



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/906
2 de junio de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones
Tema 132 a) del programa

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

Indemnizaciones por muerte o discapacidad

Informe del Secretario General

Resumen ejecutivo

En su resolución 49/233, de 23 de diciembre de 1944, la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara propuestas concretas de posible revisión de las disposiciones actuales en materia de indemnizaciones por muerte o heridas sufridas en acto de servicio por miembros de los contingentes de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En la resolución se pedía al Secretario General que presentara dichas propuestas sobre la base de los principios de que:

- a) Todos los Estados miembros reciban igual trato;
- b) La indemnización que reciba el beneficiario no sea inferior al reembolso efectuado por las Naciones Unidas;
- c) Las disposiciones administrativas se simplifiquen en la medida de lo posible;
- d) Las solicitudes de pago de indemnizaciones por muerte o discapacidad se tramiten con rapidez;

y que incluyera información detallada sobre las consecuencias administrativas y financieras de cada una de las siguientes opciones:

a) Mantenimiento de las disposiciones actuales, con un nivel mínimo razonable de indemnización pagadera por muerte o discapacidad;

b) Aplicación de un sistema de indemnizaciones que incluya tasas uniformes de reembolso de las indemnizaciones por muerte o discapacidad;

c) Aplicación de un plan de seguro mundial que ampare de manera uniforme a todos los contingentes;

d) Aplicación de la normativa vigente para los observadores militares, según la cual la cantidad reembolsada será el doble del sueldo anual, sin incluir las prestaciones, o 50.000 dólares, la cantidad que sea mayor de los dos.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1	4
II. ANTECEDENTES	2 - 3	4
III. SISTEMA VIGENTE	4 - 10	4
IV. COMPARACIÓN ENTRE DIVERSOS SISTEMAS POSIBLES . .	11 - 22	6
V. OPCIÓN ADICIONAL	23 - 24	9
VI. CONCLUSIÓN	25 - 27	9

Anexos

I. Plan de indemnizaciones	11
II. Comparación entre las sumas efectivamente reclamadas por países que aportan contingentes y las sumas que se concederán con arreglo a la opción 2 utilizando tasas uniformes	13

I. INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se describen los antecedentes y la evolución de las disposiciones actuales en materia de indemnizaciones en caso de muerte o lesiones sufridas por miembros de los contingentes en acto de servicio a las Naciones Unidas. Se recalcan los problemas del sistema vigente y se presta atención a las quejas constantes de los países que aportan contingentes. Se comparan entre sí las cinco opciones propuestas en la resolución 49/233 de la Asamblea General, así como una nueva propuesta de la Secretaría, con arreglo a cuatro requisitos de aceptación y teniendo en cuenta los problemas con que ya se ha tropezado en la administración del sistema vigente. No ha resultado posible hacer una comparación exacta de los gastos que representaría cada una de las diferentes opciones, dado que se trata de hechos que son, por su propia naturaleza, imprevisibles. Sin embargo, sí se indica en el presente informe si una u otra opción resultaría más o menos costosa que el sistema actual, en base a la experiencia adquirida.

II. ANTECEDENTES

2. Aunque en el primer Reglamento del Personal (1948) se preveían indemnizaciones para el personal civil por muerte o lesiones imputables al desempeño de sus funciones al servicio de la Organización, fue en 1956, en relación con la financiación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas¹, cuando se adoptó por primera vez un criterio oficial con respecto a los casos de enfermedad, accidente o muerte de soldados imputables al desempeño de sus funciones al servicio de las Naciones Unidas. Se daba por supuesto que esos funcionarios o los familiares a su cargo tendrían derecho a las prestaciones de sus propias cajas nacionales de pensiones o de sus reglamentos en materia de indemnizaciones. Asimismo, se sobrentendía que las Naciones Unidas debían reembolsar a los gobiernos el monto de esas indemnizaciones. La Organización tomó medidas en 1956 para asumir esa responsabilidad recurriendo a un seguro comercial que ofrecía un monto máximo de indemnización de 25.000 dólares por caso². Aunque pronto se canceló el seguro y la Organización asumió los riesgos por su cuenta, sigue vigente el principio de reembolsar a los gobiernos las sumas concedidas con arreglo a sus respectivas legislaciones.

