cabo en materia de DDHH y de género dentro de UNMIK y por medio de las organizaciones que han operado en cumplimiento del mandato otorgado se puede resumir en las siguientes acciones: 1) monitorización; 2) realización de informes sobre la monitorización realizada; 3) Asesoramiento técnico a las instituciones provisionales de gobierno en materia legislativa y ejecutiva.

---

<sup>686</sup> OSCE, PC.DEC/305, 1 de julio de 1999 “Dicha Misión constituirá un componente aparte dentro del marco general de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)” ...

Mandato:

“Desarrollo de capacidades en materia de recursos humanos, incluido el adiestramiento de un nuevo servicio de policía en Kosovo, en el marco de una Escuela de Policía que la Misión establecerá y administrará en Kosovo, así como la formación de personal judicial y de administradores civiles de diverso rango, en colaboración con el Consejo de Europa y otras entidades pertinentes;

2. Democratización y buen gobierno, incluido el desarrollo de una sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y medios informativos locales;

3. Organización y supervisión de elecciones;

4. Supervisión, protección y fomento de los DDHH, incluido, entre otras cosas, el establecimiento de una institución de Defensor del pueblo, en colaboración, entre otros, con el ACNUDH;

5. Toda tarea que le sea solicitada por el Secretario General de las Naciones Unidas o por su Representante Especial, que sea conforme con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y haya sido aprobada por el Consejo Permanente”.

Todas estas acciones quedan comprendidas en el mandato genérico de “promoción y protección de los DDHH”, inserto en la Resolución 1244, con una inclinación notoria hacia las acciones de promoción, quedando aquellas relacionadas con la protección en un segundo plano. En parte, esto puede ser porque las fuerzas militares de la OTAN, bajo la KFOR, eran garantes de esta “protección” en el sentido físico del término, además de por la situación precaria del sistema judicial en el territorio, que se encuentra aún en construcción.

#### 5.1. Análisis de la implementación de los Derechos Humanos y de las cuestiones de género desde 1999 hasta 2008: establecimiento, desarrollo y *downscaling*

En este apartado trataremos de analizar el trabajo llevado a cabo por UNMIK en relación con los DDHH y las cuestiones relacionadas con el género dentro de este espacio temporal. Como se ha mencionado previamente, no existía claramente una estructura de trabajo con unos objetivos claros; al menos hasta 2004, no se puede observar ésta en los informes del SG al Consejo de Seguridad analizados. Esto dificulta el análisis, aunque no lo hace por ello imposible.

Nos hemos centrado en los elementos principales relacionados con el trabajo en DDHH y en género, teniendo este último mucha menos relevancia al menos “documentada”. Para ello abordaremos las cuestiones relativas a las minorías, incluyendo los temas de repatriación o retorno, los derechos lingüísticos y la creación de una administración multiétnica. Además, incluiremos referencias a los derechos de propiedad y a las cuestiones de género, que son transversales a todos estos aspectos.

La base jurídica para la actuación en materia de DDHH se encuentra tanto en el mandato de UNMIK, como hemos visto anteriormente, como en otros instrumentos regionales de aplicación a las instituciones provisionales de autogobierno por medio del Marco constitucional y su artículo 3, el cual incorpora los principales instrumentos en materia de DDHH.

### 5.1.1. La protección de las minorías y algunos factores

La cuestión de las minorías y su protección ha estado presente desde el inicio en Kosovo y en el trabajo realizado en materia de DDHH por parte de UNMIK, además de ser parte inevitable de los acontecimientos que lo han situado en su realidad actual. La población considerada como “minorías” o “comunidades nacionales” comprende principalmente a las personas de nacionalidad serbia, ashkali, egipcio y “roma”, aunque también habitan en Kosovo miembros de las minorías gorani, turca y bosnia en porcentajes mucho menores.

Estas minorías han cohabitado con la población albanesa desde hace siglos<sup>687</sup>, especialmente los serbios. La población total de Kosovo es en la actualidad de según el cual Kosovo cuenta con 1.739.825 de habitantes<sup>688</sup>, dentro de los que se integran también las citadas minorías. Esta cifra no incluye el Norte de Kosovo, zona que se encuentra poblada en su totalidad por serbios y que, desde el inicio del conflicto, ha mantenido una actividad administrativa dependiente del gobierno de Serbia.

Esta cifra probablemente haya de considerarse con cierta crítica, dado que parte de la población serbia y de otras minorías no quiso formar parte de este censo, como bien recuerda el *European Centre for Minority Issues*<sup>689</sup>. De todas formas, resulta cierto que los serbios son el grupo minoritario de mayor presencia en el territorio kosovar<sup>690</sup>, aunque de los 300000 serbios que habitaban aproximadamente Kosovo en 1999, en la actualidad quedan 146,128, según datos de la

---

<sup>687</sup> No es el objeto de este trabajo realizar una aproximación histórica a la cuestión serbia en Kosovo, sino que tratamos de analizar el trabajo de UNMIK para garantizar los DDHH e introducir las cuestiones de género también entre la población minoritaria en Kosovo. A efectos de un breve apunte histórico, se puede consultar el informe realizado por BALDWIN, C., “Minority Rights in Kosovo under International Rule”, editado por Minority Group International, 2006, pps. 6-10.

<sup>688</sup> KOSOVO AGENCY OF STATISTICS, *Statistical Yearbook Of The Republic Of Kosovo*, 2018, Chapter II, pp. 26-38. Estos datos corresponden al censo realizado en el año 2011 en un esfuerzo conjunto de la comunidad internacional y las instituciones provisionales de autogobierno kosovares.

<sup>689</sup> Esta institución tiene su base en Alemania y analiza las situaciones de las minorías dentro del territorio europeo. Al respecto ver su página web, <https://www.ecmi.de/home/>.

<sup>690</sup> MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples* <https://minorityrights.org/minorities/serbs-3/>, consultada en octubre 2018.

OSCE de 2010 y de 2013<sup>691</sup>. Estos no incluyen los 22.530 serbios que viven en la actualidad en Mitrovica Norte, según la OSCE.<sup>692</sup> La disminución progresiva de la población serbia en la provincia de Kosovo se mantiene de manera constante desde el año 1971 hasta la actualidad. Se ha pasado de constituir el 24% de la población al 3% en 2011-fecha del último censo oficial realizado<sup>693</sup>.

Los serbios de Kosovo son fundamentalmente de religión cristiana ortodoxa y residen o bien en la zona de Mitrovica Norte o en los llamados “enclaves” o “municipalidades”, zonas con una población mayoritaria serbia dentro de Kosovo. El uso de una u otra denominación de estos territorios no está exento de polémica. En los inicios de UNMIK en Kosovo, las zonas dentro del territorio kosovar donde residían la minoría serbia se denominaban “enclaves”, para referirse a lugares exclusivamente poblados por serbios, generalmente protegidos por *checkpoints* de la KFOR y de los cuales estos solo podían salir o entrar escoltados por fuerzas militares de la operación de mantenimiento de la paz. Esto implica que la situación en relación con los DDHH en estas zonas era bastante deficiente, ya que tanto su libertad de movimiento como otros derechos - integridad física, acceso a la justicia entre otros- se encontraban severamente vulnerados.

UNMIK ha tenido en cuenta desde el origen la delicada situación de las minorías en el territorio kosovar. Informes realizados en el año 1999 tanto por UNMIK, como por la OSCE<sup>694</sup>, ponen de relevancia la frágil situación en los comienzos de la OMP. Si bien en su mandato solo hay una

---

<sup>691</sup>En relación con las minorías, la OSCE ha ido realizando un trabajo de seguimiento continuo desde el inicio, siguiendo su mandato amplio en promoción y protección de DDHH y también de las minorías. Hay varios informes de la Organización con diferente información al respecto, desde el inicio de la operación. Véase, a modo de ejemplo, OSCE Mission in Kosovo, OMIK/UNHCR/OSCE: *Preliminary assessment of the situation of ethnic minorities in Kosovo*, July 1999.

<sup>692</sup> OSCE Mission in Kosovo, OMIK, “Municipal Profile Mitrovica North”, octubre 2018. Según este perfil municipal, en la actualidad la composición étnica de Mitrovica Norte es la siguiente: Serbios de Kosovo 22,530; Albano-kosovares 4900; Bosnios de Kosovo 1000; Goranis de Kosovo 580; Turcos de Kosovo 210; Roma de Kosovo 200; Ashkali de Kosovo 40.

<sup>693</sup> STATISTICAL YEARBOOK OF THE REPUBLIC OF KOSOVO, 2018, Chapter II, pp. 31.

<sup>694</sup> OSCE Mission in Kosovo, OMIK/UNHCR/OSCE: *Preliminary assessment of the situation of ethnic minorities in Kosovo*, July 1999.

Otros informes de relevancia son los elaborados al término de la Misión de Verificación de Kosovo (KVM), tras la cual la OTAN procedió a bombardear el territorio, *Human Rights in Kosovo: As Seen, As Told*. Volume I, October 1998 - June 1999” y el siguiente informe que relata las dificultades de la población serbia al finalizar la campaña armada de la OTAN, *Human Rights in Kosovo: As Seen, As Told*. Volume II, 14 June- 31 October 1999.

amplia referencia a la protección y a la promoción de los DDHH, la OSCE si lo incluye claramente como uno de sus ángulos de trabajo principales. KFOR, como brazo armado de la OMP, también tiene entre sus competencias las de *establecer un entorno seguro de modo que los refugiados y las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad*, la presencia internacional civil pueda desarrollar sus actividades, se pueda establecer una administración de transición y se pueda prestar ayuda humanitaria; d) Mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esa responsabilidad”<sup>695</sup>.

La participación de las minorías, especialmente la serbia, en la vida pública de Kosovo ha sido siempre una prioridad para UNMIK. No obstante, este objetivo ha resultado de una complejidad enorme en cuanto a su realización concreta. En el periodo que se analiza, es posible constatar cómo los esfuerzos de UNMIK por hacer realidad esta participación política y civil se veían obstaculizados por un rechazo de la comunidad serbia. La falta de seguridad en los lugares donde estos residen, la ausencia de libertad de movimiento, así como el clima de “impunidad” hacia dichas violaciones de sus DDHH pueden considerares como las causas principales de esta actitud<sup>696</sup>.

En el inicio de la OMP, la OSCE señalaba claramente que *some of the most serious human rights problems in Kosovo/Kosova today involve minorities*, dejando claro que este segmento de la población era el más castigado en los primeros meses de la OMP, desde junio hasta octubre de 1999. El informe sobre las violaciones de DDHH ocurridas en esos primeros momentos de la OMP realizado por la OSCE dejó claro que había un sentimiento de “venganza” hacia aquellos que no habían padecido lo que los albaneses antes de la campaña de la OTAN y en las últimas décadas. Estos tenían nombre: la población serbia de Kosovo.

Por ello, el componente de DDHH de la OSCE fue testigo, primero, del sufrimiento y las violaciones de DDHH de la población albanesa mayoritaria de Kosovo, documentadas en el informe de la Misión de Verificación de Kosovo; y, casi acto seguido, de la misma situación, pero por parte de la población serbia. La limpieza étnica y el padecimiento que afectó a una gran parte

---

<sup>695</sup> S/RES/1244 (1999) 10 de junio de 1999, párr. 9c y 9d.

<sup>696</sup> S/2001/926, 2 octubre 2001, párr. 35; S/2001/565, 7 junio 2001, párr.16.



de las familias albanesas motivaban este acoso constante a los serbios que se habían quedado, muchos de ellos población anciana vulnerable en más de un aspecto.

En situaciones de confrontación étnica como la que UNMIK tuvo que solventar, el hecho de contar con una presencia amplia de monitores de DDHH, desplegados por la OSCE, jugó sin duda un papel crucial en evitar la vuelta hacia las hostilidades inmediatas. El papel de la KFOR ocupando el territorio con tropas fue también decisivo para que estos Oficiales de DDHH pudieran llevar a cabo su trabajo<sup>697</sup>. El clima de odio era palpable y real, como bien documentan los informes citados. Contar con una presencia objetiva, que trataba de recoger los testimonios de todas las partes, hacía al menos recordar a la población albanesa los DDHH que ellos habían invocado meses antes ante los mismos interlocutores.

A pesar de los informes de la OSCE sobre la intimidación constante a las comunidades minoritarias en los inicios de UNMIK, especialmente la serbia, el papel de UNMIK y de la KFOR en los inicios de la OMP en relación con las minorías está lejos de ser aceptable desde un punto de vista de los DDHH. A pesar de contar con una fuerza armada numerosa, la KFOR se limitó a establecer *checkpoints* y a escoltar a los serbios que deseaban moverse por el territorio de Kosovo, pero nunca hubo en esos momentos ninguna otra protección. UNMIK, por otra parte, carecía también de una numerosa policía y de administradores capaces de controlar el territorio.

Además, la guerrilla albanesa, el KLA, era la que tenía de facto la capacidad de dominar las municipalidades, marcando una política clara de exclusión y de *laissez faire* de algunos albaneses hacia la comunidad serbia. Al no haber un freno por parte de la comunidad internacional y de UNMIK, las comunidades minoritarias no se sentían realmente protegidas en el primer año de la OMP y esto quizá supuso el inicio de una línea de trabajo en la que la limpieza étnica sucedía *de facto*, aunque no sobre el papel.

En cuanto al marco jurídico de protección de las minorías, éste se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales de DDHH que son incluidos en el artículo 3 de la Regulación de UNMIK n.º 2001/9 sobre el marco para el autogobierno provisional de Kosovo o *Constitutional*

---

<sup>697</sup>Estas observaciones son fruto de mi trabajo como Oficial de DDHH y Asesora de DDHH en Kosovo, para la OSCE, en dos periodos distintos. Uno en el inicio, desde septiembre 1999 hasta febrero del 2000 y después desde enero de 2004 hasta enero de 2005.

*Framework For Provisional Self-Government In Kosovo*<sup>698</sup>, que será la base de la futura constitución kosovar. En él, dedicado a los Derechos Humanos, se enuncia primero el principio de no discriminación, para posteriormente enumerar los instrumentos internacionales y regionales de DDHH relevantes y que han de ser respetados por las instituciones provisionales de autogobierno. En ellos se incluyen: la Declaración Universal de los DDHH, la Convención Europea para la Protección de los DDHH y las Libertades Fundamentales y sus respectivos Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención de los Derechos del Niño; la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias y el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales.

En este sentido y para concretar este marco jurídico amplio, UNMIK y el Consejo de Europa firmaron un acuerdo “Sobre las cuestiones técnicas en relación con la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales- conocido en inglés como *Agreement on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities-*, para que esta institución pudiera monitorear la implementación de la Convención Marco para la Protección de las Minorías, que es un instrumento regional de DDHH desarrollado en el marco del Consejo de Europa.

Este es un instrumento relevante para poder monitorizar la situación de las minorías en el territorio de Kosovo, estableciendo un mecanismo de coordinación con una Organización regional de DDHH. Es un enfoque interesante en relación con la forma de utilizar los instrumentos internacionales existentes por parte de una OMP para tener un sistema de monitorización externo de los DDHH de las comunidades minoritarias.

Asimismo, quizá inaugura en materia de DDHH una línea de trabajo que pudiera explorarse en un futuro<sup>699</sup>, la cooperación con los instrumentos regionales de DDHH y las secciones de DDHH de

---

<sup>698</sup>UNMIK/REG/2001/9: On A Constitutional Framework For Provisional Self-Government In Kosovo, 15 May 2001.

<sup>699</sup> Este no es el tema central de esta tesis, pero apuntamos aquí que podría desarrollarse en relación con otros ejemplos de OMP que tuvieron lugar en otra parte de la ex Yugoslavia y en Somalia, a modo de ejemplo. Autores como MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A. “The Role of the European Union and Other International Organizations in the Process of the Regionalization of the Peacekeeping Operations”, *Challenges of the Knowledge Society*, n.4 (1), 2014, pps. 764-777, hacen un recorrido por la evolución de este concepto. En el caso de UNMIK tanto la OTAN, constituyente del componente militar, KFOR, como la Unión Europea, responsable última de EULEX, la operación

las OMP. En marzo de 1999, el Departamento de OMP de las Naciones Unidas, DOMP en adelante, elaboró un documento sobre la “Cooperación entre las NNUU y las Organizaciones Regionales: Acuerdos en un entorno de mantenimiento de la paz. Principios sugeridos y Mecanismos”<sup>700</sup>, en el cual se establecen las bases de esta posible cooperación. En el anexo incorpora una relación de los tipos de cooperación realizados, sin especificar en materia de DDHH, aunque se observan algunos ejemplos en esta materia. Según este acuerdo, el Consejo de Europa ha realizado varias recomendaciones para asegurar el cumplimiento de esta Convención en el territorio de Kosovo.

#### 5.1.1.1 La repatriación o el regreso de las minorías desplazadas

La guerra dejó un balance de población desplazada que tiene el derecho de poder regresar a su lugar de origen y UNMIK incluye en su mandato el procurar su retorno y repatriación. Se calcula que al menos 100000 serbios huyeron de Kosovo en el momento de los bombardeos. Hasta 2001, la tarea de la repatriación o el regreso de las minorías se centró en la población serbia y no en el resto de las comunidades minoritarias.

El pilar de UNMIK responsable de los DDHH, OSCE, y por otra parte la agencia de las NNUU con competencia para la protección de refugiados y desplazados, el Alto Comisionado de las NNUU para los Refugiados, en adelante ACNUR, eran responsables de liderar los esfuerzos de monitorización y de realización de informes sobre la situación de las comunidades minoritarias. Desde los inicios, establecieron las dificultades de las minorías para subsistir en Kosovo<sup>701</sup>. A partir de 2001, se pudieron observar avances en este sentido, dado que la “Task Force” encargada

---

de paz en materia de Estado de derecho y cooperación policial. También resulta de interés MARNIKA, M., “Regional Peacekeeping: The case for complementary efforts”, *Peacekeeping and International Relations*, 25(3), 9, 1996.

<sup>700</sup> DPKO, Lessons Learnt Unit, *Cooperation Between the United Nations And Regional Organizations/Arrangements in A Peacekeeping Environment; Suggested Principles And Mechanisms*, March 1999.

<sup>701</sup> Ver los informes conjuntos de OSCE y ACNUR al respecto. OSCE/ACNUR, *Assessment of the situation of ethnic minorities in Kosovo*, March-August 2001. (Period covering March 2001 through August 2001).

de coordinar esta cuestión, denominada “Grupo de trabajo sobre Retorno y Reintegración” incluyó a todas las comunidades minoritarias<sup>702</sup>.

Como forma de combatir esta situación, UNMIK ligó la participación a otro eje principal de su actuación a favor de las minorías en Kosovo: la repatriación. Para ello, se presentó un Marco para la Repatriación de los Serbios de Kosovo, donde se señalaron lugares propicios para que los serbios pudieran regresar en condiciones de seguridad<sup>703</sup>. Este marco fue finalmente aprobado en el 2001, para los albaneses muy pronto y para la comunidad serbia, muy tarde<sup>704</sup>. Finalmente, en el año 2002, UNMIK se hizo cargo de esta tarea por medio de la Oficina de Retorno y Comunidades, nombrando a un serbio como asesor en materia de retorno.

Asimismo, se trató también de atajar la problemática de la venta de propiedades privadas y comerciales a los albaneses por parte de la comunidad serbia, a veces bajo coacción. Los motivos económicos y de seguridad empujaron a una parte considerable de la comunidad serbia al exilio y al abandono de Kosovo definitivo, algo que puede considerarse como uno de los puntos negros de UNMIK en relación con el objetivo de conseguir una sociedad multiétnica<sup>705</sup>.

En relación con el proceso de regreso, en esta primera etapa, se desprende de la lectura de los informes del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK, un goteo constante de regresos, pero muy bajo en números y en general, con muchos incidentes previos, que implicaban la no aceptación por parte de la comunidad albanesa del regreso de la población serbia<sup>706</sup>. Se podría afirmar que ésta ha sido la tónica generalizada en relación con los regresos de la población serbia y de algunas minorías a sus lugares de origen.

A esta problemática se le unen la situación compleja en relación con la libertad de circulación, un derecho que UNMIK trató de garantizar juntamente con la KFOR, por ser también parte del mandato del contingente militar. Por una parte, la población serbia del norte de Kosovo, la zona

---

<sup>702</sup> BALDWIN, C., *Minority Rights in Kosovo under International Rule*, Minority Rights Group International (Ed.), 2006, pp. 15.

<sup>703</sup> S/2001/565, 7 junio 2001, párr 16-18.

<sup>704</sup> S/2001/218, 13 marzo 2001, párr.19.

<sup>705</sup> S/2001/218, 13 marzo 2001, párr. 18-19.

<sup>706</sup> S/2002/1126, 9 octubre 2002, párrs. 37 y 38.

de Mitrovica Norte, podía circular sin problemas por ese territorio, en el que UNMIK tardó mucho tiempo en poder actuar, ya que Belgrado apoyaba y aún lo hace a día de hoy, a la población serbia de esta zona, tanto económica como políticamente. Se establecieron “estructuras paralelas” en esta zona, que nunca fueron reconocidas por UNMIK, pero que tampoco han sido completamente desmanteladas<sup>707</sup>.

Junto a ellas, UNMIK estableció la llamada “oficina de las comunidades”<sup>708</sup> para la asistencia en servicios administrativos como el registro civil, así como con otras competencias. A pesar de la situación de bloqueo político, UNMIK no ha cesado en su empeño de evitar la fractura definitiva de esta parte del territorio kosovar. En el año 2003 ya se había establecido en la zona su autoridad, basada en el plan de siete puntos esbozado por el Representante Especial en octubre de 2002<sup>709</sup>. A excepción de las estructuras paralelas de salud, UNMIK era la única autoridad administrativa en la zona, en base al diálogo mantenido con Belgrado y en el marco de la resolución 1244.

Sin embargo, esto no parecía que implicara un control efectivo de la situación. Los hechos que tuvieron lugar en marzo del año 2004 pusieron la cara real a un proceso que sobre el papel parecía que se producía, aunque con muchos problemas, pero que en la realidad no estaba sucediendo: el norte de Kosovo seguía siendo un territorio que no se plegaba a la administración de UNMIK. Las llamadas “estructuras paralelas” financiadas por Belgrado permitían que así lo fuera. De esta forma seguían subsistiendo tribunales paralelos, escuelas y hospitales que funcionaban sin rendir cuentas a UNMIK sino a Belgrado. El Estado de derecho no se impuso bajo UNMIK a pesar de llevar ya cinco años sobre el territorio, debido a muchos factores, pero quizá uno relevante es la propia dificultad de imponer el Estado de derecho y desmantelar las estructuras paralelas de gobierno allí existentes<sup>710</sup>.

El trabajo realizado hasta el mes de marzo de 2004 con las minorías dentro de Kosovo pareció saltar por los aires durante los hechos que sucedieron durante este mes. Como relata el

---

<sup>707</sup> S/2002/779, 17 julio 2002, párr. 60

<sup>708</sup> S/2002/436, 22 abril 2002, párr. 26

<sup>709</sup> S/2003/113, 29 enero 2003, párr. 15,16.

<sup>710</sup> LAMA, A, “Rule of Law in North Mitrovica and UNMIK’s Failure to Dismantle the Serbian Parallel Structures”, *European Journal of Economics, Law and Social Sciences*, vol 3, n 1, January 2019.

Representante Especial del SG en su informe de 30 de abril de 2004<sup>711</sup>, lo que comenzó como dos incidentes aislados en la zona norte de Mitrovica, acabó extendiéndose a todo el territorio de Kosovo, y a ser *controlados por elementos organizados interesados en expulsar de Kosovo a los serbios de Kosovo que aún quedan en la región y amenazar la presencia internacional en ella.*

En esa violencia generalizada, con ataques contra comunidades serbias, romaníes y ashkalies, *se demolieron propiedades, se destruyeron instalaciones públicas y se amenazó a las comunidades y los residentes fueron obligados a abandonar sus hogares*<sup>712</sup>. Esta violencia dejó 19 víctimas mortales, 11 albanesas y 8 serbios de Kosovo y 954 personas resultaron heridas. También 730 viviendas pertenecientes principalmente a serbios de Kosovo fueron dañadas.

A pesar de esta violencia, las instituciones provisionales tuvieron una respuesta “ambivalente”<sup>713</sup>. Esto implica que no mostraron una condena unánime de estos acontecimientos, poniendo de relieve una cara más real a la verdadera reconciliación y al respeto de las minorías por parte de los nuevos gobernantes. UNMIK veía en parte cómo la realidad desafiaba su propio mandato en materia de promoción y protección de DDHH.

Las consecuencias de estos eventos en relación con la promoción y la protección de las minorías en el territorio de Kosovo se hicieron notar de manera inmediata principalmente en relación con el retorno y también en la constitución de una administración multiétnica. A un año de estos eventos, aún se constataba que *más de 1.600 personas de 4.100 personas desplazadas no han regresado a sus viviendas reconstruidas*<sup>714</sup>.

Esta cuestión se ve afectada por problemas relacionados también con el acceso a los derechos de propiedad. Hasta el año 2003 no se mencionaron claramente estas cuestiones dentro de los informes del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK, mostrando la dificultad y la política “blanda” de la OMP hacia los DDHH de las comunidades minoritarias en Kosovo.

---

<sup>711</sup> S/2004/ 348, 30 abril 2004, párr. 2-7.

<sup>712</sup> Ibidem, párr. 2.

<sup>713</sup> Ibidem, párr. 11.

<sup>714</sup> S/2005/335, 23 mayo 2005, párr. 10

Se pueden distinguir al menos tres tipos de problemáticas en este sentido: 1) la ocupación ilegal de propiedades que pertenecían a minorías, principalmente en las ciudades; 2) La destrucción de propiedades de minorías para poder acto seguido construir una vivienda en principio ilegal en dicho terreno, hecho habitual en las zonas rurales; 3) obligar, mediante la intimidación, a comunidades minoritarias a vender sus propiedades a precios mucho menores de los habituales.

Este último hecho carece de soluciones evidentes, pero los dos anteriores, han sido objeto de las políticas de UNMIK. En relación con los aspectos de DDHH que esta situación conlleva, se dan dos violaciones: por un lado, no se protege el derecho de propiedad y por otro, se discrimina a las comunidades minoritarias. A pesar de la relevancia de las cuestiones relacionadas con la propiedad para lograr un retorno sostenible además de proteger a las comunidades minoritarias, UNMIK no puso en marcha al “Protectorado de Casas y Propiedades” hasta finales de 2003. Por ello, la recuperación de dichas propiedades llegó tarde para muchos miembros de estas comunidades, no llegando a ser efectiva en los primeros años de la OMP<sup>715</sup>.

Esto implica que, a pesar de los esfuerzos realizados tanto por UNMIK como por las instituciones provisionales, las minorías, especialmente la serbia, no sienten confianza ni aprecian oportunidades semejantes para regresar. Esta es la situación que se observa durante el periodo que abarca desde los eventos violentos de marzo de 2004 hasta la declaración de independencia de Kosovo en el año 2008. El regreso al territorio de Kosovo corresponde principalmente a la población serbia y estos se han dirigido hacia las comunidades integradas solamente por serbios<sup>716</sup>.

Mientras, el enfoque de UNMIK en relación con el regreso de las minorías, se centra en fortalecer las estructuras institucionales y administrativas responsables, de manera específica al Ministerio para el Retorno y las Comunidades, dirigido por el único ministro serbio de Kosovo<sup>717</sup>.

Asimismo, en otro aspecto relacionado con el cumplimiento de otros DDHH cruciales para las minorías, se puede constatar que hay cierta mejora de la libertad de circulación, pero sigue

---

<sup>715</sup> BALDWIN, C. *Minority Rights in Kosovo under International Rule*. Minority Rights Group International, 2006, pp. 20-21.

<sup>716</sup> Esto se puede corroborar con la lectura de los siguientes informes del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK en Kosovo: S/2006/45, 25 enero 2006, S/2006/361, 5 de junio 2006, S/2006/906, S/2006/707, 2 septiembre 2006, 20 noviembre 2006, S/2007/134, 9 marzo 2007; S/2007/395, 29 de junio de 2007; S/2007/582, 28 septiembre 2007;

<sup>717</sup> S/2007/395, 29 junio de 2007, párr. 25.

habiendo una discriminación de las comunidades minoritarias en Kosovo. A pesar de la existencia de un marco legal de lucha contra la discriminación y de planes para llevarlo a cabo, la realidad es que no hay mecanismos apropiados para implementarlo de manera adecuada y efectiva<sup>718</sup>.

UNMIK y el Consejo de Europa firmaron un Acuerdo sobre las cuestiones técnicas en relación con la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales- conocido en inglés como *Agreement on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*<sup>719</sup>-, para que esta institución pudiera monitorear la implementación de la Convención Marco para la Protección de las Minorías, que es un instrumento regional de DDHH desarrollado en el marco del Consejo de Europa. Según este acuerdo, el Consejo de Europa ha realizado varias recomendaciones para asegurar el cumplimiento de esta Convención en el territorio de Kosovo.

Finalmente, en esta etapa, UNMIK ha puesto sus esfuerzos en intentar que los serbios de Kosovo participaran en las instituciones provisionales de gobierno, pero esto no se logró de forma contundente. Hay una división en el seno de la comunidad serbia de Kosovo entre aquellos que consideran que “la colaboración con la comunidad internacional y las Instituciones Provisionales tiene futuro y los que consideran que no lo tiene”<sup>720</sup>.

A estas alturas del proceso negociador iniciado por el Grupo de Contacto para Kosovo y la troika, resultaba claro para UNMIK que el respeto de los derechos de las minorías era una parte sustancial de la propuesta para el futuro estatuto de Kosovo. UNMIK expresa en este tiempo su postura a favor de resolver esta cuestión del estatuto<sup>721</sup>, algo que hoy en día sigue siendo objeto de negociación.

---

<sup>718</sup> S/2007/395, 29 junio de 2007, párr. 49.

<sup>719</sup>Council of Europe Committee of Ministers, 890th meeting – 30 June 2004; Agreement on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805dc82d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dc82d), consultada en noviembre de 2018.

<sup>720</sup> S/2007/582, 29 septiembre 2007, párr. 7.

<sup>721</sup>Ibidem, párr. 28,29 y 30.



### 5.1.1.2. La elaboración de unos estándares normativos como indicadores del cumplimiento de los objetivos de UNMIK, *standards before status*

Esta fue una de las formas que tuvo UNMIK para poder evaluar el progreso realizado por parte de las instituciones provisionales de autogobierno en relación con la incorporación de ciertos estándares normativos. El ideólogo de los estándares, el Representante Especial del Secretario General, Michael Steiner, era de la opinión que estos habrían de cumplirse antes de poder iniciar las conversaciones sobre el futuro estatus del territorio de Kosovo.

Si bien los estándares fueron elaborados en el año 2002-03 no fue hasta después de los eventos de marzo de 2004 cuando se hicieron patentes para toda la estructura de UNMIK. Hasta esta fecha, no habían trascendido más allá. Esto obligó a realizar un seguimiento y monitorización de los estándares adaptados a todas las organizaciones que componían los pilares de UNMIK.

Se elaboraron ocho estándares normativos bajo el llamado “Plan de Aplicación de las Normas para Kosovo, que correspondían a las siguientes cuestiones: 1) instituciones democráticas operativas, 2) Estado de derecho, 3) libertad de circulación, 4) retorno sostenible y derechos de las comunidades y sus miembros, 5) economía, 6) derechos de propiedad, 7) diálogo, 8) Cuerpo de Protección de Kosovo.

Si bien no se trata de un ángulo de DDHH concreto, dentro de estos estándares se hace referencia a varios aspectos relacionados directamente con ellos. Como ha sido la tónica actual hasta ahora, UNMIK promociona y protege los DDHH centrándose en cuestiones concretas, como las minorías y todo lo relacionado con ellas. El resto de los aspectos que podrían también considerarse como cuestiones de DDHH, los incluye bajo la visión de una Administración Provisional.

Este Plan fue evaluado en sucesivas ocasiones desde el año 2004<sup>722</sup>. Lo que nos muestra esta iniciativa en relación con las cuestiones de DDHH, es que éstas están distribuidas entre varios de estos apartados y se consideran principalmente en relación con las cuestiones ligadas a las minorías

---

<sup>722</sup> Ver en los informes de SRSG al Consejo de Seguridad: S/2004/ 907, 17 noviembre 2004, Anexo I; S/2005/88, 14 febrero 2005, S/2005/335, 23 de mayo 2005, Anexo I; S/2006/45, 25 de enero de 2006, Anexo I; S/2006/361, 5 junio 2006, Anexo I; S/2006/707, 2 septiembre 2006, Anexo I; S/2006/906, 20 noviembre 2006, Anexo I; S/2007/134, 9 marzo 2007, Anexo I; S/2007/395, 29 de junio de 2007, Anexo I; S/2007/582, 28 septiembre 2007, Anexo I;

en Kosovo, como la libertad de circulación, y el retorno sostenible y derechos de las comunidades y sus miembros.

Es notable que no se haya incluido un apartado específico dedicado a los DDHH del que pudieran extraerse conclusiones más claras. Una vez más se puede observar que este enfoque no se encontraba claramente de forma transversal en el trabajo operativo de UNMIK. Sin embargo, esto correspondía quizá con el mandato de UNMIK en materia de DDHH, ligado a los quehaceres de una administración transitoria. La existencia de este Plan demuestra no obstante una apuesta clara por la “normativización” de aspectos básicos para poder continuar con el proceso de autogobierno en el que se encuentra Kosovo y, más aún, tras los eventos violentos de marzo de 2004.

Kai Eide, enviado especial del Secretario General, elaboró un informe en el que considera que ha habido un “avance desigual” en la implementación de los estándares normativos, a pesar de lo que considera que es preciso abrir la puerta al siguiente escenario de determinar el futuro estatus de Kosovo<sup>723</sup>. A partir de esta fecha, el Consejo de Seguridad inició un proceso político dirigido a determinar el futuro estatuto de Kosovo<sup>724</sup> 24 de octubre de 2005, para el cual nombró en noviembre de 2005 al Sr. Martti Ahtisaari como su Enviado Especial.<sup>725</sup>

Por otra parte, los estándares normativos seguían siendo evaluados por el Representante Especial, del SG que, en el informe presentado en enero de 2006, a pesar de reconocer algunos avances en algunos aspectos institucionales, sigue haciendo énfasis en la dificultad de integración de las comunidades minoritarias en Kosovo, con todo lo que ello implica. Esta ha sido la tónica en las evaluaciones sucesivas de las normas en Kosovo<sup>726</sup>, quedando claro que la conciliación y la normalización de las relaciones entre la comunidad albanesa mayoritaria en Kosovo y las comunidades minoritarias, especialmente la serbia, necesitaría de tiempo.

---

<sup>723</sup> S/2005/635, 7 octubre 2005

<sup>724</sup> S/PRST/2005/51, 24 octubre 2005.

<sup>725</sup> S/2005/709, 10 noviembre 2005.

<sup>726</sup> S/2002/779, 17 julio 2002. S/2002/1126, 9 octubre 2002. S/2003/113, 29 enero 2003. S/2004/ 348, 30 abril 2004. S/2004/ 907, 17 noviembre 2004. S/2005/88, 14 febrero. S/2005/635, 7 octubre 2005. S/2006/45, 25 enero 2006, S/2006/361, 5 de junio 2006. S/2005/709, 10 noviembre 2005. S/2006/906, S/2006/707, 2 septiembre 2006, 20 noviembre 2006, S/2007/134, 9 marzo 2007; S/2007/395, 29 de junio de 2007; S/2007/582, 28 septiembre 2007.

### 5.1.1.3. Los derechos lingüísticos

Hasta el año 2004 se puede observar que además de la libertad de circulación y el derecho al retorno, las cuestiones de DDHH que fueron consideradas de forma continuada por UNMIK incluyen los derechos lingüísticos. Como es habitual en estos informes, no se hace una mención directa a las normas internacionales de los DDHH en las que se sustenta su contenido. No obstante, como hemos mencionado anteriormente, la Convención Europea de DDHH ha servido de base para la aplicación y la interpretación de los DDHH en Kosovo desde los inicios de UNMIK, dado su enclave geográfico<sup>727</sup>.

En relación con estos últimos, en el año 2003 *las comunidades minoritarias de Kosovo todavía no pueden utilizar libremente su propio idioma y alfabeto en todo Kosovo, incluso en los tribunales, los organismos y otros órganos públicos*<sup>728</sup>. Si bien no existe aún en la actualidad ningún tratado internacional dedicado de forma extensa a los derechos lingüísticos<sup>729</sup>, si se pueden encontrar provisiones que garantizan al menos que las personas pertenecientes a una minoría puedan utilizar su lengua.

Así, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que *En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma*, considerando que el empleo del idioma es parte sustancial de la manifestación de esta comunidad diversa en relación con la comunidad mayoritaria, en este caso, albanesa. Esta

---

<sup>727</sup> KORENICA, F. y DOLI, D., “Taking care of Strasbourg: the status of the European Convention on Human Rights and the Case-Law of the European Court of Human Rights in Kosovo’s domestic legal system”, *Liverpool Law Rev.*, N. ° 32, 2011, pp. 209-223.

<sup>728</sup> S/2003/421, 14 abril 2003, párr. 29.

<sup>729</sup> OSIEJEWICZ, J., “Supranational Protection of Language Rights in Universal and European Context”, *Bajo Palabra. II Época*, N°17, 2017, pp. 213-228.

formulación negativa exige medidas de desarrollo por parte del Estado implicado, en este caso de UNMIK, para poder hacerlos realmente efectivos<sup>730</sup>.

En el entorno europeo, la Convención Europea de DDHH no incluye una previsión específica en relación con los derechos lingüísticos, que solo pueden ser reclamados por la vía de la discriminación prevista en el artículo 14 y conectada con otro derecho reconocido en la Convención. El Consejo de Europa ha establecido también la “Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias”<sup>731</sup>, que establece estándares vinculantes en relación con los derechos lingüísticos. Define lo que considera lenguas “regionales o minoritarias” en su artículo 1, que son aquellas “a) i) habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado por nacionales de ese Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado, y ii) diferentes de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado; no incluye los dialectos de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado ni las lenguas de los inmigrantes”. Asimismo, en relación con lo que entiende por *territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria*, establece que se limita al *área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas*.

Según este instrumento regional, el mecanismo de aplicación incluido es el de un sistema periódico de informes remitidos por el Estado firmante al Consejo de Europa -cada dos años-<sup>732</sup>, examinados por un Comité de Expertos que luego emitirá sus recomendaciones.

El último instrumento regional europeo que hemos de incorporar también en el marco del Consejo de Europa es la “Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales”, según la cual

---

<sup>730</sup> La “Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas” en la resolución de la AG 47/135 del 18 de diciembre de 1992, interpreta este artículo e incluso lo extiende en su artículo 1, formulando claramente la obligación positiva de los Estados de proteger “ la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad”, para lo que han de adoptar “medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos”

<sup>731</sup> *European Charter for Regional or Minority Languages, European Treaty Series - No. 148*, Strasbourg, 5.XI.1992, <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter>, consultada en noviembre de 2018.

<sup>732</sup> *Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias*, artículo 15: “Informes periódicos. 1.Las Partes presentarán periódicamente al Secretario general del Consejo de Europa, en la forma que determine el Comité de Ministros, un informe acerca de la política seguida, con arreglo a la parte II de la presente carta, y acerca de las medidas tomadas en aplicación de las disposiciones de la parte III que hayan aceptado. El primer informe deberá ser presentado en el año siguiente a la entrada en vigor de la Carta con respecto a la parte en cuestión; los siguientes informes a intervalos de tres años después del primer informe. 2. Las Partes harán públicos sus informes.”

las minorías se encuentran protegidas bajo las principales normas internacionales de DDHH y por ellos han de ser objeto de protección. Establece que los Estados parte han de promover las condiciones necesarias para que los miembros de las minorías puedan mantener y desarrollar su cultura y preservar los elementos principales de su identidad, entre los que se sitúan la religión, la lengua, las tradiciones y la herencia cultural<sup>733</sup>.

Para completar el marco jurídico en relación con los derechos lingüísticos en Kosovo, es preciso incorporar la Regulación de UNMIK n.º 2001/9 sobre el marco para el autogobierno provisional de Kosovo o *Constitutional Framework for Provisional self-government In Kosovo*, que será la base de la futura constitución kosovar. En su artículo 3 dedicado a los DDHH incorpora los citados textos como la base de la aceptación de los derechos lingüísticos de las comunidades minoritarias en Kosovo, pasando en su artículo 4 a establecer cuáles son estos.

Así se reconoce el derecho a usar su lengua y alfabeto libremente, incluyendo en los tribunales, agencias y organismos públicos de Kosovo; el derecho a recibir educación en su lengua, a acceder a información, a utilizarla en medios de comunicación y a disponer de medios propios de comunicación en dicha lengua entre otros.

Debido a que el artículo 3 de este Marco Constitucional establece claramente la aplicación directa de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en el territorio de Kosovo, UNMIK firmó un convenio con el Consejo de Europa comprometiéndose a hacer cumplir esta Convención, con la obligación de realizar un seguimiento de su aplicación<sup>734</sup>. En este sentido, UNMIK ha participado en los cuatro ciclos de monitorización de la Convención, enviando los informes y tratando de profundizar en las recomendaciones.

Resulta de interés observar cómo esta OMP recurre a los instrumentos regionales de DDHH para realizar el cumplimiento de su mandato, algo que podría considerarse como una pauta interesante. Además de utilizar las normas internacionales, el uso de los instrumentos regionales existentes en

---

<sup>733</sup> *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*, Conseil de l' Europe, Doc. H (94) 1, artículo 5.

<sup>734</sup> *Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and the Council of Europe on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 23 Agosto 2004, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805dc82d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dc82d), consultada en noviembre de 2018.

materia de DDHH podría facilitar la implementación de los mandatos, que tienen una localización geográfica, además de incorporar las particularidades de las distintas regiones.

Teniendo en cuenta este marco legislativo, es preciso hacer notar que el cumplimiento de los estándares establecidos legalmente parece quedar lejos en esta primera etapa de UNMIK. Las razones por la que esto es así pueden buscarse en el entorno general de incumplimiento o restricción de otros derechos en el caso de las minorías de Kosovo. Como bien apunta UNMIK no hay un servicio de traducción de los documentos publicados por los tribunales, a no ser que sea solicitado a título personal. Asimismo, a nivel municipal, todas las decisiones y reglamentación o se han traducido con retraso o no se ha hecho. Al mismo tiempo, la lengua serbia no se utiliza prácticamente de forma oral en ninguna instancia oficial<sup>735</sup>.

#### 5.1.1.4. La creación de una administración multiétnica

Esta ha sido otra de las cuestiones principales que UNMIK ha tratado de implementar, basándose en su mandato. La creación de una administración sin integrar a las minorías existentes en el territorio implicaría no respetar el principio básico de no discriminación en razón de etnia, que está reconocido en todos los instrumentos internacionales y regionales de DDHH<sup>736</sup>, los cuales, como ya hemos comentado, se aplican directamente en el territorio de Kosovo.

Desde 1999 hasta 2004, UNMIK estableció desde un inicio que las minorías habrían de formar parte de la futura administración de Kosovo<sup>737</sup>. En 2003, por primera vez se puede constatar la

---

<sup>735</sup> S/2003/421, 14 abril 2003, párr. 29

<sup>736</sup> En este sentido es preciso recordar que la Carta de las Naciones Unidas establece en los artículos 13(1)(b), 55(c) and 76(c) el principio de no-discriminación en relación con el cumplimiento de los DDHH. Asimismo, los dos pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También es preciso citar los instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (artículo 1, Resolución de la AG 2106 A(XX)); y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículo 1, Resolución de la AG 34/180). También la Convención Europea de DDHH incluye el principio de no discriminación en su artículo 14, que ha de ser interpretado conjuntamente con alguno de los DDHH que protege la Convención para poder ser invocado ante el Tribunal Europeo de DDHH.

<sup>737</sup> Esta es la conclusión tras la lectura de los informes periódicos del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK desde 1999 hasta 2004, periodo que se está analizando. S/1999/777, 12 julio 1999; S/1999/987, 16 septiembre 1999; S/1999/1250, 23 diciembre 1999; S/2000/177, 3 marzo 2000; S/2000/538, 6 junio 2000; S/2000/878, 18 septiembre 2000; S/2000/1196, 15 diciembre 2000; S/2001/218, 13 March 2001; S/2001/565, 7 June 2001; S/2001/926, 2 octubre

inclusión de un cuadro sinóptico sobre los “Objetivos y puntos de referencia para la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo” en uno de los informes periódicos del SG al Consejo de Seguridad<sup>738</sup>. En él se puede constatar que entre los objetivos de UNMIK se encuentra *instituciones democráticas y eficaces*, para lo que es preciso que se logre el *afianzamiento de la participación política de las minorías y su acceso a los servicios públicos y al empleo en el sector público*. Los puntos de referencia o indicadores de que se estaba consiguiendo este objetivo parten de la *participación eficaz de funcionarios públicos pertenecientes a las minorías*, teniendo las entidades locales un papel particular, que es el de *la representación proporcional de las minorías en el gobierno*.

También se incluye la acción relativa a las minorías en relación con la policía y el poder judicial, estableciéndose que tendrán *suficiente representación*. Sin embargo, en junio de 2003, aún UNMIK no disponía de cifras completas en relación con la participación de los “grupos vulnerables, las minorías y las mujeres en el funcionariado.”<sup>739</sup> Se estimaba esta participación en un 10% en los ministerios de Kosovo, que se veía reducido al 1,3% en los niveles de representación.

