



**Consejo Económico y  
Social**

Distr.  
GENERAL

E/AC.51/1996/3  
22 de marzo de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

COMITÉ DEL PROGRAMA Y DE LA COORDINACIÓN  
36° período de sesiones  
3 a 28 de junio de 1996 (Primera parte)  
Tema 4 d) del programa provisional\*

CUESTIONES RELATIVAS A LOS PROGRAMAS: EVALUACIÓN

Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento  
de la paz: fase de terminación

Nota del Secretario General

De conformidad con el apartado i) del inciso e) del párrafo 5 de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir al Comité del Programa y de la Coordinación el informe adjunto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado "Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de terminación", de fecha 20 de marzo de 1996. El informe ha sido examinado por los departamentos y las oficinas pertinentes. El Secretario General está conforme con las recomendaciones que en él figuran.

---

\* E/AC.51/1996/1.

ANEXO

[20 de marzo de 1996]

Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz:  
fase de terminación

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

El presente informe trata de la fase de terminación de las operaciones de mantenimiento de la paz y complementa dos informes de evaluación de las operaciones de mantenimiento de la paz publicados anteriormente (E/AC.51/1994/3 y Corr.1 y E/AC.51/1995/2), los que, como se recordará, se ocupaban de la fase de puesta en marcha. En el informe se presentan conclusiones y recomendaciones sobre la puesta en práctica de lo aprendido a través de la experiencia; la designación de centros responsables; los aspectos de consolidación de la paz de las misiones; el aprovechamiento de la experiencia en los aspectos de terminación de las misiones; los mecanismos de sucesión; la planificación de la fase de terminación; la liquidación de las misiones; la disposición de los bienes; y las actividades de mantenimiento de la paz y otras actividades sobre el terreno en los países en constante lucha civil.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 4	4
II. CAPACIDAD DE APRENDER DE LA EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ . . . . .	5 - 12	5
A. Aplicación de las recomendaciones anteriores . . . . .	5 - 7	5
B. ¿Cuáles son los demás requisitos previos para aprender de la experiencia? . . . . .	8 - 12	8
III. ENSEÑANZAS OBTENIDAS DE LAS MISIONES QUE HAN LLEGADO A FELIZ TERMINO . . . . .	13 - 35	10
A. Consolidación de la paz durante la misión . . . . .	13 - 18	10
B. Fase de terminación prolongada . . . . .	19 - 23	14
C. Disposiciones sobre sucesión . . . . .	24 - 27	16
D. Planificación de la fase de terminación . . . . .	28	19
E. Liquidación de las misiones . . . . .	29 - 33	19
F. Disposición de los bienes . . . . .	34 - 35	21
IV. ALGUNAS DIFICULTADES DE LA TERMINACIÓN DE MISIONES PROBLEMÁTICAS . . . . .	36 - 38	22

## I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe fue preparado en cumplimiento de la recomendación hecha a la Asamblea General por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en la primera parte de su 34° período de sesiones, de que la fase de terminación de las operaciones de mantenimiento de la paz fuese objeto de una evaluación a fondo en 1996<sup>a</sup>. En dos informes anteriores sobre la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz (E/AC.51/1994/3 y Corr.1 y E/AC.51/1995/2) se examinó la medida en que las Naciones Unidas habían logrado sacar provecho de su experiencia y establecer centros responsables, procedimientos normativos y procedimientos uniformes de operación para los principales componentes de las operaciones de mantenimiento de la paz. Una parte importante del presente informe está dedicada a pasar revista al cumplimiento de las recomendaciones anteriores pertinentes; las propuestas que en él figuran tienen por objeto consolidar y perfeccionar las anteriores decisiones del Comité sobre las operaciones de mantenimiento de la paz.

2. El presente informe está basado en documentos publicados de las Naciones Unidas, entre ellos, informes presentados al Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como resoluciones de esos órganos, informes de la Junta de Auditores y documentos internos de los departamentos interesados que vienen al caso, entre ellos, evaluaciones de fin de misión y estudios sobre las "enseñanzas obtenidas", informes de auditoría y entrevistas a funcionarios de las Naciones Unidas que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz. También se examinaron estudios externos llevados a cabo por gobiernos de distintos países, organizaciones no gubernamentales y particulares.