3. En 1993, al empezar a aumentar las bajas en las operaciones de mantenimiento de la paz, se reafirmó claramente la práctica del reembolso en el párrafo 24 del documento A/47/733/Add.1, en el que se decía que "se prevén fondos para reembolsar a los gobiernos los pagos que hayan efectuado sobre la base de leyes y reglamentos nacionales que se puedan atribuir al servicio en la APRONUC en concepto de indemnización por muerte, lesiones, incapacidad o enfermedad a los miembros de sus respectivos contingentes". En todas las misiones posteriores se ha previsto el reembolso a los gobiernos de las sumas concedidas por concepto de indemnización con arreglo a su legislación nacional.

III. SISTEMA VIGENTE

4. Con respecto a las indemnizaciones por muerte o discapacidad, los gobiernos deben solicitar el reembolso de los pagos que hayan efectuado a los beneficiarios con arreglo a las leyes o reglamentos nacionales. Dicha solicitud de reembolso debe ser convenientemente certificada por el Auditor General o un funcionario de categoría equivalente. La solicitud debe ir acompañada de los siguientes documentos:

a) Copia de las leyes o reglamentos nacionales pertinentes que establecen el derecho a la indemnización;

b) Una explicación de cómo se calculó el monto total de la indemnización, con un desglose de los derechos a las prestaciones incluidas en esa suma acompañado de la documentación correspondiente;

c) En el caso de que se pague la indemnización al beneficiario a plazos, un cálculo actuarial de la conversión del valor de los plazos en una suma global;

d) Informes médicos o certificado de defunción de los médicos;

e) Listas de bajas e informes de las juntas de investigación. Si no se dispone de ellos, un informe administrativo del supervisor o supervisores directos en el que se describan con detalle las circunstancias del incidente.

5. Este sistema plantea varios problemas. La preparación de la solicitud lleva mucho tiempo y exige aportaciones de muchas fuentes. El tiempo empleado en pedir y localizar los documentos necesarios da lugar a que se retrase la tramitación de la solicitud. No existe un concepto claro de qué es aceptable cuando se solicita el pago de una indemnización por muerte o discapacidad, lo que da lugar a nuevos retrasos hasta que se aclaran las dudas. Actualmente las Naciones Unidas no establecen límites en cuanto a la suma que pueden reclamar los gobiernos y todos los pagos se determinan en virtud únicamente de las leyes o reglamentos nacionales.

6. El sistema actual de reembolso a los Estados Miembros da lugar a un trato desigual. La legislación de algunos países prevé que se continúen pagando prestaciones a largo plazo a los discapacitados o a los familiares de los que hayan fallecido, algunos Estados Miembros han patrocinado planes de seguro para sus soldados en los que sólo la prima corre directamente a cargo del gobierno y en otras administraciones no existe un sistema de indemnizaciones. Cabría perfectamente la posibilidad de que en un país se promulgaran leyes según las cuales la suma reembolsada por las Naciones Unidas tendría que ser superior a la que hubieran percibido los beneficiarios por las mismas lesiones sufridas en actos de servicio con las fuerzas nacionales.

7. No hay manera de comprobar exactamente si la suma reembolsada por las Naciones Unidas, aun cuando se base en un certificado expedido por una autoridad nacional, es igual a la recibida por los beneficiarios, sobre todo cuando para fijar el monto de la indemnización se convierten las prestaciones que habrían seguido percibiendo aquéllos en una suma global.

8. Ha resultado imposible presupuestar las solicitudes de indemnización de una manera racional. La práctica actual consiste en prever 40.000 dólares por persona para el 1% del total de efectivos de cada misión de mantenimiento de la paz. Esto es arbitrario y no tiene fundamento real.

9. No existe un procedimiento establecido en la Organización que permita determinar si las solicitudes de reembolso presentadas por los gobiernos son razonables o si los documentos presentados son auténticos. La única base a efectos del pago es la certificación de las autoridades nacionales.