#### 5.1.2. Las cuestiones de género: de cuasi invisibles a presentes

Al referirnos a las cuestiones de género haremos referencia a aquellos aspectos que tengan que ver con el desarrollo del derecho a la igualdad de trato y la no discriminación entre hombres y mujeres, en el marco de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”<sup>740</sup>. Estos abarcan aspectos como el

---

200; S/2002/62, 15 enero 2002; S/2002/436, 22 abril 2002; S/2002/779, 17 julio 2002; S/2002/1126, 9 octubre 2002; S/2003/113, 29 enero 2003; S/2003/421, 14 abril 2003; S/2003/675, 26 junio 2003; S/2003/996, 15 octubre 2003; S/2004/71, 26 enero 2004;

<sup>738</sup> S/2003/113, 29 de enero de 2003, Anexo.

<sup>739</sup> S/2003/675, 26 junio 2003, párr. 14

<sup>740</sup> Para un desarrollo de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” y su aportación específicamente a las operaciones de mantenimiento de la paz, ver Capítulo I de este trabajo, Epígrafes 4.1, 4.2, 4.3, 4.3.1., 4.3.2, 4.3.2.1, 4.3.2.2, 4.3.2.3, 4.3.2.4, 4.3.3, pp. 59-101.

desarrollo de normas no discriminatorias, las cuestiones relativas a la violencia sexual derivada del conflicto y la promoción de la representatividad de las mujeres en las instituciones políticas.

Trataremos de observar cómo las cuestiones de género se tomaron en cuenta y de qué forma éstas se desarrollaron por parte de la UNMIK. El mandato incluido en la resolución 1244 no incluía referencias directas a estas cuestiones. Aún no existía la resolución 1325, aunque desde que ésta se aprobó, ya hubo organizaciones civiles formadas por mujeres kosovares que trataron de llevar ésta a la práctica con algunos impedimentos. La Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” aún no había sido “oficialmente” iniciada e, incluso, una vez en marcha, todavía necesitaría un tiempo prolongado para poder ser puesta en práctica e incorporada en programas reales.

No obstante, desde el inicio, UNMIK estableció una estructura dedicada a las cuestiones relacionadas con el género. La Oficina de Cuestiones de Género -UNMIK *Office of Gender Affairs*- realizaba tareas de apoyo y supervisión del denominado Grupo de Trabajo del Consejo Transicional de Kosovo, un grupo que hacía las veces de grupo parlamentario y al que pertenecían mujeres claves del entorno político, social y económico. A través de ese trabajo de asesoramiento, se trataba de impulsar que mujeres ocuparan la escena política, tanto dentro de las instituciones como en la sociedad kosovar<sup>741</sup>.

La ONG *Kosovo Women Network* fue una de las pioneras en este sentido. Desde un inicio trataron de hacer efectivo el papel de las mujeres en el “nuevo Kosovo”, administrado internacionalmente. No obstante, esto no se tradujo en un área dedicada a estas cuestiones dentro de la Administración Provisional de las NNUU en Kosovo. Por ello, sería el trabajo de cada una de las agencias responsables el que fue marcando y abriendo el terreno, con una falta de coordinación y de estrategia que, sin duda, ha ido corrigiéndose a medida que los años iban pasando, nuevos actores iban entrando en juego, como la misión de la UE de justicia y derecho, EULEX, así como las perspectivas de integración a largo plazo en la Unión Europea iban tomando al menos alguna forma.

En la etapa que analizamos, desde el establecimiento de UNMIK hasta el año 2008, las cuestiones de género han ido abriéndose camino, aunque en sus inicios éstas no se reconocieron en el mandato como hemos observado en el inicio de este epígrafe. El informe de la OSCE sobre la situación de

---

<sup>741</sup> S/2001/926, 2 octubre 2001, párr. 2.



los DDHH desde el establecimiento de UNMIK hasta octubre de 1999, contiene una relación de las violaciones de DDHH ocurridas en todo el territorio en este tiempo, destacando aquellas relacionadas contra las comunidades no-albanesas. La minoría serbia ha sido el objeto de las iras y la necesidad de “venganza” por parte de los albaneses, dado que éstos eran vistos como colaboradores del gobierno serbio anterior. También las minorías “roma” y “eslavos musulmanes” padecieron este tratamiento. Sin embargo, no se ha realizado en estos momentos un análisis desde el punto de vista del género de esta situación.

Asimismo, ha habido informes señalando la situación de la violencia contra las mujeres por agencias de las Naciones Unidas, como UNIFEM -hoy en día ONU Mujeres- que en el año 2000 realizó una investigación por medio de una consultora internacional apoyada en un equipo local<sup>742</sup>. Se analizaron principalmente tres formas de violencia contra la mujer, la violencia doméstica, la violación durante la guerra en sí y el tráfico de personas, la esclavitud sexual y la prostitución. Utilizan como base del estudio la definición de “violencia contra la mujer” extraída de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer de la Asamblea de las NNUU, que en su artículo 1 establece que ésta se entiende como *todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada*<sup>743</sup>.

Este estudio hizo patente que el 23% de las mujeres participantes reconocieron haber experimentado violencia doméstica. También es preciso indicar las limitaciones importantes que se tuvieron a la hora de afrontar esta violencia o la violación en tiempos de guerra. Las mujeres en estos periodos inmediatamente posteriores al conflicto aún sentían inseguridad y la certeza de que no contaban con los mecanismos protectores necesarios. Por ello, de manera habitual no opinaban sobre estas cuestiones, tal y como se reconoce en este estudio. Como monitora de DDHH para la OSCE pude observar asimismo esta tendencia en la zona de trabajo asignada.

---

<sup>742</sup> UNIFEM, “No Safe Place: An Assessment on Violence against Women in Kosovo”, 2000. <https://www.peacewomen.org/node/89337>, consultada en noviembre 2018.

<sup>743</sup> DESAI, S., and PERRY, M. J., “Tracking Gender-Based Human Rights Violations in Postwar Kosovo, 1999-2003”, *American Journal of Public Health*, 94(8), 2004 August, pp. 1304–1307.

A pesar de la relevancia de los resultados de este estudio, es preciso decir que no es parte de UNMIK propiamente. Esto muestra que en esta primera etapa de UNMIK se puede así concluir que, ni en los informes del SG al Consejo de Seguridad analizados, ni en otros informes realizados por la OSCE, el pilar responsable de la monitorización de los DDHH, se puede observar de forma sistemática la perspectiva de género en el trabajo realizado en materia de DDHH. Por otra parte, tampoco se ha realizado una transversalización de las cuestiones de género en UNMIK. Hay iniciativas de la sociedad civil y de partidos políticos, pero no lo suficientemente coordinados como para alcanzar un impacto significativo.

Si se sigue la Agenda establecida por la resolución 1325, sería preciso que UNMIK contara con un plan concreto en materia de transversalización de género. El esfuerzo realizado por la sociedad civil es sin duda relevante y ha de complementarse con el realizado por la OMP. Parece que este tema en los primeros momentos de la OMP no recibió una atención estructurada ni prioritaria por parte de UNMIK.

A medida que la aplicación de los estándares normativos se iba expandiendo por todo Kosovo, se puede observar como las cuestiones de género fueron adquirieron relativamente una mayor atención. La Oficina de Asuntos de Género de UNMIK<sup>744</sup> trató así de que el enfoque de género fuera aplicado transversalmente a la consecución de los estándares normativos de Kosovo. Junto a este trabajo, la misma oficina se encargó de elaborar el Plan de Implementación de la Resolución 1325 de UNMIK, tratando de poner en práctica la Agenda del Consejo de Seguridad en materia de Mujer, Paz y Seguridad.

Como avances relativos en estas cuestiones se puede incluir la promulgación en el año 2004, de una ley sobre la igualdad de los géneros en Kosovo por parte de UNMIK<sup>745</sup>, teniendo la Oficina de Asuntos de Género un rol importante. Ésta prevé la creación de la llamada Oficina de Igualdad entre los Géneros, con un mandato que consiste en “coordinar actividades con la Oficina de asesoramiento en materia de buena administración de los asuntos públicos, DDHH, igualdad de oportunidades y género, dependiente de la Oficina del Primer Ministro, y en crear una instancia

---

<sup>744</sup> PEZZOTTI, M., “UNMIK Office of Gender Affairs Places Gender Concerns at the Top of the Peacekeeping United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)”, October 2004.

<sup>745</sup> S/ 2004/613, 30 julio 2004, párr. 23.

dedicada especialmente a abordar cuestiones de discriminación por motivos de género en la Oficina del Ombudsman”.

Esto resulta significativo en tanto en que es la primera vez en las que se puede apreciar una conexión entre el trabajo realizado en materia de DDHH y de género al tener que coordinarse ambas actividades como un aspecto clave del mandato. En enero de 2006, la Oficina disponía de 9 de los 17 funcionarios previstos<sup>746</sup>. Y se terminó de establecer a lo largo de ese año<sup>747</sup>.

Asimismo, se incluyó el puesto de oficial municipal encargado de las cuestiones de género “dentro del presupuesto consolidado de Kosovo”, representa un avance a la hora de garantizar que las cuestiones de género tuvieran un lugar en la administración municipal. Sin embargo, al menos en sus inicios, estos eran nombrados por seguir el sistema previsto por la ley, pero sin apenas formación ni equipo suficiente para poder causar un impacto notable en las municipalidades, como la propia autora constató. Esto fue recogido también por parte del Secretario General, que afirmaba en uno de sus informes que *los oficiales municipales encargados de las cuestiones de género no han logrado incorporar esas cuestiones en los programas municipales y su interacción con los responsables de tomar decisiones y con la sociedad civil ha sido limitada*.<sup>748</sup>

Por otra parte, las cuestiones de género se han visto parcialmente diluidas en parte por los eventos violentos de marzo y por el proceso de los “estándares normativos antes que el estatuto”, que dominaban gran parte del objetivo de UNMIK. Esto se puede observar en los distintos análisis del proceso de estándares normativos, los cuales hacen escasa o ninguna referencia a las cuestiones estrictamente de género. Se menciona el término género en relación con el número de mujeres que pueden integrar las distintas instituciones provisionales de autogobierno o bien en los porcentajes de mujeres que se han integrado en los cuerpos policiales o militares, como el Cuerpo de Protección de Kosovo (*Kosovo Protection Force*).

En este sentido, sí parece que hay un aspecto que se ha seguido de cerca en la evaluación de los estándares normativos para Kosovo, el de la participación de las mujeres en las instituciones

---

<sup>746</sup> S/2006/45, 25 enero 2006, párr. 10.

<sup>747</sup> S/2006/361, 5 de junio 2006, párr. 9

<sup>748</sup> Ibidem, párr. 23.

democráticas de gobierno. Así, se destacaba en 2006 el establecimiento de *un grupo de mujeres que incluye a todos los partidos y a miembros de comunidades minoritarias* dentro de la Asamblea de Kosovo<sup>749</sup>.

Esto muestra otro de los ángulos de trabajo en materia de género, que se han volcado en lograr la participación de las mujeres en las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo. En 2006, éstas ocupan el “27% de los puestos de los ministerios centrales y el 26% de los puestos de los municipios, incluida una elevada proporción de puestos no pertenecientes al cuadro orgánico”.

En cuanto a la participación de la mujer en el campo relacionado con el imperio de ley *-rule of law-* los porcentajes son similares a los existentes en el entorno regional, con “50% de mujeres como oficiales de enlace de los tribunales, el 75% de los abogados de las víctimas, el 45% del personal del cuadro orgánico de la dependencia de inspección judicial, el 17% del personal penitenciario, 30% de los magistrados, el 18% de los fiscales y el 14% de la policía<sup>750</sup>. No obstante, aún se puede observar la falta de mujeres en los niveles jerárquicos superiores.

A pesar de que ésta haya sido una línea de trabajo principal, en 2006, se aprobaron 13 prioridades en relación con el cumplimiento de los estándares normativos para Kosovo y entre ellas no se encontraba ninguna relacionada directamente con las cuestiones de género. Por ello, se pueden observar avances y retrocesos constantemente en esta etapa en relación con la transversalización de las cuestiones de género. Por ejemplo, cuando el FMI recomendó la congelación de las contrataciones al gobierno de Kosovo en 2006, manteniéndose en 2007, en algunas municipalidades, como en Viti/Vitina, principalmente serbia, *24 de los 36 puestos eliminados estaban ocupados por mujeres*<sup>751</sup>. Aquí podemos observar una confluencia clara entre las cuestiones de DDHH y de género, ya que resulta evidente que hay una doble situación de vulnerabilidad por pertenecer a la comunidad serbia y por ser mujer.

Otro de los temas a destacar es la necesidad de que haya una presencia de mujeres en las negociaciones sobre el futuro estatus de Kosovo<sup>752</sup>. En este sentido, ha sido el Representante

---

<sup>749</sup> S/2006/45, 25 de enero 2006, párr. 1.

<sup>750</sup> S/2006/45, 25 de enero 2006, párr. 25 y 30.

<sup>751</sup> S/2007/134, 9 marzo 2007, párr. 62.

<sup>752</sup> S/2006/45, 25 de enero 2006, párr. 4.

Especial en nombre de UNMIK quien ha hecho énfasis en que la delegación kosovar debería integrar esta perspectiva. Esto no deja de ser una aplicación de la Resolución 1325 en relación con la necesidad de que el enfoque de género se aplique a las negociaciones de paz. Su cumplimiento no ha estado exento de dificultades, ya que, en junio de 2006, aún el Representante Especial del SG afirmaba que el equipo de negociación de Kosovo no incluía ninguna mujer<sup>753</sup>.

Además de esta cuestión, la violencia contra las mujeres existente en Kosovo, tanto antes del bombardeo de la OTAN como en la etapa que se analiza, no resulta reflejada de forma clara en los informes del SG al Consejo de Seguridad analizados. En este sentido, se repite lo que ya habíamos analizado en los primeros años del trabajo operativo de UNMIK. Se da una dispersión de los agentes que intervienen en las cuestiones de género, no resultando posible realizar un seguimiento del trabajo realizado.

### 5.1.3. El problema de las personas desaparecidas

La situación de las personas desaparecidas en Kosovo por causa del conflicto ha sido puesta de relieve de forma sistemática como una de las cuestiones de DDHH más preocupantes, ya que causa sufrimientos a la población e impide la reconciliación y avanzar hacia la reconstrucción de una sociedad postconflicto.

Esto se puso de relieve por la OSCE en su informe sobre la situación de los DDHH en Kosovo desde junio hasta octubre de 1999<sup>754</sup>, los momentos primeros desde que cesó el bombardeo del a OTAN. En dicho informe, se deja constancia de la dificultad de contar con la cooperación del sistema de NNUU en el caso de las personas desaparecidas, ya que el mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones 1) se extiende solo a los casos donde hay agentes estatales responsables de la desaparición y 2) no conoce los casos relacionados con un conflicto armado.

---

<sup>753</sup> S/2006/361, 5 de junio 2006, párr. 7

<sup>754</sup> OSCE, *As seen As told*”, *Human Rights in Kosovo from June until October 1999*, 1999, p. 4. [https://www.osce.org/resources/publications?page=3&filters=%20im\\_taxonomy\\_vid\\_1%3A%2812%29%20im\\_taxonomy\\_vid\\_3%3A%28123%29](https://www.osce.org/resources/publications?page=3&filters=%20im_taxonomy_vid_1%3A%2812%29%20im_taxonomy_vid_3%3A%28123%29), consultado en octubre 2018.

Por ello, la OSCE solicita que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones solvente esta dificultad jurídica e intente soluciones “creativas” para lo que aconteció en Kosovo. La cifra de personas desaparecidas de la que dispone el Comité Internacional de la Cruz Roja, organismo responsable de esta cuestión en caso de conflicto armado, es de 6057 personas.

Asimismo, la OSCE requirió desde los inicios, como se establece en su mandato, la participación de los órganos de DDHH de las Naciones Unidas, citando específicamente a algunos: 1) al Relator Especial de Ejecuciones Sumarias o Extrajudiciales, 2) al Relator Especial sobre la Tortura y 3) al Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias.

Según el Derecho Internacional Humanitario, específicamente el artículo 26<sup>755</sup> del IV. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949 establece que la búsqueda emprendida por los miembros de familias dispersadas deberá ser facilitada por las partes en conflicto. Además, los artículos 32 al 34 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977, establecen claramente el procedimiento a seguir en caso de las personas desaparecidas, teniendo el Comité Internacional de la Cruz Roja un rol principal, dado que son quienes han de recibir la información por parte de quien la detentara para centralizarla<sup>756</sup> en la Agencia Central de Búsqueda del Comité Internacional de la Cruz Roja o de las Sociedades nacionales.

Asimismo, desde el punto de vista del Derecho Internacional de los DDHH, hemos de referirnos a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y a su Protocolo, los cuales también establecen la protección de estas personas y la

---

<sup>755</sup> *IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*, 12 agosto 1949.

Artículo 26 - Familias dispersadas

“Cada Parte en conflicto facilitará la búsqueda emprendida por los miembros de familias dispersadas a causa de la guerra para reanudar los contactos entre unos y otros, y para reunirlos, si es posible. Facilitará, en especial, la acción de los organismos dedicados a esa tarea, a condición de que los haya aceptado y que apliquen las medidas de seguridad por ella tomadas”.

<sup>756</sup> Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977, 8 junio 1977. Art. 33. “Agencia Central de Búsqueda del Comité Internacional de la Cruz Roja, o de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos). Cuando la información no sea transmitida por conducto del Comité Internacional de la Cruz Roja y de su Agencia Central de Búsqueda, cada Parte en conflicto velará por que tal información sea también facilitada a esa Agencia”.

necesidad de encontrar su paradero una vez finalizado el conflicto. El papel de UNMIK en este sentido ha sido el de impulsar la búsqueda y facilitar el trabajo del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Este ha sido una de las cuestiones de responsabilidad de UNMIK hasta el año 2008. A partir de ahí, se ha trasladado este trabajo a la misión de EULEX<sup>757</sup>, que son en la actualidad los responsables de esta cuestión. UNMIK sigue siendo parte del Grupo de Personas Desaparecidas, pero sólo ha ido desempeñando un rol de seguimiento sin una implicación mayor. De hecho, el número de personas desaparecidas desde 2009 hasta 2018 permaneció prácticamente estable. En el año 2010, el Comité Internacional de la Cruz Roja -en adelante el CICR- estimaba que había 1.837 personas desaparecidas como consecuencia del conflicto armado<sup>758</sup>. Este número se redujo a 1.647 personas en el año 2018<sup>759</sup>.

Ha de avanzarse en esta cuestión en los próximos años. De todas formas, esto es algo que compete a las autoridades kosovares desde que el último mandato de EULEX<sup>760</sup> se establece la necesidad de que sean las autoridades competentes kosovares las que lleven a cabo este cometido.

---

<sup>757</sup> S/2009/300\*, 10 junio 2009, párr. 24. “The functioning of the Office on Missing Persons and Forensics has now been assumed by EULEX, with the Mission maintaining one forensic expert to ensure cohesive cooperation with EULEX at the technical level. The Mission continues to maintain a presence in the Working Group on Missing Persons, at the request of the International Committee of the Red Cross. Belgrade and the Kosovo Serb and Kosovo Albanian associations of families of missing persons have also supported UNMIK participation in the Working Group. My Special Representative continues to ensure that the issue of missing persons receives adequate political support from all international partners and local actors and remains non-politicized. During the reporting period, 26 bodily remains, 7 of them belonging to Serbs and 19 to Kosovo Albanian victims, were identified and returned to the victims’ families”.

<sup>758</sup> S/2010/562, 29 octubre 2010, párr. 13.

<sup>759</sup> S/2018/407, 1 mayo 2018, párr. 26.

<sup>760</sup> DECISIÓN (PESC) 2018/856 DEL CONSEJO de 8 de junio de 2018 por la que se modifica la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo \* (EULEX KOSOVO).

5.2. La Administración Provisional de las Naciones Unidas en el nuevo Kosovo independiente, de 2008 hasta la actualidad

En esta segunda fase del análisis, partiremos del momento en el que la Asamblea de Kosovo se autoproclamó independiente<sup>761</sup>, suponiendo un reto para UNMIK cómo acoplar esta situación al mandato de la Resolución 1244, que no preveía esta situación. Seguiremos el trabajo realizado por la nueva UNMIK, que ha de prestar aún asistencia a las instituciones kosovares para que éstas incorporen las cuestiones de DDHH a la Administración Pública kosovar, tanto a nivel ministerial central como a nivel regional y municipal.

En este sentido, UNMIK seguirá apoyando el trabajo de la creada “Oficina de asesoramiento del Primer Ministro sobre la buena administración de los asuntos públicos, los DDHH, la igualdad de oportunidades y el género”, que ha de elaborar un Proyecto de estrategia y un plan de acción de DDHH. Así, se han creado dependencias de DDHH en todos los ministerios y en las municipalidades.

En cuestión de construcción de instituciones y promoción y protección de los DDHH, UNMIK espera seguir contando con el Pilar III que ocupa la OSCE, quien será la institución encargada de realizar un seguimiento y asesoramiento en estas materias a las instituciones provisionales de autogobierno.

Este periodo de la OMP se caracteriza por una disminución progresiva y notable de sus efectivos en el terreno para llevar a cabo su mandato en las áreas ejecutivas y de Administración, que han sido ocupadas por el nuevo gobierno kosovar independiente, que ha aprobado una constitución el 15 de junio de 2008, donde no se incluye ninguna competencia para UNMIK; no obstante, las cuestiones de DDHH se recogen en el artículo 22 de dicha Constitución; en él se incluyen los

---

<sup>761</sup> S/2008/354, 12 junio 2008, párr. 3: La declaración de independencia por parte de la Asamblea de Kosovo llegó tras la segunda negativa por parte del Consejo de Seguridad a aceptar el llamado Plan Ahtisaari, que se concretó en el llamado “Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”, presentado por el SG para su aprobación por el Consejo de Seguridad (S/2007/168/Add.1) el 3 de abril de 2007, “Carta de fecha 26 de marzo de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General (Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo)” siendo rechazado. También fracasaron las negociaciones facilitadas por el grupo constituido por EEUU, Rusia y la Unión Europea, que no lograron acuerdo. Finalmente, el 17 de febrero de 2008, “la Asamblea de Kosovo celebró una sesión en la que adoptó una declaración de independencia, en la que se afirmaba que Kosovo era un Estado independiente y soberano”.



tratados internacionales de DDHH que serán de “directa aplicabilidad” en el territorio de Kosovo. Asimismo, en caso de conflicto con otra legislación, se establece su prioridad jurídica.

Por otra parte, la Unión Europea ofreció asumir un papel relevante dentro de Kosovo y, como ya había reconocido y recomendado el Consejo de Seguridad en resoluciones anteriores, este sería bienvenido en materia de policía internacional, justicia y aduanas en todo el territorio de Kosovo. Finalmente, la Unión Europea se desplegó a partir de diciembre de 2008 al haber sido aceptada tanto por el Gobierno de Serbia como por la mayoría de los serbokosovares<sup>762</sup>, siempre que ésta se enmarque en la resolución 1244 y bajo la autoridad de las Naciones Unidas. UNMIK traspasó sus competencias policiales y judiciales a EULEX, que tuvo acceso a los expedientes sobre investigaciones penales.

No seguiremos de cerca el trabajo realizado a nivel policial o de justicia, donde EULEX irá heredando parte del mandato de UNMIK como hemos visto en los informes del SG al Consejo de Seguridad del año 2008 y del año 2009. EULEX será responsable de la formación y el funcionamiento de la policía de Kosovo, de mantener su diversidad cultural, así como del sistema judicial, asumiendo competencias judiciales y ayudando a la formación de los futuros jueces. Tampoco nos centraremos directamente en el trabajo realizado por EULEX en materia de aduanas.

Asimismo, tampoco analizaremos cuestiones relacionadas más directamente con la Oficina de DDHH y de Género de EULEX, que será la encargada de velar por garantizar el acceso de la población vulnerable de Kosovo a la justicia, incluyendo a miembros de minorías, así como a mujeres. Es novedoso que, estructuralmente, las cuestiones ligadas a los DDHH y a las cuestiones de género se hayan configurado bajo una misma sección, algo que no suele ser la práctica habitual en el caso de las Naciones Unidas y tampoco lo había sido de UNMIK, la cual también dio un giro en esta etapa, como mostraremos en este apartado.

Mientras UNMIK iba perdiendo sus competencias, que pasaban a EULEX o a las instituciones kosovares, el papel de la OSCE en relación con las comunidades minoritarias y el respeto de sus DDHH se reforzaba. Además, como parte de su reconfiguración, se creó la Oficina de la UNMIK de Servicios de Facilitación y Apoyo a las Comunidades, con funciones de *supervisión, elaboración de informes y facilitación, así como funciones residuales de representación externa y*

---

<sup>762</sup> S/2009/149, 17 de marzo 2009, párr. 5 y 12.

*coordinación económica*<sup>763</sup>. En este sentido, durante la primera etapa inicial de EULEX, la presencia de UNMIK en el norte, zona Mitrovica, tuvo un papel relevante de vínculo entre la comunidad serbia, que no aceptaba la neutralidad de EULEX y ésta<sup>764</sup>.

Un tema relevante en esta etapa ha sido la aceptación por parte de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de que la declaración de independencia realizada por la Asamblea de Kosovo era conforme a Derecho Internacional<sup>765</sup>. Esto suscitó controversia por parte de los serbios de Kosovo y también en Belgrado, pero finalmente, la Asamblea General aprobó el 9 de septiembre de 2010 la resolución 64/298 patrocinada conjuntamente por Serbia y los 27 Estados miembros de la Unión Europea, donde se reconoció esta opinión consultiva<sup>766</sup>. Esto concedía a la UE un papel de facilitador del proceso de diálogo entre Pristina y Belgrado sobre el futuro de Kosovo<sup>767</sup>.

A medida que UNMIK iba dejando sus competencias y EULEX ahondando en las suyas, aparecían las primeras problemáticas en relación con el nuevo recién proclamado Estado. En 2012, solo cuatro años después de la declaración de independencia de la Asamblea de Kosovo, las encuestas

---

<sup>763</sup> S/2009/497, 30 septiembre 2009, párr. 4

<sup>764</sup> S/2009/497, 30 septiembre 2009, párrs. 11 y 12

<sup>765</sup> International Court Of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p. 403.

<sup>766</sup> S/2010/562, 29 octubre 2010, párr. 3

<sup>767</sup> A pesar de que éste no es el tema de este trabajo de investigación, apunto aquí la cuestión de que esta opinión suscitó también opiniones diversas entre la doctrina internacionalista, dado que puede ayudar a entender la complejidad del contexto político kosovar. La Corte respondió de forma positiva a la pregunta que se le formulaba por parte de la Asamblea General de si la declaración unilateral de independencia formulada por las instituciones provisionales de gobierno de Kosovo era acorde al Derecho Internacional. Sin embargo, entre la doctrina se pueden identificar una variedad de voces que establecen que la Corte no entró en los asuntos controvertidos que esta pregunta saca a relucir, como el tema de la autodeterminación de los pueblos fuera del marco de la descolonización, “remedial succession”. Ver, ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general”, *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 63, N.º 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: La Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo), pp. 11-27. GARCÍA BERMEJO, R.; ESPADA GUTIÉRREZ, C., “La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Pamplona Vol. 26, (2010): 7-59. CREPET-DAIGREMONT, Claire, “Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d’indépendance relative au Kosovo (CIJ, avis consultatif du 22 juillet 2010)”, *Annuaire français de droit international*, volume 56, 2010. pp. 229-247.

de opinión del PNUD mostraban el descontento de la población en relación con las instituciones y el nivel en aumento de la corrupción<sup>768</sup>.

### 5.2.1. El “renovado” papel de UNMIK. Nuevos sistemas de control

Hemos destacado en nuestra investigación que, con la excepción de los informes del SG al Consejo de Seguridad de los años 1999 y 2000, a partir de ese año y hasta el año 2008, no se incluía un epígrafe concreto dedicado al seguimiento de los “DDHH” en Kosovo. Esto no implicaba que no se trabajara en ellos o que carecieran de relevancia ya que OSCE, como Organización dentro de UNMIK -Pilar III-, era responsable de llevar a cabo una parte importante de este mandato. Además, todos los informes del SG al Consejo de Seguridad desde el año 2009 se inician con lo que considero una especie de “mantra”, que recuerda que *las prioridades de la Misión siguen siendo promover la seguridad, la estabilidad y el respeto de los Derechos Humanos en Kosovo y en la región.*<sup>769</sup>

Sin embargo, no hubo un plan estratégico claro que abarcara todos los aspectos complejos que implica el trabajo en DDHH por parte de una OMP. Hasta el año 2008 y como hemos venido observando en las dos anteriores etapas, las cuestiones de DDHH o de género no se tratan como un todo relacionado entre sí, sino que han de extraerse de los informes existentes del SG al Consejo de Seguridad. No se ha podido tener acceso a los planes o estrategias desarrolladas por UNMIK y, en caso de que éstas existan de modo operacional, no parece tampoco que su seguimiento haya

---

<sup>768</sup> S/2013/72, 4 febrero 2013, párr. 30.

<sup>769</sup> A partir del año 2009 y en todos los informes del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK estas palabras han encabezado el primer apartado sobre “Situación política y prioridades de la Misión”. S/2009/149, 17 marzo 2009; S/2009/497, 30 septiembre 2009; S/2010/5, 5 enero 2010; S/2010/169, 6 abril 2010; S/2010/401, 29 julio 2010; S/2010/562, 29 octubre 2010; S/2011/43, 28 enero 2011; S/2011/281, 3 mayo 2011; S/2011/514, 12 agosto 2011; S/2011/675, 31 octubre 2011; S/2012/72, 31 enero 2012; S/2012/275, 27 abril 2012; S/2012/603, 3 agosto 2012; S/2012/818, 8 noviembre 2012; S/2013/72, 4 febrero 2013; S/2013/254, 30 abril 2013; S/2013/444, 26 julio 2013; S/2013/63128 octubre 2013; S/2014/68, 30 enero 2014; S/2014/305, 29 abril 2014; S/2014/558, 1 agosto 2014; S/2014/773 and Corr.1, 31 octubre 2014; S/2015/74, 30 enero 2015; S/2015/303, 27 abril 2015; S/2015/579, 30 julio 2015; S/2015/833, 3 noviembre 2015; S/2016/99, 1 febrero 2016; S/2016/407, 9 abril 2016; S/2016/666, 29 julio 2016; S/2016/901, 26 octubre 2016; S/2017/95/Rev.1, 6 febrero 2017; S/2017/387, 3 mayo 2017; S/2017/640, 24 julio 2017; S/2017/911, 31 octubre 2017; S/2018/76, 31 enero 2018; S/2018/407, 1 mayo 2018; S/2018/747, 30 julio 2018; S/2018/981, 1 noviembre 2018.

sido la prioridad, dado que no se observan objetivos concretos ni indicadores que contribuyan a su monitorización.

No obstante, en el año 2008 volvió a incluirse un apartado en dichos informes del Secretario General bajo el epígrafe específico “Derechos Humanos”. Se puede observar que en él se incluyen informaciones relativas a cuestiones varias que no se observan en anteriores informes de UNMIK. A lo largo del año 2010, se informa de la problemática de injerencia política sobre la radiotelevisión kosovar que motiva la dimisión de su director, así como de una campaña en la televisión para promover la Ley de Igualdad. Asimismo, se hace eco de la condena del Tribunal de Distrito de Pristina por torturas y trato inhumano de prisioneros en un campamento cerca de Podujevë/Podujevo a tres ex miembros del Ejército de Liberación de Kosovo, sentencia criticada por algunos altos funcionarios albanokosovares.

De nuevo, a partir de julio de 2016, se modifica la estructura de los informes del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK y se une el apartado dedicado exclusivamente a DDHH la cuestión del denominado “Estado de derecho”, en el que se hace mención expresa a lo relacionado con el establecimiento de un sistema judicial independiente y efectivo en Kosovo, mandato de la Unión Europea a partir del año 2008, pero donde UNMIK mantenía unas competencias residuales.

De nuevo observamos una falta de sistematización en el seguimiento y en la información sobre el cumplimiento de los DDHH por parte de la OMP. Parece un tema más en el que insertar algunas cuestiones sin conocer ni entender la estrategia ni obedecer a objetivos a corto, medio o largo plazo. También se observa que no todas las cuestiones relacionadas con los DDHH se tratan en este epígrafe, ya que las minorías o los retornos, constituyen apartados independientes, a pesar de tratarse de los temas de DDHH más complejos y preocupantes de esta OMP.

En esta última etapa de análisis de este estudio de caso, trataremos algunas cuestiones clave que definen el trabajo de UNMIK en materia de DDHH, siempre rodeado de una falta de claridad en sus objetivos y una coordinación en las acciones para alcanzarlos<sup>770</sup>.

---

<sup>770</sup> MANNISON, K., “Integration of Human Rights in Peace Operations: Is There an Ideal Model?”, *International Peacekeeping*, Volume 13, 2006 - Issue 4: Peace Operations and Human Rights, pp. 547-563.

### 5.2.1.1. UNMIK como asesor de las instituciones kosovares

UNMIK opera como una Administración transicional y ha llevado a cabo en esta etapa una parte clave de su mandato, la creación de instituciones propias. Una vez estando operativas, habiendo superado la fase anterior de los estándares normativos, el papel que ahora le concierne es el de seguimiento y asesoría de estas nuevas instituciones, con el fin de que realmente pongan en práctica los Derechos Humanos imbuidos en el Ordenamiento Jurídico internacional y en las normas kosovares.

En 2009, la Oficina del Primer Ministro que se encarga del asesoramiento en materia de asuntos públicos, los DDHH y la igualdad de oportunidades y el género puso en marcha una estrategia y plan de acción de DDHH. UNMIK considera que esto es relevante en relación con *la aplicación y coordinación de las actividades de DDHH en todos los sectores en los tres próximos años*<sup>771</sup>. Se trata así de un plan realizado por las instituciones kosovares, previsiblemente con el apoyo de UNMIK y de la OSCE, aunque esto no se ha especificado claramente.

Sin duda, un momento relevante dentro de UNMIK ha sido el de la aprobación por la Asamblea de Kosovo del llamado “conjunto legislativo de DDHH”<sup>772</sup> el cual incluye “nuevas leyes sobre la igualdad de género, la lucha contra la discriminación y la institución de la Defensoría del Pueblo, así como las modificaciones de las leyes relativas a la composición y el funcionamiento del poder judicial”. A esto se le añadió también el proyecto de estrategia de Kosovo sobre los derechos de propiedad.

En el 2015, se creó un grupo de trabajo patrocinado por UNMIK<sup>773</sup> e integrado por representantes de varias organizaciones internacionales y regionales -Consejo de Europa, la Unión Europea, la OSCE y el UNICEF- junto con miembros de los Estados Unidos de América, Francia y Suiza. Su objetivo es el de apoyar y asesorar a las instituciones de Kosovo para que apliquen las normas internacionales de los DDHH de forma adecuada. El Ombudsman y la Oficina del Primer Ministro

---

<sup>771</sup> S/2008/692, 7 noviembre 2008, párr. 22.

<sup>772</sup> S/2015/303, 27 abril 2015, párr. 57.

<sup>773</sup> S/2016/99, 1 febrero 2016, párr. 38.

fueron las primeras instituciones implicadas, especialmente la segunda, que recibió el apoyo de este grupo para la redacción de la estrategia de DDHH de Kosovo 2016-2020.

Finalmente, otro tema relevante para el futuro de Kosovo es establecer un relato de lo acontecido durante el conflicto de manera aceptada por toda la sociedad. La Oficina del pPresidente presentó un proyecto de decreto presidencial sobre la creación de un equipo preparatorio de una futura Comisión de la Verdad y la Reconciliación. El papel de UNMIK y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH ha sido de asesoramiento, enviando comentarios a dicho proyecto<sup>774</sup>.

#### 5.2.1.2. UNMIK como garante de la aplicación de las normas internacionales de Derechos Humanos en el sistema universal y regional europeo

UNMIK adopta un papel cuasi estatal en relación con el seguimiento de los tratados internacionales suscritos por Kosovo, junto con el rol de monitorear a las instituciones provisionales de autogobierno kosovares responsables de los DDHH<sup>775</sup>. En esta línea, se presentaron comentarios al Comité de Derechos Humanos establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se trata del seguimiento de las observaciones finales del informe presentado por Serbia. Kosovo, que no es Estado miembro de las Naciones Unidas, no puede participar con su informe propio. En él, UNMIK en representación de Kosovo, destacó la problemática de los retornos, la indemnización<sup>776</sup> de bienes, las personas desaparecidas y los enjuiciamientos por crímenes de guerra.

También UNMIK se involucró en 2013 en el informe relativo a la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer y también en el informe sobre la aplicación de la Convención

---

<sup>774</sup> S/2017/911, 31 octubre 2017, párr. 29.

<sup>775</sup> S/2008/211, 28 de marzo de 2008, párr. 22.

<sup>776</sup> S/2012/275, 27 abril 2012, párr. 54.

sobre los Derechos del Niño en Kosovo. No ha habido más referencias a esta cuestión a partir del año 2014, pero se presupone que esta tarea se sigue desempeñando en la actualidad.

Los procedimientos especiales del sistema universal de protección de los DDHH, los relatores especiales, han visitado Kosovo principalmente a partir del 2011. En este aspecto, en el año 2015 estuvo la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que prestó especial interés a las comunidades minoritarias<sup>777</sup>. Una vez más, su diagnóstico fue el de una gran distancia entre el marco normativo existente y su aplicación real.

Estos relatores intervinieron directamente en relación con unos incidentes concretos en el año 2013 que atentaron contra los derechos de las comunidades lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales en Kosovo<sup>778</sup>. Por mediación de UNMIK una carta fue enviada por parte de cuatro relatores especiales del Consejo de DDHH a las autoridades de Kosovo.

La libertad religiosa empezó también a recibir cierta atención a partir de 2010, aparte del problema del patrimonio cultural y religioso, que siempre ha estado presente. Pero la cuestión del ejercicio de esta libertad no fue tan relevante<sup>779</sup>. UNMIK presentó sus observaciones al Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, que pretendían ser un seguimiento a las recomendaciones que éste formuló en su visita a Kosovo. En general, en relación con esto, es preciso decir que los monasterios de Decane y el de Pec siguen precisando de protección de la KFOR y que las visitas por parte de peregrinos y también de otros serbios de Kosovo se hacen escoltadas<sup>780</sup>.

---

<sup>777</sup> S/2015/303, 27 abril 2015, párr. 54.

<sup>778</sup> S/2013/254, 30 abril 2013, párr. 52.

<sup>779</sup> S/2012/275, 27 abril 2012, párr. 37.

<sup>780</sup> Esta tendencia es el resultado de la lectura de los informes del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK desde el inicio de UNMIK. En este sentido, se puede concretar que desde el año 2008 en adelante, este es un apartado constante de estos informes y, finalmente, esta tendencia es la existente aún a fecha de 2013, como se puede constatar en el informe S/2013/72, 4 febrero 2013. Para ello consultar la nota 705, así como la Bibliografía de la tesis, sección “Secretario General de las Naciones Unidas”, pp.

Asimismo, el Alto Comisionado para los DDHH siguió teniendo un papel en Kosovo, al liderar junto con UNMIK el Grupo de Contacto Internacional sobre DDHH<sup>781</sup>. Se trata por medio de este Grupo de poder estudiar los incidentes de seguridad constantes hacia las comunidades minoritarias. Se trata de conocer las tendencias en relación con los DDHH y posibles medidas.

A pesar de la relevancia de su papel, la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH en Kosovo no forma parte directamente de la estructura de UNMIK. Esto responde a la forma en la se construyó la OMP, con pilares independientes y competencias atribuidas que eran desarrolladas por distintas partes de las Naciones Unidas como ya hemos descrito anteriormente.

Esta oficina finalmente no tuvo el apoyo necesario para continuar con su trabajo en el año 2015, con lo que cerró y continuó sus tareas con un perfil muy bajo, mediante un oficial de DDHH contratado localmente<sup>782</sup>. Esto es posible que se enmarque en el mayor papel que iba cobrando EULEX en el territorio de Kosovo, así como la presencia de la Unión Europea en su conjunto. Sin embargo, si se hubiera actualizado la OMP con la nueva política existente en materia de introducción de los DDHH en las OMP<sup>783</sup> debería haberse reflexionado sobre el papel del Alto Comisionado y su necesidad de cooperar con las estructuras existentes.

UNMIK, además de contribuir al sistema internacional de monitorización e información en materia de DDHH dentro del sistema universal, también coopera con instituciones regionales de DDHH. El Consejo de Europa tiene un papel preponderante, por ser la Organización regional que ostenta la competencia en DDHH dentro del marco geográfico de Kosovo. Esto es positivo en relación con el mejor funcionamiento de los DDHH, ya que se toma en cuenta el trabajo de estas instituciones y se utiliza directamente en el territorio. Pero, por otra parte, no parece que esta práctica tenga consecuencias reales en Kosovo.

En este sentido, el informe publicado por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, expresa la inquietud de este órgano sobre *el trato*

---

<sup>781</sup> S/2012/603, 3 agosto 2012, párr. 36

<sup>782</sup> S/2015/303, 27 abril 2015, párr. 43

<sup>783</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, *Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, Ref. 2011.20, Policy 1, 11 septiembre 2011. Al respecto también ver Epígrafe 4.4.1. en el Capítulo I sobre este tema.



*que recibían las personas recluidas en las penitenciarías y centros de detención preventiva de Kosovo.* Esto hace referencia a malos tratos por parte del personal policial y penitenciario en cuestiones de salud, el trato a menores, a los pacientes psiquiátricos y a los beneficiarios de asistencia social.

A partir de 2013 se puede observar una mayor implicación por parte de la Unión Europea en las cuestiones relacionadas con los DDHH dentro de Kosovo. Además de la actividad que despliega UNMIK siguiendo la aplicación del Convenio Marco sobre Minorías, junto con la de la OSCE, se observa que la UE tiende a ir evaluando la situación. Así, se ve que tanto UNMIK como la UE participaron en los debates iniciados para la elaboración de la nueva estrategia sobre los DDHH 2014-2018<sup>784</sup>, con el fin de reforzar el marco actual legislativo actual, que se consideraba *no estaba suficientemente optimizado como para asegurar su correcta aplicación y cumplimiento*. También es relevante ver cómo los DDHH y las cuestiones de género confluyen al participar ONU Mujeres.

#### 5.2.1.3. Sistema de control de UNMIK: el Panel Asesor en Derechos Humanos

En este apartado trataremos la otra cara de la Administración Provisional, aquella en la que UNMIK es sujeto de denuncias por su actividad. Esto forma parte de lo habitual en los Estados de Derecho, pero no ha sido la tónica desde sus inicios. La resolución de UNMIK N. ° 2006/12 estableció el llamado Panel Asesor de DDHH, cuya función principal es la de examinar las posibles violaciones de los DDHH realizadas por la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo -UNMIK. Este órgano constituye un desarrollo novedoso dentro del contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Este órgano mantuvo su actividad desde el año 2006, con matices, hasta el año 2016, en el que fue clausurado.

A pesar de que fue creado en el año 2006, no existen informes de su actividad hasta 2008, año en el que se publica su primer informe. Esto ya muestra las dificultades que este órgano va a encontrar en su camino. En principio, según la resolución que lo creó, en su artículo 1.2 se establece que cualquier persona o grupo de individuos pueden denunciar una posible violación de los DDHH por

---

<sup>784</sup>S/2014/68, 30 enero 2014, párr. 36

UNMIK ante este órgano, de naturaleza cuasi-judicial en lo relativo a sus decisiones, principalmente por el procedimiento establecido.

La propia resolución establece un marco muy amplio en relación con las normas internacionales de DDHH que pueden ser invocadas ante este Panel, permitiéndole una capacidad de hacer referencia e interpretar las violaciones de DDHH desde un óptica internacional o regional, incluso incorporando otros elementos del sistema de DDHH, como informes de relatores especiales si fuera necesario<sup>785</sup>. Esto ha sido uno de los logros principales de este órgano, que ha dejado tras de sí una jurisprudencia en relación con algunas cuestiones relevantes en materias de DDHH en el posconflicto.

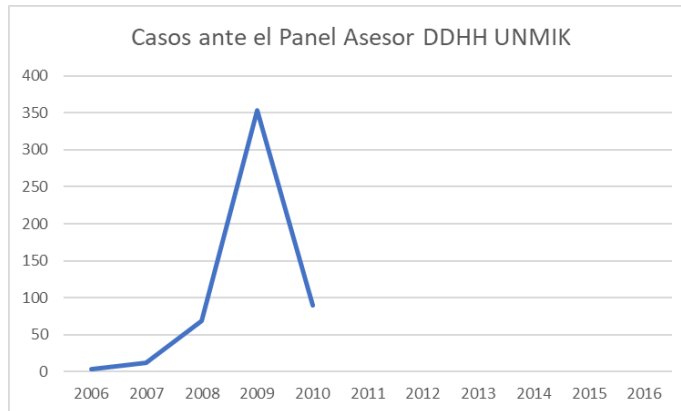
Desde su establecimiento en el año 2006 hasta su cierre en el año 2016<sup>786</sup>, se puede observar un aumento progresivo de las demandas, previsiblemente una consecuencia del mayor conocimiento de su existencia por parte de la población afectada. Desde las dos iniciales en 2006, hasta las 352 en 2009, para de nuevo descender en 2010 a solo 89. También un dato relevante a tener en cuenta es que la mayoría de los demandantes eran serbios de Kosovo, frente a una minoría procedente de ciudadanos albanokosovares, mostrando la realidad de exclusión de comunidad serbia<sup>787</sup>.