3. Las cuestiones sobre terminación examinadas se refieren principalmente a misiones que han llegado a feliz término, si bien en el último capítulo se examinan algunas cuestiones relativas a la terminación de misiones problemáticas. Las misiones que han llegado recientemente a feliz término son la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOSZ) y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL); en el primer caso, "pese a las graves dificultades que debió enfrentar, la APRONUC pudo cumplir con su cometido principal de lograr que se celebraran elecciones libres y justas en Camboya y que se estableciera una base sólida para que el pueblo de Camboya construyera un futuro estable y pacífico" (S/26360, párr. 30); las otras dos misiones importantes "se llevaron a término con resultados encomiables, ya que las dos culminaron en elecciones vigiladas por las Naciones Unidas y la instauración de gobiernos elegidos, con buenas perspectivas de lograr una estabilidad perdurable en ambos países"<sup>b</sup>.

4. El 23 y el 24 de junio de 1995 se celebró en Austria un Coloquio Internacional sobre Estrategias de Reconstrucción después de los Conflictos. Asistieron 58 participantes procedentes de dependencias políticas, humanitarias y de desarrollo de las Naciones Unidas, organismos especializados, las instituciones de Bretton Woods, países donantes y organizaciones no gubernamentales, así como representantes de sociedades divididas por la guerra. Se ha previsto celebrar una segunda reunión sobre este tema más adelante en 1996. De modo similar, el Grupo de Trabajo entre organismos sobre el papel del sistema de las Naciones Unidas en las situaciones posteriores a los conflictos, establecido por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones

(CCCPO), se ha estado ocupando de la necesidad de contar con una estrategia y una estructura para la recuperación después de los conflictos y está preparando un compendio de los medios de que dispone el sistema de las Naciones Unidas para atender a las necesidades de recuperación después de los conflictos. Las conclusiones y recomendaciones de esas reuniones se han tenido presentes al formular las recomendaciones del presente informe. El Grupo de Trabajo oficioso de composición abierta de la Asamblea General sobre el Programa de Paz está debatiendo actualmente los problemas relacionados con algunos de los temas examinados en el presente informe.

Recomendación 1. Coordinación con las actividades conexas: El presente informe y las conclusiones y recomendaciones del CPC al respecto, deberán ser sometidos a la consideración del Grupo de Trabajo oficioso de composición abierta de la Asamblea General sobre el Programa de Paz, al Grupo de Trabajo oficioso de composición abierta de la Asamblea General sobre el Programa de Desarrollo y al Grupo de Trabajo entre organismos sobre el papel del sistema de las Naciones Unidas en las situaciones posteriores a los conflictos.

II. CAPACIDAD DE APRENDER DE LA EXPERIENCIA  
ADQUIRIDA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO  
DE LA PAZ

A. Aplicación de las recomendaciones anteriores

5. En abril de 1995 se estableció en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz una Dependencia de Análisis de Resultados en cumplimiento de las recomendaciones 1 a 4 del informe sobre la marcha de la evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha (E/AC.51/1994/3, párrs. 8 a 10) y de la recomendación 1 del informe final sobre la evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha (E/AC.51/1995/2, párrs. 16 a 18). La Dependencia consta de dos puestos del cuadro orgánico y un puesto del cuadro de servicios generales. Aún se encuentra en el proceso de crear archivos con la documentación existente. También encargará la realización de nuevos estudios y llevará a cabo cursos prácticos sobre la "experiencia adquirida".

Cuadro 1

Estado de las evaluaciones de fin de misión y evaluaciones  
 conexas al 31 de diciembre de 1995

Misión	Evaluación de fin de misión	Curso práctico sobre análisis de resultados	Evaluaciones conexas de las Naciones Unidas
Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (GANUPT)	Evaluación preliminar respecto de todos los componentes	No	
APRONUC	Evaluación preliminar respecto de la mayoría de los componentes	Si	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
ONUMOZ	Funciones militares, civiles, de policía y de apoyo	Si	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM)	Funciones de apoyo	Si: informe amplio publicado	

6. Un examen detallado del estado de aplicación de las recomendaciones que tenían por objeto establecer en la Sede una capacidad de intervención inmediata para prestar apoyo a los componentes sustantivos, formuladas en el informe de 1994 sobre evaluación de la fase de puesta en marcha, demuestra que, en líneas generales, se han estado haciendo esfuerzos considerables en ese sentido desde hace más o menos un año. El proceso de convertir lo aprendido en políticas, procedimientos de operación uniformes, directrices, manuales y manuales de capacitación ya ha comenzado, pero se encuentra aún en sus etapas iniciales.