10. Los países que aportan contingentes consideran injusto el sistema porque las prácticas nacionales difieren entre sí y porque lleva demasiado tiempo para que pueda beneficiar a los damnificados en un plazo razonable. Ambas quejas son válidas, pero están implícitas en el sistema actual.

IV. COMPARACIÓN ENTRE DIVERSOS SISTEMAS POSIBLES

11. En la resolución 49/233, la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara propuestas concretas con respecto a las siguientes opciones:

Opción 1. Disposiciones actuales con un nivel mínimo razonable de indemnización pagadera por muerte o discapacidad

12. Este sistema no difiere prácticamente del método actual, salvo la garantía de una suma mínima en caso de que la legislación nacional establezca una suma inferior o no prevea suma alguna. Sigue habiendo los mismos problemas que con el sistema actual: los retrasos, la desigualdad de trato, la falta de un límite máximo y la falta de verificación y, además, la incertidumbre respecto de si el beneficiario llegaría realmente a percibir la suma adicional aportada por las Naciones Unidas en exceso de la estipulada en la legislación nacional. Se prevé que la suma mínima se aplique en el caso de muerte y que se pague sólo una parte proporcional de esa suma mínima, como suma fija, en caso de discapacidad. Según cual sea la suma mínima, variará el grado en que esta opción resulte más cara que el sistema actual. Se considera que, si se escogiera esta opción, el monto mínimo de la indemnización en caso de muerte no debería ser inferior a 50.000 dólares, que es actualmente el límite mínimo de la indemnización que corresponde a los observadores militares y a la policía civil.

Opción 2. Un sistema de indemnizaciones que incluya tasas uniformes de reembolso por muerte o discapacidad

13. Esta opción y la del plan de seguro mundial tienen mucho en común. Ambas prevén sumas fijas en caso de muerte y el pago de una suma global en caso de discapacidad basada en una cantidad proporcional de la prestación uniforme para caso de muerte. Se concederían las indemnizaciones sin hacer referencia a ningún sistema nacional ni a ningún derecho a una prestación que, con arreglo a la legislación nacional, pudiera también reclamar la parte lesionada o sus familiares a cargo o más próximos. Se podrían iniciar los trámites en el terreno sobre la base de informes sobre accidentes, informes de las juntas de investigación o las investigaciones del capitán preboste o su equivalente. No sería estrictamente necesario que la parte lesionada o su gobierno presentaran una solicitud. La documentación necesaria estaría disponible en la

zona de la misión. Esta opción tiene la ventaja de que se puede satisfacer la petición de indemnización en un plazo más breve y en un lugar más próximo a aquel en el que se produjo el incidente si se aclaran las circunstancias que exijan una investigación detallada. Puesto que todos los pagos se harían con arreglo a una escala, se podría abonar la suma correspondiente a la indemnización inmediatamente.

14. Con arreglo a esta opción, se podría efectuar el pago directamente al beneficiario o por conducto de una autoridad nacional. Se considera que, para que se cumpla de manera inequívoca el segundo requisito establecido por la Asamblea General, es decir, que la indemnización que reciba el beneficiario no sea inferior al reembolso efectuado por las Naciones Unidas, la indemnización se debería conceder directamente a la parte lesionada o a un beneficiario designado por ésta en caso de muerte. Para facilitar la tramitación de cualquier futura solicitud de indemnización, cada miembro de un contingente debería designar a un beneficiario al llegar a la zona de la misión. Sólo se debería recurrir a las autoridades nacionales para efectuar el desembolso final en el caso de que no se designara un beneficiario o que la ley o la costumbre nacionales impidieran que las Naciones Unidas decidieran la concesión de la indemnización.