---

<sup>785</sup> UNMIK/REG/2006/12, 23 March 2006; Artículo 1.2: (a) The Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948; (b) The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 and the Protocols thereto; (c) The International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966 and the Protocols thereto; (d) The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights of 16 December 1966; (e) The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 21 December 1965; (f) The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 17 December 1979; (g) The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 17 December 1984; and (h) The Convention on the Rights of the Child of 20 December 1989.

<sup>786</sup> Para tener una visión completa de los antecedentes de su creación, se puede recurrir al completo artículo al respecto: NOWICKI, M., CHINKIN, C., TULKENS, F., “Final report of the Human Rights Advisory Panel”, Criminal Law Forum (2017) 28, pp. 79-80.

<sup>787</sup> Ibidem, párr. 23: “As to the identity of the complainants, most of them were Kosovo Serbs, only a few of them Kosovo Albanians. Some complainants belonged to minority groups, principally Roma, Ashkali and Egyptian (RAE)”.



**Fig. 9.** Número de casos presentados ante el Panel Asesor de DDHH de UNMIK desde 2006 hasta 2016. Fuente: Gráfica de elaboración propia basándose en los datos procedentes del Panel Asesor de DDHH de UNMIK desde 2006-2016

El Panel solo puede resolver los casos mediante opiniones jurídicamente fundamentadas en los tratados internacionales u otros instrumentos del sistema de DDHH anteriormente mencionados, pero no puede conceder reparaciones. Estas recomendaciones/opiniones se trasladan posteriormente al Representante Especial del SG, que es la autoridad con capacidad para poder actuar y compensar a las posibles víctimas de violaciones por las actividades o por la ausencia en su caso, por parte de UNMIK.

Resulta bastante chocante comprobar que, a pesar de la conveniencia de la existencia de este órgano para la promoción y la protección de los DDHH incluida directamente en el mandato de UNMIK, el Representante Especial no atendió a ninguna de las recomendaciones presentadas a lo largo de los diez años en que estuvo en funcionamiento. Solamente en una ocasión se puede observar que hizo mención del trabajo del Panel Asesor mediante unas escuetas declaraciones reconociendo los errores y disculpándose<sup>788</sup>. Esto no fue considerado como suficiente por parte del Panel Asesor.

En conclusión, un órgano loable y recomendable, pero que debería ser definido previamente en el mandato inicial, para poder contar con la colaboración necesaria de la OMP, con medios propios y con funciones claramente establecidas, incluyendo la compensación por parte de la OMP en caso de violaciones de DDHH.

<sup>788</sup> Ibidem, párr. 65; “I deeply regret that there was a lack of an effective investigation into the abduction and death of your [loved one] which has caused you additional distress and mental suffering.”

#### 5.2.1.4. Sistema de control de las instituciones: el papel del Ombudsman

En el desarrollo de un Estado de Derecho, uno de los principales cometidos de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, se hace imprescindible crear instituciones con la capacidad y responsabilidad de monitorear a las instituciones de Kosovo y su cumplimiento de los DDHH, con competencia para recibir quejas de los particulares.

La figura y la institución del Ombudsman responde a esta necesidad y en el caso de Kosovo se encuentra regulado en la “Ley del Ombudsman”, en vigor desde el 12 de septiembre de 2010.<sup>789</sup> Esto fue la consecuencia de un proceso muy prolongado en el tiempo, dada la dificultad de realizar el nombramiento de los cinco puestos de adjuntos al Ombudsman que la ley establece. Además, ha sido difícil elegir al candidato idóneo; por otra parte, el Gobierno de Kosovo no le dotaba de una sede<sup>790</sup> en la que poder desempeñar sus funciones, imposibilitando su puesta en práctica.

Finalmente se logró nombrar a los Adjuntos al Ombudsman: *lucha contra la discriminación, igualdad entre los géneros, derechos de los niños, derechos comunitarios, personas con discapacidad, prevención de la tortura, y medio ambiente*. Es relevante que tres de ellos son albanokosovares, pero hay dos pertenecientes a las comunidades minoritarias, uno de la serbokosovar y otro de la minoría turco kosovar.

La mayor parte de las denuncias que éste ha recibido hasta 2018 se refieren a casos relacionados con la protección de los bienes, así como las carencias en el trato de las personas con discapacidad. A pesar de las dificultades para ponerse en marcha, a finales de 2013 se presentó el informe correspondiente a 2012, donde se hacía hincapié en que las instituciones kosovares no habían aplicado convenientemente anteriores recomendaciones del Ombudsman. Con ello se referían principalmente<sup>791</sup> a la *cultura, la educación, y el acceso y la representación de las comunidades minoritarias en los medios de comunicación*. Las cuestiones del regreso de los desplazados y el

---

<sup>789</sup> S/2010/562, 29 octubre 2010.

<sup>791</sup> S/2014/68, 30 enero 2014, párr. 35.

empleo de los miembros de las comunidades minoritarias en las instituciones, centrales y municipales, también se destacaba.

Se puede así afirmar, que la institución del Ombudsman de Kosovo reflejaba una situación relacionada con los DDHH similar a la que se puede derivar de los análisis de UNMIK y también de los distintos órganos de control de los tratados internacionales y regionales de DDHH que se aplican en Kosovo. No parece así haber disonancia entre las instituciones internacionales y las nacionales encargadas de monitorear la aplicación de los DDHH en el territorio. Por otra parte, también puede destacarse el bajo nivel de aceptación de las recomendaciones realizadas por ambas instancias.

#### 5.2.2. UNMIK y el trabajo efectivo en Derechos Humanos y en género: amenazas recurrentes

La declaración de independencia por parte de la Asamblea de Kosovo, la misión de EULEX en materias de Estado de derecho y la disminución progresiva del componente militar de KFOR han ido dejando la capacidad de actuación de UNMIK a niveles reducidos y con una mínima intervención en el territorio.

A pesar de ello, UNMIK aún se configura en base a la resolución 1244, mandato que no se ha específicamente reformado para adaptarse a esta evolución. En los últimos cuatro años y de forma más notable a partir del año 2015, Kosovo ha venido padeciendo las consecuencias de la islamización radical que también pudo observarse en otros países europeos. Esto pone en parte en peligro la ya delicada estabilidad institucional del territorio. La guerra de Siria comienza a tener sus efectos, con activistas favorables al Estado islámico dentro de Kosovo que planean y tratan de ejecutar actividades terroristas.<sup>792</sup>

---

<sup>792</sup> Esto es una consecuencia extraída de la lectura de los informes del SG al Consejo de Seguridad desde el año 2016 hasta la actualidad, diciembre 2018, cuando se cerró la investigación para esta tesis doctoral. S/2016/99, 1 febrero 2016; S/2016/407, 9 abril 2016; S/2016/666, 29 julio 2016; S/2016/901, 26 octubre 2016; S/2017/95/Rev.1, 6 febrero 2017; S/2017/387, 3 mayo 2017; S/2017/640, 24 julio 2017; S/2017/911, 31 octubre 2017; S/2018/76, 31 enero 2018; S/2018/407, 1 mayo 2018; S/2018/747, 30 julio 2018; S/2018/981, 1 noviembre 2018.

La cuestión del aumento de las posiciones extremistas en los partidos políticos y en la sociedad kosovar se ha seguido considerando como un factor negativo para el desarrollo de Kosovo. En este sentido, UNMIK informa al respecto, pero parece un poco limitado a la hora de adoptar iniciativas en un territorio que está principalmente regido por sus propias instituciones. La encuesta elaborada por el PNUD de opinión pública en Kosovo señalaba que había habido un aumento del extremismo violento por la “debilidad del sistema educativo” además de por una sensación de “crisis de identidad” y de aislamiento.

A ello se une la problemática de las migraciones procedentes también de este conflicto, que tratan de atravesar el territorio de Kosovo y que se pueden encontrar retenidas en él. En este sentido, parece que la mayoría de los migrantes procedían de Albania y querían seguir camino. El tratamiento otorgado fue acorde a Derecho Internacional Humanitario, en relación con la inscripción, examen médico y suministro de alojamiento<sup>793</sup>.

Será preciso adaptar la realidad jurídica de UNMIK a estas nuevas situaciones, que tampoco la Unión Europea se encuentra particularmente capacitada para afrontar, dado que su mandato se delimita claramente en las esferas del Estado de derecho y la formación de la policía kosovar. No hay un enfoque de Derechos Humanos para estas nuevas amenazas, ni estrategias concretas que puedan servir para reforzar los aspectos más débiles en el territorio de Kosovo.

#### 5.2.2.1.Las Minorías: en un Kosovo independiente, pero sin ser kosovares

En esta etapa comprobaremos cómo las problemáticas de DDHH a las que se enfrentan las comunidades minoritarias de Kosovo son han cambiado desde los inicios de la Administración Provisional. En esta última década, se han establecido instituciones de gobierno y ha habido un acercamiento entre los gobiernos de Serbia y de Kosovo en algunos temas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por UNMIK en esta cuestión, en el mismo año en el que se declaró la independencia, UNMIK estableció en un informe del SG al Consejo de Seguridad que *el número de regresos de personas de minorías ha disminuido abruptamente en comparación con los años*

---

<sup>793</sup> S/2017/95/Rev.1, 6 febrero 2017, párr. 12.

*anteriores y sigue siendo decepcionante.*<sup>794</sup> Ese término explica claramente la situación en relación con el retorno.

A partir de 2008, año en el que Kosovo se declaró independiente<sup>795</sup>, la situación no ha mejorado notablemente, a pesar de que su Primer Ministro Thaçi afirmó que “habría igualdad de oportunidades para todos los habitantes de Kosovo y que se eliminaría la discriminación contra los miembros de minorías”. Los diez miembros serbios de la Asamblea de Kosovo no votaron esta declaración y los ministros serbios de Kosovo, los de las carteras de trabajo y bienestar social y de las comunidades y el retorno tampoco acudieron a sus puestos oficiales de trabajo. Desde un punto de vista de los DDHH, resulta claro que, desde un inicio, la operación de paz no puso su énfasis en “evitar la huida” de los serbios que no se sentían seguros en un territorio en el que, para ir de un lado a otro, habrían de ir escoltados por fuerzas de la KFOR.

Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo y especialmente desde la reanudación del diálogo entre el gobierno de Kosovo y Belgrado, el mapa de Kosovo se ha redibujado y contiene en la actualidad diez municipalidades con mayoría de población serbia, reconocidas constitucionalmente. Este reconocimiento constitucional, con instituciones que integran a serbios legalmente en la estructura del Estado, no sirve como el único indicador sobre la situación del cumplimiento de los DDHH. Para ello, hay que tener en cuenta la realidad efectiva en la implementación de dichos derechos, los cuales nos darán una idea real de lo que sucede dentro de esas municipalidades “formales”, que parecen haberse despojado de la semántica de exclusión de lo que en un principio se denominaban “enclaves”<sup>796</sup>.

---

<sup>794</sup> S/2008/692, 7 noviembre 2008. Párrafo 11. “El número de regresos de personas de minorías ha disminuido abruptamente en comparación con los años anteriores y sigue siendo decepcionante. Esa circunstancia se puede atribuir no sólo a los acontecimientos políticos recientes, cuyo resultado ha sido una ausencia de diálogo entre Pristina y Belgrado en el plano técnico, sino también a una falta de transparencia en la asignación de los fondos para el regreso y el enfoque no consultivo sobre las cuestiones relacionadas con los regresos que adoptó el Ministerio para las Comunidades y el Retorno. De los 445 desplazados que en 2008 regresaron a Kosovo entre enero y septiembre sólo 107 son serbokosovares. Ello representa un 24% del total de regresos en 2008, en comparación con una media del 43% desde el año 2000.”

<sup>795</sup> S/2008/211, 28 marzo 2008, párr. 3.

<sup>796</sup> Al respecto puede verse un artículo sobre investigación reciente realizada por la candidata al Doctorado en la London School of Economics, FORT, E. “Municipalities or enclaves? How to describe Serbian majority areas in Kosovo”, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2018/08/13/municipalities-or-enclaves-how-to-describe-serbian-majority-areas-in-kosovo/>, consultada en octubre de 2018.

i. El retorno de las comunidades minoritarias

A medida que UNMIK iba transfiriendo sus competencias a las instituciones provisionales de autogobierno, el papel de la OMP para poder controlar y asesorar el respeto de los DDHH de las comunidades minoritarias era menor. En este sentido, se puede aducir que la mayor capacidad de intervención de UNMIK sucedió en los primeros cinco años de su mandato, cuando ésta fue más débil como hemos visto anteriormente, en materia de protección de minorías.

Los informes del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK siguen mostrando una y otra vez que, a pesar de que sobre el papel se está construyendo una sociedad multiétnica, esto no sucede así en la realidad. Queda patente que el número de regresos es bajo y el proceso en sí es muy lento<sup>797</sup> y no bastan los esfuerzos realizados a nivel central o municipal. Incidentes constantes muestran a elementos de la sociedad albanokosovar que no desean que el retorno sea una realidad, teniendo como objetivo claro disuadir a aquellos que lo han hecho<sup>798</sup>.

Esto sucede a todas las comunidades minoritarias; por ello, no sólo se ha de hacer énfasis en la mayor de todas ellas, los serbokosovares, sino que han de tenerse en cuenta a otras comunidades. Por ello, en febrero de 2010, *las autoridades de Kosovo pusieron en marcha la estrategia y plan de aplicación 2009-2015 para la integración de las comunidades romaní, ashkalí y egipcia en Kosovo*.<sup>799</sup>

Esto implica que la situación de la minoría serbia ha ido empeorando paulatinamente en relación con el número de serbios dispuestos a retornar. La falta de oportunidades económicas reales en Kosovo, junto con la animadversión popular en una gran parte del territorio, hace que aquellos que regresan lo hagan a zonas donde se sienten seguros, en su mayoría “enclaves” o zonas “puramente pobladas por serbios”.

En este sentido, doctrina reciente ha concluido que en el caso de Kosovo el hecho de que exista al menos un porcentaje de regresos de la población perteneciente a comunidades minoritarias podía

---

<sup>797</sup> S/2010/5, 5 enero 2010, párr.53.

<sup>798</sup>S/2010/169, 6 de abril de 2010, párr. 19 y 35.

<sup>799</sup> Ibidem nota 137



ser considerado exitoso desde el punto de vista de las políticas internacionales, a pesar de que éste sea a zonas étnicamente puras<sup>800</sup>. Esto se afirma en un contexto en el que la normalidad en estos casos es que, en situaciones de conflicto étnico en el que una comunidad resulta claramente vencedora sobre la otra, *the failure of minority populations to return is not an exception but the norm.*<sup>801</sup>, a no ser que existan medidas de coerción para regresar.

No constituye, por otra parte, ningún refuerzo de una sociedad multiétnica, con lo que, desde el punto de vista de los DDHH, no puede calificarse de la misma forma. Pero las poblaciones de serbokosovares regresan a estas zonas principalmente porque allí sienten que hay “seguridad”, un factor que ha sido analizado como crucial para el retorno voluntario. Éste y su sostenibilidad dependen de ello. En el caso de los habitantes de las zonas ocupadas mayoritariamente por serbios de Kosovo, estos siguen sintiendo que en cuanto aumentan los incidentes, estos van dirigidos a expulsarlos del territorio. Esto no es consecuencia de los años posteriores a la guerra, sino de una situación que no ha logrado nunca ser superada completamente<sup>802</sup>.

Durante esta década se observa que el retorno no es un hecho bienvenido por la comunidad albanokosovar<sup>803</sup>. La oposición al retorno de los desplazados en las comunidades receptoras parece constante; se manifiesta aparentemente en incidentes aislados, pero siempre existe. Frente a ello, no parece que se cuente con una estrategia coordinada por parte de las autoridades municipales. Esto no configura un clima seguro para el retorno.

Por parte de UNMIK, las cuestiones relacionadas con las comunidades minoritarias entre los años 2008 a 2010<sup>804</sup> hacen referencia a los temas habituales, como la libertad de circulación, el acceso a la propiedad o las cuestiones lingüísticas. En lo que afecta a la libertad de circulación, por

---

<sup>800</sup> JOIREMAN F. S., “Ethnic violence, local security and return, migration: enclave communities in Kosovo”, International Organization for Migration, *International Migration*, Vol. 55 (5), 2017, 14 pp.

<sup>801</sup> ADELMAN, H., and BARKAN, E., *No Return, No Refuge: Rites and Rights in Minority Repatriation*, Columbia University Press, New York, July 2011, 360 pp.

<sup>802</sup> S/2013/72, 4 febrero 2013, párr. 20.

<sup>803</sup> S/2011/675, 31 de octubre 2011, párr. 34.

<sup>804</sup> Esto resulta de la lectura de los siguientes informes por parte del SG al Consejo de Seguridad sobre UNMIK: S/2008/211, 28 marzo 2008; S/2008/354, 12 junio 2008; S/2008/458, 15 julio 2008; S/2008/692, 7 noviembre 2008; S/2009/149, 17 marzo 2009; S/2009/497, 30 septiembre 2009; S/2010/5, 5 enero 2010; S/2010/169, 6 abril 2010; S/2010/401, 29 julio 2010; S/2010/562, 29 octubre 2010;

ejemplo, no parece que constituya un problema real gracias a una mayor seguridad y a los servicios del autobús humanitario que funciona con regularidad. Pero se sigue observando una falta de seguridad en la zona Norte, con incidentes violentos por parte de la comunidad albanokosovar hacia la serbokosovar.

A la cuestión de la seguridad y de la libertad de circulación se unen los temas de acceso a la propiedad que se encuentran sin resolver. La OSCE afirmó en su examen de los casos de reocupación ilegal en Kosovo, que más del 95% de los 326 casos remitidos a las fiscalías por el Organismo de Bienes Inmuebles de Kosovo entre 2008 y 2013 se referían a propiedades pertenecientes a serbios de Kosovo que habían sido ilegalmente reocupadas por albaneses de Kosovo tras el desalojo de sus dueños<sup>805</sup>. Las coacciones para que las propiedades de los serbokosovares sean vendidas a precios muy bajos también son contundentes, impidiendo que al menos estos puedan obtener un rédito económico que les permita retornar al menos a otro lugar en el territorio de Kosovo.

Hasta marzo, el número total de miembros de minorías que habían regresado de manera voluntaria desde el año 2000 ascendía a 25.896, mientras que el número total de desplazados internos de Kosovo era de 17.086, según estimaciones del ACNUR<sup>806</sup>. Estas cifras sirven para orientarnos en la dificultad real del proceso y para aceptar que, de los 200000 miembros de la población serbia de Kosovo anterior al conflicto, la gran mayoría no va a regresar.

La OSCE, por otro lado, en su seguimiento constante de la protección de las minorías por parte de las instituciones kosovares afirmaba en sus informes previos a 2014<sup>807</sup> que éstas no habían hecho suficiente para proteger el retorno de las minorías al territorio; sin embargo, en el informe de 2014, si concluyó que se había podido observar un “progreso notable” mediante la adopción de un marco

---

<sup>805</sup> S/2015/303, 27 abril 2015, párr., 34.

<sup>806</sup> S/2015/303, 27 abril 2015, párr. 32.

<sup>807</sup> OSCE Report, *Assessing the Progress in the Development and Implementation of the Legal and Policy framework for the Reintegration of Repatriated Persons*, September 2011. <http://www.osce.org/kosovo/82416>; OSCE Report, *Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities*, November 2009. <http://www.osce.org/kosovo/40180>, consultados en abril 2018.

regulatorio y los fondos necesarios para ponerlo en práctica.<sup>808</sup> También se ponía énfasis en la falta de datos sobre las necesidades de la población repatriada, así como de la falta de una estrategia común.

En este sentido, se esperaba que, con el reconocimiento jurídico pleno de las comunidades minoritarias y las estructuras municipales, más serbios hubieran aceptado retornar voluntariamente a Kosovo. Pero, por un lado, la falta de unas condiciones de seguridad óptimas, unidas a la problemática del desarrollo económico y la dificultad de una reconciliación real próxima entre la comunidad albanokosovar y la serbokosovar, han hecho que esta expectativa no pase de ser eso, un *desiderátum*.

Otra cuestión adyacente a la del retorno es la que atañe a los desplazados internos. A finales de junio de 2016 se calcula que hay 16.714 desplazados internos, de los cuales no existe un censo, con lo que no es posible contabilizar a la totalidad de estas personas, que quedan así excluidas de la protección de sus DDHH. Por ello se ha puesto en marcha un estudio para elaborar un mapa de la situación de estos desplazados internos. El Relator Especial sobre los DDHH de los desplazados internos realizó una visita a Kosovo en 2016, donde pudo comprobar que aún estos padecían de condiciones precarias de vida<sup>809</sup>.

Las negociaciones entre la Kosovo y Serbia sobre el futuro estatuto de Kosovo han de prestar así atención a la situación de estas comunidades minoritarias, especialmente la serbokosovar. El cuarto informe sobre la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales publicó su cuarta opinión sobre Kosovo el 2 de enero de 2018, donde constan las observaciones de la UNMIK y se vuelve a poner de relieve que existe un marco jurídico sobre la igualdad mejorado, una Oficina del Ombudsman más independiente, aún la aplicación de esta Convención debe mejorar<sup>810</sup>.

---

<sup>808</sup> OSCE report *Reassessing Progress in the Development and Implementation of the Legal and Policy Framework for the Reintegration of Repatriated Persons* (January 2014). <http://www.osce.org/kosovo/82416>, consultado en abril 2018.

<sup>809</sup> S/2016/901, 26 octubre 2016, párr. 37.

<sup>810</sup> S/2018/76, 31 enero 2018, párr. 36.

ii. La participación de las comunidades minoritarias en la sociedad kosovar

Este ha sido siempre uno de los temas de dificultad compleja en la realidad kosovar. No obstante, desde el punto de vista jurídico, no se puede aducir que las comunidades minoritarias no tengan un marco constitucional que reconoce la obligatoriedad de que éstas formen parte de las estructuras de gobierno. El problema estriba principalmente en su negativa a hacerlo hasta bien avanzado el mandato de UNMIK, especialmente la Zona Norte del territorio, pero también el resto de las comunidades donde se reagrupan la de manera homogéneamente étnica las comunidades serbokosovares junto con otras minorías.

Esto se reconoce claramente en el informe de 2012 que publicó la OSCE sobre los derechos de las comunidades minoritarias; en él, constaba que hay un marco legislativo adecuado, pero su implementación es frágil y escasa. Además, las actividades orientadas a mejorar las relaciones entre las diversas comunidades no eran impulsadas desde las instituciones, sino que procedían principalmente de *las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales, las organizaciones internacionales y la sociedad civil*.<sup>811</sup>

En este contexto, la OSCE también evalúa la implantación de la Ley No. 03/L-047<sup>812</sup> que rige la Protección y la Promoción de los Derechos de las Comunidades y sus miembros en Kosovo, la conocida “Ley de las Comunidades”, que es la pieza legislativa base para lograr la protección de todas las comunidades residentes en Kosovo excluyendo a la albanesa. Así se definen en ella los mecanismos institucionales precisos para poder llevar a cabo dicha protección además de su funcionamiento básico, que ha de ser también desarrollado posteriormente. En el informe de la OSCE, se llega a la conclusión de si bien esta legislación prevé los mecanismos adecuados para lograr su cometido, en el año 2012, cuatro años después de haber entrado en vigor dicha

---

<sup>811</sup> S/2012/818, 8 noviembre 2012, párr. 47

<sup>812</sup> Law No. 03/L-047 on the Protection and Promotion of the Rights of Communities and their Members in Kosovo, 4 June 2008, article 12.

legislación, muchos aspectos aún no se han desarrollado<sup>813</sup> y que *only limited progress has been achieved in implementing the Law on Communities*.

Otro de los aspectos destacados es la multiplicación de los distintos órganos que tratan con los temas relativos a las comunidades minoritarias, haciendo muy complicada sino imposible la coordinación, causando una falta de diálogo y de seguimiento sobre los DDHH de las minorías.

Para intentar mejorar esta situación, OSCE junto con el Ministerio de Administraciones Locales presentó en 2011 el mandato y las directrices de los comités para las comunidades municipales. Con ellos se pretende aumentar la capacidad de protección de las comunidades minoritarias en Kosovo a nivel municipal.

De esta forma, en el último informe del año 2017 del Comité Asesor del Consejo de Europa sobre el cumplimiento en Kosovo de la Convención marco para la Protección de las Minorías Nacionales perteneciente al cuarto ciclo de monitorización, se establece claramente que se puede hablar de un “progreso moderado” en relación con la participación plena y efectiva de las comunidades minoritarias en la sociedad kosovar; éstas ostentan representación en las instituciones centrales y municipales, así como en las que se ocupan del retorno, con una mayor diversidad en el poder judicial o un aumento del uso de las lenguas minoritarias.

Aspectos claves para que el retorno sea una realidad para las comunidades minoritarias, como el derecho de propiedad, no parecen experimentar mejoras sustanciales. Los serbios continúan vendiendo sus propiedades por problemas socioeconómicos además de por cuestiones de seguridad. La sostenibilidad del retorno se ve comprometida<sup>814</sup> si no es posible solucionar cuestiones prioritarias relacionadas con el derecho de propiedad.

---

<sup>813</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Implementation Measures for Legislation Impacting Human Rights in Kosovo*, September 2012, 29 pp., pp. 17-18. “To implement the Law on Communities, the CCC was established and its statute was adopted in 2008 by presidential decree. However, four years after the Law entered into force, the government has neither published an annual comprehensive strategy for the promotion and protection of the rights of all communities and their members, nor has it presented an annual comprehensive report to the Assembly. A code of conduct for community representative organizations has not been issued”.

<sup>814</sup> S/2012/818, 8 noviembre 2012, párr. 34-35.

Esto se ve corroborado por las propias instituciones kosovares que, habiendo prometido realizar la estrategia y el plan de acción 2009-2015 para la integración de las comunidades romaní, ashkali y egipcia, observa que apenas se ha aplicado<sup>815</sup>.

Sin duda, el acuerdo político alcanzado en abril de 2013 entre los representantes políticos de Kosovo y Serbia en relación con el llamado “Primer acuerdo sobre los principios que deben regir la normalización de las relaciones”<sup>816</sup> o el “Acuerdo de Bruselas” constituye una base sobre la que construir la integración de las comunidades minoritarias, especialmente la serbia, en el territorio de Kosovo. En él se establecen los planes para la creación de la Asociación/Comunidad de municipios serbios de Kosovo.

Ésta aún no ha llegado a buen puerto a finales de 2018, pero si ha habido al menos algunos avances en la participación política de la comunidad serbia en las instituciones kosovares. Así, participaron en las elecciones parlamentarias de 2014. Serbia y la UE han apoyado este proceso de retorno, favoreciendo a UNMIK en el trabajo realizado desde los inicios, como una forma de al menos fijar población serbia en el territorio kosovar.

La participación en las instituciones kosovares por parte de las comunidades minoritarias está también relacionada con la normalización de las relaciones entre ellas tras el conflicto. En este sentido, se elabora el informe semestral para Kosovo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado “El pulso del público”, donde se analizan distintos aspectos relacionados con el gobierno y las instituciones públicas y las relaciones entre los grupos étnicos. En el primero de ellos, de diciembre de 2010<sup>817</sup>, se puede observar que sólo un tercio de los que respondieron opinaban que las relaciones entre los serbios y los albaneses se normalizarían en un futuro. Un 18% opinaba lo contrario. Estos porcentajes reflejan la realidad social en relación con la comunidad minoritaria serbia

La actitud de UNMIK ante estas valoraciones ha sido la de poner en marcha proyectos de reconciliación entre ambas comunidades<sup>818</sup>. Este tipo de iniciativas no parece que se tomaran en

---

<sup>815</sup> S/2013/72, 4 febrero 2013, párr. 57.

<sup>816</sup> S/2013/254, 30 abril 2013, párr. 4.

<sup>817</sup> S/2011/43, 28 enero 2011, párr. 10.

<sup>818</sup> S/2017/387, 3 mayo 2017, párr. 30.

serio en la primera década de la OMP; esto será bastante complejo en la actualidad, en la que se ha dado lugar principalmente a dos formas de vida absolutamente separadas<sup>819</sup>.

Esto no debe hacernos perder de vista que la reconciliación entre comunidades no puede ser solo obra de una OMP. En este sentido, es preciso también que la sociedad civil se implique. Así, impulsadas por UNMIK sobre el terreno y el PNUD económicamente, se puso en marcha la iniciativa *Common Voice Forum*<sup>820</sup>; ésta consiste en una representación de todas las comunidades de Kosovo que tratan de promover el diálogo interétnico, prevenir los conflictos y la conciencia cívica.

### iii. Los derechos lingüísticos

Ya habíamos descrito anteriormente el marco jurídico de estos derechos además de una situación que parece no tener vuelta atrás. Desde el inicio de UNMIK no parece haberse profundizado lo suficiente como para poder observar un cumplimiento aceptable de estos derechos por parte de las comunidades minoritarias. Además de este aspecto, en un cumplimiento efectivo de estos derechos estriba también la reconciliación y el entendimiento futuro entre al menos las dos comunidades que habitan Kosovo, los albanokosovares y los serbokosovares.

UNMIK siguió cooperando con el Consejo de Europa en la supervisión de la aplicación de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en Kosovo<sup>821</sup>. El estudio titulado “Principales desafíos y oportunidades en la protección y promoción efectivas de los derechos de la comunidad en Kosovo” hacía referencia a las situaciones que hemos venido analizando. En general, no hay una coordinación entre las distintas estancias gubernamentales en relación con las comunidades minoritarias, además de una falta de voluntad política efectiva.

En este camino hacia un reconocimiento de los derechos lingüísticos, en 2014 se publicó por la OSCE el resultado de una evaluación relacionada con la ley sobre el uso de idiomas en Kosovo,

---

<sup>819</sup> S/2014/305, 29 abril 2014, párr.30.

<sup>820</sup> S/2015/74, 30 enero 2015, párr. 43.

<sup>821</sup> S/2013/392, 5 julio 2013, párr. 50

de 2007<sup>822</sup>. Los resultados no son muy halagadores, dado que, según ésta, la ley se seguía aplicando solo parcialmente, debido a la insuficiencia de recursos y a la interpretación errónea de sus disposiciones.

Para contribuir a esta cuestión es importante que la administración tenga un conocimiento de las dos lenguas oficiales, el albanés y el serbio. En este sentido, el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales y la Oficina del Comisionado de Idiomas en Kosovo comenzaron a impartir cursos de ambas lenguas a funcionarios municipales en diez municipios con poblaciones de ambas etnias<sup>823</sup>.

En esta línea siguió insistiendo la Alta Comisionada de la OSCE para las Minorías Nacionales que en su visita a Kosovo en octubre de 2013<sup>824</sup> abogó por reforzar los derechos lingüísticos, afirmando que las dos lenguas, el albanés y el serbio, deberían ser habladas por ambas comunidades.

UNMIK siguió apoyando el trabajo del Centro Europeo de Cuestiones de las Minorías<sup>825</sup> en la preparación de la obra titulada “El fortalecimiento de la protección de los derechos lingüísticos en Kosovo: Guía para la aplicación de la Ley sobre el uso de los idiomas”.

A pesar de todos estos esfuerzos, es evidente que la situación en el terreno no se asemeja al marco legal de protección establecido. La falta o ausencia de una estrategia de DDHH con indicadores de seguimiento hace compleja la evaluación de la aplicación legislativa, pero a principios de 2017, la situación que refleja el SG en su informe al Consejo de Seguridad es poco alentadora.

En las zonas de mayoría albanesa, se suelen tachar los nombres escritos en serbio de calles o carteles públicos bilingües. Y esto sucede a la inversa en las zonas de mayoría serbia<sup>826</sup>. Por otra

---

<sup>822</sup> OSCE Mission in Kosovo, OMIK, *Municipal Language Compliance*, June 2014, 29 pp. <file:///C:/Users/HP/Documents/DOCTORADO%20UNED/CONTENIDO%20DE%20LA%20TESIS/CAPITULO%203%20ESTUDIOS%20DE%20CASO/ESTUDIO%20DE%20CASO%20KOSOVO/OSCE%20KOSOVO/osce%20municipal%20language%20compliance%202014.pdf>, consultada en noviembre 2018

<sup>823</sup> S/2013/631, 28 octubre 2013, párr.35.

<sup>824</sup> S/2014/68, 30 enero 2014, párr. 34.

<sup>825</sup> S/2014/558, 1 agosto 2014, párr. 38.

<sup>826</sup> S/2017/387, 3 mayo 2017, párr. 26.



parte, para completar esta visión, en la Universidad de Pristina no se ofertan cursos de la lengua serbia, de la misma forma que sucede en la Universidad de Mitrovica Norte.

Una de las razones por las que a nivel al menos municipal no es posible que las dos lenguas se encuentren presentes es *la escasez de traductores cualificados, que hace que los documentos oficiales se expidan sin las traducciones requeridas por ley.*<sup>827</sup> Esto puede ser una de las causas, pero el contexto general de no apoyar a las comunidades minoritarias y de no mezclarse unos con otros es también parte importante, dado que muchos de los carteles y letreros públicos en las dos lenguas -la traducción se ha realizado- se encuentran tachados.

El informe del año 2017 del Comité Asesor del Consejo de Europa sobre el cumplimiento en Kosovo de la Convención marco para la Protección de las Minorías Nacionales, establece claramente el hecho de que ninguna de las comunidades aprende la lengua de las otras, dificultando las relaciones entre ellas. A nivel institucional, ha habido mejoras en relación con la implementación de la Ley sobre el Uso de las Lenguas del año 2006, con traducciones de los documentos oficiales del albanés a las lenguas minoritarias, así como su uso normalizado en el registro civil y en los documentos de identidad.

En conclusión, no parece que el objetivo de que ambas lenguas, el albanés y el serbio, se utilicen en el territorio de Kosovo sea alcanzable en un futuro próximo, dada la poca insistencia para que este sea el caso en la comunidad mayoritaria albanesa, además de la serbia. El actual Comisionado para las Lenguas<sup>828</sup>, afirmó en una entrevista realizada sobre esta cuestión en abril de 2018 que la situación dentro de la Administración aún es sostenible, pero que en futuras generaciones si no se hace realmente un esfuerzo por el aprendizaje de ambas, esto puede acabar en una falta absoluta de comunicación por parte de ambas comunidades.

---

<sup>827</sup> S/2017/640, 24 julio 2017, párr. 30.

<sup>828</sup> RADONJIC, M., “Languages: The Kosovo Problem Nobody Talks About”, Balkan Transitional Justice. <http://www.balkaninsight.com/en/article/languages-the-kosovo-problem-nobody-talks-about-04-26-2018>, consultada en noviembre 2018

### 5.2.2.2. Las cuestiones de género y su evolución

En la anterior etapa habíamos observado cómo las cuestiones relacionadas con el género y la Agenda Mujer, Paz y Seguridad se iban haciendo un hueco en el trabajo realizado por UNMIK. Esta tendencia se ha consolidado en la última década analizada, pero de nuevo, vamos a encontrarnos con que UNMIK no ha sistematizado los temas de género y no se puede fácilmente encontrar una transversalización de éste en toda la OMP.

Un aspecto clave en la actividad de UNMIK, como ya habíamos establecido en el apartado de anterior relativo a los DDHH, es el de la presentación de informes sobre Kosovo a los diferentes órganos de control de los tratados de DDHH que se aplican en este territorio. En este sentido, en 2013 se presentó el primer informe sobre la aplicación de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer para el período 1999-2007 al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>829</sup>. Asimismo, UNMIK siguió intercediendo antes las autoridades de Kosovo en el seguimiento de este estudio, tratando de responder a varias solicitudes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a fin de obtener información adicional. Las autoridades kosovares muestran cada vez más interés sobre este tema.

Llama la atención que éste no haya sido presentado anteriormente, pero parece que una vez la situación se estabiliza es cuando UNMIK empieza a prestar atención a las cuestiones de género, relacionándolas además con las de DDHH. No obstante, esto se ha hecho sin que exista una estrategia clara ni 1) de esta evolución ni 2) de unir ambos aspectos.

En los años 2014 y 2015 se observa cómo las cuestiones de género se introducen dentro del apartado de DDHH de los informes sobre UNMIK al Consejo de Seguridad: de una manera implícita, observamos así una conjunción de ambas cuestiones, DDHH y género. En esta línea de sumarse a abordar el género en la OMP en el informe de octubre de 2017 del SG al CS sobre UNMIK, se pudo ver un epígrafe especialmente dedicado al tema de “Las mujeres, la paz y la seguridad”<sup>830</sup>. En él se incluyen las cuestiones relacionadas con el género que hasta este momento

---

<sup>829</sup> S/2013/254, 30 abril 2013, párr. 50.

<sup>830</sup> S/2017/911, 31 octubre 2017, párrs. 38-41.

y solamente desde el año 2011 se habían introducido en el apartado específico de DDHH. Anteriormente, como hemos ido señalando, no se encontraban prácticamente en ningún informe. Las medidas de las que se informa por parte de UNMIK en relación con “las mujeres, la paz y la seguridad” se refieren principalmente al fomento de la confianza entre las comunidades.

Con la intención de comprender y visualizar los distintos aspectos que se han trabajado en relación con el género en la OMP, abordaremos dos cuestiones: i. La violencia basada en el género en Kosovo y UNMIK; ii. Las acciones de sensibilización.

i. La violencia basada en el género en Kosovo y la Administración Provisional de las Naciones Unidas

Con esta pregunta tratamos de abordar la cuestión de la violencia derivada del género en las situaciones de posconflicto. Es numerosa la doctrina tanto académica como la que emana de los organismos internacionales que sugiere que ésta se ve agravada en estos momentos, dado que aumenta el número de casos de violencia doméstica, de tráfico de personas, así como de prostitución<sup>831</sup>. Kosovo no resulta un lugar muy diferente, en este sentido, de otros territorios en los que se han desplegado operaciones de mantenimiento de la paz.

Esta pregunta no será posible responderla aquí de manera precisa, ya que no es nuestra intención realizar un estudio sobre la situación de la violencia basada en el género, sino de qué forma UNMIK se ocupó de esta temática en los años que se analizan. Hemos visto que, hasta el año 2011, casi no existen referencias a las cuestiones de género, ni siquiera desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Las cuestiones relacionadas con la violencia por razón de género están prácticamente ausentes de los informes del SG al Consejo de Seguridad, tanto la que se refiere a la violencia sexual derivada del conflicto como a la doméstica. En el año 2011, se puede identificar que UNMIK, ya con pocas competencias en estos ámbitos, informa sobre la difícil situación de las víctimas de violencia de género. Para ello se refiere al trabajo realizado por el Alto Comisionado

---

<sup>831</sup> U.N. Econ. & Soc. Council, Comm'n on Human Rights, Special Rapporteur on Violence Against Women, Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective, U.N. Doc. E/CN.4/2001/73, Jan. 23, 2001.

de las Naciones Unidas para los DDHH<sup>832</sup>, el cual destaca el asesinato de una mujer de 27 años, cometido presuntamente a manos de su pareja.

Se puede decir que a medida que UNMIK va perdiendo paulatinamente sus competencias, es decir, una vez ya casi agotado su mandato, es cuando se pueden observar más referencias a estas cuestiones. Esto implica, en primer lugar, que UNMIK parece ir incorporando estas cuestiones a su actividad, pero, por otro lado, nos da una idea de la poca capacidad de influencia que tendrá la OMP dado lo limitado de sus competencias. Así, su labor principal sigue siendo la de asesoramiento a las instituciones kosovares para que mejore notablemente la igualdad entre los géneros. También, participa junto a EULEX en estos esfuerzos en las ramas de la justicia.

A modo de ejemplo, en el inicio de la etapa que ahora estudiamos, se aprobó en la Asamblea de Kosovo el Programa sobre Igualdad de Género en Kosovo para 2008-2013; con él se pretende promover “la integración de la mujer en la economía, el mercado laboral y los procesos de adopción de decisiones, así como la educación y la representación de la mujer en el mundo cultural y los medios de comunicación”.<sup>833</sup> Hemos de tener en cuenta que las cuestiones de género y de igualdad se han unificado bajo estructuras provisionales de autogobierno a nivel de asesoría a la Oficina del Primer Ministro. Esto debería en principio ayudar a coordinar las actuaciones en materia de género por parte del nuevo gobierno kosovar.

EULEX, desde su Oficina de Género y DDHH, comenzó su andadura en estas cuestiones con un estudio sobre el “acceso a la justicia de los grupos vulnerables de Kosovo, en particular las mujeres y las minorías étnicas”. La Oficina de Género y DDHH de la EULEX estudió el acceso a la justicia de los grupos vulnerables de Kosovo, en particular las mujeres y las minorías étnicas. Según una investigación realizada por organizaciones no gubernamentales “el 75% de las mujeres romaníes, ashkalíes y egipcias de Kosovo son analfabetas y, por tanto, no están bien informadas sobre sus derechos; el 61% reconoce que en su comunidad se dan casos de violencia doméstica; pero sólo el 1% sabe que existe asistencia letrada gratuita para las víctimas de la violencia doméstica, el 4% que existen albergues y tan sólo el 26% que en esos casos se puede llamar a la policía.”<sup>834</sup>

---

<sup>832</sup> S/2011/514, 12 agosto 2010, párr. 54

<sup>833</sup> S/2010/401, 29 julio 2010, párr. 42.

<sup>834</sup> S/2009/497, 30 septiembre 2009, “Actividades realizadas por EULEX entre junio y agosto de 2009”, pp. 14

Esto muestra la situación precaria en temas de género en la que se encontraba Kosovo aún tras casi una década de presencia de UNMIK en el territorio. Esto es en parte una consecuencia de la situación preexistente y su agravación por el conflicto étnico. En esta UNMIK con menos capacidad de influencia, resulta notorio el trabajo del Pilar III de la OMP, la OSCE, responsable de promover y proteger los DDHH.

Precisamente, en la cuestión relacionada con la violencia doméstica, se observa una paulatina implicación de UNMIK y especialmente de la OSCE. En el año 2011<sup>835</sup> se aprobó un programa y un plan de acción de lucha contra la violencia doméstica para 2011-2014. Éste tiene como objetivos aumentar la cooperación entre las instituciones dedicadas a la violencia doméstica, además de otras carencias dentro del sistema de remisión, incluyendo “la falta de infraestructura necesaria para prestar apoyo a las víctimas.” Este programa finalmente se retrasó en su diseño y aprobación definitivas, pasando a ser desde 2012-2015<sup>836</sup>

Asimismo, a lo largo de 2012, el Organismo para la Igualdad entre los Géneros junto con otras instituciones, apoyadas por la OSCE, han comenzado a planificar las actividades de capacitación para prevenir la violencia doméstica<sup>837</sup>. El informe de esta última, “Catálogo para el asesoramiento y la asistencia a víctimas de la violencia doméstica”<sup>838</sup>, destaca “la existencia de dilaciones excesivas en la resolución de las denuncias de violencia doméstica en Kosovo”<sup>839</sup>. Además, trata de promover la línea telefónica contra la trata y de ayuda a las víctimas de la violencia doméstica.

En 2012, se designó a un coordinador para que supervisara todas las actividades de lucha contra la violencia doméstica y los procedimientos operativos estándar para las víctimas de violencia doméstica en Kosovo<sup>840</sup>.

---

<sup>835</sup> S/2011/675, 31 octubre 2011, párr. 47.

<sup>836</sup> S/2012/275, 27 abril 2012, párr. 50.

<sup>837</sup> S/2012/275, 27 abril 2012, párr. 50.

<sup>838</sup> OSCE Mission in Kosovo, OMIK, *Catalogue of advice and assistance for domestic violence victims*, 59 pp. <https://www.osce.org/kosovo/88708?download=true>, consultada en noviembre 2018.

<sup>839</sup> S/2012/275, 27 abril 2012, párr. 52.

<sup>840</sup> S/2012/818, 8 noviembre 2012, párr. 45.

Finalmente, en agosto de 2016 la Asamblea de Kosovo aprobó diez recomendaciones sobre la protección contra la violencia doméstica formuladas por la Comisión de DDHH, Igualdad de Género, Desaparecidos y Peticiones<sup>841</sup>. De ellas, resulta de especial relevancia la creación de una partida en el presupuesto ordinario para “la prestación de servicios a las víctimas de violencia doméstica y el nombramiento de un juez especial para tratar los casos de violencia doméstica”.

A pesar del marco legal actualizado, en 2018 se puede observar cómo la violencia doméstica sigue estando muy presente en la sociedad kosovar. Un caso particular de asesinato de una mujer e hija a manos de su exmarido en Gjakovë/Đjakovica provocó manifestaciones lideradas por grupos de la sociedad civil organizada. Además, motivó una declaración conjunta del llamado “Grupo de Seguridad y Género”, formado por múltiples actores y presidido por ONU-Mujeres, donde organizaciones internacionales, gubernamentales y la sociedad civil participan. En ella se pide “una respuesta institucional más firme para prevenir la violencia contra la mujer”.

Este mismo grupo también solicitó la elaboración de enmiendas al Código Penal de Kosovo para incorporar una definición más amplia de la violencia doméstica, así como de la Ley de Familia, para que ésta incluyera disposiciones “sobre la división equitativa de los bienes comunes”, aprobadas en primera lectura por la Asamblea de Kosovo en julio de 2018<sup>842</sup>.