7. Los mayores progresos alcanzados en el último año están relacionados con la función de la policía civil. Actualmente se encuentra en circulación una versión preliminar de un manual para la policía civil, que tiene algunos capítulos sobre normas relativas a las obligaciones comunes de la policía civil (CIVPOL), y otros capítulos sobre enlace, negociación y mediación, comunicaciones, seguridad, primeros auxilios y cuestiones administrativas y logísticas. El proyecto de manual contiene formularios modelo para los informes de las patrullas, los informes sobre incidentes y otros informes, así como anexos en que figuran las directrices uniformes para la policía civil de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las Reglas de justicia penal de las Naciones Unidas para la policía de mantenimiento de la paz. Además, se ha preparado una versión preliminar del programa de estudios de un curso de capacitación para la policía civil de las Naciones Unidas, que contiene segmentos sobre códigos de conducta, comunicaciones y otros asuntos, y ejercicios de simulación sobre el terreno utilizando técnicas de operación de las Naciones Unidas.

Cuadro 2

Estado de la capacidad de intervención inmediata respecto de los principales componentes sustantivos de las misiones de mantenimiento de la paz

Componente principal	¿Existe un centro responsable adecuado?		¿Existen doctrinas (es decir, principios de acción internacionalmente convenidos)?		¿Existen procedimientos de operación uniformes?		¿Es suficiente la capacidad operacional?	
	Marzo de 1994	Diciembre de 1995	Marzo de 1994	Diciembre de 1995	Marzo de 1994	Diciembre de 1995	Marzo de 1994	Diciembre de 1995
Información	No	Algún progreso	No	Sin cambios	No	Algún progreso	No	Algún progreso
Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	En proyecto	En proyecto	Suficiente	Suficiente
Repatriación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Suficiente	Suficiente
Derechos Humanos	No	No	Algunas	Sin cambios	No	Sin cambios	No	Sin cambios
Policía civil	No	Progresos considerables	Algunas	Progresos considerables	En versión preliminar	En versión avanzada	No	Progresos considerables
Militar	Sí	Sí	Algunas	Sin cambios	Sí	Sí	Se siguen perfeccionando las disposiciones sobre la capacidad de reserva iniciadas en 1993	

B. ¿Cuáles son los demás requisitos previos para aprender de la experiencia?

8. Para aprender de la experiencia se requiere el esfuerzo intelectual de realizar evaluaciones, pero también es preciso que esa comprensión intelectual se traduzca en políticas, procedimientos uniformes de operación, directrices y manuales en que queden recogidas las conclusiones a que se llega. La mera existencia de un documento de evaluación de fin de misión, por atinado que sea, no es garantía suficiente de que las Naciones Unidas, como institución, sacarán algún provecho de su experiencia. Para que ello suceda, es preciso que, como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones, se establezcan políticas y procedimientos nuevos, o bien se modifiquen las políticas y procedimientos vigentes. La creación de una Dependencia de Análisis de Resultados en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es un primer paso hacia el establecimiento en las Naciones Unidas de disposiciones institucionales que permitan a la Organización hacer uso eficiente en las nuevas misiones de lo aprendido en misiones anteriores.

9. Parte de las frustraciones y la ineficiencia que provoca en las operaciones sobre el terreno la falta de normas y procedimientos uniformes de operación derivados de la experiencia están descritas gráficamente en el informe sobre la evaluación de fin de misión de la ONUMOZ:

"A pesar de los múltiples intentos realizados por el personal de la ONUMOZ, éste no logró obtener ningún documento de referencia de la Sede de las Naciones Unidas ni de otras misiones relativo a los procedimientos aplicados en otras misiones de mantenimiento de la paz con respecto a cuestiones tan importantes como la desmovilización, la verificación de la cesación del fuego, el almacenamiento y la custodia de armamentos, las investigaciones de las violaciones del acuerdo, etc. Aunque cabría esperar que las Naciones Unidas hubiesen adquirido experiencia a través de sus muchos años de actividades de mantenimiento de la paz, el personal de la ONUMOZ se vio obligado a crear todas las normas aplicables al cumplimiento de los elementos esenciales de su mandato en un completo vacío. Se necesitaron meses de negociaciones con las partes para dar forma a esos instrumentos operacionales esenciales. Ninguno de los funcionarios tenía experiencia práctica o jurídica alguna en cuestiones tales como el establecimiento de normas para la desmovilización o la investigación de las violaciones de la cesación del fuego. La misión habría ahorrado muchísimo tiempo, dinero y dolores de cabeza si hubieran existido ejemplos de otras misiones, los que se habrían podido adaptar al contexto mozambiqueño. Se estima indispensable que se establezca en la Sede de las Naciones Unidas un archivo centralizado para esos efectos."