15. Esta opción cumpliría los cuatro requisitos que figuran en la resolución 49/233: que todos los Estados Miembros reciban igual trato, que el beneficiario reciba íntegramente la cantidad abonada por las Naciones Unidas y que los trámites administrativos sean simples y rápidos. El costo de esta opción dependería de los límites que se establecieran respecto del monto de las indemnizaciones. Ahora bien, si se estableciera un límite máximo se reducirían los posibles riesgos que presenta para la Organización el actual sistema abierto.

16. Todas las indemnizaciones consistirían en el pago de una suma global. La Asamblea General tal vez deseara fijar la cantidad de 50.000 dólares de los EE.UU. por muerte en acto de servicio. No se concedería indemnización alguna en caso de suicidio o lesiones que se hubiera producido alguien a sí mismo deliberadamente o de muerte o lesiones resultantes de una falta de conducta intencionada. La indemnización por discapacidad permanente consistiría en una suma fija calculada como porcentaje de la suma de base correspondiente (la indemnización por muerte) según el grado de pérdida de uso. Para este fin las indemnizaciones podrían basarse en el cuadro que figura en el apéndice D del Reglamento del Personal (ST/SGB/STAFF RULES/Appendix D/Rev.1 y Amend.1 de enero de 1976) (véase el anexo I). En el anexo II se ofrece un ejemplo cuantificado de los costos utilizando la suma de 50.000 dólares por muerte e indemnizaciones por lesiones sobre la base de los porcentajes del apéndice D respecto de las indemnizaciones ya concedidas en relación con seis misiones.

Opción 3. Un plan de seguro mundial que ampare de manera uniforme a todos los contingentes

17. Esta opción difiere de la anterior únicamente en su forma de financiación. Toda la experiencia anterior, empezando con el seguro comercial adquirido para proteger a la Organización frente a posibles responsabilidades en caso de muerte o lesiones sufridas por las tropas de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en 1956 y, más recientemente, los intentos de asegurar a los

contingentes integrados en la APRONUC, demuestra la imposibilidad de que las Naciones Unidas obtengan un seguro que ampare a todo el personal militar a un costo viable.

18. Las compañías de seguros con las que se ha contactado se han negado por lo general a negociar un seguro que cubra al personal militar. Tras haber estudiado la cuestión con varios agentes de seguros, la Secretaría ha llegado a la conclusión de que sería muy difícil obtener un seguro comercial a un costo viable y que un autoseguro resultaría más barato. Por consiguiente, el Secretario General propone que se considere la posibilidad de establecer un plan de seguro administrado por las Naciones Unidas. En lo que respecta al pago de indemnizaciones y a su administración, este sistema funcionaría exactamente igual que la segunda opción descrita anteriormente, con tasas uniformes y la concesión inmediata de la indemnización en el terreno mediante su pago directo a los beneficiarios.

19. El plan ampararía a todos los contingentes y se financiaría mediante sumas calculadas mensualmente en función del nivel de efectivos autorizado, que se ingresarían en un fondo global con cargo al presupuesto de cada una de las operaciones de mantenimiento de la paz. La suma mensual dependería del monto de las indemnizaciones aprobado por la Asamblea General, del cálculo actuarial de los riesgos teniendo en cuenta la experiencia anterior y de otros factores pertinentes.

20. La cantidad presupuestada para esta opción se basaría enteramente en el número autorizado de soldados de la misión. Todas las sumas no utilizadas permanecerían en el fondo y se imputarían al ejercicio siguiente. Se espera que esas sumas no utilizadas se vayan acumulando y lleguen a alcanzar un nivel que permita a la Organización un grado de protección contra pérdidas catastróficas que no proporciona el sistema actual ni ninguna de las demás opciones consideradas.

Opción 4. Disposiciones actuales para los observadores militares y la policía civil

21. El monto máximo de la indemnización por muerte, enfermedad o lesiones sufridas por un observador militar o un oficial de la policía civil es 50.000 dólares o el sueldo de dos años sin incluir las prestaciones, la cantidad que sea mayor de las dos. Esta opción no cumple el primer requisito establecido en la resolución de la Asamblea General. Puesto que no todo el personal militar recibe la misma remuneración, las sumas por concepto de indemnización que se concederían con arreglo a esta opción no serían las mismas para todos. Los trámites administrativos podrían resultar más sencillos que los de las opciones basadas en la legislación nacional. Lo único que se necesitaría es que las altas autoridades militares del país informaran con respecto al sueldo efectivo percibido por cada miembro de un contingente que pidiera una indemnización y certificaran dicha información. Esto simplificaría los trámites burocráticos y facilitaría el pago de la indemnización con prontitud. Con arreglo a este método, los pagos que corresponden a los observadores militares y la policía civil se efectúan directamente a los beneficiarios.