No solo las cuestiones de igualdad y de violencia doméstica ocupan a UNMIK; también se han aproximado a la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre “Mujeres, Paz y Seguridad” y su desarrollo en Kosovo. Hasta el 2012 no parece haberse notado una inquietud notable ni por parte de UNMIK, ni de las autoridades kosovares en este tema. En este año podemos observar que se ha formado un grupo de trabajo para elaborar un plan de acción para aplicar dicha resolución<sup>843</sup>. La oficina del ACNUDH en Kosovo y ONU-Mujeres apoyaron al Organismo para la Igualdad entre los Géneros de la Oficina del Primer Ministro en su formulación<sup>844</sup>. Actividades paralelas de apoyo, como jornadas mundiales de puertas abiertas han tenido lugar en Kosovo y,

---

<sup>841</sup> S/2016/901, 26 octubre 2016, párr. 30.

<sup>842</sup> S/2018/981, 1 noviembre 2018, párr. 31 y 32.

<sup>843</sup> S/2012/275, 27 abril 2012, párr. 49.

<sup>844</sup> S/2012/603, 3 agosto 2012, párr. 40.

precisamente en 2012, el tema elegido fue la situación de las supervivientes de la violencia sexual relacionada con los conflictos<sup>845</sup>.

Sin duda, la resolución 1325 y sus propuestas para asegurar la participación de la mujer en la prevención y la resolución de conflictos han llegado tarde al territorio de Kosovo. Pero, al menos, en los últimos años de la OMP, están presentes. Se desconoce el número de supervivientes de la violencia sexual derivada del conflicto y es preciso acercarse a su situación, pero el hecho de que se ve como un estigma en la sociedad kosovar no ha ayudado a poder analizar esta situación. A modo de apunte que pueda servir para apoyar lo que desde la doctrina se reivindica, la autora de este trabajo, en calidad de Asesora de Derechos Humanos en Kosovo se ha encontrado con numerosos ejemplos de esta situación. Mujeres en zonas de conflicto que daban a entender el padecimiento sufrido pero que no eran capaces de responder a las preguntas concretas sobre los hechos de posible violencia sexual por mi parte.

Esta actitud responde a de qué forma se entiende el honor en las culturas balcánicas que configuraron la antigua Yugoslavia. El honor de una familia está unido al de la mujer y si ésta pierde su virginidad fuera del matrimonio, también lo hacen sus familiares<sup>846</sup>. Por ello, dentro de estos estrictos códigos, aún más si cabe en la sociedad kosovar, las mujeres que lograron acabar el conflicto y sufrieron violencia sexual pero no acarrearon un embarazo como su consecuencia, simplemente callaron para no tener que deshonorar al resto de su parentesco.

ONU Mujeres la entidad de las Naciones Unidas ha intervenido a favor de las cuestiones de violencia sexual derivada del conflicto por medio de distintas acciones. UNMIK, como tal, solo participa como intermediario. Por un lado, apoyaron la redacción de un plan para implementar la resolución 1325 (2000)<sup>847</sup>, el cual se orientó principalmente a las cuestiones relacionadas con la violencia contra la mujer. Este plan fue finalizado en 2013 y prevé que las autoridades kosovares sufraguen al menos el 51% de los gastos de aplicación del plan.

---

<sup>845</sup> S/2012/818, 8 noviembre 2012, párr. 50.

<sup>846</sup> En este sentido, hay algunos autores que han reflejado esta situación, como RAY, A. E. "The Shame of It: Gender Based Terrorism in the Former Yugoslavia and the Failure of International Human Rights Law to Comprehend the Injuries", *American University Law Review*, 1997, 46(3), pp. 793-840.

<sup>847</sup> S/2013/72, 4 febrero 2013, párr. 58.

Por otra parte, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU también promovió estudios al respecto. Uno de ellos fue el relacionado con el reconocimiento y el derecho a una reparación de las víctimas de violencia sexual derivada del conflicto<sup>848</sup>. En este campo, se puede observar que la existente “Ley sobre la situación jurídica y los derechos de los mártires, los inválidos, los veteranos, los miembros del Ejército de Liberación de Kosovo, las víctimas civiles de la guerra y sus familias” no incluye expresamente a las personas supervivientes de la violencia sexual relacionada con los conflictos y de la tortura<sup>849</sup>.

Esto ofrece dificultades notables para poder enjuiciar los crímenes de guerra relacionados con la violencia sexual cometidos. También pone de relieve que casi 14 años tras el fin del conflicto, las víctimas de la violencia sexual “seguían sufriendo problemas sociales y psicológicos”, agravados por “la falta de oportunidades para generar ingresos y de servicios médicos y de salud mental asequibles”. UNMIK tratará de interceder ante las autoridades para que las recomendaciones del estudio se lleven a la práctica.

La legislación kosovar fue modificada en marzo de 2013<sup>850</sup> mediante un proyecto de ley que incluye una nueva categoría, la de sobrevivientes de incidentes de violencia sexual ocurridos durante el conflicto. Esta ley también incluye la posibilidad de las víctimas de violencia sexual derivada del conflicto de solicitar reparaciones por ello. En el año 2014 tuvo lugar el primer fallo de un Tribunal de Apelación desde el 2002. Éste revocó un fallo de absolución del Tribunal de Primera Instancia de Mitrovica, declarando “culpables a dos acusados de crímenes de guerra por una violación cometida en abril de 1999”, siendo la condena de 12 y 10 años de cárcel”<sup>851</sup>.

Asimismo, ONU Mujeres siguió apoyando a las instituciones kosovares en materia de víctimas de violencia sexual durante el conflicto. Como resultado de este trabajo conjunto, se elaboró el reglamento que desarrolla la ley aprobada en la Asamblea de Kosovo sobre este tema. Esto permitirá que las víctimas declaradas de violencia sexual puedan tener acceso a reparaciones como

---

<sup>848</sup> Office of the UNHCHR, *Healing The Spirit Reparations For Survivors Of Sexual Violence Related To The Armed Conflict In Kosovo*, 2013.

<sup>849</sup> S/2013/72, 4 febrero 2013, párr. 60.

<sup>850</sup> S/2013/254, 30 abril 2013, párr. 55

<sup>851</sup> S/2014/558, 1 agosto 2014, párr.37



“el acceso a pensiones, tratamiento médico gratuito, empleo y actividades generadoras de ingresos y educación”<sup>852</sup>.

En relación con el Consejo de Kosovo responsable del plan de acción para apoyar a los sobrevivientes de violencia sexual en el conflicto, ONU Mujeres también estuvo apoyando a este órgano, mediante capacitación a investigadores, magistrados y fiscales en relación con la violencia sexual como un delito internacional<sup>853</sup>.

En un paso más hacia garantizar la protección de las víctimas de violencia sexual derivada del conflicto, finalmente en 2017 se aprobó un presupuesto de 200.000 euros para “prestar apoyo a asociaciones que se ocupan de las víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto”<sup>854</sup>. Sin embargo, hay una preocupante reducción de los tiempos de verificación de víctimas de este tipo de violencia, de cinco años a cinco meses. Si esto se lleva a cabo así finalmente, una gran parte de las víctimas no recibirían ninguna compensación, dada la brevedad de los plazos, que impediría que se tramitaran sus reclamaciones.

En febrero de 2018 el gobierno de Kosovo abrió finalmente el proceso de presentación de solicitudes para verificar y reconocer la condición de supervivientes de la violencia sexual relacionada con el conflicto<sup>855</sup>. En noviembre de 2018, el número total de solicitudes recibidas desde esa fecha era de 782, de las que 103 se rechazaron y 137 mujeres y 6 hombres se resolvieron positivamente, reconociéndose su condición de supervivientes.

Esto responde al papel crucial que desempeñan las organizaciones civiles, particularmente en el caso de las cuestiones de género, la Red de Mujeres de Kosovo que prestó apoyo a los supervivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto mediante un proyecto titulado “Apoyo a las supervivientes de violencia sexual”; este proyecto proporcionó apoyo psicosocial a mujeres supervivientes y concedido 58 micro subsidios con fines de empoderamiento económico<sup>856</sup>. Está previsto que el proyecto, que finalizará en diciembre de 2017, beneficie a más

---

<sup>852</sup> S/2016/407, 29 abril 2016, párr. 45

<sup>853</sup> S/2016/99, 1 febrero 2016, párr. 43

<sup>854</sup> S/2017/911, 31 octubre 2017, párr. 38

<sup>855</sup> S/2018/981, 1 noviembre 2018, párr. 29

<sup>856</sup> S/2017/911, 31 octubre 2017, párr. 39

de 100 mujeres supervivientes. Además, del 29 al 31 de agosto el Instituto de Administración Pública de Kosovo y ONU-Mujeres impartieron capacitación a miembros de la Comisión Gubernamental de Reconocimiento y Verificación de los Supervivientes de Violencia Sexual durante la Guerra de Kosovo. El curso se centró en el mandato de la Comisión, el manejo seguro de la información y las mejores prácticas.

Un avance importante lo constituyó la asignación de una pensión mensual de 230 euros a los supervivientes de casos de violencia sexual relacionada con el conflicto,<sup>857</sup> lo que puede considerarse como una medida novedosa y sin precedentes en este sentido en Kosovo. Sin embargo, existen problemas en cuanto a las víctimas serbokosovares, que no parecen tener acceso fácil a esta pensión por no tener acceso a la justicia.

En definitiva, son el Pilar III de UNMIK con la OSCE al frente, y dos organizaciones del sistema de NNUU pero no parte de UNMIK, el Alto Comisionado de las NNUU para los DDHH y ONU Mujeres, quienes han asumido el papel principal en relación con las cuestiones relacionadas con el género. Sin duda este tipo de estructura no es la deseable para una transversalización de las cuestiones de género en las organizaciones de mantenimiento de la paz: deslavazada, con una UNMIK ni siquiera capaz de coordinar y monitorear todas las actividades relacionadas con las cuestiones de género, como esgrime el SG en sus informes al Consejo de Seguridad sobre UNMIK<sup>858</sup>, dada la diversidad de actores implicados.

ii. Las acciones de sensibilización sobre cuestiones de género

Es preciso también destacar que parte del trabajo realizado también por UNMIK en materia de género se centra en financiar o apoyar acciones de sensibilización en Kosovo, especialmente a partir del año 2012. En este sentido, es principalmente ONU Mujeres quien lleva a cabo esta labor, a pesar de no formar parte real de la estructura de UNMIK, sino parte del equipo de Naciones Unidas en Kosovo<sup>859</sup>. Aquí resulta evidente que nos encontramos en una etapa de la OMP en la

---

<sup>857</sup> S/2018/76, 31 enero 2018, párr. 34

<sup>858</sup> S/2015/74, 30 enero 2015, párr. 41

<sup>859</sup> United Nations Kosovo Team, <http://unkt.org/>, consultada en diciembre 2018. Esta es la estructura integrada de 19 agencias de las Naciones Unidas que trabajan en Kosovo.

que ésta se asemeja a una misión de construcción de la paz y no tanto de mantenimiento de la paz<sup>860</sup>, y por ello la propia operación de mantenimiento de la paz sirve simplemente de apoyo y de intermediaria a otras partes del propio sistema de las Naciones Unidas, como en el caso de ONU Mujeres.

UNMIK interviene en la sensibilización sobre la violencia por razón de género, abogando por una mayor implicación de las instituciones, dado que esto se encuentra en su mandato, la creación de las instituciones kosovares acorde a estándares internacionales, donde también se incluyen las cuestiones de género, aunque este término no se encuentre en su mandato. De esto se pueden encontrar una pluralidad de ejemplos, que comprenden desde simposios, congresos hasta actos relacionados con campañas mundiales. De forma específica, UNMIK y los organismos asociados de las Naciones Unidas participaron en las actividades de la campaña mundial de 2012 de 16 días de activismo contra la violencia basada en el género<sup>861</sup>, coordinada por el Organismo para la Igualdad entre los Géneros.

Asimismo, otras iniciativas en las que confluyen las cuestiones de mujer y paz y seguridad y los temas de juventud, como se reconoce en la resolución 2250 (2015) del Consejo de Seguridad, se van desarrollando en el territorio<sup>862</sup>. Se realizó una mesa redonda sobre el papel que pueden desarrollar las mujeres jóvenes en la reconciliación, que sirvió al menos para ser conscientes de los retos a los que se enfrentan, entre los que se analizaron *las funciones tradicionales de los géneros en una sociedad patriarcal, la insuficiencia de apoyo financiero, la falta de coordinación entre las entidades estatales y la escasez de mecanismos de rendición de cuentas, tanto en el sector público como en el privado.*

Hemos de destacar que esta actividad de sensibilización se apoya de manera contundente en las organizaciones de la sociedad civil kosovar responsables de los temas relacionados con el género. Sin duda, son ellas las responsables de que al menos haya habido un giro hacia un reconocimiento oficial de su relevancia por parte de UNMIK, sino en su mandato, sí en el apoyo a estas actividades.

---

<sup>860</sup> Esta conclusión procede de la lectura de los informes del SG al Consejo de Seguridad desde al año 2011 hasta la actualidad.

<sup>861</sup> S/2012/72, 31 enero 2012, párr. 48

<sup>862</sup> S/2016/407, 29 abril 2016, párr. 46

Según una encuesta realizada por la Red de Mujeres de Kosovo en 2015, “el 68% de las mujeres de Kosovo han sufrido violencia doméstica de algún tipo”<sup>863</sup>.

También se ha de sensibilizar en relación con los supervivientes de la violencia sexual relacionada con el conflicto, pero esto hasta muy recientemente no ha tenido lugar este tipo de actividad. Como hemos mencionado anteriormente, se realizó un trabajo loable de tipo jurídico que acabo incluyendo esta categoría en la legislación kosovar. En 2018, una Organización de la sociedad civil kosovar, junto con UNMIK; ONU-Mujeres y el PNUD, realizaron un proyecto para “luchar contra el estigma que rodea a los supervivientes de la violencia sexual relacionada con el conflicto”<sup>864</sup>. Parece que UNMIK seguirá apoyando este tipo de iniciativas en un futuro.

Otro tema relevante desde el punto de la sensibilización es el del papel de las mujeres como mediadoras o conciliadoras en una sociedad deshecha y dividida por un conflicto de tipo étnico; éste no se reconoció ni fue trabajado por UNMIK o por las entidades de las Naciones Unidas hasta muy recientemente. Así, a finales de 2017, se pudo ver la primera iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, Women’s Rights, de Mitrovica del Norte, y Mundësia, de Mitrovica del Sur, que realizaron un encuentro, apoyado por UNMIK<sup>865</sup>. Las participantes reivindicaron su papel para poder fomentar la confianza en Mitrovica, foco de la mayor parte de las tensiones étnicas.

En 2018 siguió habiendo estas iniciativas de diálogo en el marco de la aplicación de la resolución 1325 (2000), como el evento organizado por ONU-Mujeres y apoyado por UNMIK, con el “Lobby regional de mujeres para la paz, la seguridad y la justicia en el sudeste de Europa”<sup>866</sup>. Se trató de averiguar y poner en común las formas de empoderar a *las mujeres para promover la paz y la seguridad, incluso influyendo positivamente en los procesos políticos en curso*<sup>867</sup>.

Cabe cuestionarse si esto no debería haberse puesto en práctica mucho antes, teniendo en cuenta que la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” que inauguró la Resolución 1325 en el año 2000 ya

---

<sup>863</sup> S/2017/911, 31 octubre 2017, párr. 31.

<sup>864</sup> S/2018/747, 30 julio 2018, párr. 29.

<sup>865</sup> S/2018/76, 31 enero 2018, párr. 40.

<sup>866</sup> Regional Women’s Lobby for Peace Security and Justice in Southeast Europe, <http://rwlsee.org/>, consultada en diciembre 2018.

<sup>867</sup> /2018/981, 1 noviembre 2018, párr. 34

llevaba tiempo de andadura. Pero, una vez más, se puede constatar la dificultad de implementar las medidas que este texto recoge en los momentos en los que es preciso hacerlo, desde los inicios de la OMP si es posible. UNMIK, siendo una OMP con una prolongada duración en el tiempo tampoco parece haber aprovechado ésta para integrar el enfoque de género y esta Agenda dentro de sus actividades hasta muy avanzada la OMP.

## CAPÍTULO IV

### LA OPERACIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS EN SUDÁN DEL SUR, UNMISS

#### 1. Antecedentes y evolución de la UNMISS en Sudán del Sur

La historia de Sudán del Sur está intrínsecamente unida a la de la descolonización y a la propia guerra civil entre el Norte y el Sur que terminó en un acuerdo de paz según el cual Sudán del Sur sería un Estado independiente. Las Naciones Unidas que, en distintas capacidades, han estado presentes en el territorio desde el inicio de este conflicto, decidió establecer una operación de mantenimiento de la paz en el año 2011, que sería la heredera de una operación de tipo político, sin personal militar desplegado.

Esta OMP que se denominó Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Sudán del Sur se ha enfrentado desde sus inicios, por una parte, a una situación de violencia y lucha armada en algunas zonas del territorio<sup>868</sup>. Y, por otra, al conflicto en la frontera con Sudán del Sur, que en 2012 llevó al gobierno de Sudán del Sur a ocupar una ciudad sudanesa que reclamaban como suya. Estos actos, reprobados por UNMISS, fueron reconducidos por la Unión Africana y terminaron en una resolución de las NNUU en la que se plasmaba el fruto de estas negociaciones<sup>869</sup>.

UNMISS nació como una continuación de la anterior misión política, con el mandato de consolidar la paz, pero a menos de dos años de su constitución el conflicto estalló de nuevo, esta vez entre las fuerzas gubernamentales del Presidente Salva Kiir y el Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición (E/MLPS en la Oposición) dirigido por el exvicepresidente, Riek Machar. Los combates iniciados en Juba se extendieron por otras zonas del territorio, especialmente por los Estados del noreste y los fronterizos con Sudán.

Una de las consecuencias del reinicio de los combates, es la violación del estatuto de las fuerzas, el Derecho Internacional humanitario y la seguridad del personal de las NNUU. Esto motivó graves

---

<sup>868</sup> S/2012/486, 26 junio 2012, párr. 17, 18, 25, 26

<sup>869</sup> S/RES/2047 (2012), 2 de mayo 2012.

dificultades a la hora de implementar el mandato otorgado que, como veremos posteriormente, ha tenido que ser redefinido para abordar principalmente tareas de protección de civiles, que se han llevado a cabo con un refuerzo del contingente militar y policial. Esta operación de mantenimiento de la paz con un mandato “más robusto”, puede hacer también frente a ataques perpetrados contra la propia OMP.

Desde diciembre de 2013, esto viene ocurriendo y se ha recrudecido en la primera mitad del 2014<sup>870</sup>. Como se apunta claramente, de las 101 violaciones del *Status of Forces Agreement (SOFA)* para el periodo de marzo a julio de 2014, éstas consisten principalmente en *restricciones a las operaciones de las Naciones Unidas por tierra, agua y mar, así como la obstrucción de sus movimientos, la entrada ilegal a los locales de la UNMISS, el secuestro de bienes de la UNMISS, detenciones y arrestos, agresiones y actos de acoso y amenazas de violencia contra el personal de la UNMISS*. Resulta de nuevo un contexto complejo de intervención, donde UNMISS ha atribuido al gobierno un porcentaje alto de estas violaciones, sin que parezca que el gobierno pretenda realizar investigaciones exhaustivas al respecto o compartir sus resultados con UNMISS<sup>871</sup>.

Esta situación de violación del estatuto de las fuerzas siguió sucediendo a lo largo del año 2014, aunque con menos incidentes a medida que iba avanzando el año. La mayoría de estas violaciones fueron cometidas por miembros uniformados del Gobierno de Sudán del Sur<sup>872</sup>, en particular el Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán y la policía nacional. Las violaciones se referían en gran parte a las restricciones impuestas a la libertad de circulación del personal de la UNMISS (civil y militar) por tierra y por agua. UNMISS siguió enviando al Gobierno notas verbales al respecto, sin respuesta a ellas ni a sus investigaciones.

Las negociaciones de paz se mantuvieron durante este año correspondiendo a la “tercera fase de las negociaciones de paz mediadas por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), tras el acuerdo alcanzado el 1 de febrero entre el presidente de Sudán del Sur, Salva Kiir Mayardit, y el dirigente del Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán en la

---

<sup>870</sup> En este sentido, se pueden consultar los informes del SG al Consejo de Seguridad desde diciembre 2013 hasta finales 2014. S/2014/158, 6 marzo 2014; S/2014/537, 25 julio 2014; S/2014/708, 30 septiembre 2014; S/2014/821, 18 noviembre 2014; S/2015/118, 17 febrero 2015; S/2015/296, 29 abril 2015;

<sup>871</sup> S/2014/537, 25 julio 2014, párr. 67, 68.

<sup>872</sup> S/2014/708, 30 septiembre 2014, párr. 71.

Oposición (E/MLPS en la Oposición), Riek Machar Teny”<sup>873</sup>. El gobierno de transición que se pretendía tener en funcionamiento en julio no tuvo lugar. Las conversaciones se interrumpieron de nuevo.

Ante la dificultad de que las partes logren un acuerdo y, dadas las constantes violaciones de los DDHH de la población de Sudán del Sur, además de la crisis de desplazados internos, el Consejo de Seguridad impuso sanciones al país mediante la resolución 2206 (2015)<sup>874</sup>. Estas despertaron recelos por parte del gobierno de Sudán del Sur, mientras que el E/MLPS en la Oposición y otros partidos políticos de la oposición la consideraron “oportuna”<sup>875</sup>. El presidente de Etiopía describió la resolución *como una señal de la frustración de la comunidad regional e internacional con la continua intransigencia de las partes en el proceso de paz*<sup>876</sup>.

UNMISS ha seguido adaptándose a las necesidades cambiantes para poder alcanzar los objetivos ambiciosos de su mandato. La violencia surgida de nuevo en julio de 2016 en el país volvió a señalar que UNMISS sólo era capaz de “contener” la situación de conflicto interno, pero no de traer la paz al territorio, dado que los principales actores no parecían ser capaces de adoptar realmente los Acuerdos de Paz sucesivos. A finales de 2016, por medio de una evaluación estratégica de la situación del Sudán del Sur que realizó la Secretaría, se pudieron abordar algunas de los desafíos y carencias de UNMISS. Principalmente, el conflicto seguía existiendo y las partes implicadas no estaban comprometidas suficientemente con el proceso de paz.

En materia de DDHH y de género, se muestra claramente la dificultad de poder abordar los objetivos del mandato<sup>877</sup>. Por un lado, por la imposibilidad de los oficiales de DDHH de poder acceder a las víctimas y testigos de las violaciones de los DDHH; por otro, por la impunidad existente en relación con los autores de dichas violaciones.

---

<sup>873</sup> S/2015/296, 29 abril 2015, párr. 2,3,4.

<sup>874</sup> S/RES/2206 (2015), 3 marzo 2015.

<sup>875</sup> S/2015/296, 29 abril 2015, párr. 5.

<sup>876</sup> Ibidem, párr. 5.

<sup>877</sup> Esto se puede derivar de la lectura del informe resultado de la evaluación del trabajo de UNMISS, en varios de sus apartados. En concreto, S/2016/951, 10 noviembre 2016, párr. 5, 8, 15, 16.



Finalmente, se recomienda por parte del Secretario General reorientar las prioridades del mandato<sup>878</sup>, haciendo de los buenos oficios para lograr una solución política una prioridad, seguida por garantizar las cuestiones de seguridad y, en tercer lugar, por reforzar las tareas relacionadas con la protección de civiles. Los Derechos Humanos, la creación de condiciones para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria, el Estado de derecho y, por último, las instituciones de seguridad, la protección del personal de las NNUU, completan la lista de sectores prioritarios de UNMISS.

En junio de 2018 se firmó la llamada Declaración de Jartum<sup>879</sup> entre las partes en el conflicto de Sudán del Sur, firmada por el presidente Kiir y Riek Machar, además de con representantes de la Alianza de Oposición de Sudán del Sur, y los demás partidos políticos. En ella se anunciaba un alto al fuego además de otras cuestiones, ya reflejadas en acuerdos anteriores y validadas por la IGAD.

Sin embargo, tampoco parece que esta Declaración y el alto el fuego se esté respetando, obligando al Consejo de Seguridad a mantener el régimen de sanciones selectivas además de un embargo de armas<sup>880</sup>. Esto servía a modo de *leverage* para poder forzar la firma y aplicación de un verdadero acuerdo de paz. Así, en agosto de 2018, las partes enfrentadas firmaron “un proyecto de acuerdo de paz revitalizado”.

## 2. El mandato de UNMISS, especialmente en lo que se refiere a Derechos Humanos y a género

### 2.1.El mandato desde 2011 hasta 2014

Una vez habiendo dictaminado el Consejo de Seguridad que la situación existente en Sudán del Sur constituía una amenaza clara para la paz y la seguridad, se estableció el mandato de la futura Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, en adelante UNMISS, por sus

---

<sup>878</sup> S/2016/951, 10 noviembre 2016. De la lectura de los párr. 22 a 56 se pueden obtener los objetivos prioritarios recomendados para UNMISS.

<sup>879</sup> S/2018/831, 11 septiembre 2018, párr. 4.

<sup>880</sup> S/RES/2428 (2018), 13 julio 2018

siglas en inglés. Su mandato corresponde al de una operación multidisciplinaria, de naturaleza integrada, donde se prevén tres ámbitos principales de intervención, dentro de los cuales se han programado ciertas actividades a desarrollar. Sin duda responde a la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz y recoge todos aquellos elementos que se han ido integrando en los mandatos<sup>881</sup>. Primeramente<sup>882</sup>, se establece que UNMISS ha de “prestar apoyo para la consolidación de la paz y fomentar así la creación del Estado y el desarrollo económico a más largo plazo”; para ello se establece que la OMP puede recurrir a las prácticas habituales de los buenos oficios y el asesoramiento y el apoyo. Y, por otra parte, también mediante la clásica promoción de la participación popular en los procesos políticos, incluyendo la formación de instituciones, la celebración de elecciones o la promoción del establecimiento de medios de difusión independientes.

Aquí, también se hace una referencia a que las mujeres han de estar presentes y participar en las instituciones, allí donde se adoptan las decisiones. Resulta sorprendente que esta sea la única referencia a cuestiones de género dentro del párrafo relativo estrictamente al mandato en la resolución. Observaremos que hay tanto en los párrafos introductorios como en aquellos que desarrollan o completan el mandato múltiples referencias, pero no donde se encuentra el *core mandate*.

En segundo lugar, se establece un apartado dedicado expresamente a las cuestiones más relacionadas con este trabajo y que aborda todas las cuestiones relacionadas con la protección de civiles. Bajo este apartado (b) se incorporan seis medios para lograr el fin esperado de proteger a los civiles, abarcando desde los menos coercitivos como los buenos oficios, hasta *protegiendo a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física, en particular cuando el Gobierno de la República de Sudán del Sur no proporcione tales servicios de seguridad*<sup>883</sup>. En este último caso,

---

<sup>881</sup> Sobre la evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, especialmente en relación con los Derechos Humanos y el Género, ver Capítulo I completo.

<sup>882</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr. 9. “Exige que todas las partes, en particular las milicias rebeldes y el Ejército de Resistencia del Señor, pongan fin inmediatamente a todas las formas de violencia y vulneración de los Derechos Humanos cometidas contra la población civil de Sudán del Sur, en particular la violencia basada en el género, incluida la violación y otras formas de abuso sexual, así como todas las infracciones y abusos contra niños que suponen un incumplimiento del Derecho Internacional aplicable, tales como su reclutamiento y utilización, muerte, mutilación y secuestro, con miras a cumplir objetivos concretos con plazos definidos para combatir la violencia sexual de conformidad con la resolución 1960 (2010), y la violencia y los abusos contra niños”.

<sup>883</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr. 3b)v.

se permitirá la utilización de “todos los medios necesarios, dentro de los límites de su capacidad y en las zonas en que estén desplegadas sus unidades”<sup>884</sup>, con una formulación clásica de lo que se conoce como un “mandato robusto”<sup>885</sup>.

Los Derechos Humanos entran como una parte importante de este mandato precisamente en este apartado relacionado con la protección de civiles y de *prevención, mitigación y solución de los conflictos*, dado que se hace una expresa referencia a que UNMISS logrará este objetivo<sup>886</sup> *realizando actividades de vigilancia, investigación, verificación y presentación periódica de informes sobre Derechos Humanos y posibles amenazas contra la población civil, así como posibles violaciones del Derecho Internacional humanitario y de las normas internacionales de Derechos Humanos.*

Además, se establece claramente la implicación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos colaborando *según corresponda*, y, en todo caso *informando inmediatamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de las violaciones graves de los Derechos Humanos.*

Además de incluir el mandato de la OMP en sí, la resolución sirve al Consejo de Seguridad para recordarle al nuevo Estado de Sudán del Sur sus obligaciones internacionales. Así, se incluye en ella un párrafo significativo en el que se increpa al Estado a que ponga fin *a todas las formas de violencia y vulneración de los Derechos Humanos cometidas contra la población civil de Sudán del Sur, en particular la violencia basada en el género, incluida la violación y otras formas de abuso sexual, así como todas las infracciones y abusos contra niños que suponen un incumplimiento del Derecho Internacional aplicable*<sup>887</sup>.

Además de acabar con las vulneraciones de los DDHH, la resolución<sup>888</sup> también recomienda al gobierno de Sudán del Sur a que *incorpore en su derecho interno y aplique los principales tratados*

---

<sup>884</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr. 4.

<sup>885</sup> Ver al respecto Capítulo I de la tesis.

<sup>886</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr. 3b)iii.

<sup>887</sup> *Ibidem*, párr. 9.

<sup>888</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr. 11 “Alienta al Gobierno de la República de Sudán del Sur a que incorpore en su derecho interno y aplique los principales tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos, incluidos

*y convenios internacionales de Derechos Humanos, incluidos los relacionados con las mujeres y los niños, los refugiados y la apatridia, abogando claramente por la utilización del Derecho Internacional de los DDHH, lo que era difícilmente posible en los mandatos de las operaciones ya finalizadas, como hemos visto en el Capítulo II de este trabajo, probando de nuevo la evolución notable en este terreno*<sup>889</sup>.

Otro aspecto relacionado propiamente con los DDHH corresponde a la recomendación realizada al gobierno de Sudán del Sur<sup>890</sup> para que luche contra la impunidad, una de las problemáticas graves que se deriva del incumplimiento de los DDHH. Los actores deben acceder al sistema de justicia y recibir la pena correspondiente, bien sean grupos armados ilegales o el ejército oficial del país.

En relación con los aspectos de género, se pueden observar varias vertientes. La primera que podemos constatar se aborda en la introducción de la resolución 1996 (2011), según la cual es preciso para la Misión contar con expertos civiles adecuados<sup>891</sup> para desarrollar la capacidad nacional en distintos aspectos. En este párrafo se hace una referencia expresa a la necesidad de contar con “mujeres” para esta función, abogando por otro aspecto relacionado con el género en las OMP que es la participación de las mujeres en ellas.

Esta recomendación genérica e introductoria, se desarrolla de forma concreta en el párrafo 24, que recuerda la necesidad de hacer frente a la violencia contra mujeres y niñas como instrumento de guerra, aguarda con interés el nombramiento de asesores en materia de protección de las mujeres, de conformidad con las resoluciones 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), solicita al Secretario General que establezca disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la

---

los relacionados con las mujeres y los niños, los refugiados y la apatridia, y solicita a la UNMISS que proporcione asesoramiento y asistencia al Gobierno de la República de Sudán del Sur a este respecto”.

<sup>889</sup> Ver Capítulo II de esta tesis, epígrafes 2.1, 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3.

<sup>890</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr.13. “Exhorta a las autoridades de la República de Sudán del Sur a que luchen contra la impunidad y hagan rendir cuentas de sus actos a todos los autores de violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario, incluidas las cometidas por grupos armados ilegales o integrantes de las fuerzas de seguridad de la República de Sudán del Sur;”.

<sup>891</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011. Párrafo introductorio, p. 2. “Reconociendo la necesidad de disponer de un conjunto más amplio y diverso de expertos civiles, en particular mujeres y expertos provenientes de los países en desarrollo, para contribuir a desarrollar la capacidad nacional, y alentando a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y demás asociados a que refuercen la cooperación y la coordinación para asegurar que se cuente con los conocimientos especializados necesarios para contribuir a satisfacer las necesidades del Gobierno de la República de Sudán del Sur y el pueblo de la República de Sudán del Sur en cuanto a la consolidación de la paz”.

violencia sexual relacionada con los conflictos, incluidas las violaciones en situaciones de conflicto armado y posteriores a los conflictos y otras situaciones pertinentes para la aplicación de la resolución 1888 (2009), según corresponda, y alienta a la UNMISS y al Gobierno de la República de Sudán del Sur a que se ocupen activamente de estas cuestiones.

Otro ángulo que se deriva de la lectura de este mandato es la incorporación de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Esto lo realiza también, por un lado, en la parte introductoria de la resolución y por otro, en uno de los párrafos posteriores al del mandato propiamente. Así, establece claramente su reafirmación en las resoluciones<sup>892</sup> 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), *relativas a las mujeres, la paz y la seguridad*.

Por otro, en el párrafo 24<sup>893</sup> se concretan los distintos aspectos que se incluyen en estas resoluciones y en qué debe consistir su aplicación; primero hace referencia a la necesidad de que *existan los conocimientos especializados y la capacitación adecuada en cuestiones de género, - 1325 (2000) y 1820 (2008)-; en segundo lugar, incorpora la cuestión de la violencia sexual derivada del conflicto, para la cual espera que se nombren asesores en materia de protección de las mujeres -1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010)-.*

Finalmente, y algo que resulta de especial interés en este mandato, es que el Consejo de Seguridad recoge que el Secretario General *establezca disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, incluidas las violaciones en situaciones de conflicto armado y posteriores a los conflictos y otras situaciones pertinentes para la aplicación de la resolución 1888 (2009)*. Esta obligación de informar sobre las cuestiones de violencia sexual es sin duda un elemento relevante a la hora de realizar un seguimiento sobre las cuestiones relacionadas con el género en las OMP, algo que lo que no disponíamos en el caso de Kosovo. Es cierto que esta obligación debería ser extensible a la transversalización de las

---

<sup>892</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011. Párrafo introductorio, p. 3. “Reafirmando sus resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y reiterando la necesidad de que las mujeres participen de manera plena, efectiva e igualitaria en todas las etapas de los procesos de paz, dada su función vital en la prevención y la solución de los conflictos y la consolidación de la paz, reafirmando la función fundamental que pueden desempeñar las mujeres en la reparación del tejido social de las sociedades en recuperación y destacando la necesidad de que participen en la elaboración y aplicación de estrategias posteriores a conflictos a fin de que se tengan en cuenta sus perspectivas y necesidades...”.

<sup>893</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr. 24.

cuestiones de género en las OMP, no sólo a la violencia sexual, pero si observamos el mandato, esto ya se encuentra implícito.

Constatamos aquí que la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” ya forma parte del mandato, al ser el marco de referencia en relación con las cuestiones de género y OMP; se establece así, la necesidad de lograr que las mujeres participen de manera plena en todas las etapas del proceso de paz, haciendo especial mención a la labor de *reparación del tejido social de las sociedades en recuperación* que éstas pueden desempeñar.

Ya en el mandato en sí, se pueden diferenciar de nuevo aquellas disposiciones que se incluyen en el mandato en sí y otras, incluidas en los párrafos posteriores a su formulación en la Resolución 1996 (2011), que sirven de recordatorio al nuevo Estado de Sudán del Sur de las obligaciones internacionales contraídas en materia de género<sup>894</sup>; entre ellas se encuentra la de fomentar la participación de las mujeres en las cuestiones *pendientes del Acuerdo General de Paz*, reconociendo lo ya establecido en la Resolución 1325 (2000).

Esto constituye un ejemplo en la práctica de las Naciones Unidas del tipo de OMP que están desplegadas en el siglo XXI y que incorpora ya todas las evoluciones relacionadas con los DDHH y el género, en absoluto presentes en las OMP del anterior siglo e incluso, en las de inicios del actual. Una de las cuestiones que sería preciso observar es si estas nuevas OMP están lo suficientemente equipadas para abarcar la multiplicidad de tareas que se les encomiendan, especialmente las relacionadas con los DDHH y las cuestiones de género. A medida que vayamos desarrollando este caso, podremos observar las deficiencias y los retos para que esto sea así.

---

<sup>894</sup> S/RES/1996 (2011), 8 julio de 2011, párr.12. “Exhorta al Gobierno de la República de Sudán del Sur a que adopte medidas para aumentar la participación de las mujeres en las cuestiones pendientes del Acuerdo General de Paz y las disposiciones posteriores a la independencia y a que procuren que las mujeres de Sudán del Sur intervengan más en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles, incluso promoviendo el liderazgo de las mujeres, apoyando a las organizaciones de mujeres y combatiendo las actitudes sociales negativas respecto de la capacidad de las mujeres para participar en pie de igualdad”.

## 2.2.El reajuste del mandato desde el año 2014 hasta la actualidad

El Consejo de Seguridad no esperaba que la violencia fuera a aflorar en Sudán del Sur en un plazo tan corto tras el establecimiento de la operación. Pero lo hizo. Así, las fuerzas gubernamentales del presidente Kiir, de la etnia mayoritaria Dinka, se enfrentaron a las de la llamada oposición dirigida por el que era el Vicepresidente del gobierno, Riek Machar, de la etnia minoritaria Nuer. Esto trajo consigo también la división del partido político en el poder, el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sur<sup>895</sup>, en dos: el llamado SPM o Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán, de Kiir, y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán “en oposición” -*in opposition* -SPLM-IO. La guerra civil había recommenzado en el nuevo Estado, con una brutalidad por motivos étnicos, que obligó a las Naciones Unidas a reforzar su mandato.

Los hechos que dieron lugar a este nuevo enfrentamiento civil se iniciaron en diciembre de 2013, con enfrentamientos en los cuarteles de la Guardia Presidencial entre partidarios de ambos bandos. A pesar de que el vicepresidente del gobierno negó las imputaciones de golpe de Estado hechas por el presidente, esbozando que simplemente se trataba de una maniobra del presidente para poder arrestar a la oposición política y éste huyó de la capital. Los combates iniciales se extendieron a los cuarteles del Ejército<sup>896</sup> de Liberación del Pueblo del Sudán (SPLA) y otros establecimientos militares hasta extenderse por toda la capital, motivando “matanzas a gran escala y violaciones de los Derechos Humanos”. Esto provocó que miles de civiles buscaran refugio en las bases de UNMISS.

La consecuencia inmediata de estos acontecimientos para UNMISS fue la necesidad de que su mandato se adaptara a la situación real de indefensión de miles de personas, además de los riesgos para los propios integrantes de la OMP, dados los ataques perpetrados también contra ellos. Por ello, el Consejo de Seguridad modificó el mandato mediante la resolución 2132<sup>897</sup> de 2013. Esto implica varios cambios. Por una parte, se aumenta la capacidad militar, “con un componente

---

<sup>895</sup> MURPHY, R., “The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians”, *Journal of Conflict and Security Law*, n. 22, 2017, 367 pp.

<sup>896</sup> S/2014/158, 6 marzo 2014, párr. 5, 6.

<sup>897</sup> S/RES/2132 (2013), 24 diciembre 2013.

militar de un máximo de 12.500 efectivos de todos los rangos y un componente de policía, incluidas las unidades de policía configuradas, apropiadas, de un máximo de 1.323 efectivos”<sup>898</sup>; por otro, con ello se pretende “facilitar la protección de civiles y el suministro de asistencia humanitaria”.

Es preciso poner de relieve que, una vez en funcionamiento este mandato, también tuvo lugar un proceso político de reconciliación entre ambos bandos, que fue facilitado en Addis Abeba en su segunda parte, una vez firmados los acuerdos de cese de las hostilidades. No obstante, los combates no cesaron en ese momento<sup>899</sup>.

UNMISS se vio así obligada a reorientar su mandato, para poder centrarse en las prioridades, que definió así<sup>900</sup>: *a) proteger a los civiles que sufran una amenaza inminente de violencia; b) contribuir al establecimiento de condiciones de seguridad conducentes a la prestación de asistencia humanitaria, según se solicite y con la capacidad existente; c) intensificar la vigilancia de los Derechos Humanos y la presentación de informes al respecto; d) fomentar el diálogo intercomunitario y nacional; y e) apoyar el Mecanismo de Verificación y Vigilancia de la IGAD y el diálogo político para respaldar las negociaciones de Addis Abeba y cuando se lo solicite.*

Estas prioridades se transformaron en cuatro pilares básicos en la resolución 2155 que definitivamente prorrogó el mandato<sup>901</sup>, que son los siguientes: a) Protección de civiles; b) Vigilancia e investigación de las violaciones de los Derechos Humanos; c) creación de las condiciones para prestar asistencia humanitaria y finalmente, d) apoyo a la aplicación del Acuerdo de Cesación de las Hostilidades.

Debido a la posición del gobierno, como una parte del conflicto, UNMISS tuvo que reafirmar su neutralidad, para poder llevar a cabo su mandato, con las consiguientes dificultades prácticas, ya que, hasta ese momento, UNMISS se había desplegado como interlocutor del gobierno de Sudán del Sur. Se reorienta en consecuencia la implementación de su mandato sobre la base de hacer

---

<sup>898</sup> S/RES/2132 (2013), 24 diciembre 2013, párr. 3, 4.

<sup>899</sup> S/2014/158\*, 6 marzo 2014, párr. 10.

<sup>900</sup> S/2014/158\*, 6 marzo 2014, párr. 68.

<sup>901</sup> S/RES/2155 (2014), 27 mayo 2014, párr. 4.



comprender a ambos bandos que es preciso respetar el Derecho Internacional humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, alejándose de su estrategia inicial de consolidación de una paz que no acaba de llegar.

Resulta significativo que sea el Derecho Internacional humanitario y el de los Derechos Humanos el que se reafirme en esta fase de la OMP, siendo en parte una novedad, ya que, si bien sobre el terreno ambos estuvieran presentes, no es evidente que sean los que reorienten un mandato de una OMP bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Esto se pone de manifiesto de una forma muy clara en el primer informe por parte del SG al Consejo de Seguridad sobre Sudán del Sur, en marzo de 2014, en el que se afirma literalmente lo siguiente<sup>902</sup>:

*Hasta que las partes lleguen a un acuerdo general de paz, la UNMISS debería centrar su labor en actividades orientadas a mejorar la vigilancia de los Derechos Humanos y la presentación de informes al respecto, y la protección de civiles que sufran una amenaza inminente de violencia. La UNMISS necesitaría, en particular, suspender toda prestación a cualquiera de las partes de apoyo operacional y apoyo a la creación de capacidad que pudiera reforzar su capacidad para participar en el conflicto, cometer violaciones y abusos de los Derechos Humanos o socavar el proceso de negociación de Addis Abeba.*

En agosto de 2015 se firmó el Acuerdo para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur - “el acuerdo de paz”, en adelante-, al que se le añadieron a posteriori cuestiones relacionadas con la seguridad de transición en octubre de 2015. En respuesta a ello y para garantizar su aplicación, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2252 (2015), aumentando la dotación de la fuerza de la UNMISS hasta un máximo de 13.000 efectivos militares y 2.001 policías. También se mantuvieron los tres primeros pilares del mandato, revisándose el cuarto, para añadirle entre las tareas la de “apoyo a la aplicación del acuerdo de paz”<sup>903</sup>, dado que teóricamente, el acuerdo de cesación de hostilidades se había sustituido por el de paz. El mandato también incluía un considerable apoyo logístico y de protección de la fuerza al Mecanismo de Vigilancia del Alto el Fuego y los Arreglos Transitorios de Seguridad.

---

<sup>902</sup> S/2014/158\*, 6 marzo 2014, párr. 69.

<sup>903</sup> S/RES/2252 (2015), 15 diciembre 2015, párr. 8.

En julio de 2016 la violencia volvió a apoderarse de manera contundente y feroz de algunas zonas de Sudán del Sur, haciendo palpable que los Acuerdos de Paz de 2015 no eran más que un objetivo aún lejos de ser alcanzado. Ello motivó que el Consejo de Seguridad tuviera que afrontar una nueva crisis humanitaria y de protección de civiles, para lo que aumentó de nuevo la dotación máxima de la Misión, a 17.000 efectivos, incluida, una fuerza de protección regional de 4.000 efectivos.

En su resolución 2304 (2016) esta fuerza se estableció inicialmente hasta el 15 de diciembre de 2016, con su base principal en Yuba; su mandato prevé que mantenga esta zona segura, así como sus alrededores, incluyendo tareas que impliquen la protección de la entrada y la salida de la ciudad, así como la del aeropuerto y la de identificar a posibles agentes que traten de atentar contra la OMP. Se puede comprobar cómo las cuestiones relativas a los DDHH y a la protección de civiles son prioritarias para UNMISS y siguen siéndolo. Además, se encuentran intrínsecamente ligadas, como ha reconocido explícitamente el Secretario General en el informe sobre la posible renovación del mandato de UNMISS de febrero de 2018<sup>904</sup>.

Este mandato incluye tareas variadas que recogemos aquí, puesto que habrá de comprobarse de qué forma UNMISS lleva adelante estos objetivos señalados, destacando las dificultades. Se entiende que la *vigilancia e investigación de las violaciones de los DDHH* han de realizarse mediante las siguientes actuaciones: 1) la vigilancia, la investigación y la verificación de los abusos y las violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario, informando pública y periódicamente *al respecto, en particular sobre los actos que puedan considerarse crímenes de guerra o de lesa humanidad*<sup>905</sup>; 2) la vigilancia, la investigación, la verificación y, la denuncia pública, especialmente de las violaciones y los abusos cometidos contra los niños y las mujeres, incluyendo todas las formas de violencia sexual y por razón de género en los conflictos armados. A ello ha de sumarse la necesidad de poner en práctica mecanismos que sean capaces de llevar a cabo dichas tareas.