El informe de evaluación de la ONUMOZ adjuntaba gran cantidad de material en sus anexos, el que indicaba que "podría ser de utilidad para cualquiera misión cuyo mandato sea supervisar la separación, concentración y desmovilización de las facciones que anteriormente estaban en conflicto".

10. Está claro que aún no existe un centro de documentación básica que pueda proporcionar a las oficinas sobre el terreno ese tipo de material cuando éstas lo requieran y prestar asistencia a los encargados de poner en marcha una nueva misión. En el informe sobre la marcha de la evaluación a fondo (E/AC.51/1994/3,



párr. 10) se había señalado la falta de un centro de documentación, y en la recomendación 4 se había propuesto que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en consulta con la Biblioteca Dag Hammarskjöld, estableciera un centro de esa naturaleza.

Recomendación 2, Servicios de documentación de la Sede: Para el 30 de septiembre de 1996 debería estar establecido el centro de documentación propuesto en la recomendación 4 del informe sobre la marcha de la evaluación (E/AC.51/1994/3), el que debería informar a todas las misiones acerca de sus disponibilidades de documentos y acerca de los servicios electrónicos y de copia impresa que estuviera en condiciones de proporcionar. La documentación se deberá catalogar (con la asistencia de la Biblioteca Dag Hammarskjöld) con suficiente detalle como para que resulte de utilidad para las misiones. Toda vez que sea posible, se deberá establecer un enlace de computadora en línea con la Sede, a fin de que las oficinas sobre el terreno puedan acceder a la información de otras misiones de mantenimiento de la paz en forma directa.

11. En su 35° período de sesiones, el CPC "reconoció la importancia de la información en las operaciones de mantenimiento de la paz y recomendó que el Secretario General adoptara todas las medidas necesarias para proporcionar un apoyo adecuado en esa esfera". Posteriormente, el Secretario General designó al Departamento de Información Pública centro responsable de prestar apoyo al componente de información. El Departamento de Información Pública ha establecido un grupo de trabajo interdepartamental sobre estrategias relativas a los medios de información para las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones sobre el terreno, y la Sección de Paz y Seguridad ha sido designada centro de coordinación del Departamento de Información Pública y secretaría del grupo de trabajo, el que ha aprobado un conjunto de directrices para las operaciones sobre el terreno. Esas disposiciones institucionales se basan en una gran variedad de recursos pero no asignan a ninguna persona para que se ocupe exclusivamente de la prestación de apoyo a los componentes de información de las operaciones sobre el terreno. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna mantendrá en examen la eficacia con que las funciones enumeradas en el anexo II del informe sobre la marcha de la evaluación (E/AC.51/1994/3) se llevan a cabo para el componente de información a través de esas disposiciones, e informará al respecto al CPC en su 37° período de sesiones como parte del examen trienal a que se hace referencia en la recomendación 5.

12. A pesar de la merma prevista de los recursos para operaciones de mantenimiento de la paz, es esencial que las enseñanzas obtenidas de la experiencia que figuran en las evaluaciones de fin de misión y en los informes sobre las conclusiones a que se ha llegado se institucionalicen en forma de políticas, directrices y manuales que abarquen las principales tareas de las misiones de componentes múltiples. Sería un extraordinario desperdicio de muchos cientos de millones de dólares de experiencia en tareas de importancia permanente, como la desmovilización de las facciones beligerantes, si la labor adicional necesaria para convertir esa experiencia en guías para la práctica no se llevara a cabo.

Recomendación 3, Puesta en práctica de las enseñanzas obtenidas de la experiencia: Respecto de cada una de las principales tareas sustantivas de las misiones de mantenimiento de la paz de componentes múltiples la

Dependencia de Análisis de Resultados y el centro responsable vinculado con el componente o tarea respectivos deberían:

a) Examinar las partes pertinentes de las evaluaciones de fin de misión y los documentos de análisis de resultados y material conexo, en consulta con las organizaciones apropiadas del sistema de las Naciones Unidas, y obtener de ellos políticas o procedimientos o modificar las políticas y procedimientos vigentes;

b) Publicar los resultados de este proceso a más tardar en junio de 1997;

c) Si es necesario, obtener la colaboración de funcionarios de los gobiernos nacionales en calidad de adscriptos, especialmente de funcionarios que tengan experiencia sobre el terreno en materia de misiones, para complementar los recursos de personal financiados con cargo al presupuesto ordinario que se pueden destinar a esas tareas.

Recomendación 4. Designación de centros responsables: El Secretario General debería designar centros responsables apropiados, a los que se asignarían las funciones enumeradas en el anexo II del informe sobre la marcha de la evaluación (E/AC.51/1994/3) para que se encarguen de la desmovilización, reasentamiento y reintegración de las poblaciones desarraigadas y de cualesquiera otras importantes tareas sustantivas de las misiones de mantenimiento de la paz de componentes múltiples para las cuales aún no se hayan destinado centros de ese tipo.

Recomendación 5. Examen trienal de la evaluación a fondo de la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz: El examen trienal, que se habrá de presentar al CPC en su 37º período de sesiones, debe consistir en una evaluación de la aplicación de las recomendaciones que figuran en el informe sobre la marcha de la evaluación (E/AC.51/1994/3), y las recomendaciones conexas que figuran en el informe final (E/AC.51/1995/2) y el presente informe.

### III. ENSEÑANZAS OBTENIDAS DE LAS MISIONES QUE HAN LLEGADO A FELIZ TERMINO

#### A. Consolidación de la paz durante la misión

13. En la sección VI de "Un Programa de Paz", el Secretario General declaró, en relación con las actividades de consolidación de la paz, que "la única manera de dar una base duradera a la paz así obtenida es desarrollar aunadamente una labor sostenida para hacer frente a problemas básicos de tipo económico, social, cultural y humanitario" (A/47/277, párr. 57). La consolidación de la paz después de los conflictos no debe comenzar después de que una misión de mantenimiento de la paz ha terminado, sino preferiblemente mientras la misión está en marcha. La operación de mantenimiento de la paz es con frecuencia, y tal vez generalmente, la mayor concentración de asistencia externa que recibirá un país de la comunidad internacional. Para que el éxito de la operación sea duradero debe dejar tras de sí una situación lo suficientemente estable para que la reconstrucción y el desarrollo pacíficos sigan adelante con la asistencia de los organismos de desarrollo y otras formas de ayuda internacional. En

consecuencia, es extremadamente conveniente que la misión logre sus objetivos en una forma que, en la medida de lo posible, refuerce el proceso de consolidación de la paz. Tres misiones recientemente terminadas satisfactoriamente, la APRONUC, la ONUMOSZ y la ONUSAL, tenían todas ellas importantes elementos de consolidación de la paz.

14. En Camboya, la APRONUC fue designada oficialmente "autoridad provisional"; las operaciones "se extendieron mucho más allá de la resolución del conflicto o del suministro de asistencia humanitaria; más bien, la APRONUC se propuso apoyar activamente las instituciones sociales, políticas y económicas de Camboya"<sup>d</sup>. Hubo "trabajos de reconstrucción de caminos, puentes y otras instalaciones de infraestructura realizados en amplias zonas del país por los ingenieros militares de la APRONUC" (S/26360, párr. 22). Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial participaron en la misión preparatoria realizada en noviembre de 1991, y en la misión económica complementaria de marzo de 1992; posteriormente el FMI envió misiones sobre el terreno y en colaboración con el PNUD rehabilitó los sistemas bancario, monetario, fiscal y estadístico. El personal de la APRONUC se mantuvo en estrecho contacto con esas misiones. Esa colaboración dio origen a un análisis común de la situación económica en Camboya y de la naturaleza de las medidas correctivas necesarias.

15. En Mozambique, el mandato de la ONUMOSZ le exigía, entre otras cosas, vigilar un amplio programa de desarme y desmovilización y coordinar y vigilar las operaciones de asistencia humanitaria en todo el país, así como prestar asistencia a las elecciones nacionales y realizar actividades de verificación de éstas. La misión emprendió el desarme y la desmovilización de unos 80.000 combatientes y facilitó su retorno a la vida civil; coordinó un programa de socorro humanitario durante el cual unos 4 millones de refugiados y personas desplazadas volvieron a sus hogares. La misión ayudó a reducir el nivel de desconfianza entre dos ex enemigos y a establecer el marco institucional necesario para un proceso democrático, incluida la movilización de recursos que permitieron a la Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) y a las nuevas agrupaciones políticas organizarse como partidos y competir en las elecciones de manera eficaz<sup>e</sup>. Un proyecto del PNUD y el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión proporcionó asistencia técnica para la preparación y organización de las elecciones; la propia ONUMOSZ se propuso como objetivo garantizar una vigilancia independiente e imparcial de los procesos electorales. Un pequeño proyecto de asistencia técnica, integrado inicialmente por sólo cinco expertos, se transformó en el programa más grande del PNUD en Mozambique, y llegó a prestar apoyo a más de 50.000 oficiales electorales nacionales y a proporcionar gran parte del material y los arreglos logísticos para las elecciones.

16. En El Salvador, la ONUSAL se inició con el mandato de verificar el cumplimiento por las partes del Acuerdo sobre Derechos Humanos firmado en San José. Posteriormente la firma de otros acuerdos hizo necesaria la ampliación del mandato de la ONUSAL a fin de que incluir en él el desmantelamiento de la estructura militar del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la reintegración de sus miembros a la vida civil, y la verificación de esas actividades por las Naciones Unidas. Se procedería luego a la reducción de las fuerzas armadas salvadoreñas, a la abolición de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional y a la creación de una Comisión ad hoc imparcial que se encargaría de evaluar la competencia profesional de más de 2.000 oficiales

(S/23402, anexo, párrs. 64 a 66). El mandato conferido a la ONUSAL por el Consejo de Seguridad en su resolución 729 (1992) de 14 de enero de 1992 incluía "la verificación y la vigilancia de la aplicación ... del acuerdo sobre el establecimiento de una Policía Nacional Civil". En un informe sobre todos los aspectos de la ONUSAL, el Secretario General informó al Consejo sobre su propuesta relativa a la transferencia de tierras a 47.500 personas como máximo, incluidos ex-combatientes de las dos partes, la que "fue aceptada ... por ambas partes, por lo que, de hecho, constituye una adición al Acuerdo de Paz". (S/25812, párr. 56).

17. Lo que sigue son ejemplos de las conclusiones y recomendaciones que figuran en las evaluaciones de fin de misión, las evaluaciones de las enseñanzas obtenidas y las evaluaciones conexas que se refieren a las actividades de consolidación de la paz durante la misión:

a) Para lograr el objetivo fundamental de facilitar la reintegración satisfactoria de todos los repatriados voluntarios, en enero de 1992 se firmó un memorando de entendimiento con el PNUD, con posterioridad a lo cual el PNUD y la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas establecieron el Programa de Reasentamiento y de Reinserción en Camboya. Se creó una Dependencia Común de Gestión Técnica en Phnom Penh con el fin de examinar y aprobar proyectos de efecto inmediato que tenían por objeto dar a las comunidades con grandes concentraciones de repatriados voluntarios el impulso inicial hacia un nivel de desarrollo más sostenido. El ACNUR financió y supervisó la ejecución de unos 80 proyectos de efecto inmediato por un total de 9,5 millones de dólares. Unas 60 organizaciones no gubernamentales internacionales y locales, así como otros organismos de las Naciones Unidas (el PNUD, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)) y organizaciones intergubernamentales, ejecutaron este programa (informe de la APRONUC sobre las enseñanzas obtenidas);

b) Sobre la base de la experiencia adquirida con el programa conjunto del ACNUR y el PNUD sobre proyectos de efecto inmediato en Camboya, el ACNUR y otros organismos de asistencia han indicado que las actividades de rehabilitación de ese tipo son un elemento de consolidación esencial en las primeras etapas de la aplicación de un acuerdo de paz amplio, especialmente en los países afectados por una guerra prolongada (informe y recomendaciones del Instituto de Estudios Políticos y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Conferencia Internacional sobre la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya: rendición de cuentas y análisis de resultados, marzo de 1995);