Opción 5. El sistema actual basado en la legislación nacional con un límite máximo

22. Esta opción perpetúa todos los problemas del sistema actual con una excepción, la limitación de la responsabilidad de la Organización en casos concretos al establecer un límite máximo. No proporciona igual trato a todos los Estados Miembros y no simplifica las disposiciones administrativas ni permite la tramitación rápida de las solicitudes

V. OPCIÓN ADICIONAL

23. La Secretaría ha considerado otra opción más. Propone que se pague al país que aporta el contingente una suma mensual por soldado de forma que las autoridades nacionales puedan conceder una indemnización apropiada por muerte o lesiones sufridas por sus soldados en acto de servicio a las Naciones Unidas. Se proporcionaría dicha suma en lugar de cualquier otro reembolso de las Naciones Unidas por muerte o discapacidad en acto de servicio y la Organización quedaría exenta de toda responsabilidad administrativa. Se sugiere que la suma mensual no difiera mucho de la prima mensual prevista en el plan de seguros administrado por las Naciones Unidas.

24. Aunque parezca que trate por igual a todos los Estados Miembros que aportan contingentes, esta opción no aseguraría necesariamente que la muerte o lesiones de un soldado dieran lugar a las mismas prestaciones o, de hecho, a que se pagara prestación alguna si se daba el caso de que un Estado Miembro no utilizara el pago mensual para crear un plan de indemnizaciones. Mientras que los fondos acumulados en el plan de seguros administrado por las Naciones Unidas garantizan que se repartan los riesgos entre todas las misiones y, por lo tanto, entre todos los países que aportan contingentes, esta sexta opción proporcionaría a los distintos países una base financiera proporcional únicamente al número de sus soldados que prestaran servicios a la Organización. En este sentido, se considera que esta opción no otorga realmente un trato igual a los Estados Miembros ni a sus soldados.

VI. CONCLUSIÓN

25. Del análisis anterior se desprende que sólo las opciones 2 y 3 cumplen todos los requisitos establecidos en la resolución 49/233 de la Asamblea General, pero, de todos modos, el método de financiación de la opción 3 la hace preferible. El Secretario General recomienda a la Asamblea General que apruebe la opción 3, un plan de seguro mundial administrado por las Naciones Unidas que permite conceder indemnizaciones por muerte o discapacidad, con arreglo a tasas uniformes por ser el sistema más justo y el más práctico desde el punto de vista administrativo. La Asamblea General tal vez desee considerar la posibilidad de aplicar también este sistema a los observadores militares y a la policía civil.

26. El monto de las indemnizaciones podrían fijarlo los Estados Miembros. Aunque se ha sugerido la suma de 50.000 dólares EE.UU., la Asamblea General tal vez considere que la suma podría ser más generosa. La cantidad máxima es la concedida en caso de muerte y cabría utilizar porcentajes de dicha cantidad (a tenor de lo dispuesto en el apéndice D del Reglamento del Personal) para tramitar todas las solicitudes de indemnización por discapacidad.

27. Las demás opciones no cumplen todos los requisitos y ninguna de ellas concede igual trato a las tropas de todos los Estados Miembros. La opción 4 resultaría más fácil de administrar que el sistema actual y permitiría tramitar con más rapidez la mayoría de las solicitudes. La sexta opción, naturalmente, no requiere ninguna disposición administrativa.

Notas

¹ A/3383, párr. 13.

² A/3456.