Se puede observar que se hace una diferencia explícita en el mandato entre, por una parte, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional humanitario, incluyendo posibles crímenes de guerra o de lesa humanidad de tipo general que se contemplan en el apartado i) y las violaciones

---

<sup>904</sup> S/2018/143, 20 febrero 2018, párr. 29.

<sup>905</sup> S/RES/2252 (2015), 15 diciembre 2015, párr. 8b.

y abusos cometidos contra niños y mujeres, incluyendo la violencia sexual y por razón de género en el conflicto armado, incluidos en el apartado ii).

Se realiza la protección de la violencia sexual derivada del conflicto y por razón de género, así como en general las violaciones y abusos contra los niños y las mujeres, estableciendo la obligación de *denunciar* para estos últimos, que va más allá jurídicamente que la de *informar pública y periódicamente*, prevista para otras violaciones de los DDHH o del Derecho Internacional Humanitario.

Por último, se incorpora al mandato en materia de DDHH, la necesidad de *iii) coordinarse con los mecanismos internacionales, regionales y nacionales que participan en actividades de vigilancia, investigación y presentación de informes respecto de las violaciones de los Derechos Humanos, según proceda, y prestar asistencia técnica a estos mecanismos*. Esta es sin duda una forma de que UNMISS no trabaje estratégicamente alejada de los mecanismos ya establecidos por el sistema universal de DDHH, y aproveche las sinergias y los procedimientos existentes para poder realizar su mandato.

Esta cláusula sería deseable en cualquier OMP que tuviera un mandato relevante en materia de DDHH. En las primeras operaciones, esto no se contemplaba de una forma tan explícita, como se puede observar en el caso de UNMIK, donde la descentralización y la multiplicidad de actores no permitía en ocasiones vislumbrar las prioridades de intervención.

El mandato ha sido prorrogado de manera constante hasta la última realizada mediante la Resolución 2406 en marzo de 2018 bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>906</sup>. Esta resolución vuelve a recordar y a exigir a las partes implicadas en el conflicto interno que se atengan al acuerdo de paz firmado en 2015, además de los sucesivos altos el fuego, el último el Acuerdo sobre la Cesación de las Hostilidades, la Protección de civiles y el Acceso Humanitario firmado el 21 de diciembre de 2017, además de prorrogar el mandato de UNMISS hasta marzo de 2019.

En el mandato se vuelven a repetir las cuatro prioridades de las dos prórrogas anteriores, pero en cuestión de *vigilancia e investigación de los DDHH* se introduce un nuevo subobjetivo, *Vigilar*,

---

<sup>906</sup> S/RES/2406 (2018), 15 marzo 2018, párr. 7.

*investigar y comunicar los incidentes de discurso de odio e incitación a la violencia, en cooperación con el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio*<sup>907</sup>; estas cuestiones que desde los inicios pudieron ser detectadas, han pasado a cobrar una mayor relevancia y UNMISS ha considerado necesario introducirlas de manera específica en el mandato.

### 3. La estructura de UNMISS

UNMISS se compone de un contingente militar, otro policial y también civil. La estructura de UNMISS corresponde a un tipo descentralizado, ya que se prevén 35 bases nacionales de apoyo, con un número de 7000 efectivos para el contingente militar<sup>908</sup>. Así habrá bases militares junto a las oficinas administrativas del condado, para permitir que las distintas entidades de las NNUU puedan interactuar con las comunidades locales. Una parte del personal se incorporará a las estructuras públicas, como ha solicitado el gobierno de Sudán del Sur.

UNMISS también dispone de un mecanismo de coordinación con el Gobierno de la República de Sudán del Sur cuya misión es la de realizar un seguimiento de la aplicación del mandato. Este comité está copresidido por el vicepresidente Reik Machar y el Representante Especial del SG<sup>909</sup> y abarcan todos los ámbitos, la seguridad, la consolidación de la paz y la redacción de una constitución.

Sin duda esta figura resulta muy adecuada para una OMP multidisciplinar como UNMISS, ya que es posible evaluar lo conseguido y al mismo tiempo, delimitar y estructurar prioridades. Desde el punto de vista de los DDHH, también resulta un instrumento útil, ya que sirve a modo de foro donde exponer por parte de UNMISS las violaciones de DDHH que pueden corresponder al gobierno, con el fin de que éste adopte medidas.

---

<sup>907</sup> S/RES/2406 (2018), 15 marzo 2018, párr. 7c iii).

<sup>908</sup> S/2012/140, 7 marzo 2012, párr. 40.

<sup>909</sup> S/2012/486, 26 junio 2012, párr. 44.

#### 4. Seguimiento y evaluación de los objetivos de UNMISS

En este apartado se pretende mostrar la herramienta desarrollada por UNMISS para poder seguir y evaluar el trabajo realizado en relación con su mandato. Este instrumento está ausente de las OMP de las primeras etapas y, se puede decir, que ha sido una de las primeras en desarrollarlo. Se han introducido en el informe sobre UNMISS al CS de junio de 2012 bajo el nombre de *parámetros de referencia para evaluar los progresos de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur*<sup>910</sup>. Incluye cinco parámetros y uno de ellos dedicado exclusivamente al cumplimiento de los DDHH. En la siguiente tabla se pueden ver los indicadores asociados tanto a los DDHH como a las cuestiones de género. Estos últimos se encuentran situados en distintos parámetros, aunque no en el de DDHH. De nuevo nos encontramos con esta falta de confluencia, al menos desde el planteamiento teórico, de las cuestiones de género y de DDHH.

Asimismo, se puede también observar que las cuestiones de género no se han contemplado desde una perspectiva transversal, incorporada en cada uno de los parámetros, sino que se han detectado e identificado ciertos aspectos. En relación con el parámetro I, es principalmente la violencia sexual la que se contempla, dado que se incluye dentro del objetivo general de la protección de civiles. En relación con el parámetro II, que se refiere a lograr un gobierno democrático y efectivo, el género se incluye para referirse a la representación necesaria de las mujeres en la futura constitución de Sudán. No se establece claramente de qué forma, pero al menos hay un indicador genérico. Y, finalmente, en relación con el parámetro III, referido al fortalecimiento de las instituciones policiales y de seguridad, se incluye lo derivado de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, estableciendo que ha de elaborarse el plan de acción nacional que establece la resolución 1325, además de iniciarse su implementación. Se puede considerar un avance considerable que al menos las cuestiones de género estén presentes desde el inicio en la OMP, tanto como parte de su mandato, como del desarrollo posterior del seguimiento de los resultados conseguidos.

En relación con los DDHH, se pueden destacar tres ámbitos preferenciales de actuación. En primer lugar, hay un aspecto normativo, que trata de alinear las leyes presentes y futuras del nuevo Estado con las normas internacionales de DDHH y crear un plan de acción nacional de DDHH. En

---

<sup>910</sup> S/2012/486, 26 junio 2012, Anexo.

segundo lugar, se puede identificar un ángulo de trabajo relacionado con las fuerzas de seguridad, cuya finalidad es la prohibición efectiva del reclutamiento de niños por ellas y, por otra parte, terminar con la impunidad de estas y otras conductas que impliquen violación de los DDHH. Finalmente, las desapariciones forzosas se incorporan a esta batería de indicadores.

<b>GÉNERO</b>
Parámetro I
La República de Sudán del Sur ha desarrollado la capacidad suficiente para prevenir, mitigar y resolver los conflictos y cumplir eficazmente con su responsabilidad de proteger a los civiles.
f. Las partes pertinentes prestan apoyo a los mecanismos de vigilancia y presentación de informes en los casos de violencia sexual en los conflictos y se han reducido los casos de esta naturaleza relacionados con los conflictos.
Parámetro II
El Gobierno de la República de Sudán del Sur ha sentado las bases, a nivel nacional y local, para gobernar de manera efectiva y democrática.
a. En 2014, la República de Sudán del Sur tiene una nueva Constitución aprobada, que todas las partes interesadas aceptan como base para la gobernanza y que contiene disposiciones con respecto a la representación de las mujeres.
Parámetro III
Se ha fortalecido la capacidad de las instituciones de seguridad y del Estado de derecho del Gobierno de la República de Sudán del Sur para mantener el orden público y administrar justicia.
g. Se ha elaborado y se ha empezado a poner en práctica el plan de acción nacional para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad.
<b>DERECHOS HUMANOS</b>
Parámetro IV
El Gobierno de la República de Sudán del Sur vigila y previene las violaciones de los Derechos Humanos
a. La legislación nacional se ajusta a las normas internacionales de Derechos Humanos
b. Se ha aprobado un plan de acción nacional de Derechos Humanos y hay datos que demuestran que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ajusta a los Principios de París.
c. Se han establecido protocolos para investigar las presuntas violaciones de Derechos Humanos y se aplican a nivel de los Estados y de los condados.
d. El reclutamiento y la utilización de niños por parte de las instituciones de seguridad están prohibidos y su prohibición se hace cumplir por medio de directrices y órdenes del mando
e. Se han establecido mecanismos para que los autores de violaciones de los Derechos Humanos que pertenezcan a las fuerzas de seguridad tengan que responder de sus actos.
f. Se han reducido considerablemente las detenciones arbitrarias y prolongadas.

**Tabla 2.** Indicadores de DDHH y género de UNMISS. Tabla de elaboración propia basada en S/2012/486, 26 junio 2012, Anexo.

## 5. El trabajo realizado en cuestiones de Derechos Humanos y de género

Como hemos podido ver, el mandato de UNMISS cubre un buen nutrido grupo de tareas y actividades, entre las que las cuestiones de DDHH y género parecen tener un papel más relevante que el que se puede observar en los mandatos de las operaciones anteriores al 2010, salvo excepciones.

Desde los inicios de la OMP, UNMISS ha puesto de relieve que *los problemas planteados en el ámbito de los Derechos Humanos en Sudán del Sur son enormes, mientras que la capacidad institucional del Gobierno de Sudán del Sur para gestionar las cuestiones en este ámbito es muy limitada*. Frente a ello, la OMP puede *vigilar, investigar y presentar informes* y apoyar al gobierno de Sudán del Sur.

En este apartado trataremos de ver de qué forma se implementan los distintos objetivos que incluye dicho mandato en relación con las cuestiones de DDHH y de género. Utilizaremos las fuentes primarias para obtener una gran parte de la información: 1) los informes del SG al Consejo de Seguridad desde el inicio de la OMP hasta 2018; 2) los informes realizados por la sección de DDHH de UNMISS de forma regular; 3) los informes temáticos del sistema universal de las NNUU en materia de DDHH en relación con Sudán del Sur, incluyendo los de los Relatores especiales en algunas temáticas.

Del análisis de los informes del SG al Consejo de Seguridad con una periodicidad habitual de cuatro meses, se deduce que algunas cuestiones relacionadas con los DDHH y el género se encuentran habitualmente bajo el apartado denominado “protección de civiles”. En ellos se incluyen la violencia sexual derivada del conflicto además de la protección de los niños. En este apartado, es la protección de civiles la que prima. Por otra parte, también se hace una referencia a los DDHH y a las cuestiones de género, al ser parte del mandato de forma específica. Sin embargo, no parece que haya un enfoque conjunto evidente en cuestiones de DDHH y género, aunque la sección de DDHH de UNMISS se ocupa de ambas temáticas.

Trataremos en los siguientes apartados de estructurar las cuestiones relacionadas con ambos temas que han constituido una parte relevante del trabajo de UNMISS. El amplio mandato en la protección de civiles incluye aspectos básicos relacionados con el Derecho Internacional de los

DDHH y también con el Derecho Internacional humanitario, dado que UNMISS opera en un territorio en el que hay combates activos.

Las cuestiones relativas a la protección de civiles, que se relacionan más directamente con la propia supervivencia, la protección del derecho a la vida misma, ocupan a una gran parte de los recursos armados y también civiles de la OMP. Asimismo, a pesar de que UNMISS trabaje también la asesoría jurídica en materia de DDHH a nivel nacional e internacional, la situación imperante en el terreno con una falta de seguridad notable imposibilita las labores de promoción y de prevención. Ante esta situación UNMISS ha desarrollado un enfoque propio hacia la protección de civiles que estudiaremos en este apartado. Asimismo, hay cuestiones relacionadas con el género que son objeto de un trabajo continuado por parte de la OMP.

En general, lo que se observa en esta operación de mantenimiento de la paz es que los Derechos Humanos constituyen la medida y la frontera de su trabajo, al tener que mantener el frágil equilibrio entre proteger a los civiles y mantener la neutralidad que se le exige. Abordaremos primeramente cuestiones relacionadas con las metodologías de trabajo de la sección de DDHH de UNMISS, ocupándonos primero de la metodología de investigación y posteriormente de su colaboración con el Alto Comisionado de los DDHH de las NNUU, con sede en Ginebra y con sus mecanismos de protección, especialmente los representantes especiales, pero también el Consejo de DDHH.

Después nos centraremos en la problemática de los DDHH en sí. Hemos incluido aquellos que reciben especial interés por parte de UNMISS, comenzando por la cuestión de la protección de civiles, que en sí engloba la protección de varios derechos, comenzando por el derecho a la vida o a la integridad física, del cual se podrían haber visto privados los civiles que huían de los enfrentamientos armados y que UNMISS protege en base a su estrategia. Después proseguiremos con otras situaciones de vulneración de los DDHH para finalmente concentrar en un apartado las cuestiones relacionadas más directamente con el género.

Queremos destacar que esta clasificación se realiza a efectos de poder seguir de manera estructurada el trabajo en los temas de DDHH y de género. Desde un punto de vista operativo, ambas cuestiones se entremezclan en la práctica de las investigaciones, aunque se respeten sus ángulos y particularidades. Sin duda, en el caso de Sudán del Sur, si podemos hablar de una



confluencia entre los DDHH y el género que no habíamos podido observar en los mandatos de otras OMP o en el caso de Kosovo.

### 5.1. Metodología de trabajo de la sección de Derechos Humanos de UNMISS

Como se rebela en los informes consultados en relación con las sucesivas crisis de DDHH que ha ido viviendo el nuevo Estado, la sección de DDHH de UNMISS utiliza una metodología de investigación basada principalmente en las entrevistas directas con las víctimas o con testigos de los acontecimientos investigados. Asimismo, también se incluye a miembros de las fuerzas gubernamentales, de fuerzas de la oposición, defensores de los DDHH, autoridades locales tradicionales, líderes religiosos y comunales, personal de UNMISS y de otras agencias de las NNUU.

Además de las entrevistas, también se apoyan en visitas a los lugares de los incidentes, tomando video y fotografías, incluyendo también imágenes de satélite e informes médicos y forenses si están disponibles y si son factibles. También se entrevista a los posibles causantes de los incidentes, para poder preservar el derecho a un recurso. Se han aplicado los principios de confidencialidad, imparcialidad y *do not harm* a la hora de recabar la información, estando esta protegida por la confidencialidad necesaria y para garantizar la presunción de inocencia.

Es preciso puntualizar que la División de DDHH de UNMISS se guía por lo que se denomina “motivos fundados” para realizar calificaciones de los hechos que servirán de base para su calificación legal de incidentes y pautas de conducta que implican violaciones de los Derechos Humanos, violaciones del Derecho Internacional humanitario o, en todo caso, crímenes internacionales.

Así se consideran “motivos fundados” aquellos en los que se ha logrado juntar suficiente material coherente en relación al conjunto de pruebas y que hace que una persona razonable y prudente pueda creer que esa conducta ha ocurrido. Si bien los “motivos fundados” parten de un estándar menos exigente que el que se precisa para las denuncias en el seno de procedimientos penales, si

sirven para solicitar una investigación adecuada por parte del gobierno de Sudán del Sur en relación con los hechos.

En este sentido, ya hay aproximaciones doctrinales que validan este tipo de procedimientos de investigación y de búsqueda de informaciones en misiones en terreno cuyo motivo es precisamente averiguar lo sucedido, *fact-finding missions*<sup>911</sup>. Es preciso delimitar el alcance de los “motivos fundados” así como aceptar que siempre va a haber motivos más razonados y que parecen más plausibles que otros.

Unido a este reto, está el específico que se le presenta a la OMP de Sudán del Sur y es el hecho de que el gobierno al que están asesorando por una parte en materia de DDHH, de creación de instituciones y de seguridad de los civiles es también parte activa en las violaciones de los DDHH que se están investigando. El mandato “robusto” de UNMISS permite actuar de forma contundente, incluso con la utilización de las capacidades militares, para proteger a los civiles y a la propia OMP, lo que podría implicar un fuego cruzado con tropas del propio gobierno si se da la situación .

Este riesgo se ve acrecentado por los incidentes violentos y la vuelta la situación de conflicto armado desde diciembre de 2013, que incluso trajo consigo la violación del estatuto sobre las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas. Hubo incidentes violentos, que incluyen asaltos a zonas de protección de civiles guardadas por UNMISS por parte de fuerzas gubernamentales, además de manifestaciones públicas contra la neutralidad de la OMP por parte del propio Presidente y de ministros del gobierno, que obligaron a las Naciones Unidas a replantear al gobierno de Sudán del Sur la necesidad de que se cumplieran dichos acuerdos.

---

<sup>911</sup> No es el objeto de este trabajo la metodología que se utiliza para realizar las investigaciones en Derechos Humanos, pero si se quiere profundizar en ella, un campo aún disperso y con una fundamentación teórica que precisa de mayor elaboración, se puede consultar O'FLAHERTY, M. (Ed.), *The Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, Ashgate Publishing Limited, 2007, 467 pp., especialmente “Chapter 6. The Human Rights Field Operation in Partnership for Peace”, pp. 105-124.

## 5.2.La colaboración con el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

En el mandato que originó UNMIK esta colaboración se encuentra claramente establecida, algo que se reforzó cuando el Consejo de Seguridad tuvo que reforzar el contingente militar en el segundo mandato, una vez retomadas las hostilidades. De esta forma, parece que los DDHH tendrían que servir como garante de la neutralidad de UNMISS en medio de una contienda civil.

En este contexto de violaciones múltiples de DDHH como se recoge en el informe de UNMISS de mayo de 2014, tanto la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio visitaron Sudán del Sur. En su capacidad, recordaron tanto al Gobierno como al SPLM/a en la Oposición *la responsabilidad de mando de quienes emiten las órdenes en el caso de las violaciones del Derecho Internacional humanitario y del derecho penal.*

También ha habido una colaboración directa con la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, cuya visita tuvo como resultado inmediato la firma por parte del Gobierno de Sudán del Sur de un comunicado conjunto con las Naciones Unidas sobre la lucha contra la violencia sexual relacionada con el conflicto.

En él se quieren abordar cuestiones prácticas y también políticas para terminar con el *uso de la violencia sexual en el conflicto y...crear un plan de acción para el SPLA y la policía nacional.* Si se evalúan los distintos informes presentados por esta Representante desde 2014 hasta la actualidad, se puede resumir la ineficacia y la falta de compromiso real por parte del gobierno de Sudán del Sur en relación con la violencia sexual derivada del conflicto.

El 18 de diciembre de 2018 , ésta informó al Consejo de Seguridad sobre la situación de la violencia sexual derivada del conflicto y estableció claramente que la violencia sexual desde el año 2013 especialmente se utiliza de manera sistemática primeramente contra mujeres y niñas aunque también hay incidentes contra hombres y niños, con el fin de poner en práctica una estrategia dirigida a degradar y humillar a las víctimas y a sus comunidades por causas étnicas o políticas, así como a provocar su desplazamiento forzoso.

El alarmante aumento del número de víctimas por violencia sexual de 2017 a 2018 muestra que, a pesar de los acuerdos de paz alcanzados a finales de 2017, estos no se están implementando. Se ha pasado de 196 casos documentados a 1197 en 2018. La Relatora pasó la información al Comité de Sanciones sobre tres posibles causantes de parte de esta violencia, pertenecientes a los cuerpos de seguridad de ambos bandos.

UNMISS también colaboró con el Consejo de DDHH en Ginebra, celebrándose una mesa redonda sobre “La situación de los Derechos Humanos en Sudán del Sur en el contexto del 27° período de sesiones”. En ella se debatió un informe presentado por la División de DDH de UNMISS. Algunos de los participantes establecieron que, debido a la gravedad de la situación de los DDHH sería conveniente contar con un procedimiento especial. La comisión de DDHH se siguió ocupando de la situación en Sudán del Sur en relación con los DDHH.

Otro tipo de colaboración que se ha dado entre UNMISS y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se refiere a la publicación de informes conjuntos sobre algunas temáticas, donde se unen el conocimiento del terreno y el jurídico y político de la Oficina. Así, ambas publicaron un informe conjunto sobre las *presuntas violaciones graves del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional humanitario cometidas en abril y mayo de 2018 por el gobierno y las fuerzas aliadas, y los abusos cometidos por jóvenes armados en algunos lugares al sur del Estado de Unidad*.<sup>912</sup> Como resultado de ello, algunas de las personas que se señalaron como posibles responsables de dichas violaciones fueron relegadas de sus cargos. Una respuesta más contundente habría sido su enjuiciamiento, pero las cuestiones de impunidad relacionadas con la administración de justicia aún se encuentran en un proceso muy incipiente en relación con su resolución.

### 5.3.La protección de los civiles

El mandato claro en materia de protección de civiles y de DDHH otorga a UNMISS una capacidad notable para poder intervenir en este aspecto. En los primeros meses de existencia de la OMP, ésta

---

<sup>912</sup> S/2018/831, 11 septiembre 2018, párr. 40.

ha seguido las pautas convencionales: asesoramiento al nuevo gobierno sobre los trabajos de reintegración de las milicias en el ejército regular de Sudán del Sur (SPLA) y desarme y reintegración de combatientes. Pero, en el caso de Sudán del Sur, la tarea relativa a la protección de civiles ha sido desde los inicios una prioridad.

Entendemos protección de civiles como protección de violencia física. En este sentido, como hemos descrito en el primer capítulo de este trabajo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NNUU junto con el Departamento de Apoyo al terreno definen las amenazas a los civiles como *all hostile acts or situations that are likely to lead to death or serious bodily injury, including sexual violence, regardless of the source of the threat.*<sup>913</sup>

Para ello, UNMISS ha adoptado medidas de tipo estratégico y operacional, la últimas por medio de un grupo de coordinación<sup>914</sup> presidido por el Centro de Operaciones Conjuntas. Según el informe del SG al Consejo de Seguridad de noviembre del 2011, el llamado Grupo de Protección del Sudán del Sur ha llevado a cabo evaluaciones e intervenciones relacionadas con la protección de civiles, incorporando también un enfoque de género cuando era preciso.

UNMISS ha participado activamente en la protección de civiles, dados los ataques entre comunidades enfrentadas que se dan en ciertas regiones de Sudán del Sur. La OMP se desplegó con un mandato robusto en este sentido, que permitía que ésta utilizara los medios necesarios para lograr proteger a la población. Esto implicó desde los inicios que UNMISS<sup>915</sup> se posicionara a favor del gobierno, que también se convirtió en un momento dado en parte y causa de la problemática que causaba peligro a los civiles. Se reforzó tanto el componente militar como el policial, teniendo ahora ambas funciones relacionadas con los DDHH, además de con la protección de las personas más vulnerables, entre ellos mujeres y niños<sup>916</sup>.

---

<sup>913</sup> DPKO/DFS. “The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping”, July 2015, disponible en [www.providingforpeacekeeping.org/project/DPOdfs-policy-the-protection-of-civilians-in-united-nations-peacekeeping-2015/](http://www.providingforpeacekeeping.org/project/DPOdfs-policy-the-protection-of-civilians-in-united-nations-peacekeeping-2015/), consultado en diciembre 2018.

<sup>914</sup> S/2011/678, 2 noviembre 2011, párr. 46 y 47.

<sup>915</sup> S/2012/140, 7 marzo 2012, párr. 49.

<sup>916</sup> S/2014/158, 6 marzo 2014, párr. 59. “Se han establecido cinco tareas prioritarias para el componente militar: a) la protección de civiles; b) la contribución al establecimiento de condiciones de seguridad conducentes a la prestación de asistencia humanitaria, según se solicite y dentro de la capacidad existente; c) la prestación de apoyo a la investigación y presentación de informes en materia de Derechos Humanos; d) la prestación de apoyo al mecanismo

Esta tarea se lleva a cabo mediante una triple estrategia que incluye tres niveles de protección: 1) protección a través del proceso político, 2) protección contra la violencia física y 3) establecimiento de un entorno de protección. Esta estrategia se vio seriamente comprometida durante la vuelta a la violencia entre los dos bandos en diciembre de 2013. Esto obligó a miles de civiles a huir de las múltiples violaciones de DDHH y buscar protección en las bases militares de UNMISS.

Así, UNMISS, abrió sus puertas a la población civil, que buscó protección en estos lugares patrullados por las fuerzas de las NNUU, en una respuesta que no había tenido precedentes anteriores<sup>917</sup>. Este tipo de protección corresponde al nivel 2 de esta estrategia. No obstante, la capacidad de UNMISS para llevar a cabo un mandato incluso reforzado en esta cuestión, se vio claramente sobrepasada. UNMISS evaluó que en esta crisis había más de 74000 personas en las bases de UNMISS, con los consiguientes problemas de mantenimiento del orden y de la seguridad. Estas cifras no disminuyeron a lo largo del año 2014, donde UNMISS siguió proporcionando protección física a aproximadamente 96.000 civiles refugiados en 10 de sus emplazamientos<sup>918</sup>. UNMISS se encuentra con graves dificultades para mantener, por un lado, la seguridad en el interior de estos lugares y por otro, para poder dotarlos de condiciones de vida dignas.

La creación de los “emplazamientos de protección de civiles” o *protection of civilians sites*, POC sites, surgió de la necesidad sobre el terreno de proteger a la población desplazada por los combates. Sin duda se trata de una medida relativamente nueva, determinada por el grave impacto de los combates en la población civil desprotegida. Esta terminología en lugar de “campos de desplazados internos” or “IDP camps” responde al concepto esencial de que estos lugares no deberían ser considerados ni aceptados como emplazamientos semipermanentes para la población desplazada, debido a que las bases operacionales de una OMP no sirven ni deberían servir directamente a este propósito<sup>919</sup>.

---

de verificación y vigilancia de la IGAD, siempre y cuando sea solicitado y autorizado por el Consejo de Seguridad; y e) la protección del personal y las instalaciones de las Naciones Unidas.

<sup>917</sup> S/2014/158, 6 marzo 2014, párrs. 44-54.

<sup>918</sup> S/2014/708, 30 septiembre 2014, párr. 36.

<sup>919</sup> LILLY, D. “Protection of Civilians sites: a new type of displacement settlement?”, in *Humanitarian Exchange*, by Humanitarian Practice Network, number 62, September 2014.

Sin embargo, la situación real hizo que UNMISS, que no debe realizar asistencia humanitaria, sino garantizar que ésta se produzca, se vio directamente implicada en estas tareas frente al flujo de personas desplazadas en grandes números. Así, los efectivos militares, policiales y civiles de UNMISS realizaron la gestión de la distribución de alimentos, construyeron letrinas o proporcionaron asistencia médica.

Sin duda esto constituyó un reto para los agentes humanitarios, que creían ver perjudicada su neutralidad permaneciendo y operando en estos emplazamientos de UNMISS. Finalmente, la necesidad motivó que así fuera para todas las organizaciones humanitarias.

Otro aspecto singular de estos emplazamientos de protección de civiles es que una parte importante de aquellos buscando protección eran excombatientes, a los que se les requisaba el armamento y el uniforme, convirtiéndose así en civiles. El carácter civil de estos lugares se veía así seriamente dañado por la presencia de estas personas, recién llegadas de una contienda. Incidentes relacionados con la seguridad habrían de ser investigados en primer lugar por UNMISS, para ser luego puestos en conocimiento de las autoridades locales responsables.

En este aspecto, UNMISS desarrolló en el marco del primer nivel estratégico de protección, *orientación suplementaria sobre los civiles que buscan protección en las bases de la UNMISS*. En esa orientación se estipula que en los casos en que no haya combates ni amenazas de violencia física, la UNMISS no permitirá el ingreso de otras personas a sus emplazamientos<sup>920</sup>; con esta medida, UNMISS pretende proteger el carácter civil de estos emplazamientos y así mejor garantizar la protección de los que allí habitan.

La capacidad de estos emplazamientos es reducida y en 2015, acogía a más de 180000 civiles, que eran apenas el 10% de los dos millones de desplazados internos que se estima ha provocado el conflicto interno. Esto impide que UNMISS tenga la capacidad de proteger a los civiles en otras zonas de Sudán del Sur, dado que los emplazamientos precisan de los recursos de UNMISS para ser verdaderamente efectivos<sup>921</sup>. Esto tiene consecuencias directas en la implementación de su mandato también en otras áreas, incluyendo los Derechos Humanos de los civiles de Sudán del

---

<sup>920</sup> S/2014/821, 18 noviembre 2014, párr. 31.

<sup>921</sup> “UN chief says ‘protection of civilians’ sites divert peacekeeping resources from other areas”, New York, 28 nov. 2015. <https://radiotamazuj.org/en/news/article/un-chief-says-protection-of-civilians-sites-divert-peacekeeping-resources-from-other-areas>, consultada en diciembre 2018.

Sur. Los problemas de seguridad siguen estando presentes, así como la cuestión de los embarazos no deseados por parte de adolescentes y de mujeres que ponen término a ellos recurriendo a métodos tradicionales y poco seguros médicamente hablando. Sin duda, una estrategia de género inclusiva y contundente sería de necesaria aplicación en este tipo de emplazamientos.

La gestión de la seguridad en estos emplazamientos tuvo que realizarse mediante centros de detención provisional, capaces de aislar a individuos y presuntos autores de delitos graves. UNMISS carece de un mandato relacionado con el mantenimiento de la ley y el orden, con lo que han tratado de buscar fórmulas con el Ministerio de Justicia para entregar a estos sospechosos y que estos sean propiamente juzgados, siguiendo las normas del proceso debidas<sup>922</sup>. Estos internamientos no respetan los Derechos Humanos básicos del procesado, ya que no tienen asistencia letrada, ni tampoco un proceso de investigación con garantías. Es un “mal menor” que la propia UNMISS identificó como tal<sup>923</sup>.

UNMISS desarrolló en este sentido enfoques novedosos, primeramente, con el cambio de mandato en 2014 para responder a la formación de estos emplazamientos de civiles y su seguridad. La policía de UNMISS tuvo entonces responsabilidades dentro de estos emplazamientos. No obstante, la seguridad en ellos dista de estar garantizada, necesitándose más efectivos policiales.

La ausencia de soluciones políticas al conflicto ha convertido la protección de civiles en un elemento de alta relevancia en el mandato de esta operación. En 2015 se volvió a poner énfasis en la necesidad de proteger a la población afectada por el conflicto en las zonas relevantes, no sólo en los campos establecidos sino también fuera de ellos, mediante una redimensión de las tareas de seguridad que realizan los militares; para ello, algunos efectivos pueden desplazarse a zonas en las que esta población puede retornar y reasentarse<sup>924</sup>.

En el año 2018 como resultado de una evaluación realizada de UNMISS y su mandato, se valoró que el 50% de los recursos militares de la OMP se encontraban dirigidos a las tareas de protección

---

<sup>922</sup> S/2015/118, 17 febrero 2015, párr. 33.

<sup>923</sup> BRIGGS, C., MONAGHAN, L. (Contributions), “Protection of Civilians Sites. Lessons From South Sudan For Future Operations”, Norwegian Refugee Council, May 2017, 116 pp. [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/poc-sites\\_lessons-from-south-sudan-copy.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/poc-sites_lessons-from-south-sudan-copy.pdf), consultada en diciembre 2018.

<sup>924</sup> S/2015/899, 23 noviembre 2015, párr. 38.



de civiles, dejando un margen muy pequeño para poder acometer otras tareas más allá de estos emplazamientos<sup>925</sup>.

Asimismo, llevar a cabo las distintas tareas de protección dentro de estos lugares tampoco resulta sencillo, dado que se han identificado una politización notable en algunos de ellos, alegando el gobierno que en ellos se albergan opositores, creando dificultades para UNMISS y sus tareas de mediación. Resulta evidente que UNMISS se encuentra de alguna forma atrapada en su propio mandato, dado que ha de proteger a los civiles que aquí residen hasta que puedan sentirse seguros y regresar a sus hogares, pero, por otra parte, no es capaz de lograr ampliar su esfera de protección mucho más allá, requiriendo estos lugares una cantidad desproporcionada de recursos. Para lograr extender esta protección, UNMISS se verá obligada a reforzar su estrategia de alerta temprana, así como tratar de que descienda la violencia intracomunitaria, mediante su trabajo con las distintas comunidades. Se utilizan las patrullas dinámicas de corta y larga duración fuera de los emplazamientos y en diversas zonas del país<sup>926</sup>.

En conclusión, estos nuevos emplazamientos no nacieron para ser permanentes ni constituyen campos de desplazados internos como deberían ser. No obstante, es preciso tener en cuenta que, dado que las OMP incorporan en la actualidad el mandato de protección de civiles, el Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz de las NNUU debería desarrollar directrices al respecto, con el fin al menos de estar preparados en caso de que surjan situaciones similares.

En relación con el tercer nivel de protección de la estrategia diseñada, es preciso tener en cuenta las medidas que se desarrollaron para tratar de garantizar el retorno voluntario y seguro de desplazados y refugiados. UNMISS trató de coordinar un proyecto piloto en este sentido, junto con autoridades nacionales y también asociados internacionales sobre cómo *crear las condiciones de seguridad que permitan que los desplazados internos que se encontraban en los emplazamientos de protección regresaran a vecindarios seleccionados de Yuba*<sup>927</sup>.

---

<sup>925</sup> S/2018/143, 20 febrero 2018, párr. 13.

<sup>926</sup> S/2018/609, 14 junio 2018, párr. 36. S/2018/865, 11 septiembre 2018, párrs. 35-36.

<sup>927</sup> S/2014/708, 30 septiembre 2014, párr. 44.

Esta estrategia siguió implementándose con la ayuda de las fuerzas de policía locales. Sin embargo, aún no se tienen noticias de que haya tenido resultados de retorno considerables<sup>928</sup>. UNMISS utilizó como método, entre otros, la capacitación de organizaciones locales para realizar proyectos de UNMISS de efecto rápido. Esta metodología que se aplica sirve para tratar de mejorar la infraestructura básica de las zonas de retorno<sup>929</sup>. A pesar de ello, no siempre se puede lograr el objetivo final de retorno, dado que existen otros factores, como puede ser la dificultad de poder sobrevivir.

#### 5.4. Asesinatos por razones étnicas

El trabajo realizado por la sección de DDHH en relación con los asesinatos por razones étnicas ha sido constante a lo largo de los años de vida de la OMP, aunque principalmente a partir de diciembre de 2013, cuando tuvo lugar la crisis política entre la Presidencia del gobierno y la vicepresidencia, uno representante de la etnia dinka<sup>930</sup> y otro, de la etnia nuer<sup>931</sup>. Ésta terminó en un enfrentamiento armado entre estas facciones, tras haberse dividido el ejército en Juba, dando paso a que esto se repitiera en otras regiones de Sudán del Sur -Jonglei, Unity y los Estados del Alto Nilo. En estos lugares, el SPLA en oposición ocupó las capitales correspondientes, - Bor, Bentiu y Malakal, que fueron reconquistadas posteriormente por las fuerzas gubernamentales.<sup>932</sup>

---

<sup>928</sup> S/2015/118, 17 febrero 2015, párr. 39, 41.

<sup>929</sup> S/2018/831, 11 septiembre 2018, párr. 36.

<sup>930</sup> Una definición del pueblo Dinka, [THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA](https://www.britannica.com/topic/Dinka), *Dinka People*, <https://www.britannica.com/topic/Dinka>, consultada en mayo 2019. También consultar, El País, “Los dinka, la etnia dominante del nuevo país”, [https://elpais.com/diario/2011/01/11/internacional/1294700407\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/01/11/internacional/1294700407_850215.html), consultada en diciembre 2018.

<sup>931</sup> Una definición del pueblo Nuer, THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, *Nuer People*, <https://www.britannica.com/topic/Nuer>. Para una visión histórica del pueblo Nuer, consultar en HUTCHINSON, S., *A guide to the nuer of Jonglei state*, University of Wisconsin-Madison, <https://www.cmi.no/file/1962-Nuer.pdf>, consultada en mayo 2019.

<sup>932</sup> UNMISS, *Conflict in South Sudan. A Human rights Report*, 8 May 2014. UNMISS, *Interim Report. Crisis in South Sudan*, Report coverage 15 December 2013-14 January 2014.

UNMISS entrevistó a 900 personas y obtuvo testimonios directos de violaciones masivas de los DDHH en las zonas descritas. No obstante, una de las limitaciones que se encontró en su investigación es el acceso a las zonas rurales. A pesar de ello, UNMISS concluyó que había habido ataques tanto a los civiles como a las instalaciones públicas como hospitales, iglesias, mezquitas y bases de las Naciones Unidas<sup>933</sup>. En relación con los Derechos Humanos, se han cometido actos de violación y otras formas de violencia sexual contra mujeres de distintos grupos étnicos, además del desplazamiento de más de un millón de sudaneses del sur. Según las División de DDHH de UNMISS, ha habido pruebas suficientes para afirmar que se han cometido violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario por las dos partes<sup>934</sup>. Los asesinatos entre comunidades han sido una constante desde el reinicio del conflicto en 2013<sup>935</sup>.

#### 5.5. Detenciones arbitrarias

Los distintos temas de los que se ocupa UNMISS en relación con los DDHH se refieren a las detenciones arbitrarias o prolongadas, además de la restricción del acceso y la libertad de circulación por agentes gubernamentales, además de la investigación de los conflictos entre comunidades que traen consigo muertes violentas y otras violaciones de los DDHH. Esto último debería ir reduciéndose a medida que la OMP extiende su presencia y el país entra en el proceso de pacificación.

Sin embargo, se observa como también a lo largo de 2012, la sección de DDHH de UNMISS sigue registrando casos de desapariciones arbitrarias y prolongadas<sup>936</sup>. Además, esta cuestión se ve agravada por la falta de opciones de abogados defensores y de procedimientos justos. UNMISS está tratando de interceder ante el Ministerio de Justicia, pero no siempre resulta accesible. De hecho, en noviembre de 2012, dos funcionarios de UNMISS de la sección de DDHH recibieron

---

<sup>933</sup> UNMISS, *Conflict in South Sudan. A Human rights Report*, 8 May 2014, párr. 7.

<sup>934</sup> Para una descripción más detallada de todas las violaciones se puede leer el informe UNMISS, *Conflict in South Sudan. A Human rights Report*, 8 May 2014, párr. 8.

<sup>935</sup> S/2015/118, 17 febrero 2015, párr. 44.

<sup>936</sup> S/2012/820, 8 noviembre 2012, párr. 56.

notificación del gobierno para abandonar el país en 48 horas; esto fue detenido tras intervención del Representante Especial, pero muestra de qué forma el actual gobierno entiende las cuestiones de DDHH.

Este fenómeno relacionado con las detenciones sin cargos ni garantías judiciales parece cobrar auge en el territorio de Sudán del Sur<sup>937</sup>. Éstas se dirigen principalmente según UNMISS hacia *nacionales extranjeros, periodistas y otras personas que son percibidas como críticas del Gobierno*. Este tipo de detenciones es el resultado del poco respeto por el derecho a la libertad de expresión, que incluso ocasionó el asesinato de un conocido periodista.

Lejos de mejorar esta situación, se nota un empeoramiento a lo largo del año 2013, en el que se observan detenciones<sup>938</sup> arbitrarias de ciudadanos críticos con el gobierno. Frente a esta situación, UNMISS encuentra también grandes dificultades en algunos Estados de Sudán del Sur, para llevar adelante sus investigaciones, bien por no tener acceso a los detenidos o bien por no poder acceder físicamente a la zona.

En 2014 está siguió siendo la tónica: detenciones prolongadas y arbitrarias, sin respetar las normas internacionales de los Derechos Humanos en la administración de justicia<sup>939</sup>. Además de la detención en sí misma, también se violaron las condiciones de los lugares de detención y los procedimientos precisos, incluida la de juntar a menores y adultos en los mismos centros.

Las detenciones arbitrarias siguen sucediéndose de forma habitual en Sudan del Sur. Además de los distintos informes de la OMP por medio del Secretario General al Consejo de Seguridad, como resultado de la cooperación con las NNUU y el sistema universal de DDHH además de en ocasiones con el sistema regional africano, se puede observar que esta es una práctica habitual. Se dan casos de *detención arbitraria, detención por petición de terceros y detención prolongada sin*

---

<sup>937</sup> S/2013/140, 8 marzo 2013, párr. 55.

<sup>938</sup> S/2013/366, 20 junio 2013, párr. 52.

<sup>939</sup> Alto Comisionado de los DDHH de las NNUU, Normas internacionales de la Administración de Justicia. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>, consultada en diciembre 2018.

*juicio y de violaciones de los Derechos Humanos en la administración de justicia, tanto de miembros del gobierno, como de civiles e incluso de menores*<sup>940</sup>.

## 5.6. Asesoramiento legal y sensibilización en materia de Derechos Humanos

Por otra parte, también se observa cómo UNMISS asesora al Gobierno de Sudán en relación con la legislación internacional de DDHH y cómo armonizar la propia con este cuerpo jurídico.<sup>941</sup> Esto necesitó su tiempo para poder llevarse a cabo.

En 2012, UNMISS ha tratado de crear un *grupo de trabajo interministerial que lleve adelante proyectos de ley sobre la ratificación de los tratados de Derechos Humanos*<sup>942</sup>. A nivel de reforzar los aspectos legales e institucionales del gobierno de Sudán, uno de los resultados relevantes es la creación de la Comisión de DDHH del país, que ha presentado su primer informe relativo al año 2011<sup>943</sup>. Esta labor se sigue realizando a pesar de las dificultades que entraña tener que hacer frente a la situación de protección de civiles que no parece disminuir en el país. El futuro programa nacional de Derechos Humanos fue elaborado por dicha Comisión con el asesoramiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>944</sup>. También se ha ratificado la Carta Africana de DDHH, el instrumento regional que completa el engranaje jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el nuevo Estado está incorporando.

Durante el año 2012 se pudieron constatar violaciones de los Derechos Humanos realizadas durante los procesos de desarme, llevados a cabo por las fuerzas gubernamentales del SPLA. UNMISS investigó los hechos y recibió denuncias de 63 casos, de los cuales 13 eran de violación o de intento de violación<sup>945</sup>. A pesar de que a instancia de UNMISS se haya reconocido que estos

---

<sup>940</sup> S/2018/609, junio 2018, párrs. 40 y 41.

<sup>941</sup> S/2011/678, 2 noviembre 2011, párr. 67.

<sup>942</sup> S/2012/820, 26 noviembre 2012, párr. 54.

<sup>943</sup> S/2012/820, 26 noviembre 2012, párr. 55.

<sup>944</sup> S/2013/140\*, 8 marzo 2013, párr.56.

<sup>945</sup> S/2012/486, 26 junio 2012, párr. 38.

no son comportamientos adecuados, las acciones adoptadas contra su impunidad no han sido suficientes.

A lo largo del año 2013 se puede constatar una situación de empeoramiento de la situación de seguridad y consecuentemente de los DDHH en el país<sup>946</sup>. Lo más inquietante es la dificultad de llevar adelante las investigaciones necesarias. En este contexto, se han dado incidentes de detención de oficiales de DDHH por parte de oficiales de inteligencia, que han motivado la intervención del Representante Especial<sup>947</sup>.

Con el fin de reforzar los aspectos relacionados con la protección de los niños, la Representante Especial para la cuestión de los Niños y los Conflictos Armados visitó también Sudán del Sur en junio de 2014, con el fin de reforzar el papel de UNMISS en la aplicación de su estrategia para lograr la desmovilización de todos los niños reclutados por fuerzas combatientes. En principio, intentó que el presidente Kir prometiera la emisión de un *decreto presidencial para criminalizar el reclutamiento y la utilización de niños, que también sería aplicable a los grupos armados*.<sup>948</sup>

Además de ocuparse de la supervisión, la investigación y la verificación de las violaciones de DDHH motivadas por la reanudación del conflicto armado, también desarrolló una importante labor de sensibilización<sup>949</sup> en materia de Derechos Humanos formando a entre otros, “periodistas, grupos de mujeres, organizaciones religiosas y de la sociedad civil, trabajadores sociales en hospitales, repatriados y alumnos de enseñanza primaria y secundaria”, además de actividades de concienciación en materia de DDHH con las personas desplazadas en los emplazamientos de protección de civiles, poniendo especial énfasis en el papel de las mujeres y jóvenes para participar en las estructuras de coordinación de estos lugares y ser conscientes de sus derechos.

El marco jurídico internacional de los DDHH de Sudán del Sur siguió ampliándose a medida que UNMISS progresaba en su mandato de asesoramiento. Así, se firmaron los instrumentos de adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y sus Protocolos Facultativos en

---

<sup>946</sup> S/2013/140\*, 8 marzo 2013, párrs. 52, 53.

<sup>947</sup> /2013/140\*, 8 marzo 2013, párr. 74.

<sup>948</sup> S/2014/537, 25 julio 2014, párr. 49.

<sup>949</sup> S/2014/708, 30 septiembre 2014, párr. 54

noviembre de 2013; asimismo, también se firmó, sin someter los instrumentos de adhesión, a la Convención contra la Tortura (1984) en diciembre de 2013 y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) el 9 de septiembre de 2014<sup>950</sup>.