c) Los organismos de las Naciones Unidas "hicieron hincapié en un plan de educación a largo plazo" en el proceso de desmovilización, en tanto que "el personal de mantenimiento de la paz tuvo que centrar la atención en la realización sin tropiezos de la desmovilización". Esa divergencia de opiniones entre los organismos de las Naciones Unidas y la ONUMOZ produjo "tensiones entre la cultura del desarrollo y la cultura del mantenimiento de la paz" (curso práctico de la ONUMOZ);

d) El fomento de la "consolidación indirecta de la paz" debería formar parte integrante de toda misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, es decir, el apoyo al restablecimiento de la vida de asociación. La resurrección de una red de asociaciones cívicas, profesionales, empresariales, atléticas y de otra índole es un componente importante del proceso de reconciliación en las sociedades divididas por la guerra. La sociedad civil es la piedra angular de un sistema político sostenible (evaluación de la misión en Somalia);

e) Cuando las operaciones de mantenimiento de la paz van acompañadas de actividades de consolidación de la paz, tienen más probabilidades de resultar aceptables para la población local. La falta de fondos para actividades de consolidación de la paz en Rwanda tuvo mucho que ver con el debilitamiento de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda (UNAMIR) (informe sobre la misión en Somalia);

f) Para que el Representante Especial del Secretario General pueda realizar una labor eficaz, se le debe proveer de fondos discrecionales propios para actividades de consolidación de la paz. En la misión de la ONUMOZ, por ejemplo, la autoridad del Representante Especial del Secretario General resultó fortalecida porque el Representante Especial controlaba un fondo fiduciario (informe sobre Somalia).

18. Para el próximo ciclo de programación, la Junta Ejecutiva del PNUD, mediante decisión 95/23, destinó el 5% de los recursos básicos para el desarrollo de los países en situaciones especiales. En el informe del Administrador sobre la elaboración del marco para el próximo ciclo (DP/1995/15), al describir este mecanismo se hace referencia a "la realización oportuna de actividades de consolidación de la paz después de los conflictos" (párr. 41) y se observa que (párr. 45): El PNUD se encuentra en buena situación para cooperar con otros departamentos, programas y organismos interesados del sistema de las Naciones Unidas en la formulación de programas y proyectos de rehabilitación, incluidos proyectos de reintegración de poblaciones desplazadas, desmovilización, remoción de minas, reconstrucción de infraestructura, y restablecimiento de la función de gobierno.

El PNUD se propone utilizar esos recursos en forma catalítica para movilizar recursos complementarios financieros y en especie, e iniciativas de preinversión en cooperación con el Banco Mundial y dentro de un marco estratégico que tenga en cuenta los intereses macroeconómicos.

#### Recomendación 6, Aspectos de consolidación de la paz de las misiones:

a) La consolidación de la paz debería formar parte integrante de la estrategia de las misiones. Una de las funciones del Representante Especial del Secretario General debería ser la de establecer una política general que guíe las actividades de consolidación de la paz. Habría que movilizar recursos especiales, además de los suministrados por los fondos, programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas, para actividades de programación y ejecución por los organismos operacionales del sistema;

b) Las misiones de mantenimiento de la paz de componentes múltiples deberían por regla general estar acompañadas de proyectos paralelos de

consolidación de la paz coordinados por el Coordinador Residente del PNUD bajo la dirección del Representante Especial del Secretario General;

c) Los responsables de una misión de mantenimiento de la paz de componentes múltiples deberían iniciar, al comienzo del proceso de planificación, una coordinación activa con el PNUD y las instituciones financieras internacionales. Los equipos de reconocimiento y los que participan en la planificación inicial de la misión deberían estar integrados por personal familiarizado con esas instituciones;

d) El Coordinador Especial del Desarrollo Económico y Social, con el apoyo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Asuntos Humanitarios, el ACNUR y el PNUD, deberían establecer directrices de política para los coordinadores residentes sobre los aspectos de consolidación de la paz de las misiones, que abarcaran cuestiones tales como los proyectos de creación de capacidades relacionadas con las tareas incluidas en los mandatos, la reintegración de poblaciones desarraigadas (entre ellas los refugiados que regresan, las personas internamente desplazadas y los combatientes desmovilizados), la remoción de minas y los mecanismos para la movilización de los recursos que habrán de ser desplegados por los organismos operacionales.

