

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

NOTA ORIENTATIVA*

y texto de la Política



*Traducción no oficial

[Derechos humanos 75](#) es una iniciativa para conmemorar el 75avo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos ([DUDH](#)), cuyos tres objetivos principales se centran en la universalidad, el progreso y el compromiso bajo la dirección de OACNUDH, junto con sus socios y socias. La iniciativa culmina con una reunión de alto nivel en diciembre de 2023 en la que se anunciarán compromisos e ideas globales para una visión del futuro de los derechos humanos.

Este documento es la traducción no oficial al idioma español de la publicación [Guidance note on human rights due diligence policy on UN support to non-United Nations security forces](#) (2015), disponible en los dos idiomas oficiales de la Secretaría de las Naciones Unidas, a saber, Inglés y Francés, entre otros, en la página web del [Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible](#). Esta traducción no oficial al idioma Español fue realizada bajo la supervisión y revisión final de la Asesora Sénior en Derechos Humanos del Coordinador Residente y del Equipo País de las Naciones Unidas en la República Dominicana con el apoyo inicial de voluntarios en línea, y posteriores revisiones por dos consultoras. La traducción no oficial está basada en el texto de 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”](#), cuya traducción oficial está contenida en el anexo IV del Documento [A/67/775 - S/2013/110](#) y es reproducida en este documento en las páginas 40 a 46.

Las denominaciones empleadas en este documento y la presentación de material en el mismo no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre el estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Las imágenes utilizadas en la portada fueron diseñadas para ilustrar el [Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2023-2027](#), suscrito con el Gobierno dominicano y sus derechos de autor pertenecen a las Naciones Unidas en la República Dominicana.

CONTENIDO

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	2
I. INTRODUCCIÓN Y DEFINICIONES	3
II. COMUNICACIÓN DE LA POLÍTICA	9
III. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MEDIDAS ATENUANTES	12
IV. MARCO DE SEGUIMIENTO	27
V. PROCEDIMIENTOS DE INTERVENCIÓN	31
ANEXO I: PLANTILLA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS	32
ANEXO II: CARTA MODELO PARA COMUNICAR LA POLÍTICA DE DILIGENCIA DEBIDA A LAS AUTORIDADES NACIONALES	35
ANEXO III: MARCO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS GENERAL Y PRELIMINAR (GPRAF)	37
ANEXO IV: 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	40

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CASEVAC	Evacuación de Víctimas
GPRAF	Marco de Evaluación de Riesgos General y Preliminar
CAH	Coordinador/a de Asuntos Humanitarios
DD.HH	Derechos humanos
PDDDH	Política de Diligencia Debida en materia de Derechos Humanos
M&E	Seguimiento y evaluación
MARA	Disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes
MEDEVAC	Evacuación médica
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MRM	Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONUCI	Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire
CR	Coordinador/a Residente
RESG	Representante Especial del Secretario General
ONU	Naciones Unidas
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el país ("United Nations Country Team")
UNMISS	Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

I. INTRODUCCIÓN Y DEFINICIONES

Esta *Nota Orientativa* fue elaborada en seguimiento a la decisión 2012/14 del Secretario General (SG) y como respuesta a una necesidad identificada durante la revisión de la implementación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos (PDDDH) realizada en el 2012. La *actualización del Grupo de Revisión de la PDDDH al Comité de Políticas* llevada a cabo en octubre de 2012 señala que “también es necesaria una orientación adicional para todo el sistema [de las Naciones Unidas] para apoyar la implementación [de la PDDDH], que debería ser flexible y complementaria a las orientaciones específicas en cada entidad de las Naciones Unidas (ONU). El Grupo de Revisión debería respaldar este objetivo elaborando un marco para la aplicación de la política a nivel nacional bajo el liderazgo y la coordinación del más alto funcionario de las Naciones Unidas en el país (Representante Especial del Secretario General (RESG) o Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios (CR/CAH), así como una nota orientativa que incluya modelos de evaluación de riesgos, marcos de seguimiento y procedimientos de intervención. [...La] orientación será flexible y tendrá en cuenta los diferentes contextos en los que la Política puede ser implementada, así como el mandato específico de la respectiva entidad de la ONU” y será complementaria a cualquier orientación interna específica que pueda ser establecida por las entidades de la ONU que prestan apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Durante la segunda revisión de la política, en octubre de 2013, el Grupo de Revisión decidió que la *Nota Orientativa de la PDDDH* debería ser finalizada y difundida con carácter prioritario.

La *Nota Orientativa* fue elaborada por el Grupo de Revisión basándose en la experiencia adquirida hasta la fecha en la aplicación de la PDDDH en diferentes países y contextos. El texto de la política, que es obligatorio, se adjunta a la nota. La *Nota Orientativa* debe leerse junto con la política y clarifica algunos aspectos de la Política, presenta un marco de referencia para su implementación a nivel nacional adaptado a diversos contextos, así como ejemplos y plantillas.

1. Definiciones

Para los fines de esta nota, los siguientes términos deben entenderse como se explica a continuación:

- “PDDDH” o “**política**”: 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;
- “**Apoyo**” se entiende como cualquiera de las siguientes actividades:
 - a. formación, tutoría, servicios de asesoramiento, creación de capacidades y fortalecimiento institucional y otras formas de cooperación técnica con el fin de mejorar la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización;
 - b. apoyo *ad hoc* o programático a las autoridades civiles o militares directamente responsables de la gestión, administración o mando y control de las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización;

- c. apoyo financiero, incluido el pago de salarios, becas, subsidios y gastos, cualquiera que sea la fuente de los fondos;
 - d. apoyo logístico estratégico o táctico a las operaciones sobre el terreno llevadas a cabo por fuerzas de seguridad ajenas a la Organización;
 - e. apoyo operacional a las acciones sobre el terreno llevadas a cabo por fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, incluido el apoyo de fuego y la planificación estratégica o táctica; y/o
 - f. operaciones conjuntas llevadas a cabo por fuerzas de seguridad de la ONU y fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.
- **"Receptor"** o **"Beneficiarios"** se entiende como fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (nacionales o regionales) que reciben apoyo de la ONU.
 - **"Entidad de la ONU"** se refiere a operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, misiones políticas especiales, cualquier oficina, agencia, fondo y programa de las Naciones Unidas.
 - **"Violaciones graves"** se refiere a las acciones definidas en el párrafo 12 de la política.

2. Aplicabilidad de la política

Independientemente de cualquier análisis preciso del ámbito de aplicación de la PDDDH a las actividades de la ONU en el país, se insta a todas las presencias de la ONU en el terreno que tengan algún tipo de relación con las fuerzas de seguridad nacionales o regionales, a que implementen las fases iniciales de la PDDDH (véase más adelante, Comunicación y Evaluación de Riesgos). Al hacerlo, se maximizará el aspecto preventivo de la PDDDH, y se podrá reducir la necesidad de aplicar la política en su totalidad en casos o situaciones específicas.

La Comunicación y Evaluación de Riesgos deben comenzar tan pronto como una o varias entidades de la ONU en un país contemplan la posibilidad de prestar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

El ámbito de aplicación de la PDDDH plantea principalmente dos preguntas:

(1) Si se presta apoyo a las fuerzas de seguridad según lo definido en la PDDDH

La política establece una definición clara de las fuerzas de seguridad nacionales (o estatales) y de las fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, a las que se aplica. Las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, las empresas de seguridad privada o los grupos armados no estatales están excluidos de la PDDDH.

Es aconsejable adoptar un enfoque de "sentido común" cuando las entidades de la ONU analizan el ámbito de aplicación de la política con respecto a los receptores del apoyo, incluso para evitar enviar señales erróneas a los receptores. Por ejemplo, aunque no se mencione explícitamente en la política, el apoyo de la ONU a oficiales de prisiones o penitenciarios entra en el ámbito de aplicación de la PDDDH, en vista de la naturaleza de sus funciones y teniendo en cuenta los objetivos de la PDDDH.

(2) Si el tipo de apoyo brindado - o que se planea brindar - entra en alguna de las categorías especificadas en la PDDDH.

El texto de la PDDDH hace referencia a una gran variedad de apoyo y sólo prevé un **número limitado de excepciones**.

Tanto el texto como los objetivos de la PDDDH dejan claro que ésta se aplica a la mayoría de las formas de apoyo de la ONU y que, por tanto, **las excepciones deben interpretarse de forma restrictiva**. Además, de forma similar a lo mencionado en relación con la primera pregunta, es importante que las entidades de la ONU no envíen señales erróneas, por ejemplo, insinuando que podrían ser "aceptables" violaciones graves cometidas por los receptores de algún tipo de apoyo de la ONU no cubierto estrictamente por la política. Por último, es importante señalar que las excepciones se refieren únicamente al ámbito de aplicación de la política. Las violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad en los contextos específicos a los que se refieren las excepciones siguen siendo abordadas por el sistema de la ONU a través de otros mecanismos y procesos.

3. Las cuatro fases de implementación de la PDDDH

La implementación de la política a nivel nacional implica cuatro fases consecutivas¹:

1. Comunicación de la política a las autoridades nacionales y otros socios/as externos;
2. Evaluación de riesgos y, si procede, medidas atenuantes;
3. Seguimiento;
4. Intervención cuando se cometen violaciones graves.

Aunque estas cuatro fases son consecutivas, una no termina necesariamente cuando comienza la siguiente. Por ejemplo, la fase de comunicación puede o, según las circunstancias, debe continuar durante todo el apoyo. La evaluación de riesgos debe ser un ejercicio continuo; debe actualizarse regularmente sobre la base de nuevas circunstancias, casos o medidas adoptadas por las fuerzas de seguridad receptoras del apoyo. Si se denuncian violaciones graves en la fase III (marco de seguimiento) y provocan una intervención en la fase IV, será necesario reanudar el seguimiento (fase III) para determinar si se podría reanudar el apoyo y cuándo.

¹ Si la evaluación de riesgos concluye en una alta probabilidad de que las fuerzas de seguridad receptoras cometan el tipo de violaciones previstas en la PDDDH, el siguiente paso sería intervención (fase IV).

4. Coordinación a nivel de país y papel del más alto funcionario de la ONU en el país

Las entidades de la ONU tienen la principal responsabilidad de difundir la PDDDH dentro de su propia estructura y de aplicarla en las formas relevantes de apoyo que prestan. Al mismo tiempo, muchas entidades de la ONU sobre el terreno y en la sede han destacado, al igual que la PDDDH, el importante papel del más alto funcionario de la ONU en el país (RESG, CR, CAH) en la implementación de la PDDDH incluso para asegurar que esta sea aplicada de manera consistente y coherente por todas las entidades relevantes de la ONU en el país. Este papel incluye principalmente:

- liderar la primera fase de implementación de la política, es decir, la comunicación a las autoridades estatales pertinentes y a otros socios externos, así como responder a posibles preguntas sobre el ámbito de aplicación de la política;
- iniciar y coordinar los esfuerzos del Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT, por sus siglas en inglés) para promover la coherencia en la aplicación de la política en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluyendo el desarrollo de un marco de evaluación de riesgos general y preliminar para todas las fuerzas de seguridad nacionales, según corresponda (véase el recuadro sobre el GPRAF en el capítulo III);
- brindar apoyo a las entidades de la ONU, y garantizar una acción coordinada, en la fase de intervención, cuando se hayan cometido violaciones graves y no se hayan abordado adecuadamente, o cuando deba suspenderse o retirarse el apoyo, incluso asumiendo, según proceda, un rol de liderazgo en la comunicación con las autoridades pertinentes.

Algunas misiones de mantenimiento de la paz han establecido equipos de tareas o grupos de trabajo de la PDDDH, que analizan las solicitudes de apoyo y hacen recomendaciones a la dirección de la misión de acuerdo con los requisitos de la PDDDH. Cuando incluyen representantes de varias entidades de la ONU, estos órganos de la PDDDH también pueden desempeñar un papel importante en la coordinación del proceso de la PDDDH para todo el sistema de la ONU a nivel país. La cuestión de la coordinación entre las entidades de la ONU en el país con respecto a la implementación de la PDDDH se aborda a lo largo de esta *Nota Orientativa*.

5. Establecimiento de procedimientos

Como se indica en la PDDDH, el marco de implementación a ser establecido por las entidades de la ONU que prestan apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización incluye “directrices operacionales generales [...] sobre la aplicación de la política”. Estos procedimientos internos tienen como objetivo regular la mayoría de los aspectos abordados en esta *Nota Orientativa*. Algunas entidades de la ONU en la sede y en el terreno, ya han establecido procedimientos internos, que han demostrado ser esenciales para garantizar la implementación de la PDDDH al hacer que el proceso de aplicación de esta sea más predecible.

A nivel del terreno, varias misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz han adoptado Procedimientos Operativos Estándar (POE) para la implementación de la PDDDH. En la mayoría de los casos, sólo las misiones pertinentes están obligadas a seguir los POE y no los

Equipos de las Naciones Unidas en el País. Sin embargo, la experiencia hasta la fecha sugiere que es preferible que todas las entidades de la ONU presentes en el país adopten el mismo POE, si es necesario junto con cualquier reglamento interno; y la política también alienta este enfoque. El Equipo de Tareas o Grupo de Trabajo de la PDDDH establecido en virtud de dicho POE conjunto o común podría incluir a miembros tanto del Equipo País como de la misión, garantizando así que se tengan en cuenta todas las perspectivas de las Naciones Unidas (derechos humanos, humanitarias y de desarrollo) a la hora de tomar decisiones relacionadas con la PDDDH.

6. Implicaciones de la PDDDH sobre los recursos

La PDDDH no especifica si las entidades de la ONU deben dedicar recursos y personal específico o adicional para la implementación de la PDDDH. Corresponde a las entidades de la ONU evaluar si las actividades de la PDDDH pueden llevarse a cabo con los recursos existentes o no. En muchos casos, estas tareas se llevarán a cabo con los recursos y la capacidad existentes, entre otras cosas, porque la capacidad dedicada pertinente ya existe (*e.g.*, los componentes de DD.HH de las misiones de mantenimiento de la paz o de las misiones políticas especiales) y porque ciertas tareas de la PDDDH ya se llevan a cabo con otros fines (*e.g.*, la supervisión de las fuerzas de seguridad). Sin embargo, en algunos casos, especialmente cuando no hay capacidad en derechos humanos de la ONU presente en el país o mecanismos relacionados (por ejemplo, MRM, MARA, por sus siglas en inglés) que podrían llevar a cabo estas tareas, es posible que la entidad de la ONU tenga que considerar la posibilidad de dedicar recursos adicionales o reorganizar los existentes.

Lista de Verificación de la PDDDH

ACCIONES a realizar desde EL PRINCIPIO y de forma CONTINUA	COMUNICACIÓN	
	→ Comunicación inicial/formal sobre la PDDDH por parte del RESG/CR/CAH	
	→ Comunicación continua por parte de las entidades de la ONU con las autoridades nacionales, otros Estados Miembros, sociedad civil/ONG	
	MAPEO/ANÁLISIS/POE/ESTABLECIMIENTO DEL SEGUIMIENTO DE LA PDDDH	
	A nivel del Equipo País de las Naciones Unidas	
	→ Llevar a cabo un mapeo del apoyo existente/planificado de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización en el país (opcional pero recomendado)	
→ Realizar una Evaluación General y Preliminar de Riesgos de todas las fuerzas de seguridad nacionales (opcional pero recomendado)		

	<ul style="list-style-type: none"> → Identificar la capacidad de “seguimiento de la PDDDH” del sistema de la ONU en el país 	
	A nivel de entidades de la ONU	
	<ul style="list-style-type: none"> → Establecer un “procedimiento de intervención” o POE 	
	<ul style="list-style-type: none"> → Establecer un mecanismo de seguimiento de la PDDDH 	
ACCIONES que deben realizarse cuando el APOYO se SOLICITA/PLANIFICA/ESTÁ SIENDO PROPORCIONADO	EL APOYO SE SOLICITA/SE PLANIFICA/SE ESTÁ BRINDANDO	
	<ul style="list-style-type: none"> → Asegurar que la información adecuada esté disponible sobre el apoyo solicitado/planificado 	
	<ul style="list-style-type: none"> → Analizar el ámbito de aplicación de la PDDDH en materia de apoyo 	
	EVALUACIÓN DE RIESGOS E IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS ATENUANTES	
	<ul style="list-style-type: none"> → Realizar una evaluación de riesgos 	
	<ul style="list-style-type: none"> → Identificar medidas atenuantes (si procede) 	
	<ul style="list-style-type: none"> → Comunicar la decisión sobre el apoyo a las autoridades receptoras/nacionales 	
	<ul style="list-style-type: none"> → Integrar los elementos de apoyo de la PDDDH (medidas atenuantes) en un documento escrito/formal (memorando de entendimiento, carta, certificado de traspaso, documento de proyecto) 	
	SEGUIMIENTO DE LA PDDDH	
	<ul style="list-style-type: none"> → Dar seguimiento al comportamiento del receptor ante violaciones graves y respuestas 	
<ul style="list-style-type: none"> → Comunicarse regularmente con el receptor sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos, incluyendo casos de violaciones 		
<ul style="list-style-type: none"> → Adaptar la evaluación de riesgos y las medidas atenuantes si es necesario 		
ACCIONES en caso de violaciones graves	SI SE COMETEN VIOLACIONES GRAVES	
	<ul style="list-style-type: none"> → Intervenir con el receptor para poner fin a las violaciones 	
	<ul style="list-style-type: none"> → (cuando proceda) Notificar al receptor la suspensión/interrupción del apoyo 	

II. COMUNICACIÓN DE LA POLÍTICA

1. Comunicación formal

En todos los países en los que el sistema de las Naciones Unidas participa actualmente – o es probable que participe – en cualquier forma de apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización², se requiere que el más alto funcionario de las Naciones Unidas comunique la PDDDH al gobierno. Esta comunicación debe ser **formal y por escrito** (una carta modelo está disponible en el Anexo II).

Además de la necesidad de transparencia que se enfatiza en la política³, dicha comunicación puede cumplir un papel preventivo al informar con anticipación a las autoridades, que en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, el sistema de las Naciones Unidas debe cumplir con ciertas normas, y que puede tener que incluir ciertas medidas en – o exigir ciertas garantías para – el apoyo que va a prestar, que es posible que no pueda prestar apoyo a las fuerzas de seguridad en ciertas situaciones en las que exista un riesgo de violaciones graves o que puede que tenga que interrumpir su apoyo en ciertas situaciones previstas en la política. En cualquier país en el que todavía no se ha hecho esta comunicación inicial, ésta debería realizarse lo antes posible.

2. Consultas adicionales con las contrapartes nacionales

En los países en los que se está prestando o se prevé prestar apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, se insta al sistema de la ONU a complementar esta comunicación formal con un compromiso adicional en forma de discusiones, sesiones informativas o presentaciones de la política a las autoridades nacionales pertinentes, en particular a las fuerzas de seguridad implicadas en el apoyo. Estas permitirán explicar que la aplicación de la PDDDH puede ser más eficaz si las fuerzas de seguridad están implicadas, incluso, por ejemplo, en lo que respecta a la identificación de *medidas atenuantes* (véase más adelante), así como para reforzar el impacto preventivo de la política explicando directamente a las fuerzas de seguridad las posibles consecuencias de determinados comportamientos.

3. Comunicación con otros actores

"La aplicación eficaz de la política requiere que todos los interesados, incluidos los países donantes y los países en que se ejecutan programas, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y los países de acogida de las misiones políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la entiendan y cooperen entre sí. Toda entidad que reciba o tenga previsto recibir el mandato de proporcionar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deberá colaborar proactivamente con los Estados Miembros y otros asociados e interesados pertinentes para explicar la política" (PDDDH, párrafo 18).

² Esta comunicación debe llevarse a cabo independientemente de si el apoyo de las Naciones Unidas entra en el ámbito de aplicación de la política, ya que su objetivo principal es informar a las autoridades interesadas sobre la política de las Naciones Unidas y no, al menos inicialmente, aplicar realmente la política a una forma concreta de apoyo.

³ PDDDH, párr. 2 (b), 18, 19 y 22.

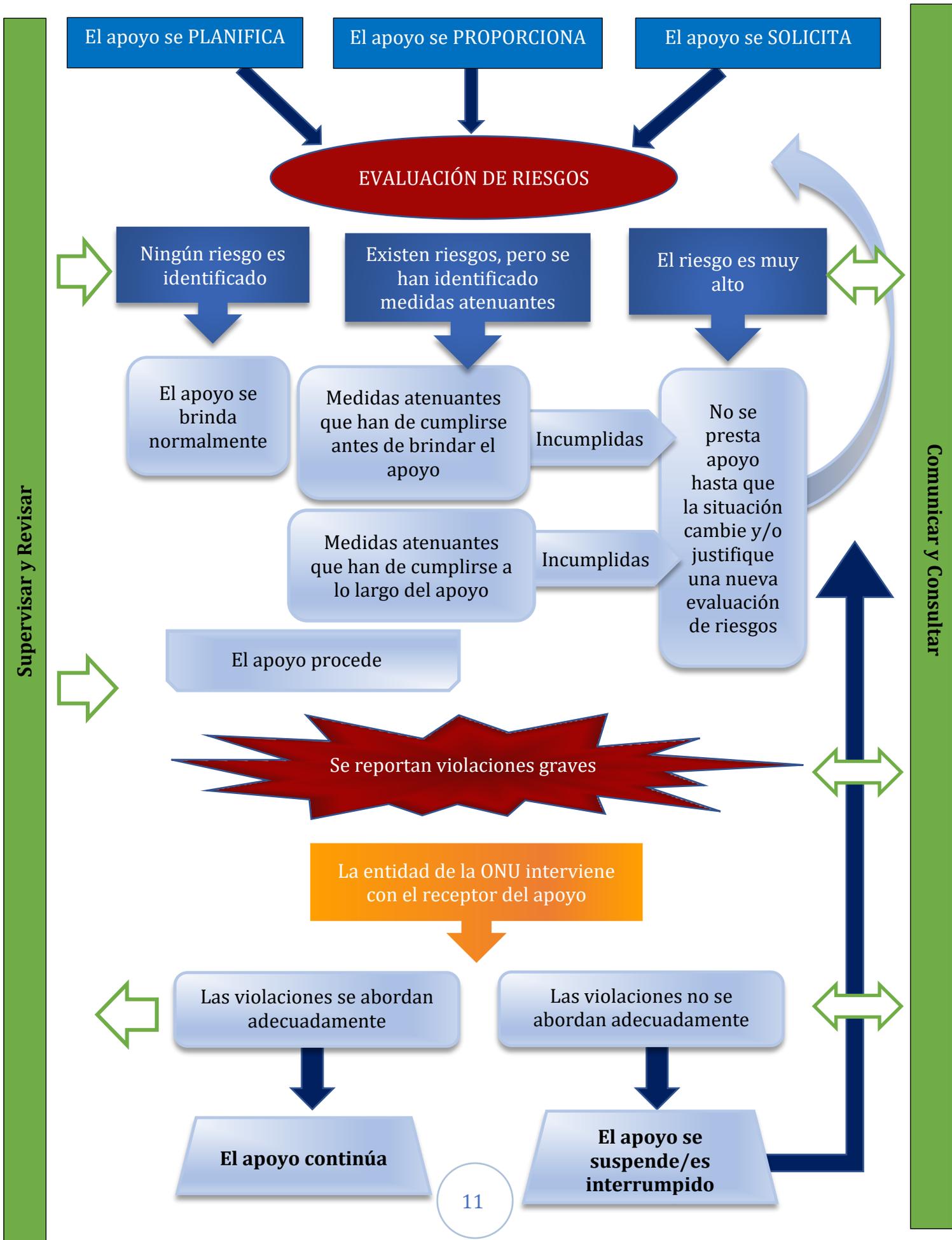
La comunicación de la política a los actores externos facilitará la implementación efectiva de la política a nivel de país y promoverá un enfoque coherente por parte de los actores internacionales hacia la asistencia a las fuerzas de seguridad, incluso en el contexto de reforma del sector de la seguridad (RSS). También fortalecerá la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en el país para influir en el comportamiento de las fuerzas de seguridad a través de la PDDDH y, por tanto, contribuirá al mandato general de la misión o del equipo de las Naciones Unidas en el país.

Aunque el sistema de la ONU ha de ser lo más transparente posible con las autoridades nacionales y otros actores sobre los principios de la PDDDH, las entidades de la ONU no tienen que compartir necesariamente los detalles de su análisis de la PDDDH en relación con las solicitudes específicas de apoyo. Por ejemplo, es posible que las entidades de la ONU no deseen compartir las evaluaciones de riesgo de la PDDDH y prefieran limitarse a comunicar a las autoridades nacionales las preocupaciones que han identificado como resultado del ejercicio de evaluación de riesgos y las medidas atenuantes que sugieren. También decidirán en cada caso si quieren asociar a los receptores a la identificación de medidas atenuantes, según el contexto y el tipo de apoyo. Por último, puede ser útil para las entidades de la ONU adoptar una estrategia de comunicación.

4. Comunicación con las operaciones regionales de mantenimiento de la paz

En el caso del apoyo a las fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, como las establecidas por la Unión Africana, la comunicación de la política se hizo desde la sede mediante una carta del Secretario General a la Unión Africana y una Nota Verbal a los Estados Miembros que aportan tropas a las fuerzas regionales, informándoles sobre la política y su aplicación, y solicitándoles información relevante para llevar a cabo una evaluación de riesgos, incluso acerca de los oficiales al mando. Dichas comunicaciones pueden influir en la selección de las unidades que se van a desplegar a las fuerzas regionales por parte de los países que aportan tropas.

Proceso de la PDDDH



III. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MEDIDAS ATENUANTES

La política establece que las entidades de la ONU que están contemplando prestar apoyo o que están participando en la prestación de apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deben llevar a cabo “una **evaluación de riesgos** derivados de que se brinde o no apoyo, en particular el riesgo de que la entidad que lo reciba cometa violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados” (PDDDH, párrafo 2 (a)). La política también prevé la identificación de **medidas atenuantes** “[c]uando, como resultado de esa evaluación de riesgos, la entidad de las Naciones Unidas directamente concernida llegue a la conclusión de que hay motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que el receptor de su apoyo pueda cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados” (PDDDH, párr. 16). Por lo tanto, la política prevé que las entidades pertinentes de la ONU lleven a cabo un ejercicio que incluye dos partes mutuamente dependientes:

1. la evaluación de riesgos y, en su caso⁴,
2. la identificación de medidas para atenuar dichos riesgos

La siguiente sección analiza las dos partes de esta fase.

III. 1. LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

Una evaluación de riesgos puede adoptar diferentes formas y puede llevarse a cabo de diferentes maneras. El objetivo de esta sección es proporcionar orientación sobre cómo realizar este ejercicio de la manera más eficiente.

A. Definición de la evaluación de riesgos de la PDDDH

La evaluación de riesgos de la PDDDH es el ejercicio mediante el cual una entidad de la ONU evaluará si “hay motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que el receptor [de su apoyo] pueda cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados”. No es necesario que esas “violaciones graves” se cometan como consecuencia del apoyo prestado. En otras palabras, no es necesario evaluar si el apoyo de la ONU puede facilitar la comisión de “violaciones graves”. El factor importante es que tales “violaciones graves” puedan ser cometidas por los receptores del apoyo de la ONU en el contexto o el período de apoyo.⁵

Por definición, un riesgo está relacionado con un evento que aún no ha ocurrido y que es posible que nunca ocurra. La evaluación de riesgos es una valoración de la probabilidad de eventos

⁴ La evaluación de riesgos podría llegar a la conclusión de que el riesgo de violaciones graves es demasiado alto y no se puede atenuar con medidas.

⁵ Sin embargo, el hecho de que una forma de apoyo pueda potencialmente facilitar o contribuir a la realización de violaciones graves de los derechos humanos es un elemento que debe considerarse en el marco de la evaluación de riesgos de la PDDDH (véase más adelante).

futuros. Por lo tanto, no se espera que las entidades de la ONU determinen que ocurrirá un evento específico; sólo necesitan evaluar un nivel de riesgo según una serie de criterios (véase más adelante).

B. Tiempo de la evaluación de riesgos

De acuerdo con la política, debe realizarse una evaluación de riesgos **antes** de prestar cualquier tipo de apoyo. Sin embargo, en la práctica esto no siempre es posible. Pueden ocurrir los siguientes escenarios:

El apoyo ya lo proporciona una entidad de la ONU

En muchas situaciones, la entidad de la ONU ya prestaba apoyo antes de la adopción de la política. Este es, por ejemplo, el caso de los proyectos o programas de asistencia técnica o financiera preexistentes dirigidos a los ejércitos o la policía nacionales. En estas situaciones, si no se ha llevado a cabo la evaluación de riesgos, debería hacerse lo antes posible.

El apoyo está planeado o está siendo considerado por la entidad de la ONU

Este sería, por ejemplo, el caso de un plan de apoyo a las fuerzas nacionales de seguridad a través de un programa/proyecto de RSS. En estas situaciones, una entidad de la ONU puede haber discutido el apoyo con el receptor potencial o haber recibido una solicitud de apoyo de éste. En cualquiera de los dos casos, el apoyo no ha comenzado y la evaluación de riesgos debe realizarse antes de tomar una decisión sobre la prestación del apoyo o – a más tardar – antes del comienzo del apoyo en sí. También puede ser el caso de un mandato previsto del Consejo de Seguridad en el que se pida a la ONU que preste apoyo a fuerzas nacionales o a una operación regional de mantenimiento de la paz.

El apoyo se solicita – o se ofrece – con regularidad

En algunas situaciones, la entidad de la ONU se enfrenta regularmente a solicitudes de apoyo de fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, incluso en el caso del llamado apoyo ‘rutinario’. Este es, por ejemplo, el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz como la UNMISS, la ONUCI o la MONUSCO, que reciben frecuentes y regulares solicitudes de diferentes tipos de apoyo por parte del ejército o la policía nacional. En estos casos, se recomienda que las entidades de la ONU realicen una evaluación de riesgos independiente de las solicitudes específicas de apoyo, y con un alcance lo suficientemente amplio como para que sea relevante para una variedad de solicitudes de apoyo que puedan recibirse (sobre la base del Marco de Evaluación de Riesgos General y Preliminar que se describe en el recuadro a continuación). En estos casos, la evaluación de riesgos debe ser continua y debe actualizarse periódicamente en función de los nuevos acontecimientos o incidentes relacionados con la conducta en materia de derechos humanos de las fuerzas de seguridad pertinentes. La principal ventaja de una evaluación de riesgos continua es que, en contextos en los que las decisiones sobre la prestación de apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deben tomarse rápidamente, esta permite a la entidad de la ONU minimizar su tiempo de respuesta porque puede basar su decisión en una evaluación de riesgos existente.

El apoyo es brindado por diferentes entidades de la ONU en momentos diferentes

En algunos países, diferentes tipos de apoyo se brindan a las mismas fuerzas de seguridad ajenas a la Organización en momentos distintos por diferentes entidades de la ONU. También en estas

situaciones, se recomienda que el sistema de la ONU en el país desarrolle un Marco de Evaluación de Riesgos General y Preliminar (véase el recuadro siguiente).

Como regla general, las evaluaciones de riesgos de la PDDDH deben llevarse a cabo lo antes posible siempre que se planifique o se solicite apoyo, y aún más cuando se esté prestando apoyo. La evaluación de riesgos es un ejercicio continuo. Deberá actualizarse periódicamente, y sobre todo cuando un acontecimiento importante pueda afectar sus conclusiones (caso de violaciones graves cometidas, cambio de legislación, reforma del ejército, etc.).

MARCO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS GENERAL Y PRELIMINAR (GPRAF, por su sigla en inglés)

Cuando se planifica o se brinda apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización por parte de dos o más entidades de la ONU, o cuando se prevén solicitudes frecuentes de apoyo, se alienta a las operaciones de mantenimiento de la paz, a las misiones políticas especiales y a los equipos de las Naciones Unidas en el país a que elaboren lo antes posible, un *Marco de Evaluación de riesgos General y Preliminar* (GPRAF).

Los principales objetivos de este proceso son **(i)** evitar la duplicación de esfuerzos (diferentes entidades de la ONU participan en una variedad de apoyo a las mismas fuerzas de seguridad nacionales o una entidad de la ONU participa en diferentes tipos de apoyo a las mismas fuerzas de seguridad), **(ii)** garantizar una evaluación coherente y consistente de las fuerzas de seguridad entre las entidades de la ONU y **(iii)** garantizar un enfoque común del sistema de la ONU en el país con respecto a las fuerzas de seguridad.

El GPRAF es una evaluación básica del riesgo interinstitucional, que debe llevarse a cabo bajo la coordinación del más alto funcionario de la ONU en el país (RESG, CR, CAH), que describe la posición común del sistema de la ONU con respecto al nivel de riesgo que *generalmente* existe de que las fuerzas de seguridad en el país cometan violaciones graves de los derechos humanos. El GPRAF recopila la información pertinente y disponible sobre violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad y otra información pertinente sobre las fuerzas de seguridad. Lo ideal es que sea aprobado por el Equipo de las Naciones Unidas en el país (véase la plantilla en el Anexo III). Este documento también facilitará y agilizará el proceso de evaluación de riesgos individuales en relación con las solicitudes/formas de apoyo específicas que cada entidad de la ONU necesita emprender en el marco de la PDDDH.

Aunque cualquier entidad de la ONU que contemple prestar apoyo a las fuerzas de seguridad nacionales o regionales llevará a cabo una evaluación de riesgos específica relacionada con dicho apoyo, el GPRAF puede servir de base para esta evaluación de riesgos y evitar repeticiones, duplicaciones e incoherencias. Aunque el GPRAF no elimina la necesidad de que las entidades de la ONU que prestan apoyo lleven a cabo una evaluación de riesgos específica sobre la base de su mandato y la naturaleza específica de la misión, el GPRAF facilitará (y acortará) la realización de esta última.

Por lo tanto, desarrollar un GPRAF beneficiará a todas las entidades de la ONU que participen en el apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización y presentará las siguientes ventajas:

- Permite al sistema de la ONU en el país ser proactivo en lugar de reactivo (ante una solicitud de apoyo), lo que refuerza la eficacia de la implementación de la PDDDH;
- Economiza tiempo y recursos para la mayoría de las entidades de la ONU que prestan o tienen previsto prestar apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización;
- Un acuerdo general dentro del sistema de la ONU en el país sobre la existencia (o no) de un riesgo general en relación con las fuerzas de seguridad pertinentes;
- Un esfuerzo conjunto en la recopilación de información disponible con las diferentes entidades de la ONU presentes en el país;
- Evita la duplicación, las contradicciones y la incoherencia dentro del sistema de la ONU en un país determinado.

Contenido

El GPRAF debe incluir las siguientes partes:⁶

- Una recopilación de la información disponible públicamente sobre la conducta en materia de derechos humanos de las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (véase más adelante);
- Una recopilación de otra información pertinente sobre la conducta de las fuerzas de seguridad disponible internamente en el sistema de la ONU presente en el país;
- Un mapeo de las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización presentes en el país e información sobre su estructura (incluyendo organigrama), la identidad de los oficiales de mayor rango y las principales cadenas de mando;
- Un mapeo/visión general de las diversas formas de apoyo brindado – o que se planifica brindar – por las diferentes entidades de la ONU en el país, con la identificación de los receptores.
- Una evaluación general sobre la existencia de un riesgo (en el sentido de que una entidad de la ONU que tenga previsto prestar apoyo a una fuerza de seguridad que, según el GPRAF, presenta un riesgo, deberá proceder con una evaluación detallada del riesgo).

El GPRAF debe ser un documento dinámico que pueda actualizarse periódicamente en función de acontecimientos o incidentes concretos.

⁶ Es útil que el GPRAF incluya un mapeo/visión de los diversos apoyos -regularmente- proporcionados por las diferentes entidades de la ONU en el país con la identificación de los receptores.

C. Cómo llevar a cabo una evaluación de riesgos

1. Elementos a considerar para la evaluación de riesgos

- **Antecedentes de derechos humanos** (PDDDH, párr. 14 (a)): Los antecedentes de los potenciales receptores del apoyo respecto del cumplimiento o incumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, incluidos casos concretos de violaciones graves. Este análisis de la conducta pasada del receptor no debe limitarse a la posible comisión de violaciones graves según la definición de la política. Otros tipos de violaciones menos graves son igualmente relevantes para la evaluación de riesgos, ya que pueden conducir a violaciones graves. La entidad de las Naciones Unidas que preste apoyo decidirá el alcance del período que se tiene en cuenta para evaluar los antecedentes de derechos humanos de los receptores previstos en función de las circunstancias específicas del país, el tipo de apoyo previsto y otros elementos que las entidades de las Naciones Unidas consideren pertinentes. Al evaluar los antecedentes de derechos humanos de los receptores previstos, no se espera que las entidades de la ONU investiguen o tomen una determinación final sobre casos específicos de violaciones de derechos humanos que se hayan cometido en el pasado; sólo tienen que examinar información fiable relacionada con las denuncias de violaciones de derechos humanos que contribuyan a determinar un cierto nivel de riesgo de reincidencia en el futuro. La PDDDH no establece un umbral de pruebas para que se consideren los casos de violaciones pasadas. El umbral de "motivos fundados para creer" al que se refiere la PDDDH sólo se refiere al riesgo en sí.

Cabe señalar que no siempre se dispone de información sobre individuos específicos. En algunas situaciones, es posible que sólo se disponga de información fiable sobre las violaciones de derechos humanos cometidas por una unidad, un servicio o incluso toda una institución (por ejemplo, la policía), sin disponer de información sobre los nombres de los autores. Estos casos deben considerarse con la misma seriedad que otros a efectos de la evaluación de riesgos. Para el apoyo a las fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, la entidad de la ONU examinará los antecedentes de las fuerzas de seguridad de cada país que aporta tropas. No obstante, si están disponibles, las entidades de la ONU tratarán de obtener información sobre los individuos en posición de mando o responsabilidad, ya que pueden ayudar a evaluar con mayor precisión el nivel de riesgo al prestar apoyo.

- **Antecedentes de rendición de cuentas** (PDDDH, párr. 14 (b)): Los antecedentes del receptor o receptores del apoyo en cuanto a la adopción o no de medidas efectivas y correctivas para responsabilizar a los autores de cualquiera de estas violaciones, tanto en general como en lo que respecta a casos específicos de violaciones.⁷ El carácter efectivo de las "medidas" debe evaluarse sobre la base de las normas internacionales de derechos humanos pertinentes (por ejemplo, un simple procedimiento disciplinario no es adecuado para un acto de tortura).

⁷ Por ejemplo, los antecedentes de rendición de cuentas de ciertas fuerzas de seguridad pueden ser en general satisfactorio, salvo en el caso de un incidente importante en el que las violaciones graves hayan quedado sin resolver.

- **Mecanismos de prevención** (PDDDH, párr. 14 (c)): Si se han tomado medidas correctoras o se han establecido instituciones, protocolos o procedimientos para impedir que se repitan esas violaciones y, en caso afirmativo, la idoneidad de esas iniciativas, incluidas las instituciones establecidas para asegurar que los infractores rindan cuentas.
- **Marco legislativo/político:** Si ciertas legislaciones o políticas, por ejemplo, la llamada política de "disparar a matar", pueden contribuir a aumentar el riesgo de violaciones graves.
- **Viabilidad del marco de seguimiento** (PDDDH, párr. 14 (e)): Las posibilidades de que las Naciones Unidas puedan poner en marcha mecanismos eficaces para supervisar el uso que se hace del apoyo prestado y los efectos que produce. Las dificultades prácticas no eximen a la entidad de la ONU de sus obligaciones de supervisión en virtud de la política. Más bien, en situaciones en las que el seguimiento del comportamiento de los receptores de la ayuda es prácticamente imposible a pesar de la existencia de un riesgo, la entidad de la ONU puede tener que reconsiderar su apoyo por completo.
- **La capacidad de incidencia de la ONU y el riesgo de no prestar apoyo** (PDDDH, párr. 14 (d) & (f)): Una evaluación sobre la medida en la que brindar apoyo o negarse a hacerlo afectaría la capacidad de las Naciones Unidas para influir en el comportamiento de la entidad receptora frente a su cumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. En algunas situaciones en las que, por ejemplo, el apoyo es esencial para el funcionamiento de la entidad receptora, prestar el apoyo aumentará la capacidad de las Naciones Unidas para influir sobre el receptor, incluso en lo que respecta al cumplimiento de las normas internacionales. En otras situaciones en las que, por ejemplo, el apoyo de la ONU sólo representa una porción menor del apoyo recibido, su capacidad de incidir en la entidad receptora puede ser reducida. Esto incluye también una evaluación basada en los factores anteriores y en el contexto general del apoyo, del riesgo de que la entidad receptora pueda cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados, incluso si no recibe el apoyo de la ONU. En algunas situaciones, la suspensión del apoyo de la ONU puede incluso dar lugar a un aumento de la vulnerabilidad de la población civil que las fuerzas de seguridad receptoras deben proteger. Este es el caso, por ejemplo, cuando las fuerzas de seguridad comienzan a saquear a la población porque no reciben los suministros de agua y alimentos necesarios. En otras situaciones, la prestación de apoyo puede permitir al receptor llevar a cabo operaciones militares que conllevan un riesgo importante para la población civil.
- **Riesgos inherentes a la operación:** La evaluación no sólo debe tener en cuenta el comportamiento anterior de las fuerzas de seguridad que pueden recibir apoyo, sino también riesgos inherentes a la operación (si procede) para la que se presta apoyo. Por ejemplo, ciertos tipos de operaciones militares o de seguridad, como las operaciones contra el terrorismo, o las que se prevé realizar en zonas muy pobladas, pueden conllevar riesgos adicionales debido a su propia naturaleza e independientemente de los antecedentes de las fuerzas de seguridad que las lleven a cabo.
- **Riesgos inherentes al tipo de apoyo previsto:** La evaluación también debe tener en cuenta si el tipo de apoyo solicitado o previsto podría contribuir o facilitar la comisión de

violaciones graves de los derechos humanos o si dicho apoyo podría utilizarse como forma de cometer violaciones graves de los derechos humanos.

2. Fuentes de información para la evaluación de riesgos

De acuerdo con la política, la información para la evaluación de riesgos se deberá obtener de las Naciones Unidas o de otras fuentes fiables (párrafo 15). En algunos países, la información pertinente puede no estar disponible en las presencias de la ONU sobre el terreno. Por lo tanto, la entidad de la ONU tendrá que recurrir a la información de la ONU disponible en la sede, pero también a la información procedente de fuera del sistema de la ONU.

Las fuentes de la ONU comprenden:

- Información interna (una fuente importante de información provendrá de la presencia de la ONU en el país en cuestión)
- Informes elaborados por la oficina en el país del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos o por el componente de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales, así como diversos tipos de informes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos (CDH). Estos informes pueden ser públicos o no.
- Informes del Examen Periódico Universal (EPU), los órganos de tratados de la ONU y lo Procedimientos Especiales
- Informes del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre operaciones de mantenimiento de la paz
- Informes de otros mecanismos, oficinas o agencias de la ONU (Mecanismo de Vigilancia y Presentación de Informes sobre violaciones graves contra la niñez en los conflictos armados, Representantes Especiales del Secretario General sobre la niñez en los Conflictos Armados y la Violencia Sexual en los Conflictos, UNICEF, ACNUR, OCHA)
- Informes de las comisiones de investigación de la ONU
- Decisiones de los órganos de tratados de la ONU sobre casos individuales
- Informes de las células mixtas de análisis de las misiones en las operaciones de mantenimiento de la paz
- Evaluaciones de la amenaza de la delincuencia organizada transnacional de la UNODC

Otras fuentes incluyen, pero no se limitan a:

- Informes u otros documentos procedentes de la Corte Penal Internacional (CPI) u otros tribunales internacionales *ad hoc* o híbridos
- Informes de organizaciones internacionales o regionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Unión Europea, Unión Africana)
- Informes de instituciones nacionales de derechos humanos, como comisiones u oficinas del defensor del pueblo
- Informes de organizaciones no gubernamentales internacionales (International Crisis Group, Comisión Internacional de Juristas, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, etc.)
- Informes de organizaciones no gubernamentales locales

- Información procedente de las fuerzas de seguridad receptoras⁸ previstas o fuentes gubernamentales
- Informes de los medios de comunicación
- Informes de los Estados miembros

Al analizar la información recopilada a efectos de la evaluación de riesgos de la PDDDH, es importante que las entidades de la ONU desagreguen los datos por edad y sexo para determinar los grupos más afectados por las violaciones, y que se pongan en contacto con estos diferentes grupos para validar su análisis.

3. Colaboraciones

De acuerdo con la política, la entidad de la ONU que brinda el apoyo es responsable de llevar a cabo la evaluación de riesgos. En las misiones de mantenimiento de la paz o en las misiones políticas especiales, la tarea usualmente sería encomendada al componente de derechos humanos de la misión, mientras que en escenarios fuera de la misión, es probable que se dependa de la presencia de OACNUDH en el lugar (oficinas país de OACNUDH, oficinas regionales, o asesores/as de derechos humanos al equipo país) para brindar apoyo y contribuir a la evaluación de riesgos de otras entidades de la ONU, incluso proporcionando información relevante acerca de fuerzas de seguridad y derechos humanos. Las entidades de la ONU son alentadas a llevar a cabo consultas con una gran variedad de colaboradores/as, incluyendo otras agencias de la ONU, sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y otras instituciones nacionales (por ejemplo, las judiciales).

Siempre que haya mecanismos operando en el país, como el Grupo Temático de Protección, el MRM sobre niñez en situación de conflicto armado, el RESG para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, estos pueden proporcionar información útil para el propósito de las evaluaciones de riesgo de la PDDDH y también deberían ser consultados respecto a la identificación de medidas atenuantes.

LA REVISIÓN COMO PARTE DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA PDDDH Y COMO EJEMPLO DE UNA MEDIDA ATENUANTE

Los procesos de revisión (en ocasiones también denominados verificación de antecedentes) son aplicados por algunas de las entidades de la ONU como una manera de asegurar que el apoyo no sea prestado a personas o unidades que han cometido – y pueden nuevamente – cometer violaciones graves de derechos humanos. Esta práctica ha sido utilizada particularmente en el caso de operaciones conjuntas (es decir, operaciones llevadas a cabo en conjunto con el personal de mantenimiento de la paz de la ONU y fuerzas de seguridad nacionales) y en la selección de participantes en la capacitación impartida o financiada por entidades de la ONU.

Es posible que no siempre puedan realizarse procesos de revisión o verificación de antecedentes, cuando la información relevante relacionada con las personas no se encuentra

⁸ Varios ejércitos nacionales mantienen sitios web que ofrecen información relevante, por ejemplo, sobre los despliegues, la cadena de mando y las estructuras.

disponible y pueda ser insuficiente para los propósitos de cumplir con la PDDDH. La siguiente guía se proporciona para situaciones en las que es posible realizar procesos de revisión y verificación de antecedentes y se basa en la práctica hasta la fecha.

Siempre que sea pertinente y posible, la entidad de la ONU que planea brindar apoyo debe solicitar a las autoridades nacionales una lista de las unidades y/o las personas que recibirán el apoyo de la ONU. La lista debe estar certificada por la autoridad competente (por ejemplo, el Ministerio de Defensa en caso de fuerzas militares) y debe incluir nombre completo, rango, número de identificación militar y fecha y lugar de nacimiento. La lista también debe incluir el nombre de oficiales con responsabilidades de mando.

Cuando no sea posible obtener una lista de todas las personas que componen las unidades/secciones que recibirán el apoyo – por ejemplo, porque el número es demasiado grande – la entidad de la ONU buscará obtener los nombres y otra información sobre oficiales con responsabilidades de mando.

Obtener dicha lista tiene dos propósitos principales:

1. Permitir a la entidad de la ONU llevar a cabo verificaciones de los antecedentes de las personas, según corresponda; y
2. Enviar una señal clara a las autoridades nacionales de que los receptores del apoyo serán monitoreados y podrían ser rastreados en caso de abuso.

Si, como resultado de un proceso de revisión, la entidad de la ONU considera que debe excluir a ciertas personas o unidades de recibir el apoyo previsto, una pregunta que surge a menudo es si la información que dio lugar a la exclusión puede o debe ser comunicada a la persona interesada o a las instituciones estatales responsables de dichos individuos. La práctica seguida por las entidades de la ONU en estos casos no es uniforme, puesto que algunas comparten con las autoridades nacionales pertinentes las razones de la exclusión de una persona o unidad y otras no.

Por último, cabe destacar que el proceso de revisión puede tener un impacto en la prestación oportuna de apoyo y, por lo tanto, debe considerarse con antelación en la planificación de las actividades.

4. Conclusión de la evaluación de riesgos

No existe fórmula matemática para evaluar con certeza el riesgo de una violación grave de derechos humanos y es difícil determinar un porcentaje preciso de riesgo como resultado de la evaluación de riesgos.

Después de recopilar y evaluar toda la información relevante sobre los diferentes elementos de la evaluación de riesgos descritos en la sección C.1., las entidades de la ONU deberían ser capaces

de determinar si el riesgo de que los receptores del apoyo cometan violaciones graves es *bajo, medio o alto*:

Nivel de riesgo bajo

Un nivel de riesgo bajo significa que la entidad de la ONU puede participar de manera segura en el apoyo previsto y que es poco probable que el receptor cometa violaciones graves y, en caso de que sean cometidas, se espera que se aborden de manera rápida y eficiente. En esos casos, el apoyo comenzará junto con la fase de seguimiento de la PDDDH.

Nivel de riesgo medio

Un nivel de riesgo medio es una situación donde está presente el riesgo de violaciones graves pero puede ser reducido si *medidas atenuantes* adecuadas son adoptadas por la entidad de la ONU o el beneficiario del apoyo. Dados los contextos difíciles en los que la ONU suele interactuar con las fuerzas de seguridad, es probable que este sea un escenario frecuente de la implementación de la PDDDH.

La decisión final respecto al apoyo deberá tomar en consideración tanto riesgos involucrados como las posibles medidas atenuantes identificadas.

Nivel de riesgo alto

Un nivel de riesgo alto significa que, sobre la misma base, existe una probabilidad real de que violaciones graves sean cometidas por los receptores previstos y que estas permanezcan sin ser abordadas y que, por lo tanto, la entidad de la ONU se verá obligada a retener o suspender el apoyo en virtud de la PDDDH. Esto hará que la entidad de la ONU se pregunte si quiere involucrarse con el receptor previsto o si va a excluir algunos de los receptores (personas, unidades, etc.) del apoyo previsto o bien, reevaluar el tipo de apoyo que necesitan las fuerzas de seguridad involucradas.

En algunas situaciones, pueden aplicarse diferentes niveles de riesgo con respecto a las mismas fuerzas de seguridad nacional, dependiendo de las ubicaciones, las regiones o los estados.

En el caso del apoyo de la ONU a fuerzas regionales de mantenimiento de la paz compuestas por tropas o policía de diferentes países, el riesgo de violaciones graves puede variar según el contingente. En los casos en los que el apoyo de la ONU se proporciona a la fuerza regional de mantenimiento de la paz en su conjunto (en contraposición al apoyo dado a cada uno de los contingentes de forma independiente), diferentes niveles de riesgo pueden justificar que la ONU considere si puede proporcionar apoyo en presencia de contingentes que presentan un riesgo de violaciones graves que no se puede mitigar.

5. Formato de la Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos es un ejercicio formal que debe realizarse por escrito y que debe tomar la forma de un documento que compile toda la información relevante e incluya la determinación

de si – y cómo – se prestará el apoyo. En el Anexo I, se puede encontrar una plantilla de evaluación de riesgos, basada en el texto de la política y en la práctica de las presencias de la Naciones Unidas sobre el terreno hasta la fecha.

Documentar por escrito el proceso de la evaluación de riesgos es importante por varias razones: le otorga un cierto nivel de formalidad al proceso, incluyendo las consultas necesarias entre las diversas entidades o componentes de la ONU que necesitan estar involucrados; demuestra que efectivamente se ha llevado a cabo un proceso de diligencia debida, si surgen preguntas, cuando pese a la implementación de la PDDDH, los receptores del apoyo de la ONU cometen violaciones graves de los derechos humanos.

6. Comunicación

Siempre que se haya completado la evaluación de riesgos y, según corresponda, se hayan identificado las medidas atenuantes y se haya llegado a una decisión respecto al apoyo planeado o solicitado, la entidad de la ONU compartirá, de la manera más adecuada, con las autoridades y/o el receptor previsto, su enfoque propuesto respecto al apoyo planeado o solicitado.

En la práctica, las entidades de la ONU usualmente no comparten el contenido detallado de la evaluación de riesgos ni el documento en sí con sus contrapartes nacionales. Sin embargo, es importante que las entidades de la ONU compartan las preocupaciones destacadas por el ejercicio y que justifican la adopción de *medidas atenuantes*, según corresponda, con los receptores previstos y las autoridades nacionales. Esto usualmente facilitará la aceptación y la implementación de cualquier *medida atenuante* por parte de contrapartes nacionales (o regionales).

Cuando, sobre la base del resultado de la evaluación de riesgos, la entidad de la ONU en cuestión tiene que retener o interrumpir su apoyo, o retrasar el inicio de dicho apoyo en espera de la adopción e implementación de medidas específicas por parte de las fuerzas de seguridad correspondientes, la entidad de la ONU puede solicitar al más alto funcionario/a de la ONU en el país que comunique dicho mensaje. El más alto funcionario/a de la ONU en el país debe ser informado de cualquier comunicación sin importar el rol de este/esta en comunicar dicha información.

III.2. IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS ATENUANTES

Un elemento muy importante de la PDDDH es la identificación e integración de las *medidas atenuantes* en el apoyo brindado por las entidades de la ONU a las fuerzas de seguridad nacionales o regionales. Las medidas atenuantes pueden disminuir el riesgo de que las fuerzas de seguridad cometan violaciones graves. Una decisión final respecto al apoyo solo debe tomarse después de que estas medidas atenuantes hayan sido consideradas.

A. Definición de *medidas atenuantes*

Las *medidas atenuantes* son medidas que son establecidas como resultado de la evaluación de riesgos, **ya sea por la entidad de la ONU que brinda el apoyo o por las autoridades o fuerzas de seguridad que reciben el apoyo** y tienen como objetivo:

- i. reducir el riesgo de que violaciones graves sean cometidas durante el tiempo que sea brindado el apoyo; y
- ii. asegurar que, de acontecer dichas violaciones, se disponga de los mecanismos apropiados para abordarlas de forma adecuada y ponerles fin.

Las *medidas atenuantes* pueden verse como garantías que desea recibir la entidad de la ONU antes de proceder con el apoyo o durante todo el período de apoyo.

B. Importancia de las *medidas atenuantes*

La posibilidad de identificar y acordar *medidas atenuantes* es un elemento esencial de la PDDDH. Las entidades de la ONU frecuentemente brindan apoyo a fuerzas de seguridad en contextos difíciles a menudo caracterizados por violencia, inestabilidad política, capacidades nacionales inadecuadas, donde los riesgos de violaciones graves son comunes. En tales contextos, una evaluación de riesgos podría concluir que en efecto existe un riesgo de violaciones graves, pero que el apoyo brindado por la entidad de la ONU es, sin embargo, necesario y ayudaría a mejorar la situación de los derechos humanos a largo plazo. Para abordar estos dilemas, la PDDDH prevé la introducción de *medidas atenuantes*, lo que permite a las entidades de la ONU proceder con ciertas formas de apoyo, incluso en entornos donde existe el riesgo de que violaciones graves sean cometidas por los receptores del apoyo. No obstante, si las medidas atenuantes no son implementadas, la ONU puede considerar que esto incrementa el riesgo a un nivel inaceptable, por lo que el apoyo debe ser suspendido o retirado.

C. Tiempo y formato

La identificación de las *medidas atenuantes* debe realizarse como la última parte del proceso de evaluación de riesgos.

Es posible que, dependiendo de las circunstancias, deban tomarse o cumplirse *medidas atenuantes* antes de que el apoyo sea brindado o durante el tiempo que se brinde el apoyo.