Las capacitaciones en materia de DDHH se siguieron realizando a pesar de las complejas y difíciles situaciones de protección de civiles existentes. En ellas participan un elevado número de mujeres y se incluyen distintos tipos de actividades de concienciación del público sobre los Derechos Humanos y la rendición de cuentas.”<sup>951</sup> También se realizan sesiones de capacitación para miembros de fuerzas organizadas, incluyendo mujeres, además de para la policía de Sudán del Sur, para lo que se colabora con el equipo de NNUU en el país, específicamente con el PNUD.

El nivel interno de UNMISS también es relevante, con lo que se han facilitado *sesiones sobre el mandato de Derechos Humanos para 680 miembros del personal uniformado de la UNMISS, incluidas 157 mujeres*<sup>952</sup>.

## 5.7.La protección de la infancia

La infancia y su protección también se mencionan dentro de la resolución que incluye el mandato de la OMP, con lo que UNMISS ha desarrollado varias líneas de trabajo con el fin de proteger su integridad física además de sus Derechos Humanos. Hay varios frentes en los que UNMISS actúa, pero uno que resulta fundamental es el de los niños soldado que han militado en las tropas del ejército de Sudán del Sur. UNMISS ha llegado a un acuerdo con el gobierno para que ponga en libertad a aquellos que se encuentran alistados aún en el SPLA.

Este último aspecto seguirá siendo un tema recurrente a lo largo de la vida de esta OMP. Se puede observar que ya a finales de 2012, había un repliegue por parte de las fuerzas gubernamentales de las escuelas, al pasar de controlar 15 a solamente una, pero aún seguía realizándose.

---

<sup>950</sup> S/2014/821, 18 noviembre 2014, párr. 44.

<sup>951</sup> S/2018/609, junio 2018, párr. 45.

<sup>952</sup> Ibidem.

UNMISS junto a UNICEF también proporciona formación a los soldados sobre el plan de acción revisado entre las fuerzas armadas y las NNUU para “liberar a todos los niños vinculados a las fuerzas armadas”

En 2013 siguen sucediéndose los casos de niños que han sido rescatados de su vida militar, también algunas niñas. UNMISS colabora con UNICEF en esta función, que parece no avanzar al ritmo esperado. La reacción del gobierno no es la esperada de retirada total de las seis escuelas que aún ocupan. En noviembre de 2013, parece que hubo una reacción positiva en este sentido, ya que “el Jefe de Estado Mayor del SPLA hizo pública una directiva en que prohibía al personal del SPLA ocupar centros de enseñanza”.

Esto ha sido una constante y aún lo es en Sudán del Sur. A pesar del trabajo realizado por UNMISS, *los niños siguen siendo las principales víctimas de la violencia y padecen trastornos psicológicos y la falta de acceso a servicios como la educación*, en un país donde la población menor de 14 años representa un 42% del total<sup>953</sup>. A pesar del plan existente para que el SPLA ponga fin al reclutamiento y al reclutamiento y la utilización de niños en las fuerzas armadas, éste se encuentra lejos de convertirse en realidad. Se conoce que el 18 de julio de 2014, las Naciones Unidas “presentaron a la Oficina de la Presidencia una lista de 33 escuelas que al parecer eran utilizadas por el SPLA para fines militares, con la intención de promover la evacuación de esas escuelas”. De éstas, ocho escuelas fueron evacuadas en julio. Sin embargo, en septiembre, “124 escuelas se estaban utilizando para fines militares”<sup>954</sup>.

De nuevo constatamos la difícil tarea por parte de UNMISS de cumplir los objetivos de su mandato en un entorno en el que el gobierno se encuentra activamente involucrado en los combates. UNMISS es aún el interlocutor directo de dicho gobierno, pero carece del “leverage” necesario para imponer el mandato, a pesar del refuerzo militar.

Esta problemática fue reflejada en el primer “Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Sudán del Sur”<sup>955</sup>, donde entre marzo de 2011 y septiembre de 2014 “todas

---

<sup>953</sup> UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, South Sudan, <http://uis.unesco.org/country/SS>, consultada en mayo 2019.

<sup>954</sup> S/2014/821, 18 noviembre 2014, párr.

<sup>955</sup> S/2014/884, 11 diciembre 2014.



las partes en el conflicto en Sudán del Sur fueron responsables de violaciones graves cometidas contra los niños, como muerte y mutilación, reclutamiento y utilización, secuestro y violación y otras formas de violencia sexual”. El uso de las escuelas con fines de reclutamiento también se refleja y cómo, desde el inicio del conflicto armado en 2013, esta situación empeoró progresivamente, haciendo ambos bandos caso omiso de las constantes recomendaciones de UNMISS sobre la aplicación del plan de acción aprobado para combatirlo.

A pesar de que forme parte del mandato de UNMISS, la protección de la infancia no está teniendo los efectos deseados ni logra alcanzar los objetivos del mandato. Las escuelas en las zonas ocupadas por el conflicto siguen estando ocupadas por fuerzas militares de los dos bandos, impidiendo la escolarización de la población infantil, además de servir como lugar para el reclutamiento militar<sup>956</sup>.

La existencia de planes gubernamentales para evitar estas situaciones no parece tener un reflejo en la realidad cotidiana. UNMISS ha de asesorar a todas las partes implicadas en el conflicto para que sean capaces de llevar a cabo lo previsto<sup>957</sup>. Las violaciones graves contra los niños se están dando en este conflicto armado, como ha documentado tanto UNMISS como el Secretario General en su segundo informe al respecto<sup>958</sup>. Están implicadas las distintas partes en el conflicto, tanto fuerzas gubernamentales como las que se encuentran en la oposición en sus distintas facciones.

Se puede observar varios tipos de violaciones graves y frecuentes contra los niños en distintas regiones de Sudán del Sur, siendo el reclutamiento forzoso y la utilización de niños una de las más

---

<sup>956</sup> S/2015/902, 23 noviembre 2015, párr. 57.

<sup>957</sup> S/2018/609, junio 2018, párrs. 46 y 47.

<sup>958</sup> S/2018/865, 25 septiembre 2018. En el párrafo 11 se incluyen las partes en el conflicto, identificando a aquellas causantes de estas violaciones contra los niños.

“11. Durante el período que abarca el informe, prosiguió el proceso de integración total o parcial de los grupos armados en el ELPS y otras fuerzas de seguridad gubernamentales; la facción Cobra del Ejército Democrático de Sudán del Sur (EDSS-C) se integró en 2015, y el Movimiento de Liberación Nacional de Sudán del Sur (MLNSS) y el ELPS-O pro Taban Deng, a partir de 2016. Aunque el ELPS fue el principal responsable de las violaciones de que fueron víctimas los niños, otras fuerzas y autoridades de seguridad gubernamentales participaron activamente en ellas, en particular el Servicio de Policía Nacional de Sudán del Sur (SPNSS), el Servicio Nacional de Fauna y Flora Silvestres del Sudán del Sur (SNFFSSS), el Servicio Penitenciario Nacional (SPN), el Servicio Nacional de Seguridad (SNS) y el Cuerpo Nacional de Bomberos.”

graves y recurrentes. Los niños de edades menores servían para trabajos de los diferentes contingentes y a los mayores se les adiestraba incluso para combatir y matar. Las niñas tenían funciones de mantenimiento y también como esclavas sexuales. Estas prácticas resultan de muy difícil erradicación a pesar del trabajo realizado por UNMISS al respecto, por la aceptación por parte de todos los grupos armados de que los niños no iban a la escuela y así obtenían comida y algún dinero.

Además, otras violaciones son apreciables: matanza y mutilación, la mayoría durante operaciones militares, en menor medida y relevancia que el reclutamiento forzoso; la violación y otras formas de violencia sexual, cometidas en un 95% (629) fueron sometidos a actos de violencia sexual por las fuerzas de seguridad gubernamentales<sup>959</sup>; ataques a escuelas y hospitales; secuestro y denegación de ayuda humanitaria.

UNMISS ha participado en tratar de implementar la protección de la infancia mediante una variedad de acciones, entre ellas la de colaborar con otras secciones de las NNUU y también mecanismos de verificación del sistema de DDHH. Sudán del Sur ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en enero de 2015, pero no sus Protocolos Facultativos, entre los que se encuentra el que afecta a la participación de niños en los conflictos armados. La legislación nacional existente apenas se aplica y, en general, los causantes de estas violaciones graves salen impunes de sus actos, como sucede con otras violaciones graves de los DDHH<sup>960</sup>.

---

<sup>959</sup> S/2018/865, 25 septiembre 2018, párr. 37: “en concreto el ELPS (615 niños; 608 niñas y 7 varones), el SPNSS (9 niñas), el SNS (2 niñas), el SNFFSSS (2 niñas) y el SPN (1 niña)”.

<sup>960</sup> Para una visión de la situación de la infancia en Sudán del Sur, se pueden consultar los siguientes informes especializados del Secretario General. Desde el año 2014 y dada la gravedad de la situación, tres informes específicos sobre la situación de los niños en Sudán del Sur fueron presentados al Consejo de Seguridad: S/2014/884: Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Sudán del Sur, 11 de diciembre de 2014; S/2017/191: Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Sudán del Sur, 6 de marzo de 2017; S/2018/865: Los niños y el conflicto armado en Sudán del Sur, 25 septiembre 2018;

## 5.8. Amenazas a la libertad de expresión

En 2014 UNMISS comienza a informar de manera recurrente de los ataques cada vez más sucesivos y contundentes contra la libertad de expresión en Sudán del Sur. Así, se va observando por la OMP *un profundo deterioro en el respeto de la libertad de expresión y reunión*, que implican detenciones de periodistas, confiscación de periódicos y censura en las noticias políticas<sup>961</sup>.

Las amenazas e intimidaciones continuaron en el año 2015, con un matiz a ratos más agresivo por parte del gobierno de Sudán del Sur. UNMISS ha sostenido que en repetidos momentos, agentes del Servicio de Seguridad Nacional trataron de interferir en la publicación de contenidos de los periódicos locales de Yuba<sup>962</sup>.

Estas intimidaciones siguieron sucediendo de manera progresiva, hasta que fueron incluidas en el mandato de UNMISS en el año 2018, como un subobjetivo dentro del apartado dedicado a la vigilancia y la investigación de los DDHH. Las autoridades gubernamentales han sido principalmente las responsables de las restricciones a las libertades de expresión, prensa y asociación<sup>963</sup>. Por ejemplo, el 27 de febrero, las autoridades de Yonglei dictaron una orden ministerial por la que se disolvían todas las asociaciones de jóvenes por haber participado presuntamente en actividades que podían dar lugar al quebrantamiento del orden público. UNMISS expresó preocupación respecto de la legalidad y proporcionalidad de esa medida.

Posteriormente durante el mes de marzo de 2018, el órgano profesional de los editores y directores de medios de comunicación, el Foro Nacional de Editores, presentó un conjunto de directrices editoriales para los medios de comunicación de Sudán del Sur con miras a promover normas de calidad en el periodismo. El 3 de mayo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Unión de Periodistas de Sudán del Sur organizaron un foro para celebrar el Día Mundial de la Libertad de Prensa, en el que se examinó el papel que

---

<sup>961</sup> S/2014/708, 30 septiembre 2014, párr. 50.

<sup>962</sup> S/2015/118, 17 febrero 2015, párr. 46. Presuntamente, en varias ocasiones, algunos agentes trataron de interferir en la publicación de contenidos de los periódicos locales de Yuba.

<sup>963</sup> S/2018/609, junio 2018, párr. 44

desempeñaban los medios de comunicación en la exigencia a las instituciones estatales de rendición de cuentas ante el público.”

A pesar del papel que UNMISS ha intentado jugar, de monitorización de la solución además de tratar de intervenir ante el Gobierno para tratar de mejorar la libertad de expresión, este derecho continúa estando amenazado y siendo quebrantado en Sudán del Sur.

#### 5.9.Las cuestiones de género: presentes desde los inicios

Se observa que ya desde los inicios de UNMISS en el año 2011 se pueden seguir las actividades relacionadas con los aspectos de género en la OMP. Además de que éstas se abordan desde un ángulo de la protección de civiles -la violencia sexual derivada del conflicto- o desde la perspectiva de los DDHH, también hay una aproximación al género que trata de ser de tipo estratégico y coordinar todo el enfoque en UNMISS<sup>964</sup>. Para ello, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres en adelante) trabajará conjuntamente con UNMIK, teniendo como base el informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz<sup>965</sup>.

Se incorporan aspectos de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, especialmente lo relativo a la participación de las mujeres en los procesos de pacificación, lo que ha tenido un impacto en las negociaciones de los Acuerdos de Paz de 2015 y el más reciente de 2018<sup>966</sup>. Se puede observar en el contexto de Sudán del Sur que en los Acuerdos de Paz de 2015 las mujeres sentadas a la mesa negociadora eran tres, un 15% y pertenecían a la oposición. Además, una red de organizaciones

---

<sup>964</sup> S/2011/678, 2 noviembre 2011, párr. 73.

<sup>965</sup> A/65/354-S/2010/466: Participación de la mujer en la consolidación de la paz, 7 de septiembre de 2010. En este informe se plantean algunas de las medidas necesarias para procurar la participación de la mujer en la terminación del conflicto y en el mantenimiento y consolidación de la paz.

<sup>966</sup> En este sentido y para ampliar esta información en relación con los Acuerdos de Paz en Sudán del Sur y la participación femenina, se puede consultar el proyecto del *think tank* basado en Nueva York, Council on Foreign Relations, CFR, sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz, llamado *Women's Participation in Peace Processes*. En la parte relativa a Sudán del Sur establece los porcentajes de participación actuales. <https://www.cfr.org/interactive/interactive/womens-participation-in-peace-processes/south-sudan-0>, consultada en junio 2019.

no gubernamentales, Women's Bloc of South Sudan, fueron observadores y firmantes del Acuerdo. Por parte de la delegación gubernamental, no había ninguna. Estas cifras han mejorado en las negociaciones actuales, donde un 25% de mujeres son negociadoras. Puede ser un dato optimista, pero no basta para afirmar que el enfoque de género es transversal, sino que se ha dado un paso, más de hormiga que de gigante. Las cuotas que se han reservado en este Acuerdo para el próximo gobierno de transición incluyen a un 35% de mujeres. Lo relevante será observar si éstas ponen en marcha la Agenda de "Mujer, Paz y Seguridad" en un país devastado por un conflicto que no cesa. O bien, si no son más que la representación de unas élites masculinas.

Unido a esto, también se han realizado intentos de capacitación, creando ONU Mujeres un manual de capacitación para formar a formadores sobre los derechos de las mujeres en una constitución en transición<sup>967</sup>. Ahondando en esta línea, UNMISS junto a otros, prestaron apoyo logístico a organizaciones de mujeres para que se celebrara la primera conferencia nacional de mujeres sobre desarrollo constitucional. Entre las distintas opciones presentadas, se optó por la recomendación de establecer una cuota del 35% *para la representación de las mujeres en todos los niveles de Gobierno, incluidas las fuerzas de seguridad y la administración pública, así como en los partidos políticos*<sup>968</sup>, Con el fin de sufragar algunos de los programas destinados a cuestiones de empoderamiento de la mujer, se destinó *una asignación presupuestaria nacional del 5% a programas de empoderamiento de la mujer*.

Entre las actividades de sensibilización llevadas a cabo por UNMISS podemos destacar que éstas se dan en diferentes segmentos de la población y de las instituciones. Hay presencia en las comunidades para educar a niñas sobre las *creencias y prácticas tradicionales nocivas, incluidos los matrimonios forzosos y a edad temprana*<sup>969</sup>.

En relación con las instituciones, UNMISS y ONU Mujeres colaboran frecuentemente, capacitando a legisladores y también a miembros de la sociedad civil organizada en relación con

---

<sup>967</sup> S/2012/140, 7 marzo 2012, párr. 86.

<sup>968</sup> S/2013/366, 20 junio 2013, párr. 76.

<sup>969</sup> S/2012/486, 26 junio 2012, párr. 89.

la violencia por razón de género. A nivel parlamentario, se ha constituido un grupo de mujeres parlamentarias dentro de la Asamblea Nacional Legislativa<sup>970</sup>.

A partir de los informes del año 2013, las cuestiones relativas al género, que se sitúan dentro de los temas considerados “Cuestiones intersectoriales de la misión, pasan a denominarse “Mujer, Paz y Seguridad”, tratando de aunar probablemente los términos del mandato de UNMISS con su seguimiento y evaluación.

La nueva Constitución de Sudán del Sur debe revisarse en relación con el control y la herencia de bienes por la mujer y la forma de acceder a ellos, aspecto para lo que UNMISS asesoró técnicamente a organizaciones de mujeres; asimismo, se unió a esta cuestión la edad mínima para contraer matrimonio que habría de ser introducida en la constitución y también la armonización de la nueva legislación con las prácticas consuetudinarias, teniendo en cuenta que la prioridad habría de ser el respeto de los DDHH de mujeres y niñas<sup>971</sup>.

El asesoramiento técnico para lograr la incorporación de la perspectiva de género se siguió realizando por parte de UNMISS y también del equipo de las Naciones Unidas. Este incluye también aspectos preventivos en materia de violencia sexual y la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>972</sup>.

Las NNUU tratan de utilizar otros instrumentos del sistema para poder apoyar el trabajo de UNMISS en relación con la Agenda Mujer, Paz y Seguridad. Este enfoque integrado que ya se observó en los inicios de esta OMP se siguió manteniendo y ampliando con las visitas de diversas secciones del Alto Comisionado de los DDHH -ver sección anterior- o bien con las de delegaciones de alto nivel, como la que sucedió en julio de 2018<sup>973</sup>. En esta visita, se trató de transmitir al gobierno la necesidad de la presencia de las mujeres en el proceso de paz de Sudán del Sur. Otro aspecto relevante para esta delegación fueron los temas relacionados con la violencia sexual derivada del conflicto, donde días más tarde el Representante Especial sobre la Violencia Sexual

---

<sup>970</sup> S/2012/820, 8 noviembre 2012, párr. 6.

<sup>971</sup> S/2013/140, 8 marzo 2013, párr. 70.

<sup>972</sup> S/2014/181, 13 marzo 2014, párr. 76.

<sup>973</sup> S/2018/831, 11 septiembre 2018, párrs. 57 y 58.

en los Conflictos trató de persuadir al Gobierno sobre la “necesidad de acelerar la aplicación de los compromisos de Sudán del Sur sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto”.

#### 5.9.1. La violencia sexual derivada del conflicto

Este ha sido un tema recurrente en el caso de Sudán del Sur. Sin embargo y a pesar de que en 2019 aún nos encontremos en una situación de conflicto desde el año 2013, es preciso decir que, en el 2011, cuando UNMISS se estableció, la violencia sexual derivada del conflicto era considerada *esporádica* por las Naciones Unidas<sup>974</sup>. Esta afirmación puede considerarse a día de hoy como irreal, dada la virulencia de la violencia sexual en el territorio de Sudán del Sur, una situación que ha definitivamente empeorado con el conflicto. Al poco de haberse desplegado la OMP y precisamente en una de sus primeras acciones claves dentro de su mandato, el desarme de la población civil, se constataron casos de violencia sexual. Estos hechos serán difícilmente denunciados por las mujeres implicadas, dado el estigma que esto conlleva en sus sociedades de origen. Ha habido condenas de soldados, pero no de todos los que participan de este tipo de violencia.

En UNMISS se puede observar el nombramiento de la primera asesora de protección<sup>975</sup> de las mujeres para que dé respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos armados, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 1888 (2009). Sin duda esto constituye un hecho relevante en relación con la puesta en práctica de las resoluciones de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad que se encuentran también incorporadas al mandato de la OMP. Se espera que esta figura pueda expandirse a nivel de Estados y comunidades dentro de Sudán del Sur.

UNMISS desarrolla actividades de capacitación a *los oficiales y suboficiales del Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán sobre las respuestas a la violencia sexual*<sup>976</sup>. Además de esto, también realiza investigaciones en relación con casos de presunta violencia sexual derivada de los

---

<sup>974</sup> S/2011/678, 2 noviembre 2011, párr. 49.

<sup>975</sup> S/2012/486, 26 junio 2012. Párrs. 62 y 63.

<sup>976</sup> S/2013/366, 20 junio 2013, párr. 48.

conflictos entre comunidades, abordando temas como “secuestro de mujeres y niños, matrimonio forzado y violencia sexual perpetrados por fuerzas de seguridad”.

Tras los graves incidentes que en diciembre de 2013 sucedieron en Juba y se extendieron posteriormente al resto del país, especialmente a los Estados del noreste, las cuestiones de género se tuvieron en cuenta dentro de la estrategia de protección de civiles, desde los tres ángulos que la conforman, el político, el de intervención directa de apoyo y finalmente con la creación de recintos protegidos.

Consecuentemente, en 2014, la resolución 1325 (2000) se convirtió en la base de la redimensión de esta estrategia de protección de civiles. A pesar de las dificultades que implica trabajar con una de las partes en el conflicto, UNMISS continuó incluyendo tanto a agentes estatales como no estatales en la aplicación de dicha resolución y las que están conexas en materia de mujer, paz y seguridad. Se centraron en las *respuestas a la violencia sexual y por razón de género derivadas del conflicto y la protección de los Derechos Humanos de las mujeres y las niñas*<sup>977</sup>. Se ve una conjunción entre ambas estrategias, avanzando lo que en otras partes de este trabajo se consideraba un aspecto deseable, pero que no era frecuente observar de forma conjunta: tratar de cohesionar las cuestiones de género de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” con la protección de los Derechos Humanos de las mujeres y las niñas.

La violencia sexual derivada del conflicto sucede de manera clara contra civiles que tratan de buscar protección dentro de los emplazamientos de UNMISS y allí donde existen desplazados internos. Se suele atacar a las mujeres principalmente cuando abandonan estas zonas en busca de alimentos o de leña, sin que UNMISS pueda protegerlas adecuadamente<sup>978</sup>.

Se han organizado en este sentido patrullas concretas dirigidas a proteger contra la violencia sexual y por razón de género, incluyendo la relacionada con los conflictos, dadas las denuncias de incidentes contra estas mujeres y niñas que salían de los emplazamientos de protección<sup>979</sup>.

La sección de DDHH de UNMISS ha seguido recibiendo denuncias sobre incidentes relacionados con la violencia sexual derivada del conflicto, por un lado, así como de violencia sexual por razón

---

<sup>977</sup> S/2014/537, 25 julio 2014, párr. 34.

<sup>978</sup> S/2014/537, 25 julio 2014, párr. 50.

<sup>979</sup> S/2014/708, 30 septiembre 2014, párr. 42.



de género. En el caso de la primera, se da en relación con las hostilidades a nivel nacional como a nivel de enfrentamiento de comunidades locales. Así, el asesinato de un jefe en un condado, puede dar lugar a represalias contra las mujeres y las niñas por parte de los afines a él, incluyendo violaciones en grupo.

En relación con la violencia por razón de género, ésta puede identificarse en *la violencia doméstica, las agresiones sexuales, el acoso sexual, las relaciones sexuales a cambio de alimentos y agua, la explotación y los abusos sexuales, los embarazos no deseados y los abortos en los emplazamientos de protección y el matrimonio infantil*<sup>980</sup>, un espectro amplio y que responde a la catalogación de estos delitos en la justicia penal internacional actual, como hemos explorado brevemente en el Capítulo II<sup>981</sup>.

Un aspecto relevante relacionado con la violencia sexual por motivos de género se refiere al tipo de protección que se dispensa dentro de los emplazamientos de protección de civiles. En este sentido, se han dado casos de este tipo de violencia y en 2014 se realizó un estudio sobre la prestación de servicios para este tipo de supervivientes. Así se diseñó y puesto en práctica un sistema de apoyo que se basa en los que han sobrevivido a estas experiencias, cuyo objeto es “promover los esfuerzos de la comunidad para prevenir la violencia sexual y basada en el género y alentar la utilización del mecanismo de derivación establecido que integre la atención de la salud, el apoyo jurídico y los servicios de apoyo psicológico”<sup>982</sup>.

Asimismo, UNMISS intenta sacar adelante unas disposiciones que permitan realizar análisis e informes sobre la violencia sexual en el conflicto. Esto implica un esfuerzo coordinado por parte de UNMISS y también del equipo de las NNUU en Sudán del Sur, dados los distintos aspectos que integra esta cuestión: género, Derechos Humanos y protección de civiles. Se reunió por primera vez un grupo creado a estos efectos<sup>983</sup>. La Misión prosiguió sus iniciativas para acelerar

---

<sup>980</sup> S/2014/708, 30 septiembre 2014, párr. 48.

<sup>981</sup> Al respecto ver Capítulo II de este trabajo, Epígrafe 1.4. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Penal: responsabilidad penal de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

<sup>982</sup> S/2014/821, 18 noviembre 2014, párr. 36.

<sup>983</sup> S/2014/821, 18 noviembre 2014, párr. 48.

la aplicación de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual en el conflicto. Con esta intención, se creó un grupo de trabajo.

Un hecho importante es que en el año 2015 se creó en Juba el “primer centro de acogida para las víctimas de la violencia sexual y por razón de género de Sudán del Sur”<sup>984</sup>. Esto ha sido realizado por el Ministerio de Cuestiones de Género y Desarrollo Social del Estado de Ecuatoria Central, apoyado por UNMISS.

La violencia sexual derivada del conflicto no ha disminuido desde que UNMISS se instauró en Sudán del Sur. No hay cifras específicas que indiquen el número total de incidentes que han tenido lugar, pero si se puede observar que en todos los informes del SG al Consejo de Seguridad siempre se menciona las dificultades de protección de las mujeres y las niñas, especialmente cuando no se encuentran dentro de los asentamientos, recopilando el número de incidentes de forma cuatrimestral.

A pesar de que se han ampliado los perímetros de protección, se puede observar cómo UNMISS además de las tareas de “protección”, trata de realizar acciones de sensibilización y prevención sobre este tipo de violencia sexual<sup>985</sup>. Son mayoría las mujeres participantes en relación con los hombres, 305 mujeres y 95 hombres en el último realizado en Yuba. Lamentablemente no se ha observado un descenso o desaparición de la violencia sexual derivada del conflicto desde que este irrumpió de nuevo en enero de 2013. Los incidentes se reportan e investigan, aunque exista una dificultad notable de acceso a los testimonios de las víctimas<sup>986</sup>.

Esto se debe a una conjunción de causas, entre las que se pueden destacar que, en el caso de Sudán del Sur, la violencia sexual no se ha utilizado en todas las situaciones de forma específica como una “arma de guerra”. Por la propia naturaleza del conflicto, ambos bandos han estado cometiendo actos de violencia sexual derivada del conflicto, sin que el propósito de ella se pueda referir a lo que se entiende bajo esta consideración en todos los casos.

---

<sup>984</sup> S/2015/655, 21 agosto 2015, párr. 33.

<sup>985</sup> Estas acciones se han ido realizando de manera más o menos regular desde el año 2014, aunque no se pueda seguir de forma sistemática el número de participantes ni sus potenciales efectos. En el informe de S/2017/784, 15 septiembre 2017, párr. 37.

<sup>986</sup> S/2018/609, junio 2018, párr. 39

En una gran parte de las situaciones de conflicto observadas, se puede afirmar que las mujeres son objeto de la violencia sexual al ser tratadas como una propiedad más, como parte del llamado “botín de guerra”, algo legitimado por los mandos militares de ambos mandos y también de los que forman otro tipo de guerrillas locales, apoyando a unos o a otros<sup>987</sup>. El Alto Comisionado de los DDHH también alcanzó esta conclusión en uno de sus informes al respecto, en el que de forma expresa se refería a esta situación<sup>988</sup>. Además de esta consecuencia, las repetidas situaciones de violencia sexual derivada del conflicto experimentadas por un número elevado de mujeres y niñas causan miedo e inseguridad en esta parte de la población, que ve así disminuidas sus posibilidades de desplazamiento y de supervivencia.

UNMISS también colabora con las estructuras del sistema de NNUU dedicadas a la violencia sexual derivada del conflicto. Su acceso y conocimiento del terreno facilitan así esa labor, como recientemente ha sucedido al recibir y guiar al Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos desplegado por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos<sup>989</sup>.

#### 5.9.2. La capacitación en materia de género

En su esfuerzo constante por aplicar la agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, que se esboza en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y en las resoluciones que la reafirman, prosiguieron las tareas de capacitación y defensa de los derechos de la mujer, dirigidas al personal civil y uniformado de la UNMISS, así como a las poblaciones desplazadas en los emplazamientos de protección de la UNMISS. Con la capacitación se proponía dotar a los

---

<sup>987</sup> Esto se afirma en un artículo realizado por LUEDKE A.E., FAYE LOGAN, H., “That thing of human rights’: discourse, emergency assistance, and sexual violence in South Sudan’s current civil war”, *Disasters*, Volume 42, Issue S1, *Special Issue: Gender, sexuality, and violence in humanitarian crises*, January 2018, pp. S99-S118.

<sup>988</sup> OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (2016), “Assessment mission by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights to improve human rights, accountability, reconciliation and capacity in South Sudan: detailed findings”. A/HRC/31/CRP.6., 10 Marzo 2016, párrs. 28-42, consultada en enero 2019.

<https://reliefweb.int/report/south-sudan/report-high-commissioner-human-rights-assessment-mission-office-united-nations>

<sup>989</sup> S/2018/831, 11 septiembre 2018, párr. 39

participantes de instrumentos para la incorporación de la perspectiva de género a fin de explicar los factores de género que afectan a las mujeres y a los hombres en los conflictos y a promover la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos y en las actividades de consolidación de la paz. Fuera de los emplazamientos de protección de civiles, la Misión impartió sesiones de capacitación dirigidas a grupos de vigilancia comunitaria y a miembros de la red de protección de la comunidad sobre la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz. Además, se han establecido algunos “espacios seguros” para las mujeres donde las mujeres y las adolescentes se reúnen para participar en actividades generadoras de ingresos y examinan cuestiones de violencia sexual y basada en el género, sin injerencia de otros miembros de la comunidad.<sup>990</sup>

Estas actividades de capacitación se realizaron también en los emplazamientos de civiles, protegidos por UNMISS. ONU Mujeres llevó adelante esta labor, junto con agentes estatales y no estatales, en el marco de la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad. En este caso, se trata de actividades de capacitación para los grupos encargados de la vigilancia comunitaria, con el fin de que supieran cómo reaccionar a situaciones como las de “matrimonios precoces o forzados, violencia sexual y por razón de género y discriminación”<sup>991</sup>.

Estas tareas se siguen organizando de manera continua en al marco de las “Jornadas Mundiales de Puertas Abiertas sobre las Mujeres la Paz y la Seguridad”<sup>992</sup>, por medio de conferencias nacionales que permiten a las mujeres intercambiar ideas sobre la “paz y la seguridad y la participación de la mujer en la solución de conflictos”. Este tipo de capacitación se siguió realizando por UNMISS, participando hasta 150 mujeres que ocupan puestos de liderazgo en la sociedad civil.<sup>993</sup>

En definitiva, Sudán del Sur y la OMP de las Naciones Unidas allí desplegada parecen seguir intereses no coincidentes. Por una parte, la OMP ha logrado proteger a miles de civiles de una muerte o de posibles violaciones de Derechos Humanos, pero no logra ejecutar un mandato que se hace imposible debido a la situación de conflicto. El último alto el fuego parece que está a punto de volver a saltar por los aires, ante la imposibilidad de los dos bandos contrincantes de ponerse

---

<sup>990</sup> S/2014/821, 18 noviembre 2014, párr. 32, 36.

<sup>991</sup> S/2015/296, 29 abril 2015, párr. 37.

<sup>992</sup> S/2017/784, 15 septiembre 2017, párr. 39.

<sup>993</sup> S/2018/609, junio 2018, párr. 38.

de acuerdo en el reparto de territorios y de riquezas<sup>994</sup>. La solución política ha de ser prioritaria para la OMP de las Naciones Unidas en los próximos meses, como aboga la iniciativa de *Action for Peacekeeping*<sup>995</sup>, mientras la estrategia de protección de civiles habrá de ser reforzada, reforzando los elementos preventivos especialmente hacia las poblaciones más vulnerables y que son y han sido una y otra vez víctima de la violencia.

---

<sup>994</sup> MALLEY, R.& BOXWELL, A., “There’s Still Hope for South Sudan”, The Atlantic, 15 May 2019. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/05/theres-still-hope-for-south-sudans-peace-agreement/589492/>

<sup>995</sup> Ver al respecto en este trabajo Capítulo I, Epígrafe 3.10.

## CONCLUSIONES

---

1. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no nacieron para proteger los Derechos Humanos o para transversalizar cuestiones de género. Su cometido era el de vigilar líneas fronterizas tras la finalización de conflictos o monitorizar Acuerdos de Paz mediante la presencia de contingentes armados. La situación ha cambiado desde la primera operación desplegada en Oriente Próximo, hace ya 71 años, el 29 de mayo de 1948, para vigilar el armisticio entre Israel y las fuerzas árabes. Las actuales operaciones han ido evolucionando a medida que crecían las expectativas de la comunidad internacional en torno al mantenimiento de la paz. Al final de la Guerra Fría se abrió un periodo en el que las Naciones Unidas intervinieron en una variedad de conflictos, principalmente una vez firmado un acuerdo de paz. El balance en términos de garantizar la paz fue considerado positivo, aunque hubo excepciones, como los casos de Ruanda y Yugoslavia, donde se produjeron violaciones graves y masivas de los Derechos Humanos a pesar de la presencia internacional. Estos sucesos favorecieron un cambio en las operaciones de mantenimiento de la paz, que fueron “equipadas” con más competencias, entre ellas las de promover y proteger los Derechos Humanos y las cuestiones de género, con la finalidad de responder a las “expectativas políticas” que la comunidad internacional tenía de las Naciones Unidas.
2. La evolución de estas operaciones corre pareja a la de la realidad internacional y la de los conflictos que se van sucediendo. Tras la vorágine de intervenciones de los 90, a principios del siglo XXI las Naciones Unidas realizaron una labor de autocrítica e incluyeron en las operaciones de mantenimiento de la paz más objetivos a cumplir, entre ellos los Derechos Humanos. La razón de este cambio se debió a las labores de impulso realizadas por algunos Secretarios Generales, que asumieron el reto de reformar y dotar a estas operaciones con nuevos cometidos. Entre ellos destacamos primeramente a Boutros Ghali y al *Programa de Paz* (1992), un documento relevante que consideró a la diplomacia preventiva, al

establecimiento y al mantenimiento y consolidación de la paz como partes de un mismo engranaje. Resulta relevante incorporar al *Informe Brahimi* (2000) alentado por Kofi Annan y en el que se afirma el papel preponderante que los Derechos Humanos han de tener en estas operaciones, no sólo por parte del personal civil sino del policial y militar. También bajo la impronta del SG Kofi Annan se redactó el informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos* (2005), en el que se vinculan claramente estos tres conceptos. Añadimos otro hito en esta evolución que corresponde al desarrollo de la *Doctrina Capstone* (2010), que estructuró y dio una base teórica a las actuales operaciones multidimensionales integradas. Y, por último, incluimos la iniciativa del Secretario General Antonio Guterres, *Action for Peacekeeping* (2018), que afirma la necesidad de que las operaciones de mantenimiento de la paz sean capaces de contribuir a soluciones políticas, dados los escenarios complejos y con riesgos notables para la seguridad en los que se desenvuelven hoy en día los *peacekeepers*.

3. Mientras la arquitectura para lograr la paz mundial evolucionaba, los Derechos Humanos y las cuestiones de género iban ocupando su lugar. Los primeros lo hacen impulsados por el papel primordial que detentan en el nuevo concepto multidimensional de las operaciones; las segundas, mediante el desarrollo de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, a partir de la Resolución 1325 (2000) y de las ocho resoluciones que la siguieron. Esta evolución paralela parece ser la tónica en relación con los Derechos Humanos y las cuestiones de género. Entendemos que las construcciones teóricas de ambos temas hayan partido de circunstancias diversas, pero en lo que concierne a las operaciones de mantenimiento de la paz, este paralelismo no contribuye a una mayor eficacia y operatividad de los recursos disponibles en las operaciones de mantenimiento de la paz. Parece que las Naciones Unidas se han percatado de ello y han comenzado a dar pasos hacia una nueva dirección. Un ejemplo es la Recomendación N.º 30 del Comité de la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que constituye una base legal sobre la que anclar la aplicación de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Su aplicación en el entorno de las operaciones de mantenimiento de la paz permitiría reforzar las sinergias existentes entre el sistema internacional de Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

4. Observamos dos momentos relevantes que recogen esta perspectiva favorable a las sinergias entre la CEDAW y la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. El primero de ellos corresponde al acuerdo entre la Representante Especial del Secretario General para la violencia sexual derivada del conflicto y el Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW). Con el acuerdo mejora la coherencia y la complementariedad entre los instrumentos disponibles en el sistema de las Naciones Unidas tanto en lo referente a los Derechos Humanos como en relación con las cuestiones de género. Además, favorece la puesta a disposición de las operaciones de mantenimiento de la paz de los recursos existentes en el sistema internacional relacionados con la violencia sexual derivada del conflicto, uno de los temas de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” con más presencia en estas operaciones. El segundo momento se refiere a la Resolución 2467 (2019) de abril de 2019, en la que además de apostar porque se incluyan las cuestiones de género en los mandatos de las operaciones, también se incluye el Comentario N.º 30 de la CEDAW. Tanto el Acuerdo del Comité de la CEDAW como esta última resolución representan una voluntad de tratar la violencia sexual derivada del conflicto desde la perspectiva de los Derechos Humanos, con las potencialidades que esto podría tener para lograr el enjuiciamiento de los responsables y la protección de las víctimas.
  
5. La confluencia entre los Derechos Humanos y la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” se rebela como imprescindible si se quiere hacer frente a algunos de los retos a los que se enfrentan las operaciones de mantenimiento de la paz, entre los que apuntamos la protección de los civiles, la protección de los propios *peacekeepers* y las cuestiones relacionadas con la explotación y el abuso sexual. En lo que se refiere al primer aspecto, la protección de civiles se ha situado como un factor crucial en estas operaciones y forma parte de todos los mandatos de las operaciones multidimensionales existentes. Sin duda es una respuesta a las realidades inhumanas de los actuales conflictos interestatales, donde la población civil es objeto deliberado de ataques armados. Bajo los mandatos que incluyen la protección de civiles, las operaciones de mantenimiento de la paz pueden utilizar todos los medios necesarios para que ésta sea efectiva, incluido el uso de la fuerza. Son los llamados “mandatos robustos”, que representan un avance en relación con los Derechos Humanos, dado que se trata de proteger en ocasiones el derecho a la vida de los civiles en zonas aún no pacificadas, pero también suponen nuevos desafíos.



Destacamos entre ellos la puesta en cuestión de la imparcialidad de la operación, al alinearse en ocasiones la operación de mantenimiento de la paz con una de las partes en conflicto, principalmente el gobierno. También se han puesto de relieve las dificultades de acceso a las posibles víctimas de violaciones de Derechos Humanos y las resistencias a utilizar la fuerza por parte de los propios contingentes militares. En Sudán del Sur, la operación de mantenimiento de la paz (UNMISS) se vio obligada a abrir las bases de los contingentes militares y permitir la entrada de miles de desplazados internos por el conflicto. Esta acción resultó ser exitosa al proteger la vida y evitar posibles violaciones masivas de Derechos Humanos de los que huían de los combates. Pero, por otra parte, estos campos semipermanentes que se han creado alrededor de los destacamentos militares de UNMISS tampoco pueden considerarse una alternativa a lograr una efectiva protección de los Derechos Humanos y a una incorporación del enfoque de género en el mantenimiento de la paz. Proteger las vidas de la población civil de ataques inminentes, es un objetivo principal de las operaciones actuales, pero no puede ser el único, al correr el riesgo de quedarse estancadas en una situación de conflicto interminable sin una solución política que consiga la pacificación del territorio.

6. Las operaciones multidimensionales con mandatos reforzados también constituyen un reto para los *peacekeepers*, que son objeto repetido de ataques armados y ponen en riesgo su seguridad y la de la operación. Por ello, uno de los objetivos últimos del nuevo y unificado Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas es garantizar un entorno más seguro para los contingentes policiales y militares y el personal civil que integran las operaciones de mantenimiento de la paz, junto con la protección de los civiles. Para ello siguen las indicaciones del llamado Informe Dos Santos de diciembre de 2017, que aboga por aplicar una estrategia de dieciocho puntos, estableciendo prioridades a corto, medio y largo plazo. Esta estrategia pretende reforzar la formación y la concienciación de los *peacekeepers* para poder enfrentarse a las situaciones de riesgo sobre el terreno. Además, establece que las operaciones de mantenimiento de la paz deberían mandar un mensaje claro al Estado receptor, para que este persiguiera a los responsables de los ataques contra sus contingentes y, en todo caso, involucrar a los mecanismos de justicia penal internacional, como la Corte Penal Internacional. La Corte ha llegado a considerar dos casos basados en incidentes armados contra operaciones de mantenimiento de la paz, de los cuales uno, el caso contra *Idriss Abu Garda*, fue resuelto

sin cargos. El otro, el caso contra *Abdallah Banda Abakaer Nourain* en base a los ataques armados perpetrados contra la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS), está pendiente de juicio por no haberse cumplido la orden de arresto emitida por la Corte contra el supuesto causante. El segundo encausado, *Saleh Mohammed Jerbo Jamus*, falleció en el transcurso del proceso de admisibilidad. En definitiva, la justicia penal internacional no será el único instrumento disponible para mejorar la seguridad y la protección del personal de las Naciones Unidas, por las limitaciones que ésta presenta para el enjuiciamiento de los responsables, sino que habrán de tenerse en cuenta otros aspectos de tipo tecnológico, logístico y de inteligencia, como se apunta en el informe Dos Santos Cruz.

7. Otro de los retos que se les plantea a las operaciones multidisciplinarias integrales actuales y que tiene un impacto directo sobre los Derechos Humanos y las cuestiones de género es la cuestión de la explotación y el abuso sexuales. Esta es la otra cara del mantenimiento de la paz, ya no tan oculta, en parte por la influencia positiva que ha tenido el desarrollo de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. El tema ha pasado de no ser reconocido por parte de las Naciones Unidas a ser abiertamente tratado por la Organización. Como respuesta, se ha elaborado una política de “tolerancia cero” hacia este tipo de conductas, que incluye una amplia definición de lo que se contempla bajo su denominación, además de medidas disciplinarias concretas. Una de ellas consiste en la expulsión del contingente en el que se hayan identificado casos de explotación y abuso sexuales, como se ha hecho recientemente en la República Centroafricana, de la que se retiraron 600 cascos azules procedentes de la República Democrática del Congo. Pero el problema de fondo se encuentra en que la responsabilidad última en su enjuiciamiento la ostenta el Estado de origen del *peacekeeper*, por los acuerdos de inmunidad establecidos entre su Estado y las Naciones Unidas. Sin embargo, esto no implica que la jurisdicción nacional sea la única posible en estos casos. El Estatuto de Roma reconoce la competencia de la Corte Penal Internacional para enjuiciar los casos de explotación y abusos sexuales cometidos por los *peacekeepers*, ya que la impunidad no es un obstáculo absoluto para que ésta actúe. Pero dicha competencia no convierte a la Corte Penal Internacional en el primer mecanismo jurisdiccional al que recurrir en los casos de explotación y abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz. Hasta la fecha hay pocos ejemplos de condenas por estas conductas, además de que no cuentan con la predisposición favorable de los Estados que

contribuyen con sus contingentes militares o policiales. No obstante, la Corte podría utilizarse cuando la justicia del Estado de origen del personal de mantenimiento de la paz implicado no actúe. En cuanto a los tipos penales reconocidos en el Estatuto de Roma relacionados con la explotación y el abuso sexuales, de momento, la Corte Penal Internacional ha considerado la violación como crimen de guerra en un solo caso en su jurisprudencia y no era relativo a la actuación de *peacekeepers*. Pero esto no impide que la Corte pudiera encontrarse en esta situación. Si esto sucediera, se estaría superando la visión clásica del Derecho Penal Internacional permitiendo que un tribunal internacional actúe en asuntos que podrían ser de competencia de los Estados. Ante las dificultades de que estas conductas lleguen a ser enjuiciadas por la Corte Penal Internacional, también hemos de considerar la posibilidad de que los casos de explotación y abusos sexuales se resuelvan mediante la utilización de otros mecanismos de justicia transicional, como los tribunales híbridos. Un ejemplo de ellos es el de la República Centroafricana, que ha comenzado finalmente su andadura en febrero de 2019. Será preciso realizar un seguimiento de dicho tribunal y analizar si la explotación y los abusos sexuales por parte de los integrantes de una operación de mantenimiento de la paz tendrán cabida en su jurisdicción y, en todo caso, la jurisprudencia que de ellos resulte.

8. Además de hacer frente a estos retos, las operaciones de mantenimiento de la paz han de implementar los mandatos. Estos son la forma operativa en el que el Consejo de Seguridad aborda las respuestas a las diferentes situaciones que constituyen una amenaza para la paz y la seguridad. Desde 1995 hasta la actualidad se puede constatar una evolución clara hacia una integración sostenida en el tiempo de las cuestiones de Derechos Humanos y de género en ellos, siendo estas últimas de incorporación más tardía. En un principio, las operaciones de mantenimiento de la paz incluyen cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos de forma ambigua y sin concretar las actuaciones precisas para que estos puedan cumplirse. Por ello se sitúan consecuentemente en aquellos lugares de la resolución “menos vinculantes” y no en su parte operativa y programática. No obstante, es destacable el relevante papel de las extensiones de los mandatos, que han sido uno de los instrumentos utilizados para convertir a los Derechos Humanos en objetivos claros, una vez puesta en marcha la operación. Esta forma de proceder es un anticipo de lo que les sucedería a las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas

a principios del siglo XXI, donde los Derechos Humanos han ido paulatinamente ocupando un lugar central en los mandatos, como es el caso de las operaciones en Liberia y en Sudán.

9. Si bien los Derechos Humanos se encuentran incorporados en mayor medida en los mandatos las operaciones multidimensionales existentes, no sucede igual con las cuestiones relacionadas con el género y la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Estas se incluyen en los mandatos con menor frecuencia que los Derechos Humanos y se focalizan principalmente en actuaciones relacionadas con la violencia sexual derivada del conflicto. Asimismo, el vínculo entre los Derechos Humanos y los temas de género en los mandatos no ha sido desarrollado de manera estratégica ni operativa. No ha habido un esfuerzo de unificar los aspectos que ambas cuestiones podrían tener en común y las formas en las que el trabajo realizado en el terreno por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz podría confluir. Tanto las labores de monitorización como de redacción de informes sobre los temas de género y de Derechos Humanos suelen ir dirigidos hacia las mismas víctimas, ya que la violencia sexual derivada del conflicto encierra una violación de varios derechos, pudiendo incluso ser considerada un crimen contra la humanidad. Sin embargo, se ha detectado que ambas esferas trabajan de manera diferenciada en distintos componentes de las OMP, lo que se traduce en informaciones no complementarias y también contradictorias o fragmentadas que se plasman a su vez en los informes del SG al Consejo de Seguridad. Es preciso profundizar en los vínculos entre los Derechos Humanos y el género en las sociedades postconflicto, como forma de canalizar injusticias y de inaugurar nuevas prácticas dentro del Estado naciente tras el conflicto.
  
10. El análisis de los mandatos ha ido acompañado de dos estudios de caso que sirven para ilustrar desde un enfoque práctico su evolución en materia de Derechos Humanos y de género. Estos casos nos han permitido aproximarnos a la adaptación de dichos mandatos a las realidades concretas de Kosovo y de Sudán del Sur. En este sentido, un ejemplo de dicha evolución lo encontramos en la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), cuya base legal se encuentra en la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. Esta operación puede ser considerada como pionera de las nuevas operaciones multidimensionales y el mandato la configuró como una Administración territorial en funciones. En él se incluyó la promoción y la protección de los DDHH, aunque no hay ninguna referencia a las cuestiones de género, al

ser una operación que comenzó antes de la Resolución 1325 (2000) que inaugura la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Hoy en día sería difícil que esto ocurriera si se desplegara una operación de la envergadura de la de Kosovo, que llegó a disponer de 40000 efectivos militares. UNMIK y las agencias que la componían procedieron en sus inicios a ejecutar este mandato sin un plan estratégico inicial que incluyera las cuestiones de DDHH y género como un elemento principal de la OMP. El resultado fue que se han ido desarrollando actividades basadas en los diversos mandatos de las organizaciones implicadas -la OSCE, la Unión Europea y la KFOR. En consecuencia, cada uno de los pilares resultantes de UNMIK estructuró de forma propia el trabajo que realiza en materia de DDHH, no incluyendo las cuestiones de género de manera distintiva o singular en sus primeras fases y, en lo que respecta a los DDHH, si bien ha habido una actividad constante, ésta no encuentra un reflejo coherente y estructurado del trabajo realizado. El vínculo entre cuestiones de Derechos Humanos y género no aparece así reflejado en el trabajo de UNMIK, sino que se irá realizando paulatinamente y a la velocidad marcada por cada uno de los pilares.

11. Si en la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) los Derechos Humanos forman parte del mandato operativo, pero no las cuestiones de género, en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) hallamos un ejemplo paradigmático de mandato de una operación multidimensional integrada. Esta operación, la más reciente de este tipo, incorpora objetivos expresos de Derechos Humanos y también relacionados con cuestiones de género en la parte operativa de su mandato. Además de ambas cuestiones -Derechos Humanos y género- hemos hallado en el mandato elementos novedosos y complejos para lograr la implementación de los dos aspectos. Algunos de ellos deberían ser sistematizados en los mandatos de la totalidad de las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque adaptados a las situaciones particulares de cada territorio. Entre ellos destacamos dos objetivos: 1) en materia de género, la obligación de seguimiento de la violencia sexual derivada del conflicto, según la cual el Secretario General debe establecer un sistema de vigilancia por medio de informes, en aplicación de la resolución 1888; 2) la introducción en el mandato de la necesidad de desarrollar iniciativas articuladas de cooperación y la coordinación con los mecanismos de vigilancia de los Derechos Humanos internacionales, regionales y nacionales, colaborando en su trabajo y aportando conocimientos y “saber hacer” (*know how*). De esto se ocupan algunos

de los mecanismos especiales del sistema de protección internacional de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como los relatores especiales. La complementariedad entre estos mecanismos especiales y los componentes de Derechos Humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz contribuiría a dotar de coherencia a las actuaciones de las operaciones, dirigiendo el trabajo en Derechos Humanos y en cuestiones de género hacia resultados efectivos y gradualmente evaluables, lo que no es el caso en la actualidad.

12. Pero no basta con que los Derechos Humanos y las cuestiones de género formen parte de las resoluciones que originan los mandatos de las operaciones multidimensionales de paz. Es preciso hacerlos operativos. Para ello se han diseñado políticas por parte del Departamento de Operaciones de Paz, tanto para los Derechos Humanos como para los temas de género. En materia de género, existe una Estrategia (2014-2018) y una política muy reciente (2018) que se ha realizado sin modificar antes la Estrategia, procedimiento inusual. En esta última se menciona brevemente la promoción y la protección de los Derechos Humanos como uno de los sectores potenciales de transversalización de género. Por otra parte, en el caso de los Derechos Humanos, se dispone de una política del año 2011 que no parece haberse imbuido de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” en absoluto. Sería necesario realizar una evaluación de ambas políticas, para tratar de darles un enfoque coherente de tal forma que pudieran implementarse de forma integrada. Esto favorecería que el contacto con las víctimas se realizara de manera conjunta y unificada, evitando duplicaciones innecesarias en el trabajo, dado que es frecuente que las mujeres víctimas de violaciones de Derechos Humanos sean las mismas que padecen la violencia sexual derivada del conflicto. Una vez más observamos que los Derechos Humanos y las cuestiones de género no han sido concebidos desde una perspectiva conjunta, aunque haya algunos aspectos que se reconozcan mutuamente en ambas políticas. Si bien no existen vínculos formalizados entre ellas, las políticas son susceptibles de ser reformadas para lograrlo, dotando de coherencia las actuaciones a desarrollar en las operaciones.

13. Estas políticas aspiran a ser transversales en el día a día de las operaciones de mantenimiento de la paz y dependen de la formación y capacidad del personal que las integra. Esto implica que los contingentes militar y policial y el personal civil deben recibir una formación que

conozca al menos los fundamentos de los Derechos Humanos del sistema universal y también de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. Si bien este aspecto depende en gran medida de los Estados que participan en las operaciones, las Naciones Unidas también proporcionan esta capacidad, tanto antes del despliegue como posteriormente. Además, para desarrollar la transversalización de las cuestiones de género en las operaciones de mantenimiento de la paz se ha creado la figura de los Asesores en cuestiones de género, los asesores de protección de la mujer y los Puntos Focales de Género en el seno de los contingentes militares. Sin embargo, se ha comprobado que estos puestos tienen dificultades notables para ser cubiertos, especialmente en el caso de los Asesores en cuestiones de género en los contingentes militares. Además, si finalmente estos puestos se crean en el seno de los contingentes militares, es posible que sean unipersonales, con lo que suelen relegar los temas de género, creándose compartimentos estancos que no favorecen al propósito último al que sirven: la transversalización real de los temas de género en el marco del mandato correspondiente. A este hándicap añadimos el hecho de que la formación de estos Asesores depende en gran medida del Estado que envía el contingente militar. Faltan iniciativas que uniformicen las capacidades y las posibles funciones de estas figuras. También se ha comprobado que, con frecuencia, no se ha definido una coordinación sistematizada con las secciones de Derechos Humanos existentes en el terreno. Sin eso, la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” tendrá aún más dificultades para su ejecución real.

14. Del análisis de la doctrina y también del estudio de caso de Kosovo y de Sudán del Sur, se desprende que hay cierta incompreensión hacia la función y el cometido que desarrollan los asesores de género militares. En ocasiones, se pone incluso en cuestión el valor añadido que estos asesores aportan a las tareas encomendadas al contingente militar. Dicha situación es, en parte, una consecuencia de la falta de una formación especializada. Sería conveniente definir y describir de forma clara la estrategia de intervención de los asesores de género, civiles y militares en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Para ello, sería necesario atribuirles la jerarquía precisa en cada caso y definir su ámbito de competencia en base al mandato de cada operación. Hemos constatado que en el ámbito de la OTAN se han dado algunos pasos para hacer operativa la transversalización de las cuestiones de género, mediante políticas, directivas y planes de actuación. Pero esto sólo resulta relevante

para los Estados miembros de esta organización, cuando la realidad es que la mayor parte de los contingentes armados de las operaciones en curso no proceden de Estados de la OTAN, sino de Estados asiáticos y africanos. Sería conveniente desarrollar el trabajo conjunto de los asesores de género militares y civiles, tratando de que en cada operación de mantenimiento de la paz se pudiera identificar los objetivos y resultados a alcanzar, dentro del ámbito del mandato.

15. Con todo, no sólo se precisa el personal adecuado para lograr una integración efectiva de los Derechos Humanos y las cuestiones de género, sino que tanto la Estrategia de género (2014-2018) y la política de género en las operaciones de mantenimiento de la paz (2018) junto con la política de Derechos Humanos (2011) que hemos mencionado anteriormente encuentren un reflejo real en los planes de actuación en ambos campos. Ya hemos observado que los mandatos de las operaciones padecen de falta de concreción en los objetivos y resultados en relación con los Derechos Humanos y las cuestiones de género. Esto dificulta que puedan ser “operativos” con la rapidez que sería deseada. Además, ambas cuestiones suelen depender de un plan de desarrollo que se elabora una vez se encuentra desplegada la operación. Estos planes no son accesibles para el público, con lo que se desconoce su contenido en detalle. Por ello, el trabajo que realizan las operaciones de mantenimiento de la paz en materia de Derechos Humanos o de género sólo puede ser analizado a partir de los informes del SG al Consejo de Seguridad con la periodicidad acordada en el mandato, así como de aquellos otros elaborados por la propia operación sobre estas temáticas. Los informes del Secretario General reflejan de manera contradictoria y poco consistente el trabajo en Derechos Humanos. En lo que respecta al género, se ha avanzado principalmente en la presente década, al dedicar un apartado de sus informes de forma específica a la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”, pero no de forma sistemática y, por descontado, sin relacionarlo con los Derechos Humanos.

16. Por todas las razones antes apuntadas y en aras de una mayor efectividad, sería necesario que los planes que cada operación desarrolle para ejecutar el contenido del mandato en materia de Derechos Humanos y en cuestiones de género contengan indicadores de medición, de evaluación y seguimiento de las tareas a realizar en materia de los Derechos Humanos y de integración de cuestiones de género, además de establecer prioridades y posibles resultados.



La Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” realizó una tabla de indicadores con dicha finalidad, pero ésta no se encuentra presente en ningún momento en los informes del Secretario General sobre las operaciones. Tampoco se incluye como un documento de trabajo en los informes del Secretario General relacionados con la violencia sexual derivada del conflicto o con la protección de los civiles. En lo que respecta a los Derechos Humanos, no se ha realizado ni siquiera este intento o, si se ha hecho, no es de dominio público.

17. Esta ausencia de prioridades y de resultados concretos en materia de Derechos Humanos y en cuestiones de género en el marco de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad” ha sido apreciada en el caso de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). UNMIK se enfocó hacia los objetivos principales de su mandato que consistían por un lado en estabilizar la Administración provisional dirigida por el Representante Especial del Secretario General, con capacidad para poder aprobar legislación mientras se iban creando las llamadas “instituciones provisionales de autogobierno”. Y, por otro, en lograr la estabilización militar y policial del territorio mediante las Fuerzas de Kosovo (KFOR). Los Derechos Humanos fueron monitorizados en varios ámbitos y se trató, en la medida de lo posible, de proteger los derechos de las minorías serbia, ashkali, roma y egipcia, pero no con el ímpetu necesario en los años en los que UNMIK controlaba de forma efectiva la Administración del territorio. No existía un plan más allá que el de protegerlos en la medida de lo posible y monitorizar las violaciones de Derechos Humanos que pudieran constatarse, principalmente por la OSCE. Por otro lado, la libertad de circulación y la libertad de culto se realizan con dificultades y bajo la protección de la KFOR, el contingente de la OTAN que aún mantiene efectivos. La escasa integración real de las minorías en Kosovo cuestiona la implementación real del mandato de protección y promoción de los DDHH por parte de UNMIK. Se puede afirmar que ha servido para “contener” a los elementos más radicales, pero no para garantizar el disfrute pleno y efectivo de los Derechos Humanos a las poblaciones minoritarias, principalmente a la minoría serbia.

18. Algo parecido se puede concluir en relación con las cuestiones relacionadas con el género. En principio, éstas no formaban parte del mandato, lo que dificultaba su aplicación y desarrollo operativos. Es preciso tener en cuenta que antes de la intervención armada de la OTAN, se había desplegado en Kosovo una operación regional dirigida por la OSCE, responsable de

monitorizar la situación de los Derechos Humanos en el terreno. Una vez terminada, la OSCE hizo públicos sus informes al respecto, en los que constaban evidencias de la magnitud de la violencia sexual derivada del conflicto. Sin embargo, este enfoque inclusivo de las cuestiones de género se abandonó en los primeros años de UNMIK, lo que impidió profundizar en ello. Si el mandato hubiera recogido esta problemática basándose en los informes de la OSCE existentes al respecto, se habría podido al menos tratar de desarrollar a nivel operativo. A medida que la operación se iba afianzando, UNMIK fue implicándose en las cuestiones de género, junto con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y ONU Mujeres. Aun así, seguimos considerando que la transversalización de las cuestiones de género no sucedió a una escala necesaria ni acorde con las expectativas de la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”. A día de hoy, con un Kosovo declarado independiente, sin un estatus jurídico claro y una operación de mantenimiento de la paz con las competencias muy menguadas, sólo queda esperar que este trabajo sea realizado por las propias instituciones kosovares e impulsado por su sociedad civil.

19. En Sudán del Sur el mandato es un máximo exponente de la definición de las nuevas operaciones multidimensionales integradas de paz, al incluir numerosos objetivos con más de cien tareas atribuidas. El mandato contiene ciertas prioridades, pero son tantos los frentes abiertos, que resulta complejo abordar siquiera éstas. El trabajo en Derechos Humanos y en cuestiones de género analizado desde el año 2014 hasta finales de 2018 pone de relieve que se han documentado violaciones de los DDHH, se ha realizado un seguimiento de lo que sucede en los campos de protección habilitados a tal efecto y se ha trabajado junto con los asesores de género desplegados por los contingentes militares. Sin embargo, teniendo en cuenta la amplitud del mandato, estas acciones no dejan de ser una gota en el océano. La protección de los civiles precisa de más de la mitad de los efectivos, con lo que el resto de las actuaciones previstas en el mandato no disponen de los medios necesarios para ser realizadas. Además, para añadir más complejidad a la situación, la impunidad no ha logrado ser atajada, por las dificultades en hacer funcionar un sistema judicial con garantías en un Estado en el que aún no se ha logrado ni la pacificación del territorio ni la estabilidad política. Con ello concluimos que incluir las cuestiones de Derechos Humanos y de género en los mandatos y priorizarlas

tampoco basta para lograr su cumplimiento, si la situación en el terreno exige reaccionar a objetivos más urgentes, como el de proteger el Derecho Humano básico, el derecho a la vida.

20. UNMIK y UNMISS han obtenido notables logros en los territorios en los que se han desplegado. Pero en materia de Derechos Humanos y de género sus éxitos son relativos y es preciso evaluarlos en sus contextos políticos respectivos. En el caso de Kosovo, UNMIK facilitó el desarrollo de las instituciones provisionales de autogobierno, las cuales se autoproclamaron como un Estado independiente, a pesar de que esta posibilidad no hubiera sido prevista en la Resolución 1244 (2000) del Consejo de Seguridad. Consecuentemente, de esta autoproclamada independencia, validada por el Tribunal Internacional de Justicia contra la opinión de una parte de la doctrina y de algunos Estados, ha resultado favorecida la mayoría de la población albanokosovar, pero no las minorías, especialmente la serbia. A pesar de que esta minoría tenga representación política, aún sus Derechos Humanos no están garantizados. Y en el caso de Sudán del Sur, UNMISS, ejemplo de la evolución positiva en relación con la introducción de componentes de Derechos Humanos y de género relevantes y operativos en su trabajo, no es capaz de lograr la estabilización del nuevo Estado. La causa de ello reside principalmente en la situación de conflicto armado interno que ha ido minando todas las iniciativas por lograr la paz en el territorio. La última de ellas, el Acuerdo de Paz de 2018, no ha logrado el cese de los combates en algunas zonas del país y parece de difícil implementación, al no haber incluido en ella a todos los grupos armados en conflicto. Además, dicho Acuerdo no prevé un mecanismo de monitorización externa y UNMISS tampoco está implicado en ello. Desplegar una OMP como UNMISS en estos contextos no garantiza que puedan llegar a cumplirse los objetivos fijados, aunque se parta de mandatos exhaustivos y *quasi* perfectos desde el punto de vista de los Derechos Humanos y del género.

21. Todo ello nos conduce a la última conclusión de este trabajo en la cual queremos poner de relieve que las operaciones de mantenimiento de la paz actuales se despliegan en contextos muy complejos donde aún existen conflictos armados y los *peacekeepers* se convierten en objetivo por parte de grupos armados. Esta complejidad de escenarios ha convertido a la protección de los civiles en uno de los objetivos principales de los mandatos de las operaciones

multidimensionales desplegadas bajo el Capítulo VII de la Carta, lo que ha conducido a reforzar los medios de respuesta de estas operaciones y a permitir, cuando sea necesario, el uso de la fuerza. Parecería que en este teatro de operaciones poco tienen que aportar los Derechos Humanos y las cuestiones de género a la resolución de estos conflictos. Pero nuestra conclusión es la contraria. Sin tener en cuenta ambos aspectos, las operaciones de mantenimiento de la paz se debilitan y pierden su propósito principal: traer la paz a territorios arrasados por la guerra. La forma de incluir estas cuestiones ha de ser transversal, empezando con las iniciativas políticas que preconizan la nueva iniciativa del Secretario General denominada *Action for Peacekeeping*. Según ésta, las operaciones de paz han de procurar aportar soluciones políticas e intervenir ante las partes para lograrlo. En esos procesos, han de estar siempre presentes las cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos y con el género, auspiciando una mayor representación y participación de las mujeres en las negociaciones. Asimismo, será necesario matizar y reconsiderar los objetivos últimos de una operación de mantenimiento de la paz y lo que ésta precisa para poder lograr la cesación de las hostilidades, colocando a los Derechos Humanos y a las cuestiones de género claramente en los mandatos, de una forma definida y coordinada. Hay instrumentos jurídicos, estratégicos y políticos que han sido diseñados a tal efecto. Las Naciones Unidas han de seguir perfeccionándolos para poder llevarlos a la práctica y hacerlos realidad, tratando de hacer comprender a los Estados miembros que ésta es también su responsabilidad.

## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

### 1. MONOGRAFÍAS Y OBRAS GENERALES

### 2. OBRAS COLECTIVAS Y ARTÍCULOS

### 3. DOCUMENTACIÓN Y JURISPRUDENCIA

#### 3.1.Documentación de las Naciones Unidas

##### 3.1.1. Documentos de la Asamblea General

##### 3.1.2. Documentos del Consejo de Seguridad

- a) Resoluciones del Consejo de Seguridad
- b) Otros documentos del Consejo de Seguridad

##### 3.1.3. Documentos del Secretario General

##### 3.1.4. Documentos de otros organismos de Naciones Unidas

#### 3.2. Documentación de otros organismos internacionales

##### 3.2.1. Organización para la Seguridad y Cooperación Europea

##### 3.2.2. Otras organizaciones

#### 3.3.Otra documentación

##### 3.3.1. Normativa

- a) Normativa general
- b) Normativa de UNMIK

#### 3.4.Jurisprudencia

### 4. PÁGINAS WEB

## BIBLIOGRAFÍA

---

### 1. MONOGRAFÍAS Y OBRAS GENERALES

ADELMAN, H., and BARKAN, E., *No Return, No Refuge: Rites and Rights in Minority Repatriation*, Columbia University Press, New York, July 2011, 360 pp.

ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARIA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2012, 651 pp.

BACEVICH, A. J. and COHEN, E. A. (Eds), *War over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, Columbia University Press, New York, 2001, 256 pp.

BALDWIN, C., *Minority Rights in Kosovo under International Rule*, Minority Group International (Ed.), 2006, 40 pp.

BELLAMY, A., J. and WILLIAMS, P., *Understanding Peacekeeping*, Second Edition, Polity, 2016, 376 pp.

BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, 391 pp.

BEURTMAN, K., *Human Rights in Kosovo*, Hum Rights Rev, 2008.

BIGIO J. and VOGELSTEIN R., *Countering Sexual Violence in Conflict*, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action Women and Foreign Policy, September 2017, 48 pp.

BRIGGS, C. with contributions from MONAGHAN, L., *Protection of Civilians Sites. Lessons from South Sudan For Future Operations*, Norwegian Refugee Council, May 2017, 116 pp.

BYRNES A.&FREEMAN MA., *The impact of the CEDAW Convention: Paths to Equality. A study for the World Bank*, World Bank, 2011, 62 pp.

CANO LINARES, M. A., *Orígenes y fundamentos prácticos del mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas las posiciones durante el período de la Guerra Fría*, Dykinson, 2010, 176 pp.

COOMARASWAMY, R., *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: a Global Study on the Implementation of UNSC Resolution 1325*, UN Women, 2015, 418 pp.

DE CONIG, C&PETER, M. y otros autores, *United Nations Peace Operations in a changing global order*, Palgrave Mc Millan, 2019, 36 pp.

DESCHAMPS, M., JALLOW, H. B., SOOKA, Y., *Taking action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, December 2015, 170 pp.

DÍEZ DE VELASCO M., ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Coord.), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Biblioteca Universitaria de Editorial Tecnos, 18ª Edición, 2013, 1206 pp.

DINMORE, G., “Last days of terror”, *Maclean's*, Toronto Vol. 111, Iss. 41, Oct 12, 1998.

DOS SANTOS CRUZ C.A., *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, 19 December 2017, 43 pp.

DWAN, R., *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Research Report No. 16, Oxford University Press, 2002, 144 pp.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Dir.), PASTOR PALOMAR, A. (Coord.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, Colección Escuela Diplomática, vols. I y II, N.º 15 y 16, Madrid, 2009, 502 pp.

GIL-ROBLES, A., Alto Comisionado de los DDHH del Consejo de Europa, *Kosovo: The Human Rights situation and the fate of persons displaced from their homes*, CommDH (2002)1, 16 de octubre de 2002, 59 pp.

G. O'NEILL, W., *Kosovo, an unfinished peace*. International Peace Academy Occasional Paper Series, 2002, 157 pp.

HARLAND, D., *The Lost Art of Peacemaking*, Centre for Humanitarian Dialogue, Oslo Forum, Background Paper, 2018, 10 pp.

HOLT, V.& TAYLOR, G., Ta, *Protecting Civilians in the context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. United Nations, 2009, 120 pp.

HULL, C., *Integrated Missions-A Liberia case-study*, Suecia, FOI, agosto 2008, 77 pp.

HUTCHINSON, S., *A guide to the Nuer of Jonglei state*, University of Wisconsin-Madison, 1999, 36 pp.

INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Oxford University Press, New York, Oxford, 19/10/2000, 193 pp.

KEEN, D. *Complex Emergencies*, Polity, January 2009, 296 pp.

KOKO, J. L., & ESSIS, ESSOH J. M. C., *Determinants of success in UN peacekeeping operations*. Lanham, University Press of America, 2012, 114 pp.

MACQUEEN, N., *Peacekeeping and the International System*, Routledge, London, 2006, 304 pp.

MANGAS MARTÍN, A., *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*, Ediciones Universidad de Salamanca, Colección Estudios Jurídicos, Salamanca, 1999, 192 pp.

MÉNDEZ SILVA, R., *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los casos de Afganistán e Irak*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 276 pp.

MULCHINOK, N., *NATO and the Western Balkans: From Neutral Spectator to Proactive Peacemaker*, Palgrave&McMillan, 2017, 203 pp.

OBERLEITNER, G., *Human Rights in Armed Conflict: Law, Practice, Policy*, Cambridge University Press, 2015, 431 pp.

O'FLAHERTY, M. (Ed.), *Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, Ashgate Publishing Limited, 2007, 467 pp.

PEACEKEEPING AND STABILITY OPERATIONS INSTITUTE (PKSOI), *Overview of the United Nations' Organization for Peace Operations*, 20 March 2018, 19 pp.

PEREZ GONZÁLEZ, M., CONDE PÉREZ, E. (y otros), *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, junio 2012, 366 pp.

PERRITT, H., *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency*, University of Illinois Press, 2000, 264 pp.

RAMCHARAN, B. (Ed.), "Protection in the field: human rights perspectives", en *Human Rights Protection in the Field*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2006, 419 pp.



RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO J.L., LÓPEZ SÁNCHEZ J., PÉREZ GONZÁLEZ M. (Dir.), *Derecho Internacional Humanitario*, 3ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, 1312 pp.

SEGURA SERRANO, A., “*El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*”, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007, 253 pp.

SIMIC, O., *Regulation of sexual conduct in peacekeeping operations*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2012, 210 pp.

SPEROTTO, F., *The International Security Presence in Kosovo and the Protection of Human Rights*, Working Papers, 24 mayo 2008, 12 pp.

TEITEL, R. G., *Humanity's Law*, New York, Oxford University Press, 2011, 304 pp.

TOMÁS MORALES, S. D. (Coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario*, Dykinson, Madrid, 2009, 278 pp.

TOMÁS MORALES, S. D., *La Mujer y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Dykinson, Madrid, 2010, 190 pp.

TOMÁS MORALES, S. D. (Dir.), *Formación y adiestramiento sensible al género del personal cívico-militar y el empoderamiento de la mujer: reflexiones en torno a las operaciones de paz en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2013, 278 pp.

TOMÁS MORALES, S. D. (Coord.), AMICH ELÍAS, C. LÓPEZ JIMÉNEZ J. A. y MARTÍNEZ ALCANIZ, A., *Zonas protegidas y operaciones de mantenimiento de la paz: lecciones identificadas y lecciones aprendidas en conmemoración del 20º aniversario de la masacre de Srebrenica*, Dykinson, Madrid, 2016, 292 pp.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (ESPAÑA), INSTITUTO UNIVERSITARIO "GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO" (IUGM), *La OTAN en su cincuenta aniversario: evolución y nuevas funciones; el futuro de la OSCE; el conflicto de Kosovo*, vol. 1-2000.

VACAS FERNÁNDEZ, F., *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005, 328 pp.

VAÑÓ VICEDO, R. *La intervención posconflicto en el Derecho Internacional: una auditoría de género*, tesis dirigida por RAMON CHORNET, C., y presentada en la Universidad de Valencia en 2013.

VILLÁN DURÁN, C y FALEH PÉREZ, C., *El sistema universal de protección de los Derechos Humanos: su aplicación en España*, Tecnos, Madrid, 2017, 305 pp.

## 2. OBRAS COLECTIVAS Y ARTÍCULOS

ABAD CASTELOS, M., “Las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en la construcción de la paz ¿hay perspectivas esperanzadoras en el horizonte?”, en AZNAR, M. J., (Coord.); CARDONA LLORENS, J.; PUEYO LOSA, J.A.; RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.; SOBRINO HEREDIA, J.M.; PÉREZ GÓMEZ, M. (Eds.), *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*. Vol. 1, 2012 (Tomo I), pp. 29-60.

ABRIL STOFFELS, R., “Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad: objetivos, logros y desafíos para las operaciones de paz”, en AZNAR, M. J., (Coord.); CARDONA LLORENS, J.; PUEYO LOSA, J.A.; RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.; SOBRINO HEREDIA, J.M.; PÉREZ GÓMEZ, M. (Eds.), *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*. Vol. 1, 2012 (Tomo I), pp. 61-100.

ABRIL STOFFELS, R., “Transversal Analysis on the integration of the Gender component”, en COSTAS TRASCASAS, M. (Coord. and Editor), *Mainstreaming Human Rights in EU CSDP Missions: a transversal analysis*, Low Cost Books, 2012, pp. 517-543.

ABRIL STOFFELS, R., “El papel del/de la asesor/asesora de género en las misiones de paz en las que intervienen fuerzas armadas” en GRIGNON, J. (Dir.), *Hommage á Jean Pictet par le Concours de Droit International Hummanitaire Jean Pictet*, éditions Yvon Blais, Québec, 2016.

ADMS, A., “The Legacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda and Their Contribution to the Crime of Rape”, *European Journal of International Law*, Volume 29, Issue 3, August 2018, pp. 749–769.

ALLEN, S. H., and YUEN A.T., “The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions”, *International Studies Quarterly*, vol. 58/no. 3, 2014, pp. 621-632.

ALSTON, P., “Neither Fish nor Fowl: The creation of the HCHR”, *EJIL*, 1997, pp. 321-335.

AMVANE, G., “Intervention pursuant to article 4(h) of the Constitutive Act of the African Union without United Nations Security Council authorization”, *African Human Rights Law Journal*, 2015, pp. 282-298.

ARSANJANI, M.H., “Convención Sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado”, *United Nations Audiovisual Library of International Law*, Introductory Note, <http://legal.un.org/avl/ha/csunap/csunap.html>.

AUST, H. P., "The UN Human Rights Due Diligence Policy: An Effective Mechanism against Complicity of Peacekeeping Forces?", *Journal of Conflict and Security Law* 20.1, 2015, pp. 61-62.

BARROW, A., “UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: constructing gender in armed conflict and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, No. 877, 2010, pp. 148-222.

BELLAMY, A. J. and HUNT C., “Benefits of paring down peacekeeping mandates also come with risks”, 15 March 2019, *The Global Observatory*.

BELLAMY A.J. and WILLIAMS, P. D., “The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* Vol. 87, No.4, July 2011, pp. 825-850.

BERDAL, M. y UCKO, D. H., “The use of force in UN Peacekeeping Operations”, *The RUSI Journal*, n.160,1, pp. 6-12.

BERNABEU ESTEBAN, I., “La Administración Internacional de NNUU en Kosovo: construcción institucional versus retorno de los refugiados y desplazados”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cedrol*, N. 45/46, Valencia, 2003/2004.

BYRNES A.&FREEMAN MA., *The impact of the CEDAW Convention: Paths to Equality. A study for the World Bank*, World Bank, 2011, 62 pp.

BUCHANAN, E., “UN Peacekeeping: Allegations of Sexual Exploitation and Abuse—A 20 Year History of Shame”, *International Business Times*, Mar. 7, 2016.

BUERGENTAL, T., *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 4, oct., 2006, pp. 783-807.

BURGER, J.A.: "International humanitarian law and the Kosovo crisis: Lessons learned or to be learned", *IRRC-RICR* cit., 2002, pp. 129-145.

CAPELLA SOLER, R., "Los Derechos Humanos, ¿un obstáculo para la paz en el Sáhara Occidental?", *Real Instituto Elcano*, ARI 47/2011, 08/03/2011.

CARRASCO, C.M., "Problemas actuales sobre la guerra y la paz en el orden internacional contemporáneo/Current Problems on War and Peace in the Contemporary International Order", *Araucaria*, vol. 16, no. 32, 2014, 199 pp.

CARRILLO SALCEDO, J.A., "Guerra, paz y orden internacional en la Pacem in Terris", *Revista de Fomento Social*, N.º. 272, 2013.

CASANOVAS Y LA ROSA, O., "El principio de la prohibición del uso de la fuerza", en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 18 edición, Madrid, 2013, pp. 1067-1092.

CHARLESWORTH, H. and CHINKIN, C., "An Alien's Review of Women and Armed Conflict" Scholarship of Emeritus Professor Judith Gardham, STEPHENS, D. and BABIE, P. (Eds.), *RegNet Research Paper*, Adelaide University Press, N.º 73, 2015, pp. 171-194.

CHOWDHURY FINK, N., BARAKAT, R. and SHETRET, L. "The Roles of Women in Terrorism, Conflict, and Violent Extremism: Lessons for the United Nations and International Actors," *Center on Global Counterterrorism Cooperation*, April 2013, 18 pp.

COHN, C., KINSELLA H. and GIBBINS, "Women, Peace and Security", *International Feminist Journal of Politics*, 130, 2004, pp.130-140.

CURRAN, D., WOODHOUSE, T., "Cosmopolitan Peacekeeping and Peacebuilding in Sierra Leone: What Can Africa Contribute?", *International Affairs* N.º 83, 6, 2007, pp. 1055-1070.

DE CONING, C., "Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations", *Contemporary Security Policy*, N.º 38, 1, 2017, pp. 145-160.

DEEN, T., "UN Cracks Down on Peacekeeping Troops over Human Rights Abuses", 13 April 2018, <http://www.ipsnews.net/2018/04/un-cracks-peacekeeping-troops-human-rights-abuses/>.

DEEN-RACSMANY, S., “The Amended UN Model Memorandum of Understanding: A New Incentive for States to Discipline and Prosecute Military Members of National Peacekeeping Contingents?”, *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 16, Issue 2, July 2011, pp. 321–355.

DESAI, S., and PERRY, M. J., “Tracking Gender-Based Human Rights Violations in Postwar Kosovo, 1999-2003”, *American Journal of Public Health*, 94(8), 2004 August, pp. 1304–1307.

DINMORE, G., “Last days of terror”, *Maclean's*, Toronto Vol. 111, Iss. 41, Oct 12, 1998. <https://archive.macleans.ca/article/1998/10/12/last-days-of-terror#!&pid=32>.

DOYLE, M. W., and SAMBANIS, N., “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis”, *American Political Science Review*, n. 94(4), 2000, 60 pp.

DUBEY, A., “Domestic Institutions and the Duration of Civil War Settlements”. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, March 24-27, 2002.

DU PLESSIS, M. AND PETE S., “Who guards the guards? The International Criminal Court and Serious Crimes Committed by Peacekeepers in Africa”, *African Security Review*, 13(4), 2004, pp. 6-15.

EAST TIMOR INSTITUTE FOR RECONSTRUCTION MONITORING AND ANALYSIS, “Commentary: International Security Forces and Sexual Misconduct”, *The La'oHamutuk Bulletin* (online), August 2001 <http://www.laohamutuk.org/Bulletin/2001/Aug/bulletinv2n5.html>.

EGOROV, S.A.: "The Kosovo crisis and the law of armed conflicts", *IRRC-RICR* cit., pp. 183-192.

ESCOBAR FERNÁNDEZ, C., “Paz y Derechos Humanos: una nueva dimensión de las operaciones de mantenimiento de la paz”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1997, pp. 47-102.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Corte Penal Internacional y Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, en LÓPEZ SÁNCHEZ, J., RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L., (Coords.), *La protección de la dignidad de la persona y el principio de humanidad en el siglo XXI. Estudios de Derecho Internacional humanitario, Derechos Humanos y función policial in memoriam Gonzalo Jar Couselo*, Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia, 2012, pp. 172-186.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La promoción y la protección de los Derechos Humanos”, en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 18 edición, Madrid, 2013, pp. 697-722.

ESCOBAR FERNÁNDEZ, C., “La protección internacional de los Derechos Humanos” en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 18 edición, Madrid, 2013, pp. 663-694.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general”, *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 63, N.º 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: La Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo), pp. 11-27.

FINNEMORE, M. and SIKKINK K., “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, N.º. 4., 1998, pp. 887-917.

FOKA TAFFO, F., “Analysis of Jean-Pierre Bemba’s Acquittal by the International Criminal Court”, *Conflict Trends*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, 2018/3. <https://www.accord.org.za/conflict-trends/analysis-of-jean-pierre-bembas-acquittal-by-the-international-criminal-court/>,

FOLEY, C., “The Human Rights Obligations of UN Peacekeepers”, *Global Responsibility to Protect*, Volume 8, Issue, 4, October 2016, pp. 431-450.

FORSYTHE P.D., “The UN Security Council and Human Rights: Promising Developments, Persistent Problems”, *Journal of Human Rights*, n.13, 2014, pp.121–145.

FORT, E., “Municipalities or enclaves? How to describe Serbian majority areas in Kosovo”, The London Schools of Economics and Political Science, *EUROPP, European Politics and Policy*, April 13, 2018.

FORTNA, V., “Does peacekeeping keep peace? International intervention and the duration of peace after civil war”, *International Studies Quarterly*, Vol. 48, N. 2, Jun 2004, pp. 269-292.

FRANCK TM., “When, if ever, may states deploy military force without prior Security Council authorization?”, *Journal of Law & Policy*, Vol. 5-51, 2001, pp. 51-70.

FREEDMAN, R., “Unaccountable: A New Approach to Peacekeepers and Sexual Abuse”, *European Journal of International Law*, Volume 29, Issue 3, August 2018, pp. 961–985.

GASHI, B., MOLNAR, D., “The role of NATO in the demilitarization of Kosovo Liberation Army and in the establishment of Kosovo Protection Corps and Kosovo Security Force”, *Iliria International Review*, 2012/2, Germany and Iliria College, Pristina, Kosovo, pp. 47-65.

GASSAMA, M. Y., *Opportunity and Sex Offending by International Peacekeepers in the Central African Republic*, PhD Dissertation, ProQuest Dissertations Publishing, Walden University, 2018, 140 pp.

GERCHICOFF, B, 'Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine', *Strategic Analysis*, vol. 37, N. ° 6, 2013, pp. 729-741.

GÓMEZ CAMACHO, J. J., “Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.110, mayo-agosto de 2017, pp. 61-77.

GOWAN, R., “Minimum order. The role of the Security Council in an era of major power competition”, United Nations University, Centre for Policy Research, December 3, 2018, 19 pp.

GOWAN, R., “A decade after failing to stop massacres in Sri Lanka, what has the U.N. learned?”, *World Politics Review*, 19 March 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27664/a-decade-after-failing-to-stop-massacres-in-sri-lanka-what-has-the-u-n-learned>

GRADY, K., “Sex, statistics, peacekeepers and power: UN Data on Sexual Exploitation and Abuse and the quest for Legal Reform”, *Modern Law Review* 79, 6, 2016, pp. 935-941.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, Número 16, pp. 93-132.

HARTZELL, C., HODDIE, M and ROTHCHILD, D., “Stabilizing the Peace After Civil War”, *International Organization*, N. ° 55(1), 2001, pp. 183-208.

HAXHIAJ, S., “Has the UN’s Kosovo Mission Become Obsolete?”, *Balkan Transitional Justice*, December 2018. <https://balkaninsight.com/2018/12/18/has-the-un-s-kosovo-mission-become-obsolete-12-17-2018/>.

HIGATE, P. H., “Gender and Peacekeeping Case Studies: The Democratic Republic of the Congo and Sierra Leone”, *Gender and Peacekeeping*, Institute for Security Studies, Monograph Series, Pretoria, 2004, 91 pp.

HILL-CAWTHORNE, L., “Rights under International Humanitarian Law”, *European Journal of International Law*, 2017, 28, 4, pp. 1187-1215.

HOWARD, L., ANJALI KAUSHLESH, D., “The use of force in peacekeeping”, *International Organization*, Cambridge, vol 72, iss. 1. (winter 2018), pp. 71-103.

HULTMAN, L., “UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation?” *Journal of Peace Research*, 50 (1), 2012, pp. 59-73.

HUNT, C. T., “All necessary means to what ends? The unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations”, *International Peacekeeping*, 24/1, 2017, pp.108-131.

IGLESIAS VELASCO, A., “La souhaitable inclusion des opérations de paix dans la charte des Nations Unies”, *Paix et Securite Internationales*, n.3, 2015, 20 pp.

ISTREFI, R., “International security presence in Kosovo and its human rights implications”, *Croatian International Relations Review*, 23(80), 2017, pp. 131-154.

JAIN, N., “A separate law for peacekeepers: The clash between the Security Council and the International Criminal Court”, *European Journal of International Law*, Volume 16, Issue 2, April 2005, pp. 239–254.

JOIREMAN F. S., “Ethnic violence, local security and return, migration: enclave communities in Kosovo”, International Organization for Migration, *International Migration*, Vol. 55 (5), 2017, 14 pp.

KANETAKE, M., “Whose Zero Tolerance Counts? Reassessing a Zero Tolerance Policy Against Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers”, *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp. 200-214.

KARLSRUD, J., “Are UN Peacekeeping Missions Moving Toward “Chapter Seven and a Half” Operations?”, *Global Observatory*, 12 February 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/02/peacekeeping-chapter-seven-half/>

KERCHNER, C., “From Cold War to a system of peacekeeping operations: The discussions on Peacekeeping Operations in the UN from during the 80s up to 1992, *Journal of Contemporary History*, 47(3), 2012, pp. 611-637.

KORENICA, F. y DOLI, D., “Taking care of Strasbourg: the status of the European Convention on Human Rights and the Case-Law of the European Court of Human Rights in Kosovo’s domestic legal system”, *Liverpool Law Rev*, N. ° 32, 2011, pp. 209-223.

KOVÁCS, P., "Intervention armée des forces de l'OTAN au Kosovo", *International Review of the Red Cross-Révue Internationale de la Croix Rouge*, 82, n° 837, marzo 2000, pp. 103-128.



KREFT, A., “The gender mainstreaming gap: Security Council resolution 1325 and UN peacekeeping mandates”, *International Peacekeeping*, 24, 1, 2017, pp. 132-158.

KRILL, F., “La protección a la mujer en el Derecho Internacional humanitario” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 72, 1985, 378 pp.

LABUDA, P., “Open for Business’: The Special Criminal Court Launches Investigations in the Central African Republic”, *EJIL TALK, Blog of the European Journal of International Law*, February 8, 2019.

LAMA, A., “Rule of Law in North Mitrovica and UNMIK’s Failure to Dismantle the Serbian Parallel Structures”, *European Journal of Economics, Law and Social Sciences*, vol 3, n 1, January 2019, pp. 302-322.

LANDGREN, K., “Nailing down the primacy of politics in UN peacekeeping: an insider perspective”, in *IPI Global Observatory*, August 16, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/08/nailing-down-primacy-of-politics-un-peacekeeping-an-insider-perspective/>

LADLEY, A., “Peacekeeper abuse, immunity and impunity: the need for effective criminal and civil accountability on international peace operations”, *Journal of International Political Theory*, Volume 1, issue 1, April 1, 2005, pp. 81-90.

LEMAY-HÉBERT, N., “State-building from the outside-in: UNMIK and its paradox”, *Journal of Public and International Affairs*, January 2012, 22 pp.

LILLY, D., “Protection of Civilians sites: a new type of displacement settlement?”, in *Humanitarian Exchange*, by Humanitarian Practice Network, number 62, September 2014.

LINDSEY, C., “Las Mujeres y la Guerra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N. 839, pp. 561-580.

LUEDKE A.E., FAYE LOGAN, H., “That thing of human rights’: discourse, emergency assistance, and sexual violence in South Sudan’s current civil war”, *Disasters*, Volume 42, Issue S1, *Special Issue: Gender, sexuality, and violence in humanitarian crises*, January 2018, pp. S99-S118.

LUPI, N., “Report by the Enquiry Commission on the Behavior of Italian Peacekeeping troops in Somalia”, *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, 375 pp.

MALLEY, R.& BOXWELL, A., “There’s Still Hope for South Sudan”, *The Atlantic*, 15 May 2019.

<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/05/theres-still-hope-for-south-sudans-peace-agreement/589492/>

MANGAS MARTÍN, A., “Derechos Humanos y derecho humanitario bélico en el marco de los conflictos armados internos”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1989, Universidad del País Vasco, 1990, pp. 47-83.

MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A., “Los mandatos de mantenimiento de la paz y la protección de los derechos fundamentales en el siglo XXI”, *Dikaion*, n.17, Chia, Colombia, 2008, pp. 245-264.

MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A., “The Role of the European Union and Other International Organizations in the Process of the Regionalization of the Peacekeeping Operations”, *Challenges of the Knowledge Society*, n.4 (1), 2014, pp. 764-777.

MANSSON, K., “Integration of Human Rights in Peace Operations: is there an ideal model?” *International Peacekeeping*, 13 (Issue 4), 2006, pp. 547-563.

MARC, G., GILLES, M., GUILLAUME, E., “Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo”, *Annuaire français de droit international*, volume 45, 1999, pp. 308-334.

MARNIKA, M., “Regional Peacekeeping: The case for complementary efforts”, *Peacekeeping and International Relations*, 25(3), 9, 1996, pp. 9-11.

MARTIN, S., “Must Boys be Boys? Ending Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Missions”, *Refugee International*, 2005, 44 pp.

MARTÍN, M. y LIROLA, I., *Los crímenes de naturaleza sexual en el Derecho Internacional Humanitario*, Informe 8/2013, Institut Català Internacional per la Pau, 106 pp.

MATHIAS, S., "Un Peacekeeping Today: Legal Challenges and Uncertainties", *Melbourne Journal of International Law* 18, n. 2, 12, 2017, pp 138-153.