Recomendación 7. Enseñanzas obtenidas en los aspectos de consolidación de la paz de las misiones:

a) En todas las evaluaciones de fin de misión y en los análisis de los resultados se deberían examinar las actividades de consolidación de la paz realizadas durante la misión, y los arreglos institucionales para dichas actividades;

b) La Dependencia de Análisis de Resultados del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica del PNUD y la Dependencia de Análisis de Resultados del Departamento de Asuntos Humanitarios deberían colaborar en todas las evaluaciones de misiones de mantenimiento de la paz de componentes múltiples en que participen el PNUD y el Departamento de Asuntos Humanitarios.

B. Fase de terminación prolongada

19. La terminación no ha resultado ser un proceso sencillo ni siquiera respecto de las misiones que han dado buen resultado; las tareas comprendidas en los mandatos eran variadas y no se completaron en forma simultánea. Las prórrogas y los agregados ad hoc al mandato han sido práctica común en las misiones recientemente terminadas, como parte del esfuerzo por establecer las condiciones necesarias para un éxito duradero.

20. El mandato de la ONUMOZ fue prorrogado varias veces. El Consejo de Seguridad, en su resolución 797 (1992) de 16 de diciembre de 1992, decidió establecer la ONUMOZ por un período que terminaría el 31 de octubre de 1993, con el fin de cumplir de cumplir los objetivos descritos en el informe del

Secretario General (S/24635 y Corr.1). En su resolución 916 (1994) de 5 de mayo de 1994, el Consejo decidió renovar el mandato de la ONUMOZ por un último período hasta el 15 de noviembre de 1994, pero mediante su resolución 957 (1994) de 15 de noviembre de 1994, volvió a prorrogar el mandato de la operación hasta la fecha de entrada en funciones del nuevo Gobierno de Mozambique, y a más tardar hasta el 15 de diciembre de 1994, y autorizó a un número reducido de personal logístico civil, especialistas militares y un pequeño destacamento de infantería, a completar la parte restante de sus operaciones antes de su retirada o a más tardar el 31 de enero de 1995. En un curso práctico internacional sobre la ONUMOZ se llegó a la conclusión de que, a pesar de ese prolongado proceso de terminación y del éxito general de la misión, había sido un error no establecer actividades que se llevarían a cabo con posterioridad a la ONUMOZ con objeto de que los beneficios obtenidos de la inversión de las Naciones Unidas no corrieran peligro más adelante.

21. En El Salvador, las Naciones Unidas continuaron cumpliendo funciones de verificación después de las elecciones. La cesación del conflicto armado y la formación y despliegue de una nueva Policía Civil Nacional se llevaron a cabo a un ritmo más lento que el previsto en el proceso de paz, y lo mismo ocurrió con la eliminación gradual de la Policía Nacional. Los programas para la reintegración de los excombatientes del FMLN y las fuerzas armadas salvadoreñas siguieron tropezando con dificultades<sup>f</sup>. En una declaración conjunta emitida el 4 de octubre de 1994, el Gobierno y el FMLN reafirmaron su adhesión a los Acuerdos de Paz y con ese fin decidieron establecer un mecanismo conjunto con la participación de la ONUSAL (S/1994/1144, anexo). El Secretario General, refiriéndose a esa invitación, recomendó que se prorrogara el mandato de la ONUSAL hasta abril de 1995 (S/1994/1212). En su resolución 961 (1994), de 23 de noviembre de 1994, el Consejo prorrogó la fecha de terminación del mandato de la ONUSAL por un último período de cinco meses a partir del 1° de diciembre de 1994.

22. Los siguientes ejemplos ilustrativos, sacados de las evaluaciones de fin de misión, los análisis de resultados y las evaluaciones conexas, se refieren a la fase de transición:

a) En la APRONUC, la mayoría de los funcionarios electorales se fue una vez que el Consejo de Seguridad hubo confirmado que las elecciones habían sido libres y limpias. Sin embargo, el Director del componente electoral y sus colaboradores inmediatos se quedaron durante un período corto para prestar asesoramiento a la Asamblea Constituyente, según fuese necesario, sobre cuestiones constitucionales y otras cuestiones afines;

b) La cooperación entre las instituciones de Bretton Woods y la APRONUC fue una de las características notables de la misión, cuya importancia no se puede sobreestimar. Aunque ninguna institución logró restablecer relaciones normales con Camboya antes de las elecciones, sus actividades durante este período les permitieron entrar en funcionamiento con mucha rapidez después de las elecciones, lo que fue de gran ayuda para la transición entre la APRONUC y el período posterior a