Anexo I

PLAN DE INDEMNIZACIONES

(ST/SGB/Staff Rules/Appendix D/Rev.1 y Amend.1)

a) En caso de heridas o enfermedad que causen una deformidad permanente o la pérdida permanente de un miembro o de su uso se pagará a la parte lesionada una suma fija, cuyo monto será determinado por el Secretario General sobre la base de la lista que figura en el párrafo b) infra y de conformidad con los principios de evaluación establecidos en el párrafo c) infra, aplicando, cuando sea necesario, sumas proporcionales y correspondientes en los casos en que no se haga referencia específica en la lista a la deformación permanente o a la pérdida permanente del miembro o de su uso;

b) Lista (deformación permanente o pérdida permanente de un miembro o de su uso)

	<u>Pérdida o pérdida total del uso</u>	<u>Monto</u>
i)	Los dos brazos o las dos manos o las dos piernas o los dos pies o la vista de los dos ojos	50 000,00 dólares
ii)	Un brazo (Por el hombro) (Por el codo o por debajo de éste)	60% de i) 57% de i)
iii)	Una mano (Por la muñeca o por debajo de ésta)	54% de i)
iv)	El pulgar	22% de i)
v)	Los dedos de la mano Primero (índice) Segundo (corazón) Tercero (anular) Cuarto (meñique)	14% de i) 11% de i) 5% de i) 3% de i)
vi)	Una pierna (Por encima de la rodilla) (Por la rodilla o por debajo de ésta)	40% de i) 36% de i)
vii)	Un pie (Por el tobillo o por debajo de éste) Dedo gordo del pie Cualquier otro dedo del pie	28% de i) 5% de i) 1% de i)
viii)	Pérdida de visión Un ojo (se supone que el otro es normal)	24% de i)
ix)	Pérdida de oído	35% de i)

c) Se fijará el monto de la indemnización con arreglo a las disposiciones anteriores y de conformidad con los siguientes principios de evaluación, en los casos en que se apliquen:

- i) La evaluación correspondiente a la pérdida, o pérdida del uso, de dos o más dedos, de una o más falanges de cada uno de dos o más dedos, de una mano o de un pie, será proporcional a la pérdida del uso de la mano o del pie ocasionada por aquella;
- ii) La evaluación relativa a la pérdida total permanente del uso de un miembro será la misma que la correspondiente a la pérdida del miembro;
- iii) La evaluación relativa a la pérdida parcial permanente, o pérdida del uso, de un miembro será proporcional al grado de pérdida o pérdida del uso del miembro.

Anexo II

COMPARACIÓN ENTRE LAS SUMAS EFECTIVAMENTE RECLAMADAS POR PAÍSES QUE APORTAN CONTINGENTES Y LAS SUMAS QUE SE CONCEDERÁN CON ARREGLO A LA OPCIÓN 2 UTILIZANDO TASAS UNIFORMES

Misión	Muerte			Discapacidad ^a				
	Número de casos	Suma reclamada	Tasa uniforme ^b	Diferencia	Número de casos	Suma reclamada	Tasa uniforme ^c	Diferencia
Operación de las Naciones Unidas en Mozambique	7	1 506 575	350 000	(1 156 575)	1	50 000		0
Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda	1	50 000	50 000	0				
Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano	24	4 165 732	1 200 000	(2 965 732)	6	460 257	100 000	(360 257)
Fuerza de Protección de las Naciones Unidas	15	2 489 046	750 000	(1 739 046)	7	933 559	138 000	(795 559)
Operación de las Naciones Unidas en Somalia	59	5 766 743	2 950 000	(2 816 743)	19	330 000	369 000	39 000
Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya	12	909 689	600 000	(309 689)	11	51 680	113 500	61 820
Total	118	14 887 785	5 900 000	(7 831 210)	44	1 825 496	770 500	(1 054 996)

^a Se excluyeron de este análisis las solicitudes que no proporcionaban suficiente información.

^b Se supone que el monto de las indemnizaciones por muerte es 50.000 dólares por caso.

^c Se han calculado todas las indemnizaciones por discapacidad con arreglo al apéndice D del Reglamento del Personal.