



Consejo Económico y
Social

Distr.
GENERAL

E/AC.51/1994/3
14 de marzo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITE DEL PROGRAMA Y DE LA COORDINACION
34° período de sesiones
16 a 27 de mayo de 1994 (Primera parte)
Tema 4 g) del programa provisional*

CUESTIONES RELATIVAS A LOS PROGRAMAS: EVALUACION

Informe sobre la marcha de la evaluación a fondo de
las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de
puesta en marcha

Informe del Secretario General

En el presente informe se examina la situación en lo que respecta a los requisitos para aprender de la experiencia, como las evaluaciones de fin de misión, y en lo que respecta a la capacidad de intervención inmediata de los componentes básicos de misiones complejas. Tan sólo para actividades electorales y de repatriación se dispone de suficiente capacidad de intervención inmediata. Se formulan varias recomendaciones sobre asuntos tales como los centros responsables, la doctrina y los procedimientos uniformes de operaciones de los componentes de las misiones de mantenimiento de la paz relativos a información, asistencia electorales, derechos humanos, policía civil y fuerzas militares. Se recomienda que en el informe definitivo, previsto para 1995, se examinen la dirección y coordinación generales y el componente humanitario, así como las funciones de apoyo, como planificación, financiación, personal, logística, adquisiciones y capacitación.

* E/AC.51/1994/1.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 7	4
I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	8 - 83	6
A. Requisitos para aprender de la experiencia	8 - 14	6
1. Evaluación de fin de misión	8	6
2. Entrevistas e informes finales y evaluación de mitad de misión	9	7
3. Centro de documentación para el mantenimiento de la paz	10	8
4. Archivos e historias orales	11 - 14	8
B. Capacidad actual de intervención inmediata de los componentes principales de misiones completas	15 - 81	11
1. Visión general	15 - 16	11
2. Componente de información	17 - 25	12
3. Componente electoral	26 - 36	16
4. Repatriación	37 - 45	19
5. Componente de derechos humanos	46 - 56	22
6. Componente de policía civil	57 - 65	25
7. Componente militar	66 - 81	28
C. Negociaciones y preparativos previos a la misión	82 - 83	33
II. OTRAS ACTIVIDADES DE EVALUACION RELATIVAS AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ	84 - 87	34

Anexos

I. Preguntas utilizadas para determinar la capacidad de intervencion inmediata	39
A. Centro responsable	39

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
B. Doctrina	39
C. Procedimientos uniformes de operaciones	39
D. Capacidad operacional	39
II. Funciones exigidas en el Boletín del Secretario General relativas al centro responsable para que adquiriera la capacidad de intervención inmediata	41

INTRODUCCION

1. Las actividades de mantenimiento de la paz no están previstas expresamente en la Carta de las Naciones Unidas. Mientras que el Capítulo VI de la Carta trata del arreglo pacífico de controversias, en el Capítulo VII se expone una idea totalmente distinta que prevé la aplicación de medidas militares por el Consejo de Seguridad, o sea la imposición de la paz por diversos medios, adoptando incluso como último recurso medidas militares contra un Estado que amenace o quebrante la paz. Apenas se ha hecho uso de esa disposición en alguna ocasión. En cambio, el mantenimiento de la paz, que requiere el consentimiento de las partes en el conflicto, ha permitido dar una respuesta pragmática a una gran diversidad de conflictos internacionales de que han tenido que ocuparse la Asamblea General y el Consejo de Seguridad a lo largo de los años. Ultimamente se ha reconocido en un amplio consenso internacional que el mantenimiento de la paz es una de las técnicas más valiosas de que disponen las Naciones Unidas para el control y la solución de los conflictos.

2. Todas las operaciones de mantenimiento de la paz tienen algunas características comunes, que pueden resumirse del modo siguiente:

a) La operación debe tener el consentimiento de las partes en el conflicto;

b) El Consejo de Seguridad normalmente aprueba la resolución por la que se establece la operación y decide su mandato, por lo general siguiendo una recomendación del Secretario General. Después, el Consejo desempeña una función esencial prestando apoyo político al Secretario General para que se cumpla el mandato y renovando o modificando dicho mandato según sea necesario;

c) Las tropas o los observadores militares necesarios para una operación de mantenimiento de la paz son suministrados voluntariamente por los Estados Miembros, que no tienen ninguna obligación oficial al respecto. La buena disposición de los Estados Miembros para facilitar tropas tiene una importancia crucial;

d) La operación está bajo el mando del Secretario General que debe responder ante el Consejo de Seguridad de todos los aspectos de la operación. El personal militar facilitado por los gobiernos de los Estados Miembros está bajo el mando del Secretario General en los asuntos operacionales, aunque permanece bajo mando nacional en cuestiones de remuneración y disciplina. Uno de los principios básicos del mantenimiento de la paz es que el personal militar que participa en una operación de este tipo no acepta órdenes de sus autoridades nacionales en asuntos operacionales sino tan sólo del mando de las Naciones Unidas, que recibe órdenes del Secretario General. Si no se respeta esta línea de mando pueden plantearse graves dificultades operacionales y políticas;

e) La operación se desarrolla sobre la base de una completa imparcialidad con respecto a las partes en el conflicto;

f) Si las fuerzas de mantenimiento de la paz están armadas, se hace el mínimo uso posible de la fuerza, por lo general tan sólo en defensa propia;

g) Suele considerarse que los costos de una operación de mantenimiento de la paz deben ser sufragados colectivamente por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Cada Estado Miembro debe financiar la parte que le corresponde, calculada en función de su capacidad de pago.

3. Hasta 1989, cuando se estableció el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia (GANUPT), las tareas y la composición de las operaciones de mantenimiento de la paz habían tenido sobre todo carácter militar. Sin embargo, las operaciones recientes de mantenimiento de la paz han sido más polifacéticas e importantes elementos civiles han aportado su contribución por medio de los componentes que se indican más abajo en la sección B del capítulo II.

4. En su 33º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación examinó la nota de la Secretaría sobre los temas para futuras evaluaciones a fondo (E/AC.51/1993/6). El Comité recomendó a la Asamblea General, entre otras cosas, que las "operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha" fuesen objeto de una evaluación a fondo y que el informe definitivo se presentara al Comité en 1995¹. La práctica establecida requiere que, antes del informe definitivo, se presente al CPC un informe sobre la marcha de los trabajos con conclusiones y recomendaciones basadas en la información disponible.

5. Las operaciones de mantenimiento de la paz son ahora lo suficientemente amplias, frecuentes y complejas para que las Naciones Unidas tengan que establecer un sistema que les permita estar preparadas en todo momento para intervenir. El presente informe se centra, por consiguiente, en los requisitos previos para poner en marcha de manera eficiente las operaciones de mantenimiento de la paz. En el informe se examinan cuestiones relacionadas con la capacidad de la Organización para aprender de la experiencia, la capacidad de intervención inmediata de seis de los principales componentes de misiones complejas y la posibilidad de empezar los preparativos durante las negociaciones previas a la misión. El presente informe es la primera parte de un estudio general de la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz; diversos factores ajenos a la Secretaría pero que influyen en la capacidad de intervención inmediata de la Organización, como la falta de reservas de equipo habitual para operaciones de mantenimiento de la paz y la escasez de recursos en el Fondo de Operaciones, se examinarán, entre otros, en el informe definitivo sobre el estudio, que habrá de terminarse a principios de 1995. Hay otros varios aspectos de las operaciones de mantenimiento de la paz que influyen directamente en la fase de puesta en marcha, por ejemplo la planificación logística, la presupuestación, las misiones de evaluación de necesidades técnicas, la concertación de acuerdos sobre el estatuto de una misión, la designación de funcionarios experimentados para ocupar posiciones clave en las operaciones de mantenimiento de la paz y los problemas generales de dotación de personal. Estos elementos, junto con diversas cuestiones de dirección general, interrelaciones entre los componentes de las operaciones, e interconexión entre operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, se examinarán también en la segunda parte de esta evaluación a fondo. En el capítulo II infra se presentan propuestas para el estudio definitivo.

6. El presente informe se basa en documentos publicados por las Naciones Unidas, incluidos informes del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz e informes sobre el Programa de Paz, documentos internos pertinentes y entrevistas realizadas con funcionarios participantes en diversos aspectos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

7. En algunos casos las recomendaciones tienen consecuencias presupuestarias para los programas, lo que responde a las expectativas de la Asamblea General que, en el párrafo 6 de su resolución 48/42, destacó "la necesidad de que se proporcionen a las Naciones Unidas recursos acordes con sus funciones cada vez más amplias en la esfera del mantenimiento de la paz, sobre todo los que se requieren en las etapas iniciales de las operaciones de mantenimiento de la paz".

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Requisitos para aprender de la experiencia

1. Evaluaciones de fin de misión

8. Una vez terminadas las misiones, el Secretario General presenta informes finales sobre cuestiones básicas al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General, según la índole de la misión, e informes de ejecución sobre cuestiones administrativas y presupuestarias a la Asamblea General. Sin embargo, las evaluaciones técnicas finales que prepara el Jefe de Misión se efectúan de manera diversa según los casos; no existen normas oficiales para la preparación de dichas evaluaciones. En el caso del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia (GANUPT), se preparó un proyecto de evaluación de fin de misión de 328 páginas, pero, debido a que el personal de mantenimiento de la paz tenía otras tareas más urgentes que realizar, no pudo ser editado y publicado en forma apta para su distribución. Muchas personas que podrían aprovechar el material descriptivo de ese texto desconocen su existencia. En el párrafo 14 de su resolución 45/75, la Asamblea General pidió un informe detallado sobre la operación del GANUPT, que no se ha publicado debido a que el personal encargado de las operaciones de mantenimiento de la paz ha tenido que ocuparse de otras tareas más urgentes. Un examen más amplio de la operación del GANUPT figura en el capítulo XVII de The Blue Helmets². En el caso de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) se está preparando una evaluación de fin de misión.

Recomendación 1. Evaluaciones de fin de misión

A. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) debería adoptar normas para la preparación de evaluaciones internas de fin de misión por parte de los Jefes de Misión. Dichas normas deberían:

- i) Especificar la fecha límite para la presentación del informe una vez terminada la misión;

- ii) Requerir que el informe contenga los elementos siguientes:
 - a) descripciones objetivas de cómo se ejecutaron los principales componentes, redactadas por los jefes de dichos componentes;
 - b) un análisis franco de los factores que influyeron en el resultado de la misión, y enseñanzas de carácter general para futuras misiones de mantenimiento de la paz, incluidas las derivadas de las Juntas de Investigación de la Sede;
- iii) Prever la posibilidad de opiniones discrepantes por parte de altos funcionarios de la misión.

B. Deberían solicitarse evaluaciones de cada misión terminada a los Estados Miembros, los organismos especializados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que hubiesen participado en ella.

C. En el plazo de un año a partir de la terminación de cada misión debería publicarse un informe de evaluación del Secretario General que presentara un análisis de los factores que hubiesen influido en el resultado de la misión y experiencia general adquirida, incluida las enseñanzas que se deriven de las diversas observaciones recabadas.

D. Debería establecerse en el DOMP una función de análisis y evaluación de políticas para sugerir ideas, ayudar al Secretario General Adjunto en la formulación de políticas y procedimientos, analizar y evaluar operaciones y valorar los resultados conseguidos y la experiencia adquirida.

Recomendación 2. Evaluación de fin de misión del GANUPT

El proyecto de evaluación de fin de misión del GANUPT, incluidos los anexos, con una indicación en la cubierta de quienes son los autores y una advertencia de que las opiniones expresadas son de esos autores y no corresponden necesariamente a la posición oficial de las Naciones Unidas, debería depositarse en el centro de documentación del DOMP. Los capítulos descriptivos de cada componente deberían facilitarse al personal del DOMP y de otros departamentos que se encarga de la preparación de dichos componentes.

2. Entrevistas e informes finales y evaluación de mitad de misión

9. No existen normas oficiales sobre las entrevistas e informes finales o las evaluaciones de mitad de misión o al final de cada fase. Se han seguido procedimientos distintos en cada misión.

Recomendación 3. Entrevistas e informes finales y evaluaciones de mitad de misión

El DOMP debería adoptar normas que obligaran a realizar a) entrevistas e informes finales con todo el personal de categoría superior que termine su servicio en misiones de mantenimiento de la paz; b) una evaluación oficial al final de cada fase de una misión, y antes de empezar la fase siguiente, basada en una visita sobre el terreno de personal de categoría superior de la Sede, incluida siempre que fuese posible, por lo menos una persona familiarizada con el proceso de negociación que había culminado en el establecimiento de la misión.

3. Centro de documentación para el mantenimiento de la paz

10. El procedimiento para establecer y mantener centros de referencias se definió en marzo de 1976³. No hay ningún centro de documentación adecuado en el DOMP. El DOMP no presta asistencia sistemática al personal de categoría superior de nuevas misiones; actualmente las enseñanzas de la experiencia se transmiten de manera oficiosa a título personal, sin seguir unos procedimientos institucionales establecidos.

Recomendación 4. Centro de documentación para el mantenimiento de la paz

El DOMP, en consulta con la Biblioteca Dag Hammarskjöld, debería establecer un centro de documentación básica para guardar series de documentos internos sobre cada misión de mantenimiento de la paz, incluidos los manuales, normas y reglamentos preparados para la misión; ejemplares de todos los informes no confidenciales de las Juntas de Investigación de la Sede relativos a dicha misión; y evaluaciones y estudios internos y externos y demás material pertinente de los Estados Miembros, los organismos especializados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Las historias orales y el material audiovisual referente a las misiones también deberían formar parte del fondo del centro de documentación. Una de las funciones principales del personal del centro de documentación debería ser la de prestar asistencia a los encargados de establecer las normas y procedimientos por los que ha de regirse una nueva misión.

4. Archivos e historias orales

11. La política de las Naciones Unidas en materia de archivos se expuso en 1984 en una instrucción administrativa⁴. En el Boletín del Secretario General de junio de 1991⁵ y en el proyecto de Field Administration Manual figuran reglas sobre la gestión, utilización, conservación y eliminación de archivos y documentos de las Naciones Unidas, y normas sobre quién tiene la responsabilidad de su custodia. Los documentos de interés permanente deben enviarse a los

Archivos de las Naciones Unidas, mientras que los de interés efímero han de destruirse in situ, previa autorización del Jefe de la Sección de Gestión de Archivos y Expedientes de la Sede. El proyecto de Field Administration Manual establece, en la sección V.I.3, que el envío de los documentos a los archivos y la destrucción de documentos in situ se efectúa normalmente al final de la misión. Al 31 de diciembre de 1993 la situación de la documentación correspondiente a misiones recién terminadas era la siguiente:

Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y en el Pakistán (UNGOMAP)

Abril de 1988 a marzo de 1990; no se recibió documentación;

Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia (GANUPT)

Abril de 1989 a marzo de 1990; 673 cajas de documentos disponibles;

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I)

Enero de 1989 a junio de 1991; no se recibió documentación;

Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA)

Diciembre de 1989 a enero de 1992; sólo se dispone de una lista de expedientes;

Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG)

Agosto de 1989 a febrero de 1991; sólo se dispone de una lista de expedientes;

Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC)

Noviembre de 1991 a marzo de 1992; no se recibió documentación;

Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I)

Abril de 1992 a marzo de 1993; no se recibió documentación;

Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC)

Marzo de 1992 a noviembre de 1993, con una fase suplementaria hasta abril de 1994; no se recibió documentación.

12. La documentación de las misiones de mantenimiento de la paz suele ser voluminosa, debido en parte a la gran duplicación de materiales en las oficinas locales de la misión y en la Sede, pero a menudo faltan importantes documentos referentes a decisiones adoptadas, operaciones y contribuciones de la misión. En general, los problemas de documentación se deben a que los sistemas y

procedimientos para crear y administrar documentos son inadecuados y deben modificarse. Los sistemas establecidos para mantener un archivo central de la documentación de misiones no se ajustan a las modalidades actuales de administración de misiones. Resulta más apropiado que de los documentos referentes a funciones tales como adquisición de bienes y servicios, administración de personal o información pública se encarguen los funcionarios que desempeñan dichas funciones. En muchas misiones, los archivos son incompletos porque los funcionarios guardan los documentos que necesitan en su oficina y no envían ejemplares de toda la documentación a los archivos. Los archivos centrales son en gran parte duplicados de otros archivos y rara vez se consultan.

13. La normativa sobre el uso externo de documentos referentes al mantenimiento de la paz prevé lo siguiente:

"Los miembros del público pueden tener acceso a i) archivos y expedientes que eran accesibles en el momento de su creación, ii) los que tienen más de 20 años de antigüedad y no están sujetos a restricciones impuestas por el Secretario General y iii) los que tienen menos de 20 años de antigüedad y no están sujetos a restricciones impuestas por el Secretario General, a condición de que la oficina de origen haya dado su consentimiento por escrito. [Además,] los expedientes sujetos a restricciones impuestas por el Secretario General o sus representantes autorizados podrán ser declarados no confidenciales por la misma autoridad en cualquier momento."⁶

Entre el 1º de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1993, 35 personas interesadas de fuera de la Organización (académicos, historiadores, escritores y periodistas) habían consultado documentos de archivo relacionados con operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

14. A final de 1993 la Biblioteca Dag Hammarskjöld tenía en su fondo 116 entrevistas de historia oral, 14 de las cuales se referían a la operación del Congo y una a la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU). No había entrevistas sobre otras misiones.

Recomendación 5. Archivos e historias orales

a) Todos los documentos de misiones que se consideren de interés archivístico de acuerdo con las normas vigentes deberían enviarse a los Archivos de las Naciones Unidas en el plazo de 12 meses después de terminada la misión. El jefe de cada misión debería designar a un funcionario encargado de enviar los documentos.

b) El sistema de conservar la documentación de las misiones en un registro expedientes que estableciera qué documentos debían producirse y conservarse para cada función administrativa de la misión, impartiera instrucciones para archivarlos e indizarlos, y fijara procedimientos para la eliminación de documentos al término de la misión. El más alto funcionario administrativo de la misión debería encargarse de preparar el

plan de gestión de expedientes de misiones, en consulta con la Sección de Gestión de Archivos y Expedientes, y de hacerlo público. Como parte de las actividades de capacitación para la misión debería impartirse formación en gestión de expedientes. En la capacitación para la misión debería tenerse en cuenta la importancia de documentar las actividades y llevar registros adecuados que pudieran ser utilizados en el futuro por las Naciones Unidas y por los investigadores. En las reuniones de orientación para altos funcionarios debería indicarse que los documentos de las Naciones Unidas tienen carácter confidencial y que todos ellos son propiedad de las Naciones Unidas. En las reuniones de orientación para el personal administrativo deberían explicarse los procedimientos para preparar y conservar la documentación necesaria y eliminar la superflua al final de la misión.

c) La Biblioteca Dag Hammarskjöld debería realizar entrevistas de historia oral sobre las misiones llevadas a cabo en el plazo de 12 meses después de terminada la misión. Las entrevistas relativas al GANUPT y a la APRONUC deberían tener prioridad y realizarse lo antes posible.

d) Las Naciones Unidas deberían tener por norma fomentar activamente investigaciones rigurosas sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y el establecimiento de centros académicos de investigación sobre el mantenimiento de la paz. La aplicación de esa recomendación debería encomendarse a los Archivos de las Naciones Unidas en cooperación con la Biblioteca Dag Hammarskjöld y en consulta con el DOMP.

B. Capacidad actual de intervención inmediata de los componentes principales de misiones complejas

1. Visión general

15. En este capítulo se examina cuál es la situación en lo que respecta a la capacidad de intervención inmediata en cada uno de los principales componentes de misiones complejas. Se hicieron cuatro series de preguntas acerca de la existencia de un centro responsable, una doctrina básica, procedimientos uniformes de operaciones y capacidad operacional. Esas preguntas figuran más abajo en el anexo I.

16. El cuadro 1 ofrece una visión general de las conclusiones que se exponen en el presente capítulo. Tan sólo existe suficiente capacidad de intervención inmediata en los componentes de repatriación y asistencia electoral de las misiones de mantenimiento de la paz. Como se propone en el párrafo 84 infra, en ulteriores estudios es preciso examinar las cuestiones relativas a la dirección y coordinación generales y al componente humanitario.

Cuadro 1Capacidad actual de intervención inmediata de los componentes principales de misiones de mantenimiento de la paz

Componente principal	¿Existe un centro responsable adecuado?	¿Existen doctrinas al respecto (es decir, principios de acción reconocidos internacionalmente)?	¿Existen procedimientos uniformes de operaciones?	¿Es suficiente la capacidad operacional?
Información	No	No	No	No
Electoral	Sí	Sí	En proyecto	Suficiente
Repatriación	Sí	Sí	Sí	Suficiente
Derechos humanos	No	Algunas	No	No
Policía civil	No	Algunas	En proyecto	No
Militar	Sí	Algunas	Sí	No; dispositivos de reserva establecidos en 1993

2. Componente de información

17. El Secretario General, en su memoria sobre la labor de la Organización presentada a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones dijo que⁷:

"En una atmósfera de tensiones aguzadas en zonas de conflicto, las actividades de información pública desempeñan un papel fundamental en la tarea de facilitar la labor de la misión difundiendo información oportuna y objetiva y contrarrestando la propaganda y la información errónea. La existencia de actividades eficaces de información pública también es de importancia vital para generar y mantener el apoyo de la comunidad internacional en general que contribuye al éxito de esas misiones."

Las actividades de información que se realicen durante la misión deberían tener en cuenta los siguientes elementos esenciales:

a) La necesidad de movilizar a la opinión pública de los países donde se realizan operaciones de mantenimiento de la paz, así como de los países que contribuyen a ellas;

b) La infraestructura de comunicaciones existente en la zona de la misión, así como las variables culturales, políticas y económicas que influyen en las actividades de información;

c) El alcance, contenido y orientación de la información sobre la misión específica y el modo en que la operación de las Naciones Unidas aparece reflejada en los medios de comunicación internacionales.

18. Experiencia. La estrategia informativa del GANUPT tuvo tres fases:

a) Del 1º de abril a mediados de julio de 1989. Explicar las diversas tareas del GANUPT, disipar temores y prejuicios y presentar una imagen positiva de su personal;

b) De mediados de julio a principios de noviembre de 1989. Explicar los procesos electorales: cómo debían inscribirse los votantes, cómo votar, la importancia del voto y el carácter individual de la elección. Paralelamente, el GANUPT empezó a difundir a mediados de septiembre un "código de conducta" para los que intervenían en la elección;

c) De noviembre de 1989 a marzo de 1990. El tema de fondo en las entrevistas y los programas de radio y televisión del GANUPT fue la preparación para la independencia.

La División de Información y Educación de la APRONUC estableció su propia emisora de radio, que dio información a los camboyanos sobre el mandato de la APRONUC y aclaraciones sobre la inscripción de votantes y el proceso electoral y sobre los procedimientos utilizados por la APRONUC para lograr el respeto de los derechos humanos fundamentales. La División de Información y Educación también produjo y distribuyó ampliamente información sobre el cometido del personal militar, policial y civil de la APRONUC.

19. Centro responsable. Hay tres grupos de funciones: a) portavoz de la misión de mantenimiento de la paz, b) actividades de información de la propia misión sobre el terreno, y c) información sobre operaciones de mantenimiento de la paz difundida desde la Sede. Las funciones a) y b) son de competencia del Jefe de la Misión, que selecciona a su personal de categoría superior en este campo en consulta con el DOMP y el Departamento de Información Pública (DIP). Por el momento no se ha decidido quiénes deben encargarse de preparar la doctrina, los procedimientos uniformes de operaciones y la capacidad operacional para esas funciones. Cada misión ha recibido apoyo central según las necesidades del caso, en parte del DOMP y en parte del DIP. El tercer grupo de funciones corre a cargo de la Sección de Programas de Paz y Seguridad del DIP.

20. La Asamblea General, en los párrafos 55 y 56 de su resolución 48/42, hizo dos solicitudes pertinentes a las cuestiones aquí planteadas:

"55. Reconoce la importancia de informar al público acerca de operaciones de mantenimiento de la paz, y en particular de aclarar los mandatos de tales operaciones, y pide que se refuercen considerablemente las actividades de la prensa y de información pública con respecto a las

misiones de mantenimiento de la paz y, en particular, que, al comenzar una operación de mantenimiento de la paz, se inicie rápidamente en la zona de operaciones un programa intensivo y eficaz de enlace con los medios de difusión, acorde con el alcance y las necesidades de la misión;

56. Pide al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros, establezca directrices para las actividades de información pública relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz."

21. Las funciones de la Sección de Programas de Paz y Seguridad relacionadas con operaciones de mantenimiento de la paz se han descrito del modo siguiente⁸:

"Prepara material informativo para actividades de mantenimiento de la paz, establece enlaces con los componentes de información de misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones políticas y les presta apoyo, en consulta con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las dependencias pertinentes del Departamento de Asuntos Políticos;

Prepara material y programas informativos relacionados con la paz y la seguridad;

Realiza actividades de difusión de información entre los medios de comunicación y otras entidades interesadas en la paz y la seguridad."

La Sección de Programas de Paz y Seguridad consta de tres funcionarios del cuadro orgánico y dos de servicios generales y está muy ocupada con las funciones que actualmente desempeña. La Sección ha prestado algún apoyo a las actividades de información de las misiones de mantenimiento de la paz, pero sus posibilidades en ese sentido son muy limitadas. Su cometido primordial es producir material sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y las iniciativas de establecimiento de la paz para su distribución en la Sede⁹. Cabe señalar, sin embargo, que la planificación y ejecución del programa de información de una determinada misión de mantenimiento de la paz corre a cargo no sólo de la Sección de Programas de Paz y Seguridad del DIP, sino del Departamento en su conjunto.

22. El DOMP no tiene una dependencia especializada en el desempeño de las funciones indicadas en el anexo II infra, en cuanto se aplican al componente de información y educación de las misiones. La Dependencia de Campañas Masivas de Información de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), creada en 1993, además de su Dependencia de Información Pública basada en la experiencia de la UNCTAD, sería el mecanismo más parecido en las Naciones Unidas. El personal de una dependencia análoga dentro del DOMP, que se seleccionaría por sus conocimientos especializados en materia de información, se ocuparía sobre todo de prestar asistencia a las misiones sobre el terreno. Dicha Dependencia tiene que estar sujeta a la supervisión de los encargados de las operaciones de mantenimiento de la paz y mantener con ellos una relación cotidiana de trabajo. La Sección de Programas de Paz y Seguridad del DIP no tiene suficiente capacidad para evaluar las necesidades sobre el terreno y preparar procedimientos uniformes de operaciones para las misiones.

23. Doctrina. Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son, en líneas generales, pertinentes, no se ha elaborado todavía ninguna doctrina que se refiera específicamente a la información para el mantenimiento de la paz.

24. Procedimientos uniformes de operaciones. No se dispone todavía de procedimientos uniformes de operaciones para las actividades de información sobre el terreno. En una nota enviada por el Secretario General a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) en febrero de 1993 se describen los elementos estándar para el componente de información de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones políticas.

25. Capacidad operacional. El proceso de selección de portavoces ha variado, al igual que su formación y experiencia. No existe ninguna lista de funcionarios que puedan desempeñar eventualmente la función de portavoces ni ninguna actividad de capacitación específica para formar portavoces. El puesto de portavoz es, sin embargo, de importancia crucial y debería cubrirse lo antes posible una vez nombrado el Jefe de Misión.

Recomendación 6. Centro responsable del componente de información

Debería establecerse una dependencia en el DOMP que se encargara de la doctrina, los procedimientos uniformes de operaciones, la capacidad operacional y otros asuntos conexos, indicados en el anexo II infra, para el componente de información de las operaciones de mantenimiento de la paz. La dependencia debería coordinar estrechamente su trabajo con el DIP y las dependencias de información de la OACNUR, el PNUD, el UNICEF y los organismos especializados.

Recomendación 7. Doctrina relativa al componente de información

El DOMP debería preparar, en consulta con el DIP, directrices para el componente de información de las misiones de mantenimiento de la paz siguiendo un proceso similar al descrito en los párrafos 30 y 31 infra con respecto al componente electoral. Sería preciso recabar las opiniones de los Estados Miembros sobre cómo enfocar el componente de información y redactar directrices acordes con esas opiniones y las evaluaciones de la experiencia adquirida en misiones.

Recomendación 8. Difusión de información a través de los medios de comunicación

Al inicio de cada misión, su portavoz, con el apoyo de la dependencia del DOMP encargada del componente de información y del DIP, debería organizar un programa de información a través de los medios de comunicación

desde la Sede y sobre el terreno, que estuviera en consonancia con el alcance y las necesidades de la misión.

Recomendación 9. Lista de posibles portavoces de misiones

El DIP debería preparar, en consulta con la oficina del portavoz y la dependencia de información del DOMP, una lista de funcionarios de las Naciones Unidas con la formación y la capacidad necesarias para asumir inmediatamente las funciones de portavoz de una misión de mantenimiento de la paz. Deberían enseñarse a los portavoces los procedimientos para preparar el programa de información mencionado en la recomendación 8.

Recomendación 10. Procedimientos uniformes de operaciones para el componente de información

La dependencia de información del DOMP, en consulta con la Sección de Programas de Paz y Seguridad del DIP, debería revisar la nota del Secretario General a la CCAAP sobre los elementos básicos del componente de información, a fin de incorporar la experiencia adquirida en la APRONUC y otras misiones. La nota revisada debería establecer una serie de procedimientos uniformes de operaciones para el componente de información de las operaciones de mantenimiento de la paz. Debería distribuirse un borrador de dicha nota a fin de recabar observaciones y sugerencias de todas las organizaciones e individuos que tuvieran experiencia a nivel normativo en actividades de información de misiones recientes.

3. Componente electoral

26. Experiencia. Desde 1989, las Naciones Unidas han prestado diversas formas de asistencia electoral en el contexto de misiones de mantenimiento de la paz. El tipo de asistencia más amplia, o sea la organización y celebración de elecciones, dio buenos resultados en Camboya en 1993; un proceso análogo está ahora en marcha en el Sáhara Occidental. En 1989, las Naciones Unidas supervisaron las elecciones que tuvieron como resultado la independencia de Namibia. Las Naciones Unidas han verificado elecciones en Angola, Eritrea, Haití y Nicaragua y están preparando actualmente la verificación de procesos electorales en El Salvador, Liberia, Mozambique y Sudáfrica. De esas 11 operaciones electorales, siete han tenido componentes militares o policiales (Angola, Camboya, El Salvador, Haití, Liberia, Mozambique y el Sáhara Occidental). Las otras cuatro fueron básicamente operaciones civiles. En todos los casos hasta la fecha, el órgano mandante (la Asamblea General o el Consejo de Seguridad) ha ratificado la declaración final de cada misión electoral acerca de la libertad e imparcialidad de las elecciones.

27. Centro responsable. La Dependencia de Asistencia Electoral (DAE) se creó en 1992 dentro del Departamento de Asuntos Políticos y presta apoyo directo al centro de coordinación de las Naciones Unidas para las actividades de asistencia electoral. El proyecto de descripción del cometido de la Dependencia¹⁰ recoge

debidamente las funciones que se indican en el anexo II del presente informe. La Dependencia tiene una pequeña plantilla de personal del cuadro orgánico financiada con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. La relación entre la DAE y el componente electoral de las misiones de mantenimiento de la paz "durante el año pasado mejoraron considerablemente ... En el caso de todas las misiones, la Dependencia de Asistencia Electoral se mantendrá en estrecho contacto con sus componentes electorales y les prestará apoyo según sea necesario"¹¹.

28. Trabajando en consulta y coordinación con la Dependencia de Asistencia Electoral, también realizan actividades de este tipo el PNUD, el Centro de Derechos Humanos, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. Por iniciativa del Grupo Electoral del PNUD se llevó a cabo un examen de las actividades de asistencia electoral realizadas por las Naciones Unidas en 1992 y 1993¹².

29. Doctrina. En lo que respecta a los principios básicos, la Asamblea General subrayó "la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que disponen que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas"¹³.

30. En cuanto a los principios operacionales, el Secretario General, de conformidad con la resolución 45/150 de la Asamblea General, invitó a los Estados Miembros a expresar sus opiniones acerca de los criterios adecuados para que la Organización pudiera atender a las peticiones de asistencia electoral de los Estados Miembros. En un informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo sexto período de sesiones, se sugirió que debían cumplirse cuatro requisitos antes de considerar la posibilidad de realizar una determinada misión¹⁴. La Asamblea General en su resolución 46/137 de 17 de diciembre de 1991, tomó nota de esos requisitos "que deben cumplirse antes de que la Organización acepte solicitudes de verificación electoral". En el cuadragésimo séptimo período de sesiones, el Secretario General dijo que, a la luz de las experiencias recientes, los requisitos podrían definirse de la manera siguiente¹⁵:

"a) Las peticiones deben guardar relación primordialmente con situaciones que tengan una clara dimensión internacional y es posible que guarden relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

b) La vigilancia proporcionada por una posible operación de las Naciones Unidas debe abarcar, geográfica y cronológicamente, la totalidad del proceso electoral, desde las etapas iniciales de registro hasta las elecciones propiamente dichas;

c) Debe haber una solicitud concreta del gobierno de que se trate, así como un amplio apoyo público y político a la función de las Naciones Unidas;

d) El órgano competente de las Naciones Unidas debe dar su aprobación."

31. El Secretario General también propuso directrices relativas a la organización y celebración de elecciones, la supervisión, verificación y observación de procesos electorales y el apoyo a otros observadores internacionales, así como acerca del acuerdo sobre el estatuto de la misión y la dotación del personal correspondiente¹⁶. La Asamblea General, en el párrafo 9 de su resolución 47/138, recomendó que se consideraran provisionales las directrices propuestas para la asistencia electoral y pidió al Secretario General que las evaluara a la luz de la experiencia que se adquiriera en los dos próximos años. Una evaluación de las directrices se presentó a la Asamblea en su cuadragésimo octavo período de sesiones¹⁷. En su resolución 48/131, de 18 de diciembre de 1992, la Asamblea recomendó que el Secretario General presentara un conjunto revisado de directrices para examinarlas en su cuadragésimo noveno período de sesiones.

32. Procedimientos uniformes de operaciones. La DAE está preparando unos procedimientos uniformes de operaciones detallados, teniendo presente que cada contexto tiene sus propias características. En la descripción de los procedimientos operacionales de la Dependencia se incluyen una clasificación de las misiones electorales, criterios básicos para las misiones de supervisión y verificación de las Naciones Unidas y un análisis de los factores que determinan el tamaño de las misiones. Se están estableciendo criterios estándar referentes a la imparcialidad básica del sistema electoral, las disposiciones para llevar a cabo la observación, la gestión del proceso electoral, la verificación de la campaña electoral y otras cuestiones conexas.

33. Capacidad operacional. La DAE ha preparado y mantiene una lista de expertos electorales internacionales para satisfacer las necesidades de personal de los componentes electorales de las operaciones de mantenimiento de la paz y de la asistencia electoral general de las Naciones Unidas. También ha invitado a los Estados Miembros a que presenten candidatos que puedan participar en las misiones de verificación electoral de las Naciones Unidas. La lista de la DAE se complementa con la lista que tiene el DOMP de personal adecuado para desempeñar funciones electorales de carácter general. Además, la DAE tiene acuerdos fijos de colaboración con el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. El Director de la DAE considera que el personal de este Programa cumple los requisitos de competencia exigibles y que, por lo tanto, el Programa de Voluntarios puede proporcionar a bajo costo expertos en cuestiones electorales generales. La Dependencia también puede contratar con rapidez personal muy competente para ayudar a desempeñar funciones especializadas como asesores en materia de derecho electoral y constitucional, procesos parlamentarios, educación cívica y preparación y organización de elecciones. En lo que respecta a los puestos de la categoría de servicios generales, la DAE ha recurrido a las listas que se utilizan en las oficinas extrasede del PNUD para contratar personal local competente a un costo inferior al del personal internacional de servicios generales.

34. De la capacitación previa a la misión se encarga el Servicio de Capacitación de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH). Si bien la

propia DAE lleva a cabo reuniones de información especializada y de capacitación sobre el terreno, ha encontrado dificultades logísticas en este campo y ha producido un juego de materiales de capacitación a fin de superar en parte esas dificultades.

35. El Secretario General ha establecido un fondo fiduciario voluntario para aquellos casos en que el Estado Miembro solicitante no puede costear en su totalidad o en parte la misión de verificación electoral. El Administrador del PNUD ha establecido por separado un Fondo Fiduciario de Asistencia Técnica a Procesos Electorales.

36. Se estableció una Red de Información sobre Asistencia Electoral, a escala mundial, después de que se celebrara del 5 al 8 de octubre de 1992 en Ottawa la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Coordinación de la Asistencia en Materia Electoral¹⁸. El objetivo de la Red es el intercambio de información entre países donantes, organizaciones internacionales y multilaterales y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia electoral. La DAE prepara boletines periódicos para la Red acerca de las actividades de sus miembros.

Recomendación 11. Asistencia electoral

Se debería designar a la Dependencia de Asistencia Electoral como centro responsable del componente electoral de las misiones de mantenimiento de la paz. Dicha Dependencia debería mantener una memoria institucional y desarrollar doctrinas, procedimientos uniformes de operaciones y capacidad operacional en este campo, así como asumir la responsabilidad primordial de dar orientación básica y apoyo al componente electoral de futuras misiones de mantenimiento de la paz.

4. Repatriación

37. Experiencia. En América Central, las actividades humanitarias de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) precedieron al acuerdo Esquipulas II, firmado el 7 de agosto de 1987 en Guatemala por los Presidentes de los cinco Estados de América Central¹⁹, así como cualquier despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz. La OACNUR y el PNUD han desempeñado una función fundamental en el proceso de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), emprendido en 1989 en apoyo del proceso de paz en América Central²⁰. Se desplegaron dos misiones de mantenimiento de la paz en apoyo del proceso de paz en América Central: el ONUCA (que abarcaba los cinco países centroamericanos) en 1989 y la ONUSAL (en El Salvador) en 1993. Esas operaciones de mantenimiento de la paz complementaron y apoyaron el proceso de la CIREFCA, en el marco general del acuerdo Esquipulas II.

38. En relación con el GANUPT, la función de la OACNUR en la operación de repatriación se ejecutó principalmente por medio del Equipo Especial/Grupo Básico de Actividades establecido por la OACNUR para cubrir la operación, en el

que participaban dependencias de la sede y oficinas locales de la OACNUR, y por medio de aportaciones sectoriales de organismos especializados de las Naciones Unidas. Aunque la OACNUR era considerada parte de la operación civil del GANUPT, tenía autonomía administrativa, que demostró ser de gran utilidad en especial en la esfera del equipo.

39. La OACNUR evaluó la operación de repatriación de la APRONUC en 1993 y en el examen destacó los siguientes aspectos:

a) La planificación detallada se inició bastante antes de que comenzara el movimiento de repatriación, lo que permitió a la OACNUR reunir fondos y establecer una firme capacidad operacional. No obstante, los planes se basaban en varias premisas erróneas en lo que respecta a la población de refugiados y las condiciones reales de las zonas de retorno, lo que hizo necesario un cambio significativo en la estrategia de repatriación de la OACNUR.

b) La operación se desarrolló en un contexto favorable: los propios refugiados estaban deseosos de repatriarse y los colaboradores operacionales de la OACNUR eran eficaces. La OACNUR desplegó personal muy competente y las responsabilidades relativas a la adopción de decisiones se delegaron de forma eficaz sobre el terreno. La relación de trabajo con la OPS del PNUD en lo tocante al socorro y la reinserción de los repatriados representa una importante novedad. La elevada prioridad asignada a las relaciones externas ayudó a la organización a conseguir la aceptación de algunos de los elementos más controvertidos del programa.

c) Una vez establecida la Autoridad Provisional, se invitó a la OACNUR a asumir la función de Componente de Repatriación. En lo tocante al Componente de Rehabilitación, sin embargo, se decidió no hacer un uso similar del PNUD; en su lugar, se creó una estructura completamente nueva. Por desgracia, debido a la carencia de fondos, personal, dirección estable y una presencia sobre el terreno, el Componente de Rehabilitación no estuvo en condiciones de desempeñar un papel muy sustancial en el período de transición.

40. Doctrina. La tarea de promover y facilitar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados está prevista en el Estatuto de la OACNUR²¹. En el artículo 1 se definen soluciones permanentes bajo dos encabezamientos separados: repatriación voluntaria y asimilación. En relación con la repatriación voluntaria hay tres principios²²:

a) No se repatriará a ningún refugiado a su país de origen o residencia habitual contra su voluntad;

b) Debe haber un acuerdo claro e inequívoco entre el país de asilo y el país de origen, tanto sobre las modalidades del transporte como sobre las condiciones de acogida. Siempre que sea posible, deberán formarse comisiones tripartitas en las que participen los países de origen y de asilo junto con la OACNUR;

c) En la medida de lo posible, deberá permitirse a los refugiados regresar al lugar donde residían anteriormente.

41. Entre las responsabilidades de la OACNUR en cuanto a protección se incluye una función de supervisión durante un período limitado, en estrecha consulta con las partes interesadas. A tal fin, la OACNUR precisa acceso directo y sin trabas a los repatriados para vigilar el cumplimiento de las amnistías, garantías o seguridades que han hecho posible el regreso de los refugiados. Esta función ha sido reconocida y apoyada por el Comité Ejecutivo en sus recientes conclusiones sobre protección internacional²³.

42. Más que el objetivo limitado de la repatriación propiamente dicha, los programas de la OACNUR hacen hincapié en que el objetivo último es lograr que la repatriación voluntaria sea duradera. La OACNUR también procura promover la integración de programas de ayuda a los repatriados en los planes nacionales de desarrollo y el establecimiento de estructuras, incluso mecanismos de derechos humanos, que garanticen la continuidad de la repatriación voluntaria más allá de la fase inicial de reinserción. Eso entraña la preparación de la operación de retorno y una vigilancia constante tras su finalización. La operación normalmente tiene lugar tan sólo si se cumplen los criterios de protección y existen expectativas razonables de un retorno duradero²⁴.

43. Procedimientos uniformes de operaciones: La asistencia a los repatriados en el contexto de un programa de repatriación voluntaria tiene como objetivo lograr un regreso en condiciones dignas y una repatriación voluntaria duradera. Requiere toda una serie de medidas que varían en función de las circunstancias y las necesidades locales. Esas medidas están encuadradas en cuatro categorías: arreglos previos a la partida, transporte, medidas de socorro y rehabilitación. La asistencia de la OACNUR a los repatriados se canaliza a través de proyectos de asistencia a la repatriación voluntaria. Los gastos de la repatriación propiamente dicha, por ejemplo, transporte, agua y alimentos para el viaje, alojamiento temporal, etc., y la asistencia básica para satisfacer las necesidades inmediatas e individuales de los repatriados, por ejemplo, mantas, herramientas, semillas, etc., caen dentro del ámbito de Programas Generales²⁵.

44. Las medidas y procedimientos para los programas de repatriación voluntaria se exponen en detalle en varios documentos de la OACNUR, tales como el Manual de la OACNUR y series de instrucciones sobre cuestiones concretas. Se están ultimando directrices²⁶ con objeto de codificar los principios existentes en materia de protección y la experiencia operacional adquirida por la Oficina en un documento único que sirva de guía para la repatriación voluntaria. Esas directrices darán orientación general sobre las cuestiones y consideraciones de orden jurídico y práctico que deberían tenerse en cuenta al planear y ejecutar un programa de repatriación voluntaria. Utilizadas junto con otros documentos pertinentes, tienen como objetivo promover la eficacia y coherencia en el modo de proceder de la OACNUR. Las directrices contendrán los siguientes puntos:

a) Una revisión y evaluación generales de la experiencia y la práctica recientes y actuales en relación con la repatriación voluntaria;

b) El marco jurídico general;

c) El alcance de ciertos términos empleados para describir las actividades operacionales de la OACNUR en este ámbito;

- d) Medios de fomentar condiciones propicias a la repatriación voluntaria;
- e) El proceso de negociación tripartita;
- f) Medios de lograr la repatriación voluntaria de refugiados, incluidos medios de aplicar de forma eficaz los acuerdos alcanzados.

A comienzos de 1993 se había terminado y distribuido entre el personal un módulo de capacitación. Dicho módulo abarca diversos aspectos de la repatriación voluntaria y hace especial hincapié en cuestiones operacionales relativas a la planificación y ejecución de programas de repatriación en gran escala²⁷.

45. Capacidad operacional. Para la aplicación eficaz de los principios anteriormente descritos, son decisivos algunos factores operacionales. La OACNUR cuenta con ciertas ventajas por cuanto:

- a) Los sistemas de gestión en funcionamiento permiten al personal de la OACNUR ocuparse de los diferentes componentes de los programas de repatriación y hacer frente a acontecimientos imprevistos; los planes se preparan sobre el terreno y se revisan en la Sede; el PNUD ha asistido a la OACNUR en lo que respecta a la planificación de la reinserción de repatriados;
- b) La OACNUR ha establecido estrechas relaciones de trabajo con sus colaboradores en la fase de ejecución, a saber, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones intergubernamentales y organismos gubernamentales pertinentes;
- c) El personal de la OACNUR está presente sobre el terreno y tiene la oportunidad de adquirir un conocimiento directo y detallado de la situación;
- d) La sede de la OACNUR cuenta con una estructura de apoyo durante las 24 horas del día que permite una rápida reacción para proporcionar apoyo y refuerzo;
- e) Se trata de aprender de la experiencia pasada en la ejecución de programas de repatriación y rehabilitación.

5. Componente de derechos humanos

46. Experiencia. En el caso del GANUPT, la propuesta de acuerdo en Namibia preveía un mandato oficial para un Jurista Independiente (JI). En relación con la liberación de presos y detenidos políticos en poder de las autoridades de Sudáfrica se afirmaba que cualquier controversia relativa a la liberación de presos o detenidos políticos se resolvería a satisfacción del Representante Especial que seguiría los consejos de un jurista de prestigio internacional, designado por el Secretario General para actuar como asesor jurídico del Representante Especial. El asesoramiento proporcionado se refería no sólo a casos individuales, sino también a categorías enteras de prisioneros y a cuestiones jurídicas de principio. Se opinaba que un sistema así era probablemente más adaptable de lo que sería un sistema adjudicativo oficial.

El componente de derechos humanos de la APRONUC asistió al Consejo Nacional Supremo de Camboya a adherirse a varios instrumentos internacionales básicos de derechos humanos, tales como los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁸; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²⁹; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³⁰ y la Convención sobre los Derechos del Niño³¹. También llevó a cabo un examen de los sistemas judicial y penal existentes a la luz de las disposiciones de dichos instrumentos. Realizó asimismo una amplia campaña de información y educación en materia de derechos humanos en estrecha cooperación con los componentes de repatriación y de información y educación de la APRONUC e investigó denuncias de violaciones de los derechos humanos al tiempo que ayudaba a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para corregir la situación.

47. En la primera fase de operación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) se estableció una División de Derechos Humanos encargada de verificar la aplicación del Acuerdo sobre Derechos Humanos. La verificación activa llevada a cabo por la División está encaminada no sólo a elaborar un registro objetivo de hechos, sino también a interponer sus buenos oficios a fin de apoyar los esfuerzos de los salvadoreños por poner remedio a las violaciones. La División coopera asimismo con instituciones salvadoreñas para potenciar su capacidad de trabajo en la promoción de los derechos humanos e intenta reforzar sus relaciones con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

48. Centro responsable. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos proporciona, por medio del Centro de Derechos Humanos y otras instituciones apropiadas, servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera y coordina las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas³².

49. El programa de cooperación técnica del Centro de Derechos Humanos presta actualmente asistencia en el plano nacional en las siguientes esferas: asistencia constitucional; asistencia electoral; asistencia para la reforma legislativa; asistencia para el establecimiento y fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos; asistencia al poder judicial, abogados, oficiales de policía y de prisiones para lograr el respeto de los derechos humanos en la administración de justicia; formación para la resolución de conflictos; capacitación en materia de presentación de informes de conformidad con tratados de derechos humanos; renovación de los planes de estudios y formación del profesorado; apoyo a organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil; derechos humanos y medios de comunicación de masas; información y documentación y evaluaciones de las necesidades.

50. Doctrina. La doctrina fundamental que gobierna la función de las Naciones Unidas en la esfera de derechos humanos se expone en la Carta. Elementos importantes de la doctrina figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que tiene rango de derecho internacional consuetudinario aplicable a todos los países. Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son tratados que un número

considerable de Estados han ratificado. El Centro utiliza las normas plasmadas en varias declaraciones de las Naciones Unidas, series de principio y normas mínimas uniformes, así como la jurisprudencia desarrollada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Tomados en conjunto, esos documentos, que representan las normas mínimas universales, dan orientación detallada para el funcionamiento de las infraestructuras nacionales, especialmente en la esfera de la administración de justicia, incluidos los tribunales, las fuerzas de policía y las prisiones. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, reconociendo la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos de determinados acuerdos relativos a operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, recomendó que el Secretario General tuviera en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos y de los mecanismos de derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas³³. No se ha debatido ni elaborado ninguna doctrina directamente relacionada con el componente de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz.

51. Procedimientos uniformes de operaciones. La Comisión de Derechos Humanos solicita estudios, que suele realizar un relator elegido por la Comisión, sobre la situación de los derechos humanos en muchos países.

52. En el Centro de Derechos Humanos no hay una dependencia de documentación en la que se guarden manuales, informes y evaluaciones de los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz. Los informes sobre los componentes de derechos humanos de las misiones que han finalizado recientemente no se han analizado de manera sistemática para poder aprender de su experiencia.

53. No se han elaborado directrices generales o manuales que se ocupen del componente de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, los manuales del Centro, como la serie titulada "Teaching and learning about human rights" o la "Recopilación de instrumentos internacionales", tienen cierta pertinencia. El Centro está preparando también manuales de formación en materia de derechos humanos para la promoción y protección de esos derechos, los derechos humanos en la administración de justicia (para jueces, abogados y fiscales) y manuales de enseñanza de nivel universitario sobre la detención preventiva y los derechos humanos. Este último manual se está preparando en cooperación con la UNESCO. A principios de 1994 se publicarán manuales sobre elecciones, instituciones nacionales y policía.

54. Capacidad operacional. No existen sistemas de gestión para movilizar asistencia a los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz. El Centro de Derechos Humanos mantiene una lista de expertos en derechos humanos que puede usarse para contratar personal para las operaciones de mantenimiento de la paz.

55. No se dispone de materiales de formación uniformes para el componente de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz. La Sección de Servicios de Asesoramiento del Centro de Derechos Humanos, no obstante, está adoptando un nuevo enfoque de las actividades de enseñanza y formación; los

cursos se diseñan ahora específicamente para un determinado público, de manera que los principios de derechos humanos, en lugar de ser presentados de forma abstracta desde el punto de vista de los instrumentos internacionales, se integran en unos apartados temáticos especialmente pertinentes a la labor y las responsabilidades de los públicos destinatarios.

56. El Centro de Derechos Humanos mantiene una estrecha relación con autoridades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y tiene una amplia variedad de contactos con ellos sobre cuestiones relativas a los derechos humanos. Esos mecanismos hasta el momento no se han aplicado a los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Recomendación 12. Centro responsable del componente de derechos humanos

El Centro de Derechos Humanos debería ser designado centro responsable de la elaboración de doctrina, procedimientos uniformes de operaciones y capacidad operacional del componente de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz. El Centro debería formular, en consulta con el DOMP, el programa de trabajo y las necesidades de recursos para que el componente de derechos humanos pudiera desempeñar las funciones enumeradas en el anexo II infra. Las propuestas para satisfacer esas necesidades del presupuesto por programas deberían presentarse a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones.

6. Componente de policía civil

57. Experiencia. En el plan original del GANUPT³⁴ estaba previsto el despliegue de 360 observadores de policía; esta cifra se incrementó a 500 antes de que comenzara la ejecución y a 1.500 justo antes de las elecciones. El GANUPT tenía contingentes de policía procedentes de 25 Estados con grados y calificaciones que variaban entre los diferentes contingentes nacionales. La gran mayoría cumplía los requisitos mínimos establecidos por el Secretario General en las consultas previas a la ejecución celebradas con los países que podían aportar contingentes. Una pequeña minoría no sabía conducir o no dominaba el inglés ni el neerlandés, a pesar de que los observadores de policía de las Naciones Unidas tenían que estar constantemente en contacto con la población local. La conclusión más importante que se sacó de la experiencia policial del GANUPT en la evaluación provisional realizada al finalizar la misión fue que se necesitaban disposiciones uniformes para la planificación de las operaciones de policía y que dichas disposiciones debían incluir un compendio de prácticas, códigos de disciplina, códigos de uniformes, códigos sobre la equivalencia de grados, maneras de atender las reclamaciones, coordinación y otras cuestiones prácticas, incluida la enseñanza de las normas del país donde se lleva a cabo la misión.

58. En el caso de la APRONUC³⁵, el componente de policía civil operó en Phnom Penh y en los niveles provincial y de distrito y realizó patrullas en aldeas.

Participó, en cooperación con el componente militar, en la supervisión de los puestos de control y en patrullas de las fuerzas de policía existentes en zonas difíciles. En la APRONUC, al igual que en el GANUPT, algunos países aportaron policías que no hablaban los idiomas necesarios, no sabían conducir o tenían escasa o nula experiencia como policías. La policía de un país que había proporcionado a sus miembros ocho semanas de formación especializada fue, sin embargo, especialmente eficaz.

59. En el caso de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia (UNPROFOR), había también observadores de policía civil que no sabían conducir, no podían comunicarse en inglés ni en francés, ni tenían experiencia en las tareas generales de policía o bien carecían de conocimientos básicos de primeros auxilios. En la UNPROFOR, no obstante, todos los miembros de la policía civil deben pasar un examen de conducción y conocimientos de idiomas a su llegada a la zona de la misión y son repatriados a costa de su gobierno si, después de seguir cursillos de perfeccionamiento, no satisfacen los requisitos de las Naciones Unidas.

60. Centro responsable. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) creó el puesto de Asesor de Policía Civil de categoría P-5 en mayo de 1993. En 1994 se asignó un puesto adicional del cuadro orgánico a funciones de policía civil. Esa Dependencia de Policía Civil informa al Subsecretario General de Planificación y Coordinación de Programas. Sus funciones consisten en dar asesoramiento e instrucciones sobre el establecimiento de fuerzas de policía civil y cuestiones relativas a su empleo, rotación, condiciones de servicio, capacitación y administración.

61. La Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (Oficina de las Naciones Unidas en Viena) mantiene bases de datos y presta servicios de asesoramiento de cierto interés para el componente de policía de las misiones de mantenimiento de la paz³⁶. En el PNUD había, al 31 de enero de 1994, dos proyectos nacionales y uno regional relativos a la policía civil.

62. Doctrina. La Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha identificado 18 instrumentos internacionales pertinentes a la doctrina sobre funciones de la policía, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y otros instrumentos más concretos, como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos³⁷, el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión³⁸, y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley³⁹. No hay, sin embargo, ninguna doctrina relativa a los medios de aplicar los principios expuestos en esos instrumentos a las operaciones de mantenimiento de la paz. Y lo que es más importante, no hay doctrina que establezca una diferencia entre las funciones que debería desempeñar habitualmente la policía civil y las que debería desempeñar el personal militar.

63. Procedimientos uniformes de operaciones. La Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha elaborado una guía de normas internacionales para uso del componente de policía civil de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El Asesor de Policía del DOMP ha preparado una guía para

observadores de policía de las Naciones Unidas, que incorpora la guía de normas y aprovecha las evaluaciones de la experiencia de policía civil en misiones recientes y elementos tomados de las Directrices del DOMP para los gobiernos que aportan personal o tropas a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

64. Capacidad operacional. Algunos ofrecimientos de fuerzas de policía civil se han hecho en el marco de la Iniciativa de Fuerzas de Reserva. Al 1º de marzo de 1994, se había llegado a un acuerdo con un país para el suministro de 350 policías, mientras que otros cinco países han expresado la intención de contribuir con un total de varios centenares de policías y otros 12 países han expresado su intención de contribuir sin especificar el número de personas. Aparte de esta novedad tan reciente, no hay otras disposiciones para la movilización de policía civil; tampoco existen listas de reserva de recursos policiales.

65. Se están haciendo gestiones tendientes a especificar los parámetros necesarios para definir la magnitud y composición de los componentes de policía para operaciones concretas. Los requisitos estándar que debe cumplir el personal de policía civil para formar parte de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no han sido definidos aún de forma adecuada. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) se ha ofrecido a ayudar a las Naciones Unidas a definir criterios concretos encaminados a mejorar la capacidad operacional del componente de policía civil y establecer diferencias más claras entre las funciones policiales y militares. La experiencia sobre el terreno indica que hay tareas en las operaciones de mantenimiento de la paz que podrían ser desempeñadas de forma más provechosa por la policía civil que por el personal militar.

Recomendación 13. Centro responsable del componente
componente de policía civil

Deberían ampliarse las funciones de la Dependencia de Policía Civil del DOMP a fin de incluir todas las enumeradas en el anexo II infra. La categoría y el número de miembros asignados a esa Dependencia deberían ser los adecuados para el desempeño de esas funciones con carácter urgente. Las propuestas del presupuesto por programas para la aplicación de esta recomendación deberían presentarse a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones.

Recomendación 14. Elaboración de doctrina relativa al
componente de policía civil de las
misiones de mantenimiento de la paz

Debería elaborarse doctrina sobre el componente de policía civil de las misiones de mantenimiento de la paz mediante un proceso similar al descrito en los párrafos 30 y 31 supra en relación con el componente electoral. Deberían tratar de obtenerse las opiniones de los Estados Miembros acerca de los enfoques del componente de policía civil y

elaborarse directrices basadas en dichas opiniones y en las evaluaciones de la experiencia adquirida en misiones.

Recomendación 15. Expertos de policía en misiones de estudio

En todas las misiones preparatorias debería incluirse por lo menos un experto en cuestiones de la policía civil.

Recomendación 16. Directrices sobre observadores de policía civil

El DOMP debería adoptar una política relativa a los observadores de policía civil. Esa política debería incluir normas sobre: i) aptitudes, entre ellas saber conducir, saber idiomas, conocer los primeros auxilios y otros aspectos necesarios para participar en misiones de las Naciones Unidas; ii) experiencia policial mínima; iii) período de rotación; iv) inclusión de mujeres en los contingentes de policía civil.

Recomendación 17. Dispositivos de reserva de contingentes de policía civil

La Dependencia de Gestión de las Fuerzas de Reserva del DOMP debería dedicar considerables esfuerzos a establecer dispositivos de reserva de contingentes de policía civil. Esta tarea debería considerarse prioritaria.

Recomendación 18. Repatriación de observadores de policía civil no cualificados

Los Estados Miembros que designen observadores de policía que no satisfagan los requisitos básicos especificados por las Naciones Unidas deberían sufragar todos los gastos relacionados con los que no sean aceptados.

7. Componente militar

66. Experiencia. El mandato de la APRONUC es un ejemplo de la amplia gama de funciones que ahora cabe esperar del componente militar⁴⁰: la verificación del retiro y el no regreso a Camboya de las fuerzas extranjeras de todas las categorías y de sus armas y material; la supervisión de la cesación del fuego y medidas conexas, incluidos el reagrupamiento, el acantonamiento, el desarme y la desmovilización de las fuerzas de la partes camboyanas; el control de armamentos, inclusive la supervisión de la cesación de la asistencia militar exterior, la localización y confiscación de depósitos ocultos de armas y suministros militares en toda Camboya, el almacenamiento de las armas y el

material de las fuerzas militares acantonadas y desmovilizadas; la asistencia en la limpieza de minas, incluidos los programas de capacitación conexos y los programas de información sobre el peligro de las minas; la investigación de presuntas contravenciones de cualquiera de las disposiciones relativas a los arreglos militares y la prestación de asistencia en relación con la liberación de prisioneros de guerra y apoyo a la repatriación de refugiados y personas desplazadas. En su esfuerzo por crear y mantener un clima político neutral, la APRONUC informó de "decenas de incidentes de violencia política o étnica ... además de actos de hostigamiento e intimidación"⁴¹.

67. En un reciente estudio de evaluación de la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos, se hicieron las observaciones siguientes en cuanto al componente militar de la APRONUC⁴²:

"Las unidades militares y civiles de la APRONUC dependían del Representante Especial del Secretario General, pero en las primeras etapas de la operación apenas hubo coordinación entre militares y civiles. De resultas de ello, se duplicaron algunas tareas y el componente militar no pudo planificar debidamente las medidas de seguridad para las actividades civiles. En las provincias, no había una autoridad clara para la coordinación de las actividades militares y civiles.

Aunque el Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas tiene autoridad sobre el conjunto de las operaciones militares, sus órdenes y directrices las lleva a cabo el comandante nacional de cada país. Por ejemplo, todas las tropas de la APRONUC tenían las mismas normas para entablar combate, pero algunos contingentes se mostraban pasivos ante las amenazas, mientras que otros respondían activamente.

A pesar de las dificultades que entraña el mando de una fuerza multinacional diversa, la amplia autoridad de la APRONUC sobre el terreno le permitió responder con flexibilidad a los cambios en Camboya. Por ejemplo, la APRONUC reconfiguró el plan militar original cuando los khmeres rojos se negaron a participar en el proceso de paz y estableció eficazmente nuevas zonas de seguridad."

68. En un estudio de evaluación realizado para el Senado Canadiense⁴³ se encontraron "amplias divergencias en los métodos operativos de los distintos contingentes militares nacionales dentro de cada fuerza".

69. El Grupo de planificación de las unidades de reserva de las Naciones Unidas formuló las siguientes observaciones y sugerencias sobre cuestiones relativas a la jerarquía de mando:

a) Se necesita una política clara de mando y control que habría que publicar para todas las operaciones. El grupo observó que la jerarquía de mando y las atribuciones de las distintas autoridades clave no estaban claras para muchos de los que participaban en las misiones. Además, las relaciones entre los mandos variaban ampliamente de una misión a otra;

b) La jerarquía de mando debe ir desde el Secretario General hasta el elemento más pequeño, y debe ser directa y única. Cada nivel de autoridad debe tener responsabilidad plena por los niveles inferiores; los elementos paralelos o técnicos no deben interferir con la organización jerárquica ni sustituirla;

c) Debe delegarse autoridad en cada nivel de subordinación de acuerdo con sus competencias. La autoridad y responsabilidad financieras deben ser proporcionales a la responsabilidad general de cada nivel;

d) Los cargos principales de una misión son el jefe de misión y su adjunto. Para que haya un control operativo adecuado, esos dos cargos deben contar con la asistencia de un jefe de estado mayor que tenga a su cargo los oficiales de estado mayor necesarios;

e) Los otros cargos clave son los de comandante de la fuerza, funcionario administrativo principal y los jefes de los distintos componentes. Todos ellos deben estar bajo el mando directo del jefe de la misión, que debe velar por el control y la coordinación adecuados de su labor;

f) Para evitar la pérdida de tiempo, fondos y energía, las actividades de las distintas organizaciones desplegadas en una zona de misión deben coordinarse a nivel del jefe de la misión.

70. El Comité de Estado Mayor está formado por los representantes militares de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En virtud del Artículo 47 de la Carta de las Naciones Unidas, su función es "asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo de Seguridad". El mismo Artículo dispone que el Comité de Estado Mayor "tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo".

71. Centro responsable. La División de Planificación, que depende de la Oficina de Planificación y Apoyo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz supervisa las actividades de cinco dependencias: a) Servicio de Planificación de Misiones; b) Dependencia de Policía Civil; c) Dependencia de Limpieza de Minas, que se ocupa del problema de las minas terrestres en las misiones de las Naciones Unidas, tanto de mantenimiento de la paz como de carácter humanitario; d) Dependencia de Capacitación y e) Dependencia de Programas Especiales. El Asesor Militar del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz asesora al Secretario General, por conducto del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sobre las consecuencias militares de las resoluciones, los planes y las propuestas de las Naciones Unidas relativos a la realización de misiones sobre el terreno y asesora a los Comandantes de las Fuerzas y otro personal militar de las misiones sobre el terreno en cuanto a la aplicación de esos planes y propuestas. El Asesor Militar también orienta y supervisa a todos los oficiales militares administrativos y otro personal militar de todo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en cuanto a la prestación de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz y de otro tipo, y actúa como jefe de la División de Planificación. Por las funciones que tiene asignadas, la División

de Planificación es un centro responsable apropiado para la elaboración global de la doctrina, los procedimientos uniformes de operaciones y la capacidad operacional en sus esferas de competencia.

72. Sobre el terreno, el componente militar de cada operación de mantenimiento de la paz está encabezado por un Comandante de la Fuerza.

73. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene una sala de situación cuya función primaria es la comunicación durante las 24 horas del día con las misiones sobre el terreno, para seguir los acontecimientos y acopiar y facilitar información pertinente al jefe del Departamento, a funcionarios superiores y otros interesados.

74. Doctrina. No existe una doctrina general respecto de las condiciones que deben cumplirse antes de que pueda desplegarse una misión, aunque algunos Estados Miembros están elaborando una doctrina para su participación en las misiones de las Naciones Unidas⁴⁴.

75. El Consejo de Seguridad examina caso por caso el acuerdo intergubernamental sobre los requisitos que debe reunirse para que intervengan las Naciones Unidas; ese acuerdo se enuncia en el mandato de cada misión. Para cada misión se formulan orientaciones detalladas.

76. En la era posterior a la guerra fría, han surgido nuevas situaciones que están poniendo a prueba los principios de la práctica habitual anterior. En el nuevo contexto, las fronteras entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las medidas de imposición, que antes estaban bien definidas, son cada vez más borrosas.

77. Procedimientos uniformes de operaciones. En 1991 se publicaron en forma de documento de distribución reservada unas directrices provisionales sobre procedimientos uniformes de operaciones para las operaciones de mantenimiento de la paz, que tenían un carácter amplio y abarcaban tanto a la Sede como a las operaciones. En el caso de las operaciones, las cuestiones examinadas comprenden el uso de la fuerza, los enlaces, los puestos de control, los bloqueos de carretera y los registros, las patrullas, las rupturas de acuerdos y la seguridad de las tropas.

78. En el preámbulo de las directrices sobre los procedimientos, se afirma que se examinarán una vez al año y se revisarán según proceda. Aunque el examen todavía no se ha hecho, está previsto hacerlo.

79. Capacidad operacional. En otoño de 1992, el Secretario General pidió a varios Estados Miembros que le ayudaran a establecer un sistema que permitiera a la Secretaría desplegar nuevas misiones con mayor rapidez. A principios de 1993, se estableció en Nueva York un Grupo de planificación de las unidades de reserva, formado por siete oficiales militares superiores de la Argentina, el Canadá, Dinamarca, Francia, Ghana, el Pakistán y Polonia y vinculado administrativamente a la Oficina del Asesor Militar. En la primera fase de sus tareas, el Grupo estudió a fondo las misiones anteriores y en curso visitó cuatro misiones sobre el terreno y definió los elementos necesarios para

misiones futuras. El 16 de abril de 1993, el proyecto se presentó en Nueva York a los embajadores de los Estados Miembros. En su segunda fase, el Grupo visitó 45 países a fin de explicar el proyecto y explorar las posibles aportaciones. Además, se celebraron negociaciones con 58 países por conducto de sus misiones en Nueva York. Al 1º de marzo de 1994, se están celebrando deliberaciones concretas relativas a 22 "unidades" (con el número de miembros aproximado de un batallón, de los cuerpos de infantería, ingenieros y logística) y 19 "subunidades" (con el número de miembros aproximado de una compañía, de todos los cuerpos).

80. La Asamblea General, en el párrafo 53 de su resolución 48/42, alentó a "los Estados que aportan contingentes a que consideren la posibilidad de concertar acuerdos entre sí para el préstamo o el intercambio de expertos en operaciones de mantenimiento de la paz, o para ambas cosas, con objeto de aumentar la eficacia operacional compartiendo la información y la experiencia que hayan adquirido en esas operaciones".

81. Se están preparando normas de las Naciones Unidas que orienten la capacitación de los contingentes nacionales para su participación en operaciones de mantenimiento de la paz. También se está intentando facilitar capacitación e instrucciones más sistemáticas al personal militar para contribuir a fortalecer la fase preparatoria. La cuestión de la capacitación debe examinarse como parte de las actividades complementarias del presente informe que se proponen en el párrafo 84 infra.

Recomendación 19. Elaboración de una doctrina relativa al componente militar de las misiones de mantenimiento de la paz

La doctrina sobre el componente militar de las misiones de mantenimiento de la paz debe elaborarse mediante un proceso análogo al que se describe en los párrafos 30 y 31 supra. Debe consultarse la opinión de los Estados Miembros y deben elaborarse directrices sobre la base de esas opiniones y de las evaluaciones de la experiencia adquirida en otras misiones.

Recomendación 20. Sistema de fuerzas de reserva

La mejora de la capacidad operacional del componente militar debe estar regida por el concepto de los arreglos previos negociados entre el Secretario General y los Estados Miembros respecto de cuestiones como los tipos de recursos necesarios; los tiempos de respuesta de los individuos, y de los elementos, las subunidades y las unidades formadas; los períodos mínimos de empleo; la capacitación; el control de los recursos; la financiación y la logística. Ese dispositivo de reserva debe ampliarse, como se propone en la recomendación 17 supra, al componente de policía civil, y con el tiempo deberán aplicarse también a otro personal civil, como se prevé en el párrafo 4 de la resolución 48/42 de la Asamblea General.

Recomendación 21. Directrices sobre procedimientos uniformes de operaciones

Para finales de 1994 deberán revisarse y actualizarse las directrices sobre procedimientos uniformes de operaciones de las actividades de mantenimiento de la paz publicadas en 1991, y en lo sucesivo deberán revisarse todos los años.

Recomendación 22. Red de información sobre mantenimiento de la paz

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe servir como secretaría de la red de información e intercambio prevista en el párrafo 53 de la resolución 48/42 de la Asamblea General.

C. Negociaciones y preparativos previos a la misión

82. Las negociaciones sobre problemas internacionales pueden tardar años en dar fruto. En cambio, las últimas etapas de negociaciones prolongadas pueden ser sorprendentemente rápidas. A menudo esas negociaciones se llevan a cabo al margen de las Naciones Unidas, a las que se encomienda oficialmente el problema sólo cuando se ha alcanzado un acuerdo. El período que transcurre entre la aprobación de una resolución por el Consejo de Seguridad en la que se da un mandato para una misión de mantenimiento de la paz y el inicio del despliegue previsto en la resolución suele ser de semanas y no de años, puesto que es necesario actuar rápidamente para aprovechar la oportunidad que ofrece el mandato. En consecuencia, es importante que se inicie toda la actividad preparatoria que sea posible antes que se apruebe el mandato oficial de la misión.

83. El período de 10 años que transcurrió entre la aprobación del mandato y el despliegue del GANUPT en Namibia fue un experimento desafortunado pero instructivo en planificación por adelantado. El caso del GANUPT demuestra: a) que, incluso años antes del despliegue, puede realizarse una considerable labor de planificación útil; b) que es útil seleccionar en una fase temprana oficiales superiores para una misión y que su participación en un proceso de negociación que tiene lugar al margen de las Naciones Unidas es posible y provechosa. El caso de la ONUSAL muestra la utilidad que tiene incluso una presencia preparatoria muy reducida sobre el terreno antes del acuerdo pleno. El caso de la APRONUC muestra la posibilidad y la utilidad de llevar a cabo un despliegue rápido de gran envergadura previo a la propia misión.

Recomendación 23. Preparativos durante la fase de negociación

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe emprender un estudio de las cuestiones políticas que entraña la actividad preparatoria antes de que se apruebe el mandato para una misión de

mantenimiento de la paz. El estudio debe extraer conclusiones relativas a las siguientes cuestiones:

a) Las modalidades de consulta entre las Naciones Unidas y los negociadores políticos, durante los procesos de negociación realizados al margen de las Naciones Unidas, en cuanto a la capacidad y las limitaciones de las Naciones Unidas, siempre que sea probable que los acuerdos previstos en las negociaciones exijan la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno;

b) El establecimiento, con el acuerdo de las partes interesadas, de una presencia mínima y estrictamente preparatoria de las Naciones Unidas sobre el terreno antes de que se ultimen los acuerdos definitivos en que se contemple una operación de las Naciones Unidas, y las disposiciones para la financiación de esa presencia;

c) Los procedimientos para consultas oficiosas con Estados Miembros sobre los aspectos prácticos de su participación en una posible misión.

Las propuestas basadas en las conclusiones extraídas de este estudio deberían presentarse al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

II. OTRAS ACTIVIDADES DE EVALUACION RELATIVAS AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

84. Se recomienda que:

Recomendación 24. Examen intergubernamental especializado.

El presente informe, junto con las conclusiones y recomendaciones al respecto del Comité del Programa y de la Coordinación, deberían transmitirse al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para que las examine y adopte las medidas correspondientes.

Recomendación 25. Evaluación detallada final de la fase inicial de las operaciones de mantenimiento de la paz

Utilizando como orientación las preguntas que figuran en el anexo I, deberá examinarse si existe una capacidad de intervención inmediata para lo siguiente:

- A. Cuestiones sustantivas
 - i) Dirección y coordinación generales, inclusive los aspectos jurídicos de las misiones;
 - ii) Componente humanitario;

- iii) Componente de administración civil.
- B. Funciones de apoyo administrativo
 - i) Planificación, incluidas las misiones de encuesta, y las misiones de avanzada;
 - ii) Financiación, incluidos los recursos del Fondo de Operaciones;
 - iii) Dotación de personal, incluida la seguridad del personal;
 - iv) Logística, incluida una reserva de material ordinario de mantenimiento de la paz;
 - v) Adquisiciones;
 - vi) Capacitación.

85. En el párrafo 2 de su resolución 48/221, la Asamblea General pidió a la Dependencia Común de Inspección que estudiara detenidamente "todos los problemas planteados durante la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz". La Oficina de Inspecciones e Investigaciones coordinará sus tareas con la Dependencia Común de Inspección para evitar la duplicación de actividades.

86. En la primera parte de su 33º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación recomendó a la Asamblea General que la evaluación a fondo correspondiente a 1997 se realizara en el Departamento de Asuntos Humanitarios o en el programa para el medio ambiente⁴⁵. Si el Comité del Programa y de la Coordinación decidiera evaluar el Departamento en 1997, habría que presentar en 1995 un informe sobre los progresos realizados, que podría examinarse junto con el informe definitivo sobre el componente humanitario del mantenimiento de la paz.

87. Tal vez el Comité del Programa y de la Coordinación desee examinar la posibilidad de solicitar evaluaciones a fondo de ciertos aspectos del mantenimiento de la paz distintos de la fase inicial.

Notas

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/48/16 (Part I)), párr. 35.

² The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-keeping (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.90.I.18).

³ ST/SGB/152.

⁴ ST/AI/326.

Notas (continuación)

- ⁵ ST/SGB/242.
- ⁶ ST/AI/326, incisos b) y c) del párrafo 4.
- ⁷ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/48/1), párr. 297.
- ⁸ ST/SGB/Organization, Section: DPI/Rev.1, 21 de octubre de 1993, secc. 4.1.1.
- ⁹ A/48/407, párrs. 11 a 18.
- ¹⁰ Se publicará con la signatura ST/SGB/ORG.
- ¹¹ A/48/590, párr. 14.
- ¹² *Ibíd.*, párr. 9.
- ¹³ Asamblea General, resolución 46/137, párr. 2.
- ¹⁴ A/46/609 y Corr.1, párr. 79.
- ¹⁵ A/47/668, párr. 53.
- ¹⁶ *Ibíd.*, párr. 63.
- ¹⁷ A/48/590, párrs. 56 a 74.
- ¹⁸ Véase el documento A/47/668, anexo IV.
- ¹⁹ A/42/521-S/19085, anexo.
- ²⁰ Véase el documento A/44/527 y Corr.1 y 2.
- ²¹ Anexo a la resolución 428 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950.
- ²² OACNUR Manual (revisión de noviembre de 1991) cap. 4, secc. 1.2, párr. 5.
- ²³ *Ibíd.*, secc. 2.5, párrs. 4 y 5.
- ²⁴ Véase por ejemplo, Refugees, No. 90, julio de 1992, pág. 38; Declaración de apertura de la Alta Comisionada ante el Comité Ejecutivo el 5 de octubre de 1992, pág. 1.

Notas (continuación)

²⁵ Manual, secc. 2.5.

²⁶ Nota informativa sobre la preparación de directrices de la OACNUR referentes a los aspectos relacionados con la protección en la repatriación voluntaria, párrs. 3, 17, 10 a 15.

²⁷ Ibíd., párr. 6.

²⁸ Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General.

²⁹ Resolución 39/46 de la Asamblea General.

³⁰ Resolución 2106 A (XX) de la Asamblea General.

³¹ Resolución 44/25 de la Asamblea General.

³² Resolución 48/141 de la Asamblea General, incisos d) e i) del párr. 4).

³³ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/24 (Part I), cap. III).

³⁴ Resolución 435 (1978) del Consejo de Seguridad y S/20472, S/20658 y S/20872.

³⁵ United Nations Peace-keeping Information Notes, 1993: Update No. 1, pág. 51 (DPI/1306/Rev.1, marzo de 1993).

³⁶ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 6, plan de mediano plazo para el período 1992-1997 (A/45/6/Rev.1), vol. II, párr. 29.9.

³⁷ Derechos Humanos: recopilación de instrumentos internacionales (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 93.XIV.I), pág. 243.

³⁸ Resolución 43/173 de la Asamblea General.

³⁹ Resolución 34/169 de la Asamblea General.

⁴⁰ United Nations Peace-keeping Information Notes, 1993: Update No. 1, op. cit., pág. 49.

⁴¹ S/25289, de 13 de febrero de 1993, párr. 13.

⁴² Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos: UN Peace-keeping - Lessons Learned in Managing Recent Missions, Washington D.C., diciembre de 1993, págs. 5 y 6.

Notas (continuación)

⁴³ Senado del Canadá, Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peace-keeping, Informe de la Comisión Permanente del Senado sobre Relaciones Exteriores, febrero de 1993, pág. 56.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el discurso del Sr. William J. Clinton, Presidente de los Estados Unidos de América, ante la Asamblea General el 27 de septiembre de 1993 (A/48/PV.4, pág. 11); Gareth Evans, Cooperating for Peace (Australia), Allen y Unwin, 1993, págs. 109 a 114; Senado del Canadá, op. cit., pág. 3.

⁴⁵ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/48/16 (Part I)), párr. 35.

Anexo I

PREGUNTAS UTILIZADAS PARA DETERMINAR LA CAPACIDAD
DE INTERVENCION INMEDIATA

A. Centro responsable

- 1.1 ¿Existe una unidad a la que se haya asignado la competencia de establecer el componente?
- 1.2 ¿Se han asignado a la unidad en el Boletín del Secretario General (ST/SGB/ORG) todas las funciones necesarias para ser un centro de memoria institucional y de la elaboración de la doctrina, los procedimientos uniformes de operaciones y la capacidad operacional necesaria para la intervención inmediata.
- 1.3 ¿Se han asignado a la unidad recursos del presupuesto ordinario suficientes para esas tareas? ¿Se han establecido fondos fiduciarios para recursos extrapresupuestarios?
- 1.4 ¿Qué actividades y capacidades conexas existen en otras partes del sistema de las Naciones Unidas?

B. Doctrina

- 2.1 ¿Existen tratados, pactos o acuerdos en que se contemplen unos principios generales que rijan las actividades de las Naciones Unidas bajo este componente?
- 2.2 ¿Existe un acuerdo intergubernamental sobre los requisitos necesarios para que intervengan las Naciones Unidas, es decir, las condiciones que deben cumplirse antes de que pueda aprobarse una misión?

C. Procedimientos uniformes de operaciones

- 3.1 ¿Existe un centro de documentación que contenga manuales, informes y evaluaciones de misiones anteriores?
- 3.2 ¿Existen orientaciones modelo sobre la prestación o las solicitudes de asistencia por los Estados?
- 3.3 ¿Existen guías, manuales u otra publicación que recoja los procedimientos uniformes de operaciones? ¿Reflejan la gama completa de experiencia e innovaciones de todas las misiones recientes?

D. Capacidad operacional

- 4.1 ¿Se mantienen relaciones con departamentos y organismos gubernamentales, y con las organizaciones no gubernamentales, incluidos los Voluntarios de las Naciones Unidas, que tengan actividades relativas a este componente? ¿Existe un foro para el

intercambio de información y experiencia entre esas partes interesadas? ¿Existen sistemas de gestión que permitan la movilización rápida de asistencia de aquéllas?

- 4.2 ¿Existen listas de personal calificado de las Naciones Unidas o externo para este componente? ¿Se actualizan periódicamente? ¿Existe un proceso de selección? ¿Se exige una formación o experiencia mínima para figurar en las listas?
- 4.3 ¿Existe material de capacitación normalizado para este componente?
- 4.4 ¿Existen sistemas capaces de responder con rapidez a las solicitudes de despliegue de una nueva misión?

Anexo II

FUNCIONES EXIGIDAS EN EL BOLETIN DEL SECRETARIO GENERAL^a
RELATIVAS AL CENTRO RESPONSABLE PARA QUE ADQUIERA LA
CAPACIDAD DE INTERVENCION INMEDIATA

- Asesora y ayuda al Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la elaboración del componente [] de las misiones de mantenimiento de la paz.

- Establece, aumenta y mantiene la memoria institucional sobre el componente y, para ello:
 - a) Acopia y mantiene información sobre las misiones de mantenimiento de la paz anteriores y en curso, inclusive material de capacitación, manuales, guías y otras instrucciones;

 - b) Acopia información sobre actividades conexas emprendidas por organizaciones intergubernamentales, regionales o no gubernamentales, así como otras entidades del sistema de las Naciones Unidas.

- Coordina el establecimiento del componente, y actúa como centro de enlace para ese establecimiento con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, y para ello:
 - a) Elabora una doctrina basada en evaluaciones de la experiencia adquirida en las misiones de mantenimiento de la paz anteriores y en curso y en las opiniones de los Estados Miembros;

 - b) Supervisa la preparación de directrices y manuales operacionales sobre la organización y la gestión del componente;

 - c) Mantiene contactos con gobiernos, organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales, incluidos los Voluntarios de las Naciones Unidas, que realizan o pueden realizar actividades en uno o más componentes de las misiones de mantenimiento de la paz; organiza conferencias internacionales, talleres, seminarios y cursos sobre cuestiones relacionadas con el componente en cooperación con entidades externas; ayuda a establecer y mantener redes de información sobre el componente;

 - d) Supervisa el desarrollo y mantiene listas de personal esencial y no esencial calificado para el componente;

 - e) Supervisa la elaboración de normas comunes acordadas, competencias, prácticas y procedimientos; y la elaboración y la realización de cursos de capacitación, u otro medio de certificación,

^a Se Publicará con el símbolo ST/SGB/ORG.

para todas las personas que van a incorporarse a las listas de personal calificado.

- Presta asesoramiento sustantivo sobre el componente durante las negociaciones, basado en la experiencia obtenida en misiones de mantenimiento de la paz anteriores;
- Asesora sobre la selección de personal superior para el componente [] de las misiones;
- Emprende evaluaciones de las necesidades iniciales o misiones de determinación de hechos relativas a la preparación de planes operativos, conceptos de operaciones para el componente;
- Prepara directrices sobre la formulación de solicitudes por los Estados Miembros en materia de asistencia relativa al componente;
- Administra fondos fiduciarios para el establecimiento del componente.