MÉGRET, F., “Between R2P and the ICC: "Robust peacekeeping" and the quest for civilian protection”, *Criminal Law Forum* 26, (1), 2015, pp. 101-151.

MURDIE, A. and DAVID, R.; “Problematic Potential: The Human Rights Consequences of Peacekeeping Interventions in Civil Wars”. *Human Rights Quarterly* 32 (1), 2010, pp. 49-72.

MURPHY, R., “The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians”, *Journal of Conflict and Security Law*, n. 22, 2017, 367 pp.

NÍ AOLAÍN, F., “The ‘war on terror’ and extremism: assessing the relevance of the Women, Peace and Security Agenda”, *International Affairs* (London), 03.2016, volumen 92, número 2, pp. 249-254.

NOWICKI, M., CHINKIN, C., TULKENS, F.; “Final report of the Human Rights Advisory Panel”, *Criminal Law Forum* (2017) 28, pp. 77–97.

NSIA-PEPRA, K., "Robust Peacekeeping? Panacea for Human Rights Violations," *Peace and Conflict Studies*: Vol. 18 No. 2, Article 4, 2011, 30 pp.  
<https://nsuworks.nova.edu/pcs/vol18/iss2/4>.

O'BRIEN, M., “Protectors on trial? prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the international criminal court”, *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40(3), 2012, pp. 223-241.

ODELLO, M. & BURKE, R., “Between immunity and impunity: peacekeeping and sexual abuses and violence”, *The International Journal of Human Rights*, 20,6, 2016, pp. 839-853.

OĞUZ, Ş., “The Evolution of Peace Operations and the Kosovo Mission”, *Uluslararası İlişkiler*, Volume 13, No. 51, 2016, pp. 99-114.

O'ROURKE C. and SWAINE A., “CEDAW and the Security Council: Enhancing women’s rights in conflict”, *International and Comparative Law Journal*, vol. 67, January 2018, pp. 167-199.

OSIEJEWICZ, J., “Supranational Protection of Language Rights in Universal and European Context”, *Bajo Palabra. II Época*, N. °17. 2017, pp. 213-228.

SØLNA, A. A., “The gendering of counterterrorism. The role of women and women’s rights organizations in promoting a gender-sensitive counter-terrorism strategy in Indonesia”, Oslo University, Law Faculty, Master Theses, 2017, 69 pp.  
[https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/57337/Humr5200\\_8021.pdf](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/57337/Humr5200_8021.pdf)

PETRASEK, D., “Another One Bites the Dust: What Future for the UN High Commissioner for Human Rights?”, Center for International Policy Studies, February 2018.  
<https://www.cips-cepi.ca/2018/02/08/another-one-bites-the-dust-what-future-for-the-un-high-commissioner-for-human-rights/>

PIGNATELLI Y MECA, F., *El Estatuto de la Corte Penal Internacional. Antecedentes y textos complementarios*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 209-301.

PULA, B. 2004 “The Emergence of the Kosovo “Parallel State”, 1988-1992”, *Nationalities Papers*, 32(4), pp. 797-826.

QUESADA ALCALÁ, C., “La ocupación militar y el respeto a los Derechos Humanos: ¿certeza o limbo jurídico?”, en VALLES CAVIA, J.A. (Ed.), *Los conflictos armados contemporáneos*, Editorial La Catarata, Madrid, 2013, pp. 46-72.

QUESADA ALCALÁ, C., “La labor de la Corte Penal Internacional sometida a revisión: sentencia de apelación en el caso Jean-Pierre Bemba Gombo de 8 de junio de 2018”, en Crónica de Derecho Internacional Público, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 36, diciembre 2018, pp. 2-10.

RAVEN-ROBERTS, A., “Gender Mainstreaming in United Nations Peacekeeping Operations: Taking the Talk, Tripping over the Walk”, in *Gender, Conflict and Peacekeeping*, MAZURANA, D., RAVEN-ROBERTS, A. and PARPART, J. (Eds.), 2005, pp. 43-63.

RAY, A. E., "The Shame of It: Gender Based Terrorism in the Former Yugoslavia and the Failure of International Human Rights Law to Comprehend the Injuries", *American University Law Review*, 1997, 46(3), pp. 793-840.

REILLY, N., “How Ending Impunity for Conflict-Related Sexual Violence Overwhelmed the UN Women, Peace, and Security Agenda: A Discursive Genealogy”, *Violence Against Women*, 2018, Vol. 24(6), pp. 631–649.

REMÓN, F., "Las Normas De Ius Cogens: Ausencia de Catálogo/The Rules of Ius Cogens: Absence of Catalog." *Anuario Español De Derecho Internacional*, N.º 28, 2012, pp. 143-183.

REQUENA CASANOVA, M., “La aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz: la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos”, REEI, N.º 34, dic. 2017, 37 pp.

RINGGAARD-PEDERSEN, S. and LYTH, A., “The Human Rights Field Operations of the Organization for Security and Co-operation in Europe”, Chapter 18, in *Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, O'FLAHERTY, M. (Ed.), Ashgate Publishing Ltd, 2007, pp. 105-124.

RODRÍGUEZ MANZANO, I., “¿Más que víctimas?: una lectura teórico-discursiva de la Resolución 1325, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad”, en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M., ADAM MUÑOZ, M.D., CORNAGO-PRIETO, N. (Coords.), *El arreglo pacífico de las controversias internacionales: XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales (AEPDIRI)*, Córdoba, 20-22 de octubre, 2013, pp. 1041-1054.

ROJAS ARAVENA, F., “Balance de las Misiones de Paz: cómo mejorar sus prácticas”, en *Anuario CEIPAZ*, MESA, M. (Coord.), 2015-16, pp. 121-137.

ROMERO, A. C., “La violencia sexual en el conflicto de Mali: La mujer como víctima y como protagonista de la lucha contra la Impunidad”, *Anuario Español De Derecho Internacional*, 30, 2014, pp. 47-86.

ROBERGE, M.C., “La jurisdicción de los Tribunales ad hoc para ex Yugoslavia y Ruanda por lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad y de genocidio”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Volumen 22, N.º 144, diciembre 1997.

<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdl7n.htm>

ROUGIER, “La théorie de l’intervention d’humanité”, *RGDIP*, Vol. 17, 1910, pp. 468-526.

SALAMA, D., “Is Hybrid Peacekeeping a Model of Success? The Case of UNAMID”, *United Nations University*, July 2016.

<https://unu.edu/publications/articles/hybrid-peacekeeping-case-of-unamid.html>

SANCHEZ HERNÁNDEZ, C., “La Geometría Variable del Poder en Política Exterior II: la intervención de la OTAN en Kosovo y la matanza de Racak”, *Nómadas*, Volumen 14, Número 2, 01/2006.

SAURA, J., “Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations”, *Hastings Law Journal*, n. 58, 2007, 55 pp.

SHEPHERD, L.J., “Sex, Security and Superhero(in)es: From 1325 to 1820 and Beyond”, *International Feminist Journal of Politics*, 13, 4, 2011, pp. 504-521.

SMITH, C.A. and SMITH H.M., “Human Trafficking: The Unintended Effects of United Nations Intervention”, *International Political Science Review*, XX(X), 2010, pp. 1-21.

SPANGARO, J., ADOGU, C, RANMUTHUGALA, G., POWELL DAVIES, G, STEINACKER, L, ZWI, A., “What Evidence Exists for Initiatives to Reduce Risk and Incidence of Sexual

Violence in Armed Conflict and Other Humanitarian Crises? A Systematic Review”, *PLOS One*, Volume 8, Issue 5, May 15, 2013.

<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0062600>

STRAUSS, E., “The UN Secretary-General’s Human Rights Up Front Initiative and the Prevention of Genocide: Impact, Potential, Limitations”, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 11, Iss. 3, 2018, pp. 48-59.

TARDIF, E., “Teoría y práctica del uso legítimo de la fuerza en la comunidad internacional: Evolución durante el último siglo y tendencias recientes / Theory and practice of the legitimate use of force in the international community: Evolution over the last century, and recent trends”. *Estudios Internacionales*, N. ° 44(170), 2013, pp. 81-103.

TARDY, T., “Hybrid peace operations: Rationale and challenges”, *Global Governance*, n. 20(1), 2014, pp. 95-118.

TERAYA, K., “Emerging hierarchy in international human rights and beyond: the perspective from the non-derogable rights”, *EJIL*, 2001, vol. 12, N. ° 5, pp. 917-941.

VAÑÓ, R., “La Década "trece-veinticinco": un análisis de género de las operaciones multidimensionales de paz, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 26, 2010, pp. 333-362.

VILLELAS ARIÑO, M., “15 años de la resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad”, ponencia presentada en la jornada de trabajo con el mismo título en el *Instituto Catalán Internacional para la Paz*, 3 noviembre 2015, 19 pp.

WHALAN, J., “Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping”, *Providing for Peacekeeping* N. 15, International Peace Institute, August 2017, 36 pp.

WALDORF, L., "Inhumanity's Law: crimes against humanity, Rtop and South Sudan." *International Politics* 53, no. 1, 2016, pp. 49-66.

WILLMOT, H and SCOTT, S., “The protection of civilians mandate in UN peacekeeping operations: reconciling protection concepts and practices”, *International Review of the Red Cross*, N. ° 95 (891/892), 2013, pp. 517-538.

WOOD, MC., “The interpretation of UN Security Council Resolutions”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, N. ° 73, 1998, pp. 86-87.

WOHLFAHRT, S., Senior Legal Officer, Office of the Legal Counsel, United Nations Office of Legal Affairs, “Deprivation of liberty and armed conflicts: exploring realities and remedies”, 41 Round Table *On Current Issues Of International Humanitarian Law*, International Institute of Humanitarian Law, Sanremo, 6-8 September 2018. <http://iihl.org/wp-content/uploads/2019/02/WOHLFAHRT-REV.pdf>

ZELADA J., C., “Algunas consideraciones a propósito del núcleo duro de los derechos humanos”, parte de una la disertación presentada por el autor en la escuela de Derecho de la Universidad de Harvard bajo la supervisión del profesor Henry Steiner. “An Intangible Core of Human Rights? Exploring the Theory of a Hierarchical Order within Human Rights Norms”. Publicado en *Themis* 49, Revista de Derecho. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/8635/9000>

### **3. DOCUMENTACIÓN Y JURISPRUDENCIA**

#### **3.1. Documentación de las Naciones Unidas**

##### **3.1.1. Documentos de la Asamblea General**

A/RES/47/135: Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 18 de diciembre de 1992.

A/RES/48/141: Alto Comisionado para la promoción y la protección de todos los derechos humanos, 7 de enero de 1994.

A/RES/52/231: Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación cabal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, 17 de junio de 1998.

A/RES/55/2: Declaración del Milenio, 13 septiembre 2000.

A/RES/55/179: Cooperación entre la ONU y la OSCE, 2 marzo 2001.

A/RES/56/216: Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 14 febrero 2002.

A/RES/ES-10/15: Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, 2 agosto 2004.

A/RES/70/262-S/RES/2282: Review of the United Nations peacebuilding architecture, 12 May 2016.

A/45/594: Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz, 9 octubre de 1990.

A/47/277-S/24111: Informe del Secretario General: Un Programa de Paz, Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, 17 de junio de 1992.

A/50/60-S/1995/1: Suplemento de "Un Programa De Paz": Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas, 3 enero 1995.

A/54/549: Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General: La caída de Srebrenica, 15 de noviembre de 1999.

A/55/138-S/2000/693: Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects Advancement of women, 14 Julio 2000.

A/55/305-S/2000/809: Informe Brahimi, 21 de agosto de 2000.

A/59/2005: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, 21 marzo 2005.

A/59/710: Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, 24 marzo 2005.

A/60/L.1 (2005): 2005 World Summit Outcome, 15 September 2005, pp: 138–139.

A/61/122/Add.1, 13: Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, 25 junio 2006.

A/67/775-S/2013/110: Política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, 5 marzo 2013.



A/70/95 S/2015/446: Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, 17 junio 2015.

A/70/357–S/2015/682: El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, 2 septiembre 2015.

A/71/690: Ejecución del presupuesto de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí para el período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016, 14 diciembre 2016.

A/71/97: UNSG, Combating sexual exploitation and abuse, 23 June 2016.

A/71/99: Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, Resumen ejecutivo, 23 de junio de 2016.

A/71/818: UNSG, Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach, 28 February 2017.

A/72/751: Supplementary information to the annual report of the Secretary-General on “Special measures for the protection from sexual exploitation and abuse”, 15 febrero 2018, Anexo 1.

UN General Assembly: The 2005 World Summit High-Level Plenary Meeting of the 60th Session of the UN General Assembly, UN Headquarters, New York, 14-16 September 2005. [http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit\\_2005.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml)

### **3.1.2. Documentos del Consejo de Seguridad**

#### **a) Resoluciones del Consejo de Seguridad**

S/RES/981 (1995): Sobre establecimiento de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República de Croacia, 31 de marzo de 1995.

S/RES/1035 (1995): UNMIBH (Bosnia&Herzegovina), 21 de diciembre de 1995.

S/RES/1037 (1996): Sobre establecimiento de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental, 15 de enero de 1996.

S/RES/1038 (1996): Sobre la autorización de los observadores militares de las Naciones Unidas a seguir verificando la desmilitarización de la península de Prevlaka, 15 de enero de 1996.

S/RES/1063 (1996): Sobre el establecimiento de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), 28 de junio de 1996.

S/RES/1037 (1996): Sobre establecimiento de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES), 15 de enero de 1996.

S/RES/1088 (1996): Sobre la situación en Bosnia y Herzegovina, 12 de diciembre de 1996.

S/RES/1094 (1997): Centroamérica: esfuerzos en pro de la paz, MINUGUA (Guatemala), 20 de enero de 1997.

S/RES/1118 (1997): Situación en Angola, 30 de junio de 1997.

S/RES/1120 (1997): Situación en Croacia (UNTAES), 14 de julio de 1997.

S/RES/1123 (1997): Cuestión de Haití (UNTMIH), 30 de julio de 1997.

S/RES/1141 (1997): Cuestión de Haití (MIPONUH), 28 de noviembre de 1997.

S/RES/1145 (1997): Situación en Croacia, 19 de diciembre de 1997.

S/RES/1159 (1998): La Misión Interafricana de Supervisión de la Aplicación de los Acuerdos de Bangui (MISAB), 27 de marzo de 1998.

S/RES/1181 (1998): La situación en Sierra Leona (UNOMSIL), 13 de julio de 1998.

S/RES/1190 (1998): La situación en Angola, 13 de agosto de 1998.

S/RES/1199 (1998): La situación humanitaria en todo Kosovo, 23 de septiembre de 1998.

S/RES/1202 (1998): La situación en Angola, 15 de octubre de 1998.

S/RES/1203 (1998): La situación en Kosovo, 24 de octubre de 1998.

S/RES/1244 (1999): La situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia), (UNMIK), 10 de junio de 1999.

S/RES/1270 (1999): La situación en Sierra Leona, (UNAMSIL), 22 de octubre de 1999.

S/RES/1272 (1999): UNTAET (Timor Este), 25 de octubre de 1999.

S/RES/1291 (2000): La situación en la República Democrática del Congo, 24 de febrero de 2000.

S/RES/1315 (2000): La situación en Sierra Leona, 14 de agosto de 2000.

S/RES/1320 (2000): La situación entre Eritrea y Etiopía, 15 de septiembre de 2000.

S/RES/1325 (2000): Las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213<sup>a</sup>, celebrada el 31 de octubre de 2000.

S/RES/1327 (2000): Sobre el papel eficaz del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, 13 de noviembre del 2000.

S/RES/1370 (2001): Sobre la situación en Sierra Leona, 18 de septiembre de 2001.

S/RES/1410 (2002): Sobre la situación en Timor Oriental, 17 de mayo de 2002.

S/RES/1422 (2002): El mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas, 12 de julio de 2002.

S/RES/1436(2002): Sobre la situación en Sierra Leona, 24 de septiembre de 2002.

S/RES/1479 (2003): La situación en Côte d'Ivoire , 17 mayo 2003.

S/RES/1487 (2003): El mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas, 12 de junio de 2003.

S/RES/1509 (2003): La situación en Liberia (UNMIL), 19 de septiembre de 2003.

S/RES/1528 (2004): La situación en Côte d'Ivoire (UNOCI), 27 de febrero de 2004.

S/RES/1542 (2004): La cuestión de Haití (MINUSTAH), 30 de abril de 2004.

S/RES/1545 (2004): La situación en Burundi (ONUB), 21 de mayo de 2004.

S/RES/1577 (2004): La situación en Burundi, 1 de diciembre de 2004

S/RES/1590 (2005): La situación en Sudán (UNMIS), 24 de marzo de 2005.

S/RES/1602 (2005): La situación en Burundi, 31 de mayo de 2005.

SC/RES/1704 (2006): La situación en Timor-Leste, 26 de agosto 2006.

S/RES/1769 (2007): Informes del Secretario General sobre el Sudán (UNAMID), 31 de julio de 2007.

S/RES/1778 (2007): La situación en el Chad, la República Centroafricana y la subregión, 25 de septiembre de 2007.

S/RES/1820 (2008): Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5916ª sesión, celebrada el 19 de junio de 2008.

S/RES/1888 (2009): Las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6195ª sesión, celebrada el 30 de septiembre de 2009.

S/RES/1889 (2009): Las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6196ª sesión, celebrada el 5 de octubre de 2009.

S/RES/1925 (2010): La situación relativa a la República Democrática del Congo (MONUSCO), 28 de mayo de 2010.

S/RES/1990 (2011): La situación en Abyei (ABYEI), 27 de junio de 2011.

S/RES/1996 (2011): Informes del Secretario General sobre el Sudán, 8 de julio 2011.

S/RES/2043 (2012): La situación en el Oriente Próximo. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6751ª sesión, celebrada el 14 de abril de 2012.

S/RES/2043 (2012): La situación en el Oriente Medio, 21 de abril 2012.

S/RES/2047 (2012): Informes del Secretario General sobre el Sudán, 17 de mayo de 2012.

S/RES/2100 (2013): La situación en Mali (MINUSMA), 25 de abril de 2013.

S/RES/2106 (2013): Las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6984ª sesión, celebrada el 24 de junio de 2013.

S/RES/2122 (2013): Las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7044ª sesión, celebrada el 18 de octubre de 2013.

S/RES/2132 (2013): Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur, 24 de diciembre 2013.

S/RES/2149 (2014): La situación en la República Centroafricana (MINUSCA), 10 de abril de 2014.

S/RES/2155 (2014): Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur (UNMISS), 27 de mayo de 2014.

S/RES/2164 (2014): La situación en Mali (MINUSMA), 25 de junio de 2014.

S/RES/2206 (2015): Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur, 3 de marzo de 2015.

S/RES/2252 (2015): Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur, 15 de diciembre de 2015.

S/RES/2272 (2016): Las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7643ª sesión, celebrada el 11 de marzo de 2016.

S/RES/2301 (2016): La situación en la República Centroafricana, 26 julio de 2016.

S/RES/2331(2016). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7847ª sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2016.

S/RES/2350 (2017): La cuestión relativa a Haití, (MINUJUSTH), 13 de abril de 2017

S/RES/2406 (2018): Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur, 15 marzo 2018.

**b) Otros documentos del Consejo de Seguridad**

CONSEJO DE SEGURIDAD, Actas de la práctica del Consejo de Seguridad, 1996-1999, pp. 1147.

S/PV.8218, Consejo de Seguridad: Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Acciones colectivas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, 28 de marzo de 2018.

SC/13693: "Antagonistic Gestures, Accusations Prevailing over Efforts to Resume Kosovo Talks, Special Representative Tells Security Council", 7 February 2019.

S/PRST/2019/4: Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 7 de mayo de 2019.

**3.1.3. Documentos del Secretario General**

S/1995/231: Informe del Secretario General sobre la situación en Somalia, 28 de marzo de 1995.

S/1997/953 (1997): Informe del Secretario General sobre la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental, 4 de diciembre de 1997.

S/1998/318: Secretary-General on the "Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa", 13 April 1998.

S/1998/486: Quinto informe del Secretario General sobre la situación en Sierra Leona, 9 de junio de 1998.

S/1999/779: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 12 de julio de 1999.

S/1999/987: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 16 de septiembre de 1999.

S/1999/1250: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 23 de diciembre de 1999.

S/1999/1257: Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda, 16 de diciembre de 1999.

S/2000/177: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 3 de marzo de 2000.

S/2000/538: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 6 de junio de 2000.

S/2000/878: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 18 de septiembre de 2000.

S/2000/1196: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 15 de diciembre de 2000.

S/2001/218: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 13 de marzo de 2001.

S/2001/565: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 7 de junio de 2001.

S/2001/926: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 2 de octubre de 2001.

S/2002/62: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 15 de enero de 2002.

S/2002/436: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 22 de abril de 2002.

S/2002/779: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 17 de julio de 2002.

S/2002/1126: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 9 de octubre de 2002.

S/2003/113: Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 29 de enero de 2003.

::

S/2003/421: Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 14 de abril de 2003.

S/2003/675: Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 26 de junio de 2003.

S/2003/996: Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 15 de octubre de 2003.

S/2004/71: Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 26 de enero de 2004.

S/2004/ 348: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de abril de 2004.

S/ 2004/613: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de julio de 2004.

S/2004/ 907: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 17 de noviembre de 2004.

S/2005/88: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 14 de febrero de 2005.

S/2005/335: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 23 de mayo de 2005.

S/2005/635: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo ,7 de octubre de 2005.

S/2005/709: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 10 de noviembre de 2005.

S/2006/45: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 25 de enero de 2006.

S/2006/361: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 5 de junio de 2006.



S/2006/906: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 2 de septiembre de 2006.

S/2006/707: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 20 de noviembre de 2006.

S/2007/134: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 9 de marzo de 2007.

S/2007/307/Rev.1: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 5 de junio de 2007

S/2007/395: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 29 de junio de 2007.

S/2007/582: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 28 de septiembre de 2007.

S/2007/168/Add.1: Carta de fecha 26 de marzo de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General (Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo), 3 de abril de 2007.

S/2008/354: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 12 de junio de 2008.

S/2008/692: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 7 de noviembre de 2008.

S/2009/149: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 17 de marzo de 2009.

S/2009/300\*: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 10 de junio de 2009.

S/2009/497: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de septiembre de 2009.

S/2010/5: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 5 de enero de 2010.

S/2010/169: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 6 de abril de 2010.

S/2010/401: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 29 de julio de 2010.

A/65/354-S/2010/466: Participación de la mujer en la consolidación de la paz, 7 de septiembre de 2010.

S/2010/562: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 29 octubre 2010.

S/2011/43: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 28 de enero de 2011.

S/2011/281: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 3 de mayo de 2011.

S/2011/514: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 12 de agosto de 2011.

S/2011/675: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 31 de octubre de 2011.

S/2011/678: Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, 2 de noviembre de 2011.

S/2012/72: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 31 de enero de 2012.

S/2012/140: Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, 7 de marzo de 2012.

S/2012/275: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 27 de abril de 2012.

S/2012/486: Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, 26 de junio de 2012.

S/2012/486: Anexo al Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, 26 de junio de 2012.

S/2012/603: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 3 de agosto de 2012.

S/2012/818: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 8 de noviembre de 2012.

S/2012/820: Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, 8 de noviembre de 2012.

S/2013/72: Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 4 de febrero de 2013.

S/2013/140: Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, 8 de marzo de 2013.

S/2013/254: Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de abril de 2013.

S/2013/366: Sudán del Sur, 20 de junio de 2013.

S/2013/444: Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 26 de julio de 2013

S/2013/631: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 28 de octubre de 2013.

S/2014/68: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de enero de 2014.

S/2014/158: Informe sobre Sudán del Sur, 6 de marzo de 2014.

S/2014/181: Violencia sexual relacionada con los conflictos, 13 de marzo de 2014.

S/2014/305: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 29 de abril de 2014.

S/2014/537: Informe sobre Sudán del Sur, 25 de julio de 2014.

S/2014/558: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 1 de agosto de 2014.

S/2014/708: Informe sobre Sudán del Sur, 30 de septiembre de 2014.

S/2014/773 and Corr.1: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 31 de octubre de 2014.

S/2014/821: Informe sobre Sudán del Sur, 18 de noviembre de 2014.

S/2014/884: Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Sudán del Sur, 11 de diciembre de 2014.

S/2015/74: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de enero de 2015.

S/2015/118: Informe sobre Sudán del Sur, 17 de febrero de 2015.

S/2015/303: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 27 de abril de 2015.

S/2015/296: Informe sobre Sudán del Sur, 29 de abril de 2015.

S/2015/361: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, Informe sobre las operaciones de la Fuerza de Kosovo (Carta), 20 de mayo de 2015.

S/2015/579: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de julio de 2015.

S/2015/655: Informe sobre Sudán del Sur (correspondiente al período comprendido entre el 14 de abril y el 12 de agosto de 2015) 21 de agosto de 2015.

S/2015/833: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 3 de noviembre de 2015.

S/2015/886: Carta adjunta, de fecha 10 de noviembre de 2015, que recibí del Vicesecretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Sr. Alexander Vershbow, que establece la necesidad de KFOR de realizar informes trimestrales, 18 de noviembre de 2015.

S/2015/899: Informe especial sobre el examen del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, 23 de noviembre de 2015.

S/2015/902: Informe sobre el Sudán del Sur, 23 de noviembre de 2015.

S/2016/99: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 1 de febrero de 2016.

S/2016/407: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 9 de abril de 2016.

S/2016/666: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo 29 de julio de 2016.

S/2016/901: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 26 de octubre de 2016.

S/2016/951: Informe especial sobre el examen del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, 10 de noviembre de 2016.

S/2017/95/Rev.1: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 6 de febrero de 2017.

S/2017/191: Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Sudán del Sur, 6 de marzo de 2017.

S/2017/387: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 3 de mayo de 2017.

S/2017/640: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 24 de julio de 2017.

S/2017/784: Report on South Sudan (covering the period from 2 June to 1 September 2017), 15 September 2017.

S/2017/911: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 31 de octubre de 2017.

S/2018/76: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 31 de enero de 2018.

S/2018/125: Informe sobre la República Centrafricana, 15 de febrero de 2018.

S/2018/143: Informe especial sobre la renovación del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, 20 de febrero de 2018.

S/2018/407: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 1 de mayo de 2018.

S/2018/609: Informe sobre Sudán del Sur (correspondiente al período comprendido entre el 17 de febrero y el 3 de junio de 2018), 14 de junio de 2018.

S/2018/747: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 30 de julio de 2018.

S/2018/831: Informe sobre Sudán del Sur (correspondiente al período comprendido entre el 4 de junio y el 1 de septiembre de 2018), 11 de septiembre de 2018.

S/2018/865: Los niños y el conflicto armado en Sudán del Sur, 11 de septiembre de 2018.

S/2018/981: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 1 de noviembre de 2018.

S/2018/407: Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 1 de mayo de 2018.

S/2019/102: Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 1 de febrero de 2019.

S/PV.4054, 4054ª sesión, Nueva York, viernes 22 de octubre de 1999, a las 11.40 horas.

ST/SGB/2003/13: Secretary-General's Bulletin. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, 9 October 2003.

UN Secretary General: Human Rights Up Front Initiative, New York, 2014.

SG/SM/17589-SC/12278-HR/5294: Secretary-General Hails Adoption of Resolution 2272 (2016) as 'Significant Step' in Efforts to Combat Sexual Exploitation, Abuse by United Nations Peacekeepers, March 11, 2016.

ST/SGB/2016/12: United Nations Secretary-General, Mandatory Learning Programme: United Nations Human Rights Responsibilities, 8 November 2016.

ST/AI/2017/1: Secretariat. Unsatisfactory conduct, investigations and the disciplinary process, 26 October 2017.

Secretary-General's remarks to Security Council High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-28/secretary-generals-remarks-security-council-high-level-debate>

### **3.1.3. Documentos de otros organismos de Naciones Unidas**

Acción por el Mantenimiento de la Paz; Declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es_0.pdf)

A/HRC/RES/9/9, Consejo de Derechos Humanos: La protección de los Derechos Humanos de los civiles en el conflicto armado, 18 de septiembre de 2008.

A/HRC/11/31: Resultados de la consulta de expertos sobre la cuestión de la protección de los derechos humanos de la población civil en los conflictos armados, 4 de junio de 2009.

A/HRC/24/59: UN Human Rights Council, “Situation of Human Rights in the Central African Republic”, 12 September 2013.

A/HRC/31/CRP.6: OHCHR, Assessment mission by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights to improve human rights, accountability, reconciliation and capacity in South Sudan: detailed findings, 10 March 2016.

A/HRC/34/6: Report of the Commission on Human Rights in South Sudan, 6 March 2017.

A/HRC/36/63: Informe del Experto Independiente sobre la situación de los Derechos Humanos en el Sudán, 27 de julio de 2017.

A/HRC/37/78: Informe del Experto Independiente sobre la situación de los Derechos Humanos en Malí, 2 de febrero de 2018.

A/HRC/RES/37/39: Technical assistance and capacity-building for Mali in the field of human rights, 23 March 2018.

CEDAW Recomendación general Número 28, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010.

CEDAW Recomendación general Número 30, CEDAW/C/GC/30, 1 noviembre 2013.

E/CN.4/2000/10: *Informe de la Alta Comisionada para los DDHH sobre la situación de los DDHH en Kosovo, República Federativa de Yugoslavia, 29 septiembre 1999.*

E/CN.4/2001/73: *Integración de los Derechos Humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (1997-2000). Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos.*

DPKO: *Lessons Learnt Unit: Cooperation Between the United Nations and Regional Organizations/arrangements in a peacekeeping environment; suggested principles and mechanisms, March 1999.*

DPKO: *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, 2003.*

DPKO: *Estrategia de Género del Departamento de OMP de las Naciones Unidas (2014-2018), 2014.*

DPKO: *Protection of Civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions, February 2015.*

DPKO: *Policy on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping”, Ref. 2015.07, 1 April 2015.*

DPKO/DFS: *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, New York, 2008.*

DPKO/DFS: *Interim Standard Operating Procedures on Detention in United Nations Peace Operations, issued by the United Nations Departments of Peacekeeping Operations and Field Support, ref. 2010.6, 25 January 2010.*

DPKO/DFS: *Policy Gender Equality in UN Peacekeeping Operations (‘Gender Policy’), Ref. 2010.25, 26 July 2010.*

DPKO/DFS: *Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations, Ref. 2018.01, 1 February 2018.*

DPKO/DPA/DFS/OHCHR: *Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions, Ref. 2011.20, Policy 1, 11 September 2011.*



DPKO/ OHCHR: *The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools*, 2011.

Framework of Cooperation, “Cooperation Agreement between the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Committee) and the Office of the Special Representative of the United Nations Secretary-General on Sexual Violence in Conflict (SRSG-SVC), 20 July 2018”, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/frameworks-doc/auto-draft/Framework-of-Cooperation-CEDAW-20180316.pdf>

IASC: *Human Rights Up Front Action Plan*, 2014.  
[https://interagencystandingcommittee.org/system/files/detailed\\_hruf\\_plan\\_of\\_action.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/detailed_hruf_plan_of_action.pdf),

OHCHR: Report of the Mapping Project documenting serious violations of international human rights law and international humanitarian law committed within the territory of the Central African Republic between January 2003 and December 2015, May 2017, 372 pp.  
<http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/CARProjetMapping2003-2015.aspx>

PEZZOTTI, M., “UNMIK Office of Gender Affairs Places Gender Concerns at the Top of the Peacekeeping”, Chief of Office of Gender Affairs, *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), October 2004.

UNHCR and Save the Children UK (UNHCHR/STCUK), *Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Liberia, Guinea and Sierra Leone*, 2002.

UNHCHR: *Healing the Spirit Reparations For Survivors Of Sexual Violence Related To The Armed Conflict In Kosovo*, 2013.

UNIFEM, *No Safe Place: An Assessment on Violence against Women in Kosovo*, 2000.  
<https://www.peacewomen.org/node/89337>.

UNITED NATIONS, *Fact Sheet - Rights up Front in the Field*, August 2014,  
[https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/013\\_fact\\_sheet\\_-\\_rights\\_up\\_frontin\\_the\\_field\\_draft\\_2014-08-21\\_2.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/013_fact_sheet_-_rights_up_frontin_the_field_draft_2014-08-21_2.pdf)

UNMISS: *Interim Report. Crisis in South Sudan*, Report coverage 15 December 2013-14 January 2014.

UNMISS, South Sudan, Human Rights Section: *Conflict in South Sudan: A Human Rights Report*, 8 May 2014, 62 pp.

UN News Centre, “UN Action Saved Thousands in South Sudan: Peacekeeping Chief,” April 2, 2014, <https://ourworld.unu.edu/en/un-action-saved-thousands-in-south-sudan-peacekeeping-chief>

UNOCD: *Lake Chad Basin: integrating gender dimensions to fight terrorism*.  
<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/August/lake-chad-basin-integrating-gender-dimensions-to-fight-terrorism.html>

UN Office of Internal Oversight Services: Inspection of the performance of missions’ operational responses to Protection of Civilians (POC) related incidents. IED-18-010, 30 Julio 2018.

WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division: *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015*, 2015.  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/194254/9789241565141\\_eng.pdf;jsessionid=9C1E0B752838D401631AF7DE786CFB0C?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/194254/9789241565141_eng.pdf;jsessionid=9C1E0B752838D401631AF7DE786CFB0C?sequence=1)

### **3.2.Documentación de otros organismos internacionales**

#### **3.2.1. Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE)**

OSCE, Kosovo/Kosova: *As seen as told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, Volume I*, October 1998 to June 1999,

OSCE, Kosovo/Kosova : *Kosova/Kosovo: As seen As told, June 1999-October 1999, Volume II*, 5 November 1999.

OSCE: Department of Human Rights and Rule of Law, Legal System Monitoring Section. *Kosovo review of the criminal justice system 1999-2005. Reforms and residual concerns*, March 2006, 73 pp.

OSCE: Establishment of OSCE Mission in Kosovo, PC.DEC/305, 1 July 1999.

OSCE Mission in Kosovo, OMIK/UNHCR/OSCE: *Preliminary assessment of the situation of ethnic minorities in Kosovo*, July 1999.

OSCE/ACNUR, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*, March-August 2001.

OSCE, PC.DEC/835: Prolongación mandato OSCE en la UNMIK, 21 de diciembre de 2007.

OSCE Report: *Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities*, November 2009. <http://www.osce.org/kosovo/40180>.

OSCE Report: *Assessing the Progress in the Development and Implementation of the Legal and Policy framework for the Reintegration of Repatriated Persons*, September 2011. <http://www.osce.org/kosovo/82416>.

OSCE Mission in Kosovo, OMIK: *Implementation Measures for Legislation Impacting Human Rights in Kosovo*, September 2012, 29 pp.

OSCE Mission in Kosovo, OMIK: *Municipal Language Compliance*, June 2014, 29 pp. <file:///C:/Users/HP/Documents/DOCTORADO%20UNED/CONTENIDO%20DE%20LA%20TESIS/CAPITULO%203%20ESTUDIOS%20DE%20CASO/ESTUDIO%20DE%20CASO%20KOSOVO/OSCE%20KOSOVO/osce%20municipal%20language%20compliance%202014.pdf>

OSCE Mission in Kosovo, OMIK: *Catalogue of advice and assistance for domestic violence victims*, 59 pp. <https://www.osce.org/kosovo/88708?download=true>,

OSCE Mission in Kosovo, OMIK: *Municipal Profile Mitrovica North*, October 2018.

### **3.2.2. Otras organizaciones**

AFRICA PROGRESS PANEL: *Africa Progress Report 2015. Power People Planet: Seizing Africa's Energy and Climate Opportunities*, 2015, 182 pp.

BRIGGS, C., MONAGHAN, L. (Contributions), "Protection of Civilians Sites. Lessons from South Sudan for future operations", NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, May 2017, 116 pp.

COALICIÓN POR UNA CORTE PENAL UNIVERSAL: *Una corte universal con apoyo global*. CS Resolución 1422/1487, 2004, <http://iccnow.org/?mod=res1422&lang=es>.

COUNCIL OF EUROPE: Committee of Ministers, 890th meeting – 30 June 2004; Agreement on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

HUMAN RIGHTS WATCH: *Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution*, 2002, 76 pp.

HUMAN RIGHTS WATCH: *Failure to protect anti-minority violence in Kosovo*, March 2004, <https://www.hrw.org/report/2004/07/25/failure-protect/anti-minority-violence-kosovo-march-2004>.

HUMAN RIGHTS WATCH by MUDGE, L.: “I can still smell the dead - The forgotten human rights crisis in the Central African Republic”, 18 September 2013, <https://www.hrw.org/news/2013/09/18/forgotten-crisis-central-african-republic>

HUMAN RIGHTS WATCH: *The ICC and the Security Council: Resolution 1422 Legal and Policy Analysis*, 2004, 4 pp. <https://www.hrw.org/legacy/campaigns/icc/docs/1422legal.htm>

NATO: “Kosovo Force, how did it evolve?”, 20 February 2008. <https://web.archive.org/web/20110605181328/http://www.nato.int/issues/kfor/evolution.html>

NATO: *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*, LACKENBAUER, H. and LANGLAIS, R. (Eds.), Swedish Defence Research Agency (FOI), May 2013, 92 pp.

NATO: “NATO Role in Kosovo: KFOR Objectives”, 29 November 2018, <http://www.aco.nato.int/kfor/about-us/history/kfor-objectives>

NATO: “Cwinf Guidance For Nato Gender Mainstreaming”, June 2007, 42 pp. [https://www.nato.int/issues/women\\_nato/cwinf\\_guidance.pdf.consultada](https://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf.consultada)

NATO: Bi-Strategic Command Directive 040-001 (Public Version), SH/SAG/GEN/JC/17-317874/1, 17 October 2017.

NATO: “KFOR Troops Showcase Support of Women, Peace and Security Initiatives” Story by U.S. Army Sgt. 1st Class PATTON, M. and French Army Capt. ROSSI, E., 17 January 2017.

REDRESS: *Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations Improving Victims’ Access to Reparation, Support and Assistance*, September 2017, 46 pp., <https://redress.org/wp-content/uploads/2017/08/REDRESS-peacekeeping-report-English.pdf>

SAVE THE CHILDREN, CSÁKY, C.: “No one to turn to: the under-reporting of child Sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers”, Save the Children, UK, 2008, 37 pp.

SECURITY COUNCIL REPORT: *Women, Peace and Security: closing the Security Council Implementation Gap*, February 2017.

SECURITY COUNCIL REPORT: “Syria. Monthly Forecast”, February 2018.  
[http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-02/syria\\_51.php?print=true](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-02/syria_51.php?print=true)

US DEPARTMENT OF STATE: *Erasing history: ethnic cleansing in Kosovo*, Washington, DC, May 1999. 27 pp. <https://reliefweb.int/report/serbia/erasing-history-ethnic-cleansing-kosovo-report-released-us-department-state-washington>.

WORLD WIDE MOVEMENT FOR HUMAN RIGHTS: *The Bemba Case: Heavily criticized, the ICC must maintain victims’ legal representation as the establishment of assistance programmes for victims is awaited*, 1 October 2018.  
<https://www.fidh.org/en/region/Africa/central-african-republic/the-bemba-case-heavily-criticised-the-icc-must-maintain-victims-legal>

### 3.3. Otra Documentación

#### 3.3.1. Normativa general

*ACCIÓN COMÚN 2008/124/PESC DEL CONSEJO sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO, de 4 de febrero de 2008*

*Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), 1 agosto 1975, ILM vol. 14, 1292.*

*Alto Comisionado de los DDHH de las NNUU, Normas internacionales de la Administración de Justicia.*

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

*Carta sobre la Seguridad Europea, OSCE, PCOSW389, enero del 2000/corr., Estambul*

*CEDAW Recomendación general Número 28, CEDAW/C/GC/28, 16 diciembre 2010*

*CEDAW Recomendación general Número 30, CEDAW/C/GC/30, 1 noviembre 2013.*

*Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I), 12 agosto 1949.*

*Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II), 12 agosto 1949.*

*Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), 12 agosto 1949.*

*Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), 12 agosto 1949.*

*Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977, 8 junio 1977.*

*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.*

*Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, A/RES/49/59, 17 febrero 1995.*

*Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Conseil de l' Europe, Doc. H (94) 1.*

*Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998 (A/CONF.183/9).*

*European Charter for Regional or Minority Languages, European Treaty Series - No. 148, Strasbourg, 5.XI.1992.*

*Instructions for the government of armies of the United States in the field by United States. War Dept; United States. Adjutant-General's Office; Lieber, Francis, 1863.*

*Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, known as the "Kumanovo Agreement", <https://peacemaker.un.org/kosovoserbia-militarytechnicalagreement99>*

### **3.3.2. Normativa de la Administración Territorial de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)**

UNMIK, REG/ 2000/47: On the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo, 18 August 2000.

UNMIK/REG/2000/59: On the Law Applicable in Kosovo, 27 October 2000.

UNMIK/REG/2001/4: On the prohibition of trafficking in persons in Kosovo, 12 January 2001.

UNMIK/REG/2001/9: On A Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, 15 May 2001.

UNMIK/REG/2006/12: On the establishment of the Human Rights Advisory Panel, 23 March 2006.

### **3.4. Jurisprudencia**

#### **Corte Penal Internacional**

ICC: *The Prosecutor vs. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, ICC-01/05-01/08, 21 March 2016.

ICC: *The Prosecutor v. Bahr Idriss Abu Garda*. Case ICC-02/05-02/09, 8 February 2010.

ICC: *The Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer Nourain*, Second Decision on the Prosecutor's Application under Article 58, ICC-02/05-03/09-632-Red.

ICC: *Situation in the Central African Republic II*. Article 53(1) Report, September 2014.

ICC: *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision on the appeals of the Prosecutor and Mr Jean-Pierre Bemba Gombo against the decision of Trial Chamber III of 21 June 2016 entitled “Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute”, 8 junio 2018.

#### **Otros**

*United States v. Ronghi*, No. ARMY 20000635, (A. Ct. Crim. A. May 27, 2003); *United States v. Ronghi*, 60 M.J. 83, 86 (C.A.A.F. 2004).

ECHR: *Behrami v. France*, Application No. 71412/01, 2007.

ECHR: *Saramati v. France, Germany and Norway*, Application No. 78166/01, 2007.

#### 4. PÁGINAS WEB

ACTION FOR PEACEKEEPING: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>,

CODE BLUE CAMPAIGN: Why is the United Nations financing crimes against humanity in Burundi? March 2017

<http://www.codebluecampaign.com/press-releases/2019-3-19-burundi>

DPKO: Where we operate, <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>

DPKO: Summary of Troop Contributions to UN Peacekeeping Operations by Mission, Post and Gender, 31 de marzo de 2019.

[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/7\\_gender\\_report\\_12.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/7_gender_report_12.pdf)

FUND FOR PEACE: Índice de Estados Frágiles, <http://fundforpeace.org/fsi/>

INFOLIBRE: entrevista a SASKIA SASSEN, 13 marzo 2018.

[https://www.infolibre.es/noticias/politica/2018/03/12/hay\\_sectoros\\_economicos\\_que\\_estan\\_funcionando\\_con\\_logicas\\_realmente\\_destructivas\\_80514\\_1012.html](https://www.infolibre.es/noticias/politica/2018/03/12/hay_sectoros_economicos_que_estan_funcionando_con_logicas_realmente_destructivas_80514_1012.html)

NATO: Office of the Gender Adviser, <https://www.act.nato.int/gender-advisor>

OFICINA DE APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ: <http://www.un.org/es/peacebuilding/pbso/index.shtml>

OHCHR: Los instrumentos universales de Derechos Humanos

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict

<https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/about-the-srsg/>

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS: South Sudan, <http://uis.unesco.org/country/SS>



UNITED NATIONS: Conduct in field missions. Database, <https://conduct.unmissions.org/sea-investigations>

UNITED NATIONS, Office of Internal Oversight: Database.  
<https://unvoiosctxwi.unvienna.org/OIOSIDWDR/?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

UNITED NATIONS, Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in conflict: About the Special Representative  
<https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/about-the-srsg/>

UNITED NATIONS, Peacebuilding Fund: <http://www.unpbf.org/>

UNITED NATIONS: Troop and Police Contributors. Database.  
<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>

UNITED NATIONS: Combatir la explotación y los abusos sexuales  
<https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es>

UNOWAS: The SSR experience of Sierra Leone, a shining model in West Africa and beyond, 18 April 2017.  
<https://unowas.unmissions.org/ssr-experience-sierra-leone-shining-model-west-africa-and-beyond>

## ANEXO: LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

---

**Fig. 1.** Organigrama del DPO and DPB de las NNUU en 2019

**Fig. 2.** Aspectos centrales de las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales de NNUU

**Fig. 3.** Número y porcentaje de resoluciones bajo el Capítulo VII de la Carta de NNUU 1995-2015

**Fig. 4.** Relación entre las OMP que poseen y carecen de mandato expreso de DDHH en las OMP finalizadas anteriores y posteriores a 1998.

**Fig. 5.** Referencias genéricas a DDHH en los mandatos de las OMP finalizadas 1995-2012

**Fig. 6.** Duración promedio en años de las OMP con referencias expresas a DDHH en los mandatos

**Fig. 7.** Relación entre las OMP que poseen y carecen de mandato expreso de DDHH y en cuestiones de género en las OMP finalizadas

**Fig. 8.** Referencias expresas y genéricas en los mandatos de las OMP 1995-2018

**Fig. 9.** Número de casos presentados ante el Panel Asesor de DDHH de UNMIK desde 2006 hasta 2016

**Tabla 1.** Resoluciones que componen la Agenda de “Mujer, Paz y Seguridad”

**Tabla 2.** Indicadores de DDHH y de género de UNMISS