



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/45/502
18 de septiembre de 1990
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo quinto período de sesiones
Temas 78 y 138 del programa provisional*

EXAMEN AMPLIO DE TODA LA CUESTION DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN TODOS SUS ASPECTOS

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTARIOS DE LA FINANCIACION DE LAS
OPERACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Empleo de personal civil en las operaciones de mantenimiento de la paz

Informe del Secretario General

I. INTRODUCCION

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento del párrafo 4 de la resolución 44/49 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1989, en el que la Asamblea pidió al Secretario General que preparara un estudio para determinar las tareas y los servicios que podría desempeñar el personal civil en las operaciones de mantenimiento de la paz y que informara al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a la mayor brevedad de las conclusiones del estudio, teniendo en cuenta el estudio solicitado por la Asamblea en su resolución 43/230, de 21 de diciembre de 1988. (Para ese estudio, véase A/44/605, sección IV.) En el presente informe también se abordan algunos de los procedimientos administrativos y los términos y las condiciones que regirán la participación del personal civil en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, de conformidad con lo solicitado en los párrafos 3 y 8 de la resolución 44/192 A de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1989.

2. Cabe destacar desde el comienzo que en una operación de mantenimiento de la paz determinadas funciones, tareas y servicios de carácter civil sólo pueden estar a cargo de personal de las Naciones Unidas. Cuando se establecen las operaciones de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General

* A/45/150 y Corr.1.

encomiendan al Secretario General la responsabilidad y autoridad en general de todos los aspectos operacionales y administrativos. Esa responsabilidad y esa autoridad en general no pueden delegarse a personal que no pertenezca a las Naciones Unidas. En consecuencia, las funciones civiles fundamentales de una operación de mantenimiento de la paz, incluidas la dirección política y la administración de una operación sobre el terreno en todas sus facetas deben estar a cargo de personal de las Naciones Unidas. El criterio de las Naciones Unidas con respecto al mantenimiento de la paz ha evolucionado con el correr del tiempo, como resultado de la experiencia adquirida en una gran diversidad de situaciones; en ese criterio también se reflejan las reglas, los reglamentos, las instrucciones, los procedimientos y los precedentes internos de la Organización, que puede aplicar o administrar de manera óptima el personal experimentado de las Naciones Unidas. Así pues, hay serias limitaciones para pedir al personal civil proporcionado por los gobiernos que cumpla funciones políticas o administrativas esenciales en una operación de mantenimiento de la paz. No obstante, en casos excepcionales se puede pedir a los gobiernos que faciliten personal, por ejemplo, mediante adscripciones, para contratos a corto plazo en puestos de los sectores político, jurídico y de información, en los que se desempeñan como personal de las Naciones Unidas. Sin embargo, en general es mejor llenar esos puestos con personal ya familiarizado con las prácticas y los procedimientos de las Naciones Unidas.

3. La principal cuestión abordada en el presente informe es la de determinar hasta qué punto las funciones que tradicionalmente ha desempeñado personal de las Naciones Unidas o personal militar podrían estar a cargo de civiles que no serían parte del personal, sino que serían proporcionados por los gobiernos al Secretario General, a petición de éste, para tal fin. Además, en el informe se examinan brevemente las siguientes cuestiones:

a) Otros grupos de civiles que los gobiernos pueden proporcionar al Secretario General a petición de éste, a fin de desempeñar determinadas funciones para las cuales no resultaría apropiado el personal militar;

b) Los empleados civiles de contratistas comerciales a quienes podrá contratar el Secretario General, en determinadas circunstancias, para cumplir funciones que sería menos rentable confiar a personal militar o de las Naciones Unidas.

II. TAREAS Y SERVICIOS QUE PODRIA DESEMPEÑAR PERSONAL CIVIL EN LUGAR DE PERSONAL MILITAR

4. En su informe anterior (A/44/605, secc. IV) el Secretario General describió una serie de tareas y servicios que podría desempeñar el personal civil proporcionado por los gobiernos. En realidad, casi todas las funciones logísticas, técnicas y de suministro o apoyo habituales, necesarias en las operaciones de mantenimiento de la paz, podrían estar a cargo de personal civil, ya sea proporcionado por los gobiernos o mediante arreglos contractuales comerciales, si el Secretario General, habida cuenta de las circunstancias operacionales y políticas de la misión y los gastos relativos de personal civil y militar, estimara que esa es la manera más rentable de satisfacer las necesidades de la misión. Ese personal civil reemplazaría al personal militar o de las Naciones Unidas que hubiera desempeñado anteriormente las funciones del caso.

5. Entre las tareas y servicios que podría desempeñar personal militar o civil (véase también A/44/605, párrafo 29) se incluyen:

- a) Servicios médicos, incluidos los de hospitales y dispensarios;
- b) Utilización y conservación de aviones de alas fijas y helicópteros;
- c) Utilización y conservación de camiones y autobuses;
- d) Servicios de comedor;
- e) Construcción de infraestructura importante de los campamentos;
- f) Funcionamiento y conservación de los campamentos;
- g) Instalación de sistemas de comunicaciones y apoyo a esos sistemas;
- h) Ingeniería de planta y servicios de construcción para proyectos tales como:
 - i) Sistemas de abastecimiento y almacenamiento de agua;
 - ii) Plantas de tratamiento de aguas servidas;
 - iii) Sistemas de generación y distribución de energía eléctrica;
 - iv) Construcción de aeródromos y helipuertos;
 - v) Caminos principales y secundarios;
 - vi) Mejoramiento de caminos;
- i) Servicios profesionales de asesoramiento en ingeniería civil, ingeniería eléctrica, arquitectura, etc.;
- j) Servicios de técnicos altamente calificados, por ejemplo, técnicos en radio, operadores de radio, aparejadores, electricistas, mecánicos de generadores, mecánicos de automotores y técnicos en calefacción y aire acondicionado.

III. OTRAS FUNCIONES DEL PERSONAL CIVIL

A. Policía civil de las Naciones Unidas

6. En el vocabulario de las Naciones Unidas, la designación "personal civil" incluye a la policía uniformada. Si bien puede argüirse que la policía es técnicamente personal uniformado y no civil, se ha considerado útil preservar la distinción entre la policía que presta servicios en calidad de personal no militar y las unidades más frecuentes de la policía militar que forman parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Tanto en Chipre

como en Namibia, los oficiales de policía que trabajan para las Naciones Unidas en calidad de personal no militar se han considerado civiles, como lo pone de manifiesto la utilización del término "UNCIVPOL" para la "policía civil de las Naciones Unidas".

7. Según las labores que haya que realizar, las Naciones Unidas pueden necesitar personal de policía civil en el futuro, cuando las operaciones pasen a tener un carácter menos exclusivamente militar que el que han tenido con frecuencia en el pasado y cobren un carácter mixto, civil y militar, como ocurrió en Namibia. También podría ocurrir que algunas de las labores que tradicionalmente han sido realizadas por personal militar puedan ser ejecutadas por la policía civil de las Naciones Unidas.

B. Personal para elecciones

8. La función del personal civil suministrado por los gobiernos para la observación o supervisión de elecciones adquirió gran importancia en el caso de la labor realizada por el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT) en Namibia, y también en Nicaragua, donde las Naciones Unidas organizaron una operación civil, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua (ONUVE). Estas funciones en relación con elecciones pueden ser desempeñadas por funcionarios de las Naciones Unidas reasignados a ellas en forma temporal. Sin embargo, ni en Namibia ni en Nicaragua fue posible obtener en la práctica todo el personal necesario a partir de los recursos de personal existente, razón por la cual el Secretario General pidió a los gobiernos que suministraran el personal adicional que se necesitaba, especialmente funcionarios que tuvieran experiencia en la celebración de elecciones en sus países.

C. Contratistas civiles

9. Casi todas las tareas y los servicios a que se ha aludido en este informe, así como otras funciones logísticas necesarias en una operación de mantenimiento de la paz, podrían también ser desempeñadas por contratistas civiles. De hecho, en los últimos años, las Naciones Unidas ha recurrido cada vez más a contratistas civiles. Estos contratistas proporcionan o han proporcionado, por ejemplo, servicios de aviones al Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), la Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y en el Pakistán (UNGOMAP), el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG) y el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT), así como servicios de helicópteros al Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), mantenimiento de vehículos al GANUPT y al ONUCA y servicios de distribución de alimentos y transporte en autobuses al GANUPT. La experiencia de las Naciones Unidas hasta la fecha ha demostrado que, siempre y cuando las condiciones operacionales sean las indicadas, la utilización de contratistas civiles puede ser un medio satisfactorio y económico de proporcionar determinados servicios a las operaciones de mantenimiento de la paz. En el pasado, muchos de estos tipos de servicios habrían sido proporcionados casi exclusivamente por personal militar.

10. En su informe sobre la financiación del ONUCA (A/44/246/Add.2), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto señaló que el procedimiento para obtener ciertos elementos logísticos y de apoyo a los suministros de los gobiernos (por ejemplo, lanchas patrulleras rápidas, aviones y helicópteros) constituían excepciones a la práctica normal de adquisición de las Naciones Unidas, si bien dicho procedimiento respondía a circunstancias especiales. La Comisión Consultiva señaló que, al obtener de los Estados Miembros suministros y servicios sujetos a reembolso, el Secretario General debía dar prioridad a los ofrecimientos en los que se estipularan condiciones claramente ventajosas para las Naciones Unidas. Asimismo, según la Comisión Consultiva "en ese sentido, el Secretario General debe también cerciorarse de que el valor correspondiente sea favorable para las Naciones Unidas" (*ibid.*, párr. 23). El Secretario General procederá en consecuencia.

IV. CONDICIONES APLICABLES AL PERSONAL CIVIL SUMINISTRADO POR LOS GOBIERNOS

11. Los procedimientos y las condiciones aplicables al personal suministrado por los gobiernos en condiciones correspondientes a las del personal militar (por ejemplo, observadores militares o soldados en unidades militares formadas) para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas están bien establecidos:

a) En el caso de los observadores militares, las Naciones Unidas sufragan todos los gastos de viaje y proporcionan una dieta para que los oficiales puedan cubrir sus gastos de sustento mientras se encuentren en la zona de la misión. Los oficiales son personalmente responsables de hacer los arreglos relacionados con su alojamiento y alimentación. El sueldo y las prestaciones de los oficiales corren por cuenta del gobierno que suministra el personal, y dicho gobierno no es reembolsado por las Naciones Unidas. Estas y otras condiciones conexas del servicio suelen definirse en cada misión en un documento titulado "Notas de orientación para los observadores militares asignados a una misión";

b) En el caso de soldados (es decir, miembros de unidades militares formadas), las Naciones Unidas reembolsan a los gobiernos que suministran personal, a las tasas normales, los gastos correspondientes a los soldados, con un diferencial para los especialistas, y los gastos correspondientes a uso de uniformes, armas personales y municiones. Las Naciones Unidas se hacen cargo del emplazamiento, la rotación y el traslado de los soldados y el equipo. Normalmente, las Naciones Unidas proporcionan alojamiento y raciones a los soldados que constituyen una unidad militar formada, aunque ocasionalmente, en el caso de unidades pequeñas o aisladas, resulta más práctico o más económico para la Organización pagar una dieta a cada integrante de la unidad en lugar de tratar de suministrar alojamiento, alimentación y servicios e instalaciones.

12. El personal civil suministrado por los gobiernos no tendría relación contractual con las Naciones Unidas. Estaría a disposición y bajo la autoridad del Secretario General, en virtud de una solicitud oficial dirigida a su gobierno.

Este último suministraría el personal ya fuera a título de contribución voluntaria o en las condiciones expuestas en el párrafo 14 *infra*. A menos que ese personal civil estuviera sujeto a arreglos especiales conforme a un acuerdo separado sobre el estatuto jurídico del personal en una operación dada, el personal tendría el estatuto jurídico de expertos en misión de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo VI de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (resolución 22 A (I) de la Asamblea General. Se les extendería un certificado de las Naciones Unidas como documentación oficial de su estatuto jurídico.

13. El personal civil proporcionado por los gobiernos se asimilaría a la estructura de mando y control de la operación de mantenimiento de la paz y figuraría en el organigrama en el mismo lugar que el personal militar o los funcionarios de las Naciones Unidas que de otro modo estarían desempeñando las funciones del caso.

14. Se propone que, por regla general, el personal civil (incluida la policía civil) suministrado por los gobiernos esté sometido a las mismas condiciones que el personal militar, es decir, de conformidad con lo indicado en el párrafo 11 *supra*. En consecuencia, las Naciones Unidas pagarían a los civiles a título individual o en pequeños grupos sus gastos de viaje y dietas; los sueldos y las prestaciones básicas que les pagarían sus respectivos gobiernos no serían reintegrados por las Naciones Unidas. En el caso de grupos más numerosos de personal civil suministrados en forma de unidades formadas (por ejemplo, unidades médicas, unidades de mantenimiento, etc.), las Naciones Unidas reembolsarían a los gobiernos con arreglo a las tasas normales correspondientes a gastos de tropas, más un diferencial para especialistas, en caso de proceder.

15. Se prevé que los gobiernos seguirían pagando las prestaciones de seguridad social normales a que tendría derecho el personal civil suministrado por esos gobiernos en su país de origen, por ejemplo, seguro médico o aportaciones jubilatorias, durante el período en que dicho personal prestara servicios a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas correrían con los gastos médicos en la zona, los gastos de tratamiento dental periódico y los gastos de tratamiento dental ocasionado por accidentes. El personal civil suministrado por los gobiernos tendría derecho a licencia mientras estuviera en la zona de la misión y se le pagaría la totalidad de su dieta, cuando procediera, a la tasa de día y medio por cada mes de servicio cumplido.

16. Si bien este personal civil no tendría relación contractual con las Naciones Unidas, la Organización reconocería las solicitudes de indemnización por muerte, incapacidad o enfermedad atribuibles a la prestación de servicios a las Naciones Unidas. Se propone que los arreglos que hayan de regir el pago de ese tipo de indemnizaciones sean los mismos que se aplican a los observadores militares. Las Naciones Unidas otorgarían a título de indemnización una cantidad máxima de 20.000 dólares o el doble del sueldo anual básico del personal civil, menos las prestaciones, si esta última cifra es mayor, en caso de muerte, lesión o enfermedad que el Secretario General determine que son atribuibles al desempeño de funciones oficiales en nombre de las Naciones Unidas. El Secretario General otorgaría la indemnización máxima en caso de muerte o incapacidad total. En caso de incapacidad

parcial, el Secretario General otorgaría una suma proporcional. No se otorgaría indemnización cuando la muerte, lesión o enfermedad fueran resultado de a) una falta deliberada de conducta o b) el intento deliberado de ocasionar la muerte, lesión o enfermedad a sí mismo o a un tercero. La indemnización pagadera de conformidad con estas disposiciones sería la única indemnización que pagarían las Naciones Unidas en caso de muerte, lesión o enfermedad. En todos los casos, el pago se haría al gobierno.

17. Se prevé que el gobierno que aporta personal suministraría a cada persona los documentos de viaje adecuados. Por su parte, las Naciones Unidas harían los arreglos de viaje a la zona de la misión y de la zona de la misión y pagarían los gastos de equipaje acompañado y no acompañado, de conformidad con los derechos normales en períodos de servicio equivalentes en la misión de que se trate.

V. CONCLUSION

18. Como se desprende del presente informe, el personal civil desempeña un importante papel en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Cualquier operación de esa índole debe incluir funcionarios civiles de la Secretaría que desempeñarán funciones esenciales en los ámbitos político, jurídico, informativo y administrativo. Hay muchas otras tareas y servicios que puede desempeñar el personal civil, algunos de los cuales también los puede desempeñar el personal militar. En cada caso, el Secretario General debe determinar si es apropiado utilizar personal civil o militar y, en caso de optar por el personal civil, si ese personal debe estar integrado por funcionarios de la Secretaría, personal civil que él solicitaría a los gobiernos, contratistas civiles o una combinación de dos o más de estas opciones. No es posible establecer normas rígidas para las decisiones de esta índole; el Secretario General ha de tomar cada decisión teniendo en cuenta toda una serie de factores operacionales, políticos, de seguridad y de costos.