Las *medidas atenuantes* pueden ser adoptadas por la entidad de la ONU que brinda el apoyo o solicitadas por el receptor potencial del apoyo de la ONU. Estas pueden ser integradas por la entidad de la ONU como un elemento del apoyo brindado, o discutidas y acordadas con las autoridades nacionales/fuerzas de seguridad que reciben el apoyo. En la mayoría de los casos, el proceso de identificación e inclusión de estas medidas es el resultado tanto de discusiones como de requisitos unilaterales. No obstante, se recomienda que en todos los casos las medidas atenuantes sean objeto de un **acuerdo escrito** mediante, por ejemplo, un intercambio de cartas o que formen parte del documento de proyecto firmado por ambas partes.

D. Tipos de *medidas atenuantes*

El tipo y la elección de las *medidas atenuantes* dependerá del tipo de apoyo que se planea brindar, el contexto de derechos humanos y otros elementos. Los siguientes ejemplos de *medidas atenuantes* son extraídos de la práctica y están destinados a ayudar a las entidades de la ONU a considerar posibles opciones.

1. Medidas relacionadas con la creación de capacidad

En algunas situaciones, la entidad de la ONU puede condicionar su apoyo a que los receptores realicen una capacitación específica (por ejemplo, en derechos humanos, derecho internacional humanitario o derecho internacional de los refugiados) antes de que el apoyo sea brindado, o durante el apoyo. Estas medidas también pueden adoptar la forma de reuniones informativas para los receptores del apoyo sobre los requerimientos de la PDDDH.

Las medidas de creación de capacidad no están limitadas a la capacitación y las entidades de la ONU deben considerar otras medidas destinadas a reducir el riesgo de violaciones graves y al mismo tiempo a profesionalizar el comportamiento – y mejorar el trabajo – de las fuerzas de seguridad de conformidad con la PDDDH. En algunos países, un sistema de tutoría de fuerzas de seguridad nacionales a través de la ubicación conjunta del personal uniformado de la ONU y fuerzas policiales ha demostrado ser útil tanto para la creación de capacidad y la implementación de la PDDDH, así como para fines de seguimiento.

Si bien las actividades de creación de capacidades brindan una plataforma útil para influir en el comportamiento de los receptores del apoyo, estas deben ser complementadas con otras formas de medidas atenuantes, especialmente medidas relacionadas con la rendición de cuentas o la presentación de informes.

EJEMPLO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA CREACIÓN DE CAPACIDAD

→ *Como parte del paquete de apoyo, la entidad de la ONU proveedora del apoyo impartirá una capacitación sobre el derecho de los refugiados a todos los oficiales de [las unidades pertinentes].*

→ *Antes de la prestación del apoyo, el receptor organizará reuniones informativas sobre los principios de la PDDDH para todos los miembros de [las divisiones pertinentes].*

2. Rendición de cuentas y medidas correctivas

Algunas *medidas atenuantes* pueden consistir en abordar casos pasados de violaciones a los derechos humanos (medida que debe cumplirse antes de que sea prestado el apoyo⁹) o en

⁹ Debido a la duración de los procedimientos penales, la entidad de las Naciones Unidas prestando el apoyo decidirá el paso más apropiado en cada caso.

acordar con la entidad receptora un procedimiento predefinido para manejar los incidentes de derechos humanos que surjan o se reporten mientras el apoyo este siendo prestado, incluyendo medidas correctivas (medida que existirá durante todo el periodo del apoyo).

EJEMPLO DE MEDIDAS CORRECTIVAS Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS

→ *La entidad de la ONU que brinda el apoyo y el receptor acuerdan que, en el caso de incidentes de derechos humanos, se seguirá el siguiente procedimiento [suspensión temporal e inmediata de todos/as los/las oficiales supuestamente involucrados, la designación de un cuerpo/sección de investigación, comunicación continua con la entidad de apoyo de la ONU...].*

→ *Previo a la prestación del apoyo, deben iniciarse [procedimientos pertinentes] contra los presuntos perpetradores de violaciones de derechos humanos en el caso [pertinente]. [O] el receptor del apoyo debe proporcionar a la entidad de la ONU que brinda el apoyo [información relevante] sobre la investigación y el proceso judicial en el caso [pertinente].*

3. Medidas relacionadas con la planificación

Para ciertas formas de apoyo, como las operaciones militares conjuntas, la planificación conjunta ha demostrado ser una forma efectiva de reducir el riesgo de violaciones de derechos humanos. Esto es particularmente cierto para operaciones militares que potencialmente pueden tener un efecto adverso en la protección de civiles. En tales casos, sobre la base de la información recibida por parte del receptor del apoyo, las entidades de la ONU han podido en el pasado, complementar o modificar los planes militares para reducir riesgos de violaciones de derechos humanos. El mandato de varias misiones de mantenimiento de la paz provee dicha planificación conjunta.

Además de la planificación conjunta, la entidad de la ONU que presta el apoyo puede solicitar participar de otras formas, o que se revise la planificación de operaciones relacionadas con la seguridad.

EJEMPLO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA PLANIFICACIÓN CONJUNTA

→ *La entidad de la ONU debe estar asociada, a través de su punto focal, a cada nueva planificación militar (o concepto de operaciones) que involucre directamente a la ONU [misión pertinente] o que se realice gracias al apoyo proporcionado por la ONU.*

4. Medidas relacionadas con la presentación de informes

En muchos casos, especialmente en casos de apoyo proporcionado por las operaciones de mantenimiento de la paz, y además de cualquier informe programático regular, la entidad de la ONU esperará del receptor del apoyo algún tipo de informe sobre cómo se ha utilizado el apoyo, pero también sobre las actividades que se han llevado a cabo como resultado y/o en el contexto del apoyo prestado. Dicho informe es equivalente al informe programático que se espera de la mayoría de los beneficiarios de proyectos. En este contexto, la entidad de la ONU puede solicitar al receptor del apoyo que presente un informe regular/periódico que también incluiría informes sobre incidentes, incluyendo violaciones a los derechos humanos que supuestamente han sido cometidas por las fuerzas de seguridad pertinentes y las medidas tomadas para abordarlas. Si bien estos informes pueden no cumplir con los criterios de imparcialidad, no solo servirán como elementos de disuasión, sino que también permitirán la verificación cruzada *ex post facto* con informes procedentes de otras fuentes.

EJEMPLO DE MEDIDAS DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

→ *Durante todo el periodo de prestación de apoyo, el receptor transmitirá a la entidad de la ONU de forma [semanal] un informe en el que se mencionen todos los incidentes¹⁰ que puedan haber involucrado algunos de sus elementos con la población civil y un recuento de los números y las circunstancias de civil(es) que puedan haber muerto o resultado heridos en el contexto de operaciones militares, así como las medidas que se han adoptado por parte de las fuerzas de seguridad pertinentes para hacer frente a estos abusos.*

La entidad de la ONU puede identificar ciertas políticas o reglas que rigen la conducta de las fuerzas de seguridad como una fuente importante de preocupación debido al potencial riesgo de violaciones graves. Si es apropiado y factible, la entidad de la ONU puede sugerir la modificación, ya sea temporal o permanente, de dichas reglas o políticas como una medida atenuante.

EJEMPLO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON REGLAS Y PROCEDIMIENTOS

→ *La entidad de la ONU ha llegado a la conclusión de que las [partes pertinentes] de las reglas de comportamiento son propensas a incrementar desproporcionadamente el riesgo de violaciones graves a derechos humanos cometidas en el contexto del apoyo prestado. Las fuerzas de seguridad [pertinentes] modificarán dichas reglas [o no las aplicarán durante el tiempo que el apoyo sea prestado] y se llevarán a cabo sesiones informativas al respecto para las unidades correspondientes.*

¹⁰ Puede ser útil referirse al término “incidente” en lugar de violaciones de derechos humanos para evitar que las propias fuerzas de seguridad califiquen los hechos denunciados.

5. Exclusión de un individuo o una unidad

Cuando como resultado de una verificación de antecedentes o un proceso de revisión, la entidad de la ONU ha identificado entre los receptores del apoyo, a una o más personas o a una unidad con antecedentes de derechos humanos que pueden aumentar significativamente el riesgo de que se cometan violaciones graves, y esta considere que la exclusión de estos individuos o unidades de acciones respaldadas por la ONU, probablemente reduzca el riesgo a un nivel aceptable, entonces la entidad de la ONU en cuestión debe aclarar que el apoyo puede no ser proporcionado a estas personas o unidades.¹¹

EJEMPLO DE MEDIDAS DE EXCLUSIÓN

→ *La entidad de la ONU no podrá proporcionar la capacitación en [tema relevante] a los siguientes individuos: [nombre y rango de los individuos]*

→ *La entidad de la ONU podrá proporcionar el apoyo solicitado a todas las unidades de las fuerzas de seguridad concernientes, con la excepción de la unidad [x].*

→

IV. MARCO DE SEGUIMIENTO

El tipo de marco de seguimiento que adoptarán las entidades pertinentes de la ONU de conformidad con la PDDDH dependerá de su mandato, configuración, experiencia, capacidad y en las entidades de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno (incluyendo la presencia de una oficina de OACNUDH o de un componente de derechos humanos para operaciones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales), así como del tipo de apoyo que pretenden brindar y el contexto específico en el que operan.

El seguimiento en el marco de la PDDDH (de aquí en adelante el seguimiento de la PDDDH), no requiere un mandato de seguimiento de derechos humanos similar al encomendado a la OACNUDH o derivado de las resoluciones de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos. El seguimiento de la PDDDH está relacionado específicamente con el apoyo brindado por la entidad de la ONU. Además de los elementos de seguimiento de derechos humanos, el seguimiento de la PDDDH tiene elementos de los marcos de seguimiento y evaluación programáticos (M&E, por sus siglas en inglés) que se utilizan en la mayoría de los proyectos y programas de la ONU. Para el propósito de la política, el seguimiento de la PDDDH consiste principalmente en observar de forma proactiva el comportamiento del receptor en términos de sus obligaciones de derechos humanos, recopilar y compilar información sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por el receptor y colaborar con este último para discutir los informes de dichas acusaciones y formas de abordarlas. También consiste en el seguimiento de si el apoyo se utiliza para el propósito previsto.

¹¹ Como regla general, la entidad de las Naciones Unidas no tiene el mandato para decidir, por ejemplo, el tipo de sanción que debe tomar el receptor o las autoridades del apoyo hacia estas personas o unidades.

1. Elementos del marco de seguimiento

Se recomienda lo siguiente para establecer un marco de seguimiento adecuado:

- **Identificación de la responsabilidad del seguimiento:** Ya sea que uno o más miembros de la ONU realicen el seguimiento de la PDDDH a tiempo parcial o completo, personal/unidades de trabajo específicas deben ser designadas para esta tarea. Si bien las entidades de la ONU que brindan apoyo pueden buscar ayuda de otros socios de la ONU para el seguimiento de la PDDDH, cada entidad tiene la responsabilidad principal de darle seguimiento al comportamiento de las fuerzas de seguridad en el contexto del apoyo específico que brindan.
- **Formato de seguimiento:** Si bien el formato de seguimiento puede variar, es importante que exista un formato preestablecido y acordado para compilar y procesar la información relacionada con el seguimiento de la PDDDH (libro de registro u otro tipo de documento).
- **Fuentes de información:** Para el seguimiento del comportamiento de los receptores de apoyo, la entidad de la ONU puede confiar en una gran variedad de información. La mayoría de las fuentes de información indicadas en la sección anterior sobre Evaluación de riesgos también son relevantes para dar seguimiento, en particular:
 1. información recopilada por la presencia local de derechos humanos de la ONU (oficina país de OACNUDH, componente de derechos humanos de la misión de paz, etc.);
 2. información recopilada por otros componentes pertinentes de la misión en caso de operaciones de mantenimiento de la paz, como militares, policías, células mixtas de análisis, unidades de protección infantil;
 3. mecanismos como el MRM sobre violaciones de los derechos de la niñez, el Grupo temático de Protección (“Protection Cluster”);
 4. información de ONG locales o internacionales;
 5. información de los medios de comunicación;
 6. informes de visitas a países de los procedimientos especiales de la ONU, o misiones de otras entidades y mecanismos de la ONU.
 7. información de miembros de la comunidad diplomática presentes en el país.
- **Seguimiento de la “debida diligencia”:** En la mayoría de las situaciones, la información recopilada o recibida inicialmente bajo el marco de seguimiento de la PDDDH constituirá acusaciones que no han sido verificadas consistentemente y pueden requerir verificación adicional o preguntas que se deben plantear a los receptores del apoyo. Para cumplir con los requisitos de debida diligencia, las entidades de la ONU que prestan apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización no están obligadas a determinar realmente la existencia de violaciones. En cambio, el seguimiento de la PDDDH requiere que la entidad de la ONU siga de cerca el comportamiento de los receptores de apoyo y ejerza la “debida diligencia” cuando se denuncien casos de violaciones por parte de esos receptores. Se alienta a las entidades de la ONU a acordar – idealmente cada vez que comience el apoyo y antes de que ocurra cualquier incidente – en reuniones periódicas con los receptores del apoyo para discutir las denuncias y decidir sobre el seguimiento apropiado, incluida, según corresponda, la revisión de medidas atenuantes.

2. Vínculos con otras formas de seguimiento

El marco de seguimiento de la PDDDH puede ser vinculado con otras formas existentes de seguimiento, por ejemplo:

Monitoreo de Derechos Humanos

El monitoreo de los derechos humanos es un método proactivo que involucra la recopilación, verificación, análisis y uso de información para abordar problemas de derechos humanos con el objetivo final de mejorar su protección. El seguimiento de los derechos humanos lo realiza la OACNUDH (incluso a través de sus oficinas en los países) o los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz o las misiones políticas especiales sobre la base del mandato general del ACNUDH o un mandato específico encomendado por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos. Tiene vínculos obvios con el seguimiento requerido para la implementación de la PDDDH.

Marcos Programáticos de Seguimiento y Evaluación

El apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización con frecuencia toma la forma de proyectos o programas individuales implementados por entidades de la ONU y financiados a través de diversos mecanismos/fuentes de financiación. La mayoría de estos proyectos o programas tienen un marco de seguimiento y evaluación (M&E), que tiene como objetivo, *entre otras cosas*, dar seguimiento al avance de – y medir – los objetivos de los proyectos. El marco de seguimiento y evaluación también analiza, a menudo a través de un marco lógico preestablecido, factores internos y externos que afectan el éxito de algunos o todos los resultados del proyecto. Para fines de la implementación de la PDDDH, dichos modelos podrían adaptarse para incluir la recopilación y el análisis de información relacionada con violaciones graves de derechos humanos relevantes para el apoyo brindado en el marco del proyecto.

Otros mecanismos y procesos de trabajo

Otros mecanismos o procesos de trabajo que pueden ser usados para contribuir a un marco de seguimiento de la PDDDH incluyen:

- El Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes (MRM) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1612 con relación a violaciones cometidas contra niños y niñas en el contexto de los conflictos armados.
- Las disposiciones de Vigilancia, Análisis y Presentación de Informes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1960 sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos.
- El Grupo Temático de Protección.
- Informes situaciones de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés).
- Informes diarios de incidentes de seguridad del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS, por sus siglas en inglés).

Ya sea que el apoyo lo brinde una entidad de la ONU a cargo de uno de los mecanismos anteriores o no, se alienta a la entidad de la ONU que brinda el apoyo a establecer contacto con estos mecanismos cuando estén presentes en el país y acordar formas para recibir información relevante para los propósitos de la implementación de la PDDDH.

3. Acuerdos de Implementación

En la práctica, los acuerdos de seguimiento de la PDDDH variarán dependiendo del contexto y de los recursos disponibles.

Donde se despliegan misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, el componente de derechos humanos de estas suele llevar a cabo o coordinar el seguimiento de la PDDDH. Los acuerdos de implementación de la PDDDH, incluido el establecimiento de un marco de seguimiento, generalmente se han implementado a través de un POE que involucra a varias partes de la misión, y las decisiones de seguimiento involucran a varios actores en la misión. Las tareas de recopilación de información relevante y el proceso de verificación normalmente serían realizados por el componente de derechos humanos.

Se alienta a otras entidades de la ONU presentes en el país y que brindan apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización a que desarrollen acuerdos coordinados con la Misión de mantenimiento de la paz o Misión política especial para beneficiarse de los resultados de su monitoreo de los derechos humanos. Esto también evitará conclusiones contradictorias sobre casos de presuntas violaciones por parte de las fuerzas de seguridad.

Dependiendo de su mandato y capacidad, las presencias de OACNUDH sobre el terreno desempeñan una función de apoyo y asesoramiento con respecto a la implementación de la PDDDH, en particular con respecto al seguimiento de su implementación. Es probable que las presencias de OACNUDH en el terreno tengan información sobre el comportamiento de las fuerzas de seguridad en el país que sea relevante tanto para la evaluación de riesgos como para fines de seguimiento, así como para poder evaluar la fiabilidad de ciertas acusaciones contra fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Las entidades de la ONU que prestan apoyo a las fuerzas de seguridad pueden por lo tanto confiar en tales presencias para desarrollar un marco de seguimiento adecuado para la PDDDH. Se recomienda un enfoque coordinado para garantizar la coherencia dentro del sistema de la ONU en el país y así evitar duplicaciones innecesarias.

Las oficinas regionales de OACNUDH y los/as asesores/as de derechos humanos suelen tener una capacidad de seguimiento más limitada, aunque podrían brindar asesoramiento y otro tipo de apoyo en la implementación de la PDDDH.

En los países donde no hay una misión ni una presencia sobre el terreno de OACNUDH, la entidad de la ONU que brinde apoyo deberá establecer su propio marco de seguimiento. Se recomiendan encarecidamente los vínculos con los mecanismos de la sección 3, cuando estén presentes.

Cuando diferentes entidades de las Naciones Unidas participan en múltiples formas de apoyo a varias fuerzas de seguridad ajenas a la Organización que involucran grandes programas y fondos, el sistema de las Naciones Unidas en estos países puede optar por establecer un único mecanismo de seguimiento de la PDDDH que podría prestar apoyo todo el sistema ONU.

V. PROCEDIMIENTOS DE INTERVENCIÓN

De acuerdo con la política, debe haber “procedimientos claramente definidos para guiar las decisiones de funcionarios/as competentes de las Naciones Unidas acerca de si es necesario intervenir ante las violaciones cometidas por la entidad receptora del apoyo o sus dirigentes y, en último extremo, determinar si se debe suspender o retirar el apoyo conforme a la presente política; ”(PDDDH párr. 21 (e)).

1. Un procedimiento preestablecido de intervención

El aspecto esencial de esta fase de implementación de la PDDDH reside en el **carácter preestablecido** del procedimiento. Las entidades de la ONU deben definir quién va a intervenir, en qué etapa, con qué contraparte y cuándo. Se debe mantener informado al/la Coordinador/ Residente de todas las intervenciones planificadas para garantizar la consistencia de las acciones de la ONU.

En la práctica hasta ahora, estos procedimientos se han articulado a través de procedimientos operativos estándar adoptados por las presencias de la ONU en el terreno, en forma de una cascada de intervenciones. Por lo general, un miembro del personal designado específicamente para esta función dentro de la entidad de la ONU que está brindando apoyo debe comunicar las acusaciones de violaciones graves y, si corresponde, las medidas correctivas sugeridas, a la contraparte correspondiente dentro del receptor del apoyo, y solicitar información sobre las medidas que se han tomado para abordar estas violaciones. Sobre la base de la relación establecida con las autoridades o fuerzas que reciben apoyo, las entidades de la ONU deben tratar de resolver tales situaciones acordando las acciones que deben tomar los receptores del apoyo para detener y remediar las violaciones en esta etapa. Si no se recibe respuesta y se toman medidas dentro de un período de tiempo específico, se requerirá que un miembro del personal de mayor jerarquía haga un seguimiento con un recordatorio a una contraparte de un nivel superior. Dicho procedimiento puede extenderse a tres niveles de responsabilidad antes de que sea necesaria la intervención del jefe de la oficina de país de la entidad de la ONU con el funcionario gubernamental de alto nivel que corresponda.

2. Rol del más alto funcionario de las Naciones Unidas en el país

Alternativamente, cuando las intervenciones de la entidad de la ONU que brinda el apoyo no den como resultado acciones destinadas a poner fin a las violaciones, la entidad de la ONU puede remitir la situación al funcionario/a de la ONU de más alto nivel en el país, quien brindará apoyo a las entidades de la ONU, incluso asumiendo, según corresponda, un papel de liderazgo en la comunicación con las autoridades pertinentes.

ANEXO I: PLANTILLA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS

Según la PDDDH, “las entidades de las Naciones Unidas que prestan o estén considerando la posibilidad de prestar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deben [...] [realizar] una evaluación de riesgos derivados de que se brinde o no ese apoyo, en particular el riesgo de que la entidad que lo reciba cometa violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados”. La siguiente plantilla de evaluación de riesgos ha sido desarrollada con base en las disposiciones pertinentes de la política, así como de la práctica en el terreno de varias presencias de las Naciones Unidas.

La evaluación de riesgos debe permanecer válida durante toda la duración del apoyo, a menos que se considere que las circunstancias han cambiado y se necesita una revisión o actualización.

I. ANTECEDENTES Y APOYO PLANEADO/SOLICITADO

Esta sección debe proporcionar los antecedentes de la solicitud o el apoyo que se está planificando, y describir los elementos del apoyo previsto:

- Lugar, fecha, hora y naturaleza del apoyo;
- Propósito del apoyo;
- Uso previsto directo/indirecto del apoyo;
- Unidades militares o de seguridad involucradas; y
- Nombre, rango, número de identificación del funcionario o punto focal oficial receptor.

II. APLICABILIDAD DE LA PDDDH

Esta sección debe revisar la aplicabilidad de la PDDDH en función del alcance de la política tal como se establece en los párrafos 7 al 10 (en particular, el tipo de apoyo y su receptor).

III. ELEMENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

III.1. Antecedentes de derechos humanos del receptor previsto

Esta sección debe proporcionar una descripción general de “los antecedentes de los potenciales receptores del apoyo respecto del cumplimiento o incumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, incluidos casos concretos de violaciones graves”, tal como se define en el párrafo 12 de la PDDDH. El registro debe remontarse al pasado tanto como se considere relevante para anticipar posibles comportamientos futuros.

III.2. Estructuras/mecanismos de medidas correctoras y de rendición de cuentas

Esta sección debe incluir una evaluación de (1) los mecanismos y estructuras de rendición de cuentas existentes, (2) “Los antecedentes de los receptores del apoyo en cuanto a la adopción o no de medidas para hacer que los autores de las violaciones rindan cuentas”, y (3) “Si se han tomado medidas correctoras o se han establecido instituciones, protocolos o procedimientos

para impedir que se repitan esas violaciones y, en caso afirmativo, la idoneidad de esas iniciativas, incluidas las instituciones establecidas para asegurar que los infractores rindan cuentas.”

III.3. Marco legislativo/de políticas

Esta sección debe indicar si cierta legislación, reglas o políticas, si las hubiera, (por ejemplo, una política de "disparar a matar" o reglas específicas de enfrentamiento) pueden contribuir a aumentar el riesgo de violaciones graves.

III.4. Riesgos inherentes a la(s) operación(es) resultantes del apoyo

Independientemente de los antecedentes de derechos humanos de las fuerzas de seguridad que reciben el apoyo, las operaciones o actividades que se realicen como resultado de este apoyo pueden conllevar un riesgo en sí mismas dependiendo de su naturaleza, temporalidad, ubicación ... (por ejemplo, las operaciones militares realizadas en entornos urbanos plantean más riesgos para la población civil que cuando se llevan a cabo en zonas no pobladas).

III.5. Capacidad de influencia y riesgo de no brindar el apoyo

Esta sección debe incluir "una evaluación de la medida en que la prestación del apoyo o la negativa a dispensarlo afectaría la capacidad de las Naciones Unidas para influir en el comportamiento de la entidad receptora de ese apoyo respecto de su cumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados". Este paso es un elemento importante para evaluar el potencial impacto positivo del apoyo o el potencial impacto negativo de no proporcionar apoyo.

III.6. Riesgo político y de reputación

A pesar del riesgo potencial para los derechos humanos, esta sección debe describir el riesgo potencial político y de reputación de brindar apoyo.

IV. CONCLUSIÓN (Y MEDIDAS ATENUANTES)

Como resultado del análisis realizado bajo la parte III, la entidad de la ONU determinará el nivel de riesgo (bajo, medio, alto) de que el receptor cometa violaciones graves según lo definido por la política y resumirá las razones que sustentan esta evaluación. En algunos casos, el riesgo se evaluará como alto o muy alto y la evaluación del riesgo concluirá que no se debe brindar apoyo.

Sin embargo, en muchos casos, la entidad de la ONU considerará que puede reducir el riesgo a un nivel satisfactorio a través de diversas medidas que puede implementar ella misma o solicitar a la entidad receptora. En estos casos, esta sección debe describir qué podrían incluir estas medidas atenuantes, entre otras cosas:

1. Informes

Esto incluiría solicitar a la entidad receptora informes específicos o informes periódicos sobre cómo se utilizó el apoyo, si se utilizó para el propósito previsto y sobre los incidentes notificados cometidos por sus propias tropas y la forma en que se abordaron. Dicha medida también podría consistir en reuniones periódicas entre el proveedor de apoyo y el receptor para dar seguimiento al apoyo.

2. Exclusión de personas o de ciertas unidades

Esto implicaría la revisión de las personas o unidades de las fuerzas de seguridad pertinentes que se beneficiarían del apoyo y, según corresponda, indicar si determinadas unidades o personas deberían ser excluidas del apoyo.

3. Medidas correctivas y de rendición de cuentas

Esto implicaría que la ONU comunicara al receptor del apoyo que este depende de que se tomen ciertas medidas correctivas para aquellas unidades por las cuales la ONU cree que han ocurrido violaciones graves y donde los presuntos perpetradores no han sido responsabilizados. También podría consistir en sugerir un procedimiento acordado para atender las denuncias de violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad en el contexto del apoyo.

4. Capacitación/sesiones informativas y otras formas de asistencia técnica

La ONU podría proporcionar capacitación a las unidades receptoras acerca del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos para reducir el riesgo de que se produzcan violaciones como parte del apoyo, o solicitar que se imparta capacitación a los receptores antes de que se brinde el apoyo de la ONU. También podría organizar sesiones informativas sobre el contenido, los principios y las implicaciones de la política. Puede condicionar su apoyo a otras formas de asistencia técnica, como en el ámbito de las medidas correctivas o de la justicia militar.

5. Planificación de medidas relacionadas

Esto implicaría la participación de la ONU o la posibilidad de adaptar la planificación de las operaciones relacionadas con la seguridad. Por ejemplo, para ciertas formas de apoyo como las operaciones militares conjuntas, la planificación conjunta puede ser una forma eficaz de reducir el riesgo de violaciones de derechos humanos, en particular para las operaciones militares que pueden conllevar un riesgo para la población civil.

6. Cambios en la política y regulaciones o legislación

En algunos casos, la entidad de la ONU identificará ciertas políticas o reglas que rigen la conducta de las fuerzas de seguridad (por ejemplo, reglas de enfrentamiento) que pueden contribuir a aumentar el riesgo de violaciones graves. Si es apropiado y factible, la entidad de la ONU puede sugerir la modificación de dichas reglas o políticas como medida atenuante.

ANEXO II: CARTA MODELO PARA COMUNICAR LA POLÍTICA DE DILIGENCIA DEBIDA A LAS AUTORIDADES NACIONALES

[...]

Tengo el honor de llamar su atención sobre 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.

Cada vez más se pide a entidades de las Naciones Unidas que brinden apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, incluidas fuerzas nacionales militares y policiales y fuerzas de mantenimiento de la paz ajenas a la Organización. En el interés de las fuerzas de seguridad que reciben apoyo de las Naciones Unidas, se les anima encarecidamente a respetar las normas derivadas del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados a los que sus gobiernos se han adherido. Las Naciones Unidas, al amparo de su Carta, desempeña un papel importante en ese sentido. La experiencia adquirida en los últimos años también ha subrayado el hecho de que las Naciones Unidas debe adoptar medidas deliberadas en tales circunstancias para salvaguardar y preservar su legitimidad y credibilidad como organización universal dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos y al desarrollo y cumplimiento del derecho internacional.

En consecuencia, el Secretario General ha indicado a todas las entidades de las Naciones Unidas que están contemplando brindar o que están brindando este tipo de apoyo a que se adhieran a la Política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (PDDDH o HRDDP, por sus siglas en inglés). La PDDDH estipula unas medidas que las entidades de las Naciones Unidas deben adoptar para ejercer la diligencia debida, dentro del alcance de sus mandatos, para asegurar que el apoyo que brindan a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización se adecue a los propósitos y principios establecidos en la Carta de la Organización y a su responsabilidad de respetar, promover y alentar el cumplimiento de las disposiciones del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

Esta política no exige nuevos requisitos a los Estados miembros. Se basa en la normativa vigente y las obligaciones que han aceptado los Estados al convertirse en miembros de las Naciones Unidas, al reconocer la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en el caso de la República Dominicana, al haber ratificado diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos y al haber reconocido en su Constitución Nacional la obligación estatal de promover, proteger y velar por la realización de los derechos humanos, entre otros, en el artículo 8 constitucional, que señala como función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

La PDDDH exige que cada entidad de las Naciones Unidas que contemple la posibilidad de brindar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización lleve a cabo una evaluación

anticipada de riesgos con miras a identificar riesgos que implica tal apoyo, incluido cualquier riesgo que indique que las fuerzas receptoras pudieran cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados. Si como resultado de esa evaluación se determina que existen motivos fundados para creer que hay un riesgo real de que se produzcan ese tipo de violaciones, la entidad de las Naciones Unidas trabajará con las autoridades nacionales para poner en marcha medidas efectivas para eliminar o minimizar ese riesgo. Hasta que esas medidas sean implementadas, las Naciones Unidas estará obligada a negarse a dispensar apoyo a dichas fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

Si una entidad de las Naciones Unidas se ha comprometido a brindar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización y, posteriormente, obtiene información fiable que proporcione motivos fundados para creer que las fuerzas receptoras están cometiendo violaciones graves del derecho internacional humanitario, de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional de los refugiados, la entidad de las Naciones Unidas intercederá con las autoridades nacionales competentes para exigir que pongan fin a esas violaciones. Si, a pesar de esas gestiones, la situación persiste, las Naciones Unidas suspenderá o retirará el apoyo a quienes comentan dichas violaciones.

El Secretario General tiene la intención de seguir examinando de cerca la experiencia adquirida en la implementación de la PDDDH.

Se proporciona una copia del resumen de la PDDDH como anexo a la presente carta y el texto completo de la política está disponible bajo petición. Las entidades de las Naciones Unidas que se hayan comprometido a brindar apoyo a fuerzas de seguridad proporcionarán informes adicionales a los interlocutores nacionales, incluidos el Gobierno y las fuerzas de seguridad nacionales, el [fecha].

Esperamos poder discutir con ustedes las implicaciones de esta política con relación al apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización en [país], en particular [citar los diferentes tipos de apoyo (programas) proporcionados por las Naciones Unidas para fuerzas de seguridad locales].

[...]

ANEXO III: MARCO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS GENERAL Y PRELIMINAR (GPRAF)

[nombre del país]

Según la PDDDH, “las entidades de las Naciones Unidas que prestan o estén considerando la posibilidad de prestar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deben [...] [realizar] una evaluación de riesgos derivados de que se brinde o no ese apoyo, en particular el riesgo de que la entidad que lo reciba cometa violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados;”. Además, “cada entidad de las Naciones Unidas deberá tener en cuenta la necesidad de mantener la coherencia en la aplicación en todo el sistema de las Naciones Unidas. El más alto funcionario de las Naciones Unidas en el país (RESG y/o CR) es el encargado de iniciar consultas sobre el marco de implementación con todos los interesados nacionales e internacionales”.

Se alienta a las misiones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales o los equipos de las Naciones Unidas en los países a que adopten un marco de evaluación de riesgos general y preliminar cuando dos o más entidades de las Naciones Unidas ya hayan planificado o ya hayan prestado apoyo a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Los principales objetivos de un marco de evaluación de riesgos general y preliminar son evitar la duplicación de esfuerzos (cuando diferentes entidades de la ONU están involucradas en una variedad de apoyo a las mismas fuerzas de seguridad nacional o una entidad de la ONU está involucrada en diferentes tipos de apoyo a las mismas fuerzas de seguridad) y asegurar una evaluación coherente y consistente de las fuerzas de seguridad por parte de entidades de la ONU en el mismo país.

El GPRAF es una evaluación de riesgos interinstitucional básica, que debe llevarse a cabo bajo la coordinación del más alto funcionario de la ONU en el país (RESG, CR, CAH), que representa la posición común del sistema de la ONU con respecto al nivel de riesgo que generalmente existe de que las fuerzas de seguridad en el país cometan violaciones graves de derechos humanos. El GPRAF recopila información relevante y disponible sobre violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad. Dicho documento también facilitará y acelerará el proceso de evaluación de riesgos individuales que debe realizar cada entidad de las Naciones Unidas en el marco de la PDDDH.

I. FUERZAS DE SEGURIDAD AJENAS A LA ORGANIZACIÓN EXISTENTES EN EL PAÍS¹²

Nombre de las fuerzas de seguridad	Ministerio competente	Tamaño, estructura, despliegue

¹² Ver PDDDH, párr. 7

II. APOYO ACTUAL Y PLANEADO DE LA ONU A LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN EL PAÍS

Entidad de la ONU	Estructura del sector de seguridad/institución (p.ej. Ejército)	Periodo del apoyo (incluyendo el pasado, presente y planeado.	(a) Tipo de apoyo brindado (b) Cantidad del apoyo brindado (o costos del proyecto) (c) Socio implementador

III. RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN PRINCIPAL DE DERECHOS HUMANOS

Documentos de las Naciones Unidas	
Documentos del EPU	Estatus ¹³
-Compilación de la información de la ONU [título del documento y dirección web] -Rumen de la información de las partes interesadas [título del documento y dirección web] -Informe del grupo de trabajo [título del documento y dirección web]	
Documentos de los Órganos de tratados	
Observaciones finales del [órgano de tratado pertinente] [título del documento y dirección web]	
Documentos de Procedimientos Especiales	
- Informe del Relator Especial sobre [mandato pertinente] [título del documento y dirección web]	
Otros informes de las Naciones Unidas	
- OACNUDH (Informes de la Oficina del país y Componentes de Derechos Humanos y otros informes de la ONU) (grupos de expertos, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Secretario General...) [título del documento y dirección web] - RESG – CAAC - RESG – SVC - Informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el país	

¹³ El propósito de esta sección es compilar todos los informes y otra documentación que pueda brindar información relevante sobre el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad apoyadas por las entidades de las Naciones Unidas en el país. Mediante una búsqueda relativamente básica de estos documentos, las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno deberían poder verificar rápidamente la información relevante. La columna de "estatus" de la derecha se debe verificar para cada documento/informe que se haya leído y/o verificado.

Informes ajenos a las Naciones Unidas	
- Informes de instituciones nacionales de derechos humanos [título del documento y dirección web] - Informes de organizaciones regionales de derechos humanos [título del documento y dirección web]	
Otros informes	
- Informes de las ONG locales [título del documento y dirección web] - Informe anual de Human Rights Watch https://www.hrw.org/es/world-report/2021 - Informe anual de Amnistía Internacional https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/3202/2021/es/ - Otros Informes de Organizaciones no Gubernamentales (e.g. Comisión Internacional de Juristas, International Crisis Group, ...) [título del documento y dirección web] - Artículo(s) relevantes de los medios de comunicación [título del documento y dirección web]	
IV. PRINCIPALES PROBLEMAS DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON FUERZAS DE SEGURIDAD RELEVANTES QUE HAN SIDO REPORTADOS¹⁴	
<p>Esta sección debe proporcionar un resumen del contenido de los documentos anteriores, incluido el tipo de violaciones cometidas con mayor frecuencia por las fuerzas de seguridad y todos los elementos relevantes de derechos humanos que las entidades de la ONU deben tener en cuenta al planificar el apoyo a las fuerzas de seguridad.</p>	
V. CONCLUSIONES	
<p>Esta sección debe incluir, sobre la base de todos los elementos desarrollados anteriormente, un análisis de riesgos existentes con las fuerzas de seguridad nacionales que guiarán el desarrollo de evaluaciones de riesgos específicas de la entidad de la ONU y de medidas atenuantes, si es relevante.</p>	

¹⁴ En países donde hay una oficina regional o de país del ACNUDH, un Asesor de Derechos Humanos del equipo de las Naciones Unidas en el país o un componente de derechos humanos en la misión política especial o de mantenimiento de la paz, se alienta a las entidades de las Naciones Unidas a consultarles para obtener asesoramiento y apoyo.

ANEXO IV: 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

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

1. El apoyo brindado por las entidades de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización se debe adecuar a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de respetar, promover y alentar el cumplimiento de las disposiciones del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Dicho apoyo debe ayudar a quienes los reciban a crear las condiciones necesarias para que el cumplimiento de esos principios y conjuntos de reglas sea la norma general, bajo la garantía del estado de derecho. Conforme a esas obligaciones, las Naciones Unidas no pueden prestar su apoyo cuando haya motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que las entidades que lo reciban puedan cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados y las autoridades competentes no hayan adoptado las medidas correctoras o atenuantes necesarias para evitarlo. Por las mismas razones, si las Naciones Unidas obtienen información fiable que ofrezca motivos fundados para creer que algún receptor de su apoyo está cometiendo violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados, la entidad de la Organización que brinde ese apoyo debe acudir a las autoridades competentes para exigir que pongan fin a esas violaciones. Si, a pesar de esas gestiones, la situación persiste, las Naciones Unidas deben suspender su apoyo a los infractores. Con independencia de lo dispuesto en la presente política, las obligaciones en vigor conforme al derecho internacional humanitario, a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional de los refugiados se

siguen aplicando a todas las actividades de las Naciones Unidas.

2. Por consiguiente, las entidades de las Naciones Unidas que prestan o estén considerando la posibilidad de prestar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deben aplicar una política de diligencia debida, que incluye los siguientes elementos fundamentales:

(a) Antes de prestar apoyo, se deberán evaluar riesgos derivados de que se brinde o no ese apoyo, en particular el riesgo de que la entidad que lo reciba cometa violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados;

(b) Deberá haber transparencia con las entidades receptoras del apoyo respecto de las obligaciones jurídicas que pesan sobre la Organización y los principios fundamentales que rigen ese apoyo; y

(c) Deberá existir un marco de implementación eficaz, que incluirá lo siguiente:

(i) Procedimientos destinados a vigilar que la entidad receptora del apoyo cumpla el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados;

(ii) Procedimientos para determinar cuándo y cómo intervenir para poner fin a violaciones graves de cualquiera de los conjuntos normativos mencionados y para decidir, si procede, la suspensión o la retirada del apoyo; y

(iii) En su caso, directrices operacionales generales de las entidades respectivas de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la política a nivel nacional.

3. Es importante respetar la política de diligencia debida en materia de derechos humanos para mantener la legitimidad, la credibilidad y la imagen pública de las Naciones Unidas y asegurar el cumplimiento de la Carta y de las obligaciones de la Organización dimanantes del derecho internacional.

4. Las políticas y directrices pertinentes sobre los ámbitos concretos en que se presta apoyo, incluidas las notas orientativas elaboradas por el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, deben adecuarse a la política de diligencia debida.

5. La presente política no tiene por objeto en modo alguno obstaculizar el trabajo que lleva a cabo habitualmente la Organización para 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, asegurar la adopción de medidas correctivas al respecto e impedir que se repitan. La política tiene como objeto servir de complemento a esas actividades habituales.

II. POLÍTICA DE DILIGENCIA DEBIDA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A. Ámbito de la política

6. La política de diligencia debida en materia de derechos humanos se aplica a todas las entidades de las Naciones Unidas que prestan apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Por consiguiente, se aplica no solo a las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, sino también a todas las oficinas, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que participan en esas actividades.

B. Definiciones

7. A los efectos de la presente política, se entiende por “fuerzas de seguridad ajenas a la Organización”:

(a) Las fuerzas nacionales militares, paramilitares, policiales y de los servicios de inteligencia y control de fronteras y otras fuerzas de seguridad similares;

(b) Las autoridades nacionales civiles, paramilitares o militares directamente responsables de la gestión, la administración o el mando o el control de esas fuerzas;

(c) Las fuerzas de mantenimiento de la paz de organizaciones internacionales de ámbito regional.

8. Por “apoyo” se entiende cualquiera de las actividades siguientes:

(a) La capacitación, la orientación, los servicios de asesoramiento, la creación de capacidad, el apoyo para la consolidación institucional y otras formas de cooperación técnica para mejorar la capacidad operacional de las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización;

(b) El apoyo específico o programático prestado a las autoridades civiles o militares directamente responsables de la gestión, la administración o el mando y el control de las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización;

(c) El apoyo financiero, incluido el pago de sueldos, becas, subsidios y gastos, sea cual sea el origen de los fondos;

(d) El apoyo logístico estratégico o táctico prestado a operaciones sobre el terreno llevadas a cabo por fuerzas de seguridad ajenas a la Organización;

(e) El apoyo operacional prestado a las actividades sobre el terreno de fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, incluidos el apoyo de fuego y la planificación estratégica o táctica;

(f) Las operaciones conjuntas llevadas a cabo por fuerzas de las Naciones Unidas y fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

9. El “apoyo” no incluye lo siguiente:

(a) Las actividades de capacitación o sensibilización respecto del derecho

internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados;

(b) La fijación de normas (por ejemplo, el asesoramiento sobre legislación, códigos o políticas y su examen) y el apoyo a la capacidad relacionado directamente con la aplicación y promoción del cumplimiento de las reglas y normas de derechos

humanos y con el fomento de la gobernanza democrática de las instituciones de seguridad;

(c) La participación en actividades para promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados o para negociar el acceso con fines humanitarios y realizar operaciones de socorro;

(d) La mediación y el apoyo relacionado con la mediación;

(e) Las actividades de evacuación médica y evacuación de víctimas.

10. El “apoyo” puede ser directo o indirecto, es decir, por conducto de asociados en la implementación.

11. A la hora de determinar si una actividad constituye o no apoyo de conformidad con los párrafos 8 y 9, las entidades de las Naciones Unidas deberán tener en cuenta la necesidad de promover una aplicación coherente de la política en todo el sistema de las Naciones Unidas conforme a los párrafos 18 y 20.

12. A los efectos de la presente política, por “violaciones graves” se entiende:

(a) En el caso de una unidad:

(i) La comisión de “crímenes de guerra” o de “crímenes de lesa humanidad”, conforme se definen en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, o de “violaciones graves” de los derechos humanos, incluidos las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, los casos de tortura, desaparición forzada, esclavización, violación y violencia sexual de gravedad comparable, o los actos de devolución con arreglo al derecho de los refugiados cometidos a escala significativa o con una frecuencia significativa (es decir, que sean

algo más que fenómenos aislados o meramente esporádicos);

(ii) La comisión de violaciones reiteradas del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho

internacional de los refugiados por un número significativo de miembros de la unidad; o

(iii) La presencia en un puesto de mando superior de la unidad de uno o más oficiales respecto de los cuales existan motivos fundados para sospechar que:

- Son directamente responsables de la comisión de “crímenes de guerra”, “violaciones graves” de los derechos humanos o actos de devolución;
- Tienen responsabilidad de mando, conforme se define en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, por los crímenes, violaciones o actos de esa índole cometidos por sus subordinados;
- No han adoptado medidas eficaces para impedir, reprimir o investigar otras violaciones del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados cometidas a una escala significativa por sus subordinados o para enjuiciar a sus autores;

(b) En el caso de las autoridades civiles o militares que sean directamente responsables de la gestión, la administración o el mando de fuerzas de seguridad ajenas a la Organización:

(i) La comisión de violaciones graves por una o más unidades bajo su mando;

(ii) Junto con el hecho de no adoptar medidas eficaces para investigar y enjuiciar a los infractores.

13. Las “Naciones Unidas” incluyen cualquier oficina, departamento, organismo, programa, fondo, operación o misión de las Naciones Unidas.

C. Evaluación de riesgos

14. Antes de brindar su apoyo, la entidad de las Naciones Unidas directamente concernida debe evaluar riesgos y beneficios potenciales que supone prestar ese apoyo. La evaluación debe tener en cuenta los siguientes elementos (si la entidad de las Naciones Unidas ya dispone de un mecanismo para ello, podrá utilizar dicho mecanismo para llevar a cabo la evaluación de conformidad con el párrafo 19):

(a) Los antecedentes de los potenciales receptores del apoyo respecto del cumplimiento o incumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, incluidos casos concretos de violaciones graves;

(b) Los antecedentes de los receptores del apoyo en cuanto a la adopción o no de medidas para hacer que los autores de las violaciones rindan cuentas;

(c) Si se han tomado medidas correctoras o se han establecido instituciones, protocolos o procedimientos para impedir que se repitan esas violaciones y, en caso afirmativo, la idoneidad de esas iniciativas, incluidas las instituciones establecidas para asegurar que los infractores rindan cuentas;

(d) La medida en que la prestación del apoyo o la negativa a dispensarlo afectaría a la capacidad de las Naciones Unidas para influir en el comportamiento de la entidad receptora de ese apoyo respecto de su cumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados;

(e) Las posibilidades de que las Naciones Unidas puedan poner en marcha mecanismos eficaces para supervisar el uso que se hace del apoyo prestado y los efectos que produce;

(f) Una evaluación, basada en los factores anteriores y en el contexto general del apoyo, del riesgo de que la entidad receptora pueda, pese a todo, cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

15. Se debe obtener de las Naciones Unidas o de otras fuentes fiables información sobre los antecedentes del potencial receptor del apoyo respecto del cumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

16. En los casos en que, como resultado de esa evaluación de riesgos, la entidad de las Naciones Unidas directamente concernida llegue a la conclusión de que hay motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que el receptor de su apoyo pueda cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados, a pesar de las medidas atenuantes que puedan adoptar las Naciones Unidas, dicha entidad no debe brindar su apoyo a ese potencial receptor. La entidad de las Naciones Unidas debe manifestar con claridad que no le será posible prestar apoyo a menos que el potencial receptor adopte medidas que hagan desaparecer los motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que se cometan violaciones graves. Entre esas medidas podría figurar, por ejemplo, la retirada de un oficial de un puesto de mando superior cuando haya motivos fundados para sospechar que es responsable de violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados.

17. En el caso de que, como resultado de la evaluación de riesgos, la entidad de las Naciones Unidas directamente concernida llegue a la conclusión de que no hay motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que el potencial receptor de su apoyo cometa violaciones de esa índole, la entidad correspondiente de la Organización podrá proceder a prestar su apoyo, siempre y cuando se adecue a lo dispuesto en las siguientes secciones de la presente política.

D. Transparencia

18. La aplicación eficaz de la política requiere que todos los interesados, incluidos los países donantes y los países en que se ejecutan programas, los países que aportan contingentes

y fuerzas de policía y los países de acogida de las misiones políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la entiendan y cooperen entre sí. Toda entidad que reciba o tenga previsto recibir el mandato de proporcionar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deber colaborar proactivamente con los Estados Miembros y otros asociados e interesados pertinentes para explicar la política.

19. Antes de prestar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, el funcionario superior competente de las Naciones Unidas (por ejemplo, el Representante Especial del Secretario General, el Coordinador Residente o el representante en el país) deberá informar por escrito a las autoridades receptoras de ese apoyo de los principios fundamentales de las Naciones Unidas que rigen la prestación de apoyo de conformidad con la presente política. En particular, se deberá notificar a los receptores que las Naciones Unidas no podrán prestar apoyo a unidades que están bajo el mando de personas contra las que se hayan presentado denuncias corroboradas de violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados. También se deberá informar a la autoridad receptora del apoyo sobre los procedimientos o mecanismos para la aplicación de la política que figuran en la sección III. Además, se deberá precisar al receptor que, para mantener su apoyo, las Naciones Unidas están obligadas a evaluar constantemente las acciones del receptor del apoyo para determinar si se adecuan a las obligaciones que incumben a la Organización de conformidad con los instrumentos jurídicos pertinentes. Si bien las actividades de promoción y comunicación pueden correr a cargo de una entidad concreta de las Naciones Unidas, esas actividades se deben coordinar para que la labor de la Organización sea coherente a nivel nacional y se debe mantener informado al más alto funcionario de las Naciones Unidas en el país (el Representante Especial del Secretario General o el Coordinador Residente) de las medidas adoptadas al respecto.

III. APLICACIÓN EFICAZ DE LA POLÍTICA

A. Elementos del marco de implementación

20. La aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos debe tener en cuenta el mandato concreto de la entidad correspondiente de las Naciones Unidas, así como la naturaleza y el alcance del apoyo y el contexto político y operacional en que se presta.

21. Cada entidad de las Naciones Unidas que brinde apoyo debe establecer un marco de implementación conforme a sus prácticas de gestión a fin de garantizar el cumplimiento de la presente política. Ese marco se deberá exponer con claridad en un procedimiento operativo estándar u otro instrumento similar. Cuando proceda, el marco se deberá comunicar al órgano que haya encomendado el mandato a la entidad. Ese marco deberá incluir, según corresponda:

(a) Los recursos necesarios para gestionar con eficacia la prestación del apoyo y para supervisar y evaluar sus efectos;

(b) Incentivos u otras medidas auxiliares para mejorar el cumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados por parte del receptor del apoyo;

(c) Mecanismos para supervisar con eficacia el comportamiento del receptor del apoyo a fin de detectar violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados y la respuesta del receptor frente a esas violaciones (dichos mecanismos deberán incluir procedimientos para la prestación de informes periódicos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como por las oficinas del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos;

(d) Sistemas claramente definidos para recopilar y examinar eficazmente la información obtenida gracias a esa supervisión y procedente de otras fuentes, incluidas las redes locales de protección de los civiles;

(e) Procedimientos claramente definidos para guiar las decisiones de los funcionarios competentes de las Naciones Unidas acerca de si es necesario intervenir ante las violaciones cometidas por la entidad receptora del apoyo o sus dirigentes y, en último extremo, determinar si se debe suspender o retirar el apoyo conforme a la presente política;

(f) Procedimientos claros para las comunicaciones con las autoridades competentes cuando sea necesario intervenir o suspender o retirar el apoyo de las Naciones Unidas conforme a la presente política;

(g) Procedimientos claros y eficaces para evaluar y considerar los posibles riesgos en caso de que se suspenda o retire el apoyo, incluidos riesgos para la seguridad del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado, y para definir las medidas atenuantes apropiadas y velar por que se adopten.

22. Al aplicar la política a nivel nacional y de adoptar las medidas contempladas en los párrafos 21 a) a g), cada entidad de las Naciones Unidas deberá tener en cuenta la necesidad de mantener la coherencia en la aplicación en todo el sistema de las Naciones Unidas. El más alto funcionario de las Naciones Unidas en el país (el Representante Especial del Secretario General o el Coordinador Residente) es el encargado de iniciar consultas sobre el marco de implementación con todos los interesados nacionales e internacionales. En el caso de las misiones integradas, las consultas entre la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país deberán formar parte del procedimiento establecido.

B. Notificación previa a los órganos legislativos de las Naciones Unidas

23. Las entidades de las Naciones Unidas que brinden apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización deberán ser particularmente cautelosas debido a riesgos especiales, las posibles responsabilidades y la enorme

visibilidad que supone su actuación. Por consiguiente, es importante que las entidades de las Naciones Unidas observen la diligencia debida, en particular realizando una evaluación de riesgos antes de asumir un mandato o aprobar directrices para proporcionar apoyo a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Los resultados de la evaluación deberán incluirse en los informes presentados a los órganos legislativos o en las reuniones informativas celebradas con ellos, según proceda. En el contexto del mantenimiento de la paz, esas evaluaciones deberán servir de base para elaborar las propuestas que plantee el Secretario General a los órganos legislativos sobre los mandatos en cuestión.

C. Preparación de informes y vigilancia

24. Los informes oficiales correspondientes de las Naciones Unidas (por ejemplo, los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad y los informes temáticos y por países de las oficinas y los programas, organismos y fondos de las Naciones Unidas) deberán abarcar el apoyo prestado a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, incluidos la naturaleza y el alcance de ese apoyo, las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de la política de “diligencia debida”, las medidas conexas destinadas a promover el respeto a los principios fundamentales que rigen el apoyo brindado por las Naciones Unidas, y una evaluación de los efectos del apoyo.

25. Cuando surjan dificultades graves en relación con ese apoyo, las entidades de las Naciones Unidas deberán informar inmediatamente a los correspondientes funcionarios y órganos legislativos de las Naciones Unidas encargados de tomar decisiones, según proceda, de cualquier circunstancia que, de conformidad con la evaluación de riesgos, amenace con vincular a la Organización o a su personal con violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados. Las entidades de las Naciones Unidas afectadas deberán explicar dichas circunstancias y las medidas adoptadas para atenuar o subsanar la situación y, ofrecer recomendaciones acerca para el seguimiento.

D. Medidas atenuantes

26. Si las Naciones Unidas obtienen información fiable que ofrezca motivos fundados para creer que algún receptor de apoyo de las Naciones Unidas está cometiendo violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados, la entidad de las Naciones Unidas que brinde ese apoyo deberá señalar dicha información a la atención de las autoridades nacionales competentes para poner fin a esas violaciones.

27. Si a pesar de las gestiones de la entidad correspondiente de las Naciones Unidas, la Organización obtiene información fiable que ofrezca motivos fundados para sospechar que el receptor del apoyo sigue implicado en violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados, entonces la entidad en cuestión de las Naciones Unidas deberá suspender o retirar su apoyo al receptor de que se trate.

E. Dificultades operacionales

28. En el contexto del mantenimiento de la paz, la negativa a prestar apoyo o la retirada de este debido al incumplimiento de los principios fundamentales de la política por parte de las fuerzas de seguridad receptoras pueden reducir significativamente la capacidad de la misión para ejecutar el mandato general y lograr los objetivos establecidos por el Consejo de Seguridad. No obstante, puede llegar a ser necesario suspender o retirar el apoyo logístico, material o técnico cuando mantenerlo suponga implicar a la Organización en violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados. El Secretario General deberá mantener informado al Consejo de las medidas adoptadas por las operaciones de mantenimiento de la paz conforme a la presente política, y cuando se considere que su aplicación pueda tener efectos graves en la capacidad de la operación para cumplir su mandato, deberá comunicarlo puntualmente al Consejo y solicitar su asesoramiento respecto del camino que se debe seguir. Asimismo, en caso de que la negativa a prestar apoyo o la retirada de este por parte de

un organismo, fondo o programa de las Naciones Unidas afecten a la capacidad de esa entidad para cumplir su mandato, el jefe ejecutivo del organismo, fondo o programa deberá informar puntualmente al órgano rector correspondiente y solicitar su asesoramiento respecto a las medidas que se deban adoptar.

F. Responsabilidad

29. Tras la aprobación del presente marco normativo por el Secretario General, los funcionarios directivos superiores de la Sede (los Secretarios Generales Adjuntos, el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los Directores Ejecutivos de los fondos y programas) serán los encargados de velar por que, en el ámbito de sus competencias respectivas, el apoyo prestado a las fuerzas e instituciones de seguridad ajenas a la Organización y la aplicación de la política sean objeto de un examen periódico. Además, tendrán la responsabilidad de señalar puntualmente a la atención del Secretario General y de los órganos legislativos correspondientes los acontecimientos significativos que surjan en la aplicación de la presente política, incluidas las medidas atenuantes adoptadas conforme a esta.

30. Cuando proceda, los equipos de tareas integrados para las misiones y los equipos de tareas integrados deberán incluir en sus programas un tema permanente relativo al examen y la evaluación del apoyo prestado a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

31. Dentro de un año se deberá presentar otro informe al Comité de Políticas, entre otras cosas, para determinar sobre la base de la experiencia adquirida si es preciso adoptar nuevas medidas o mecanismos de aplicación.

75 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

**DIGNIDAD, LIBERTAD Y JUSTICIA
PARA TODAS LAS PERSONAS**



**NACIONES
UNIDAS**
REPÚBLICA
DOMINICANA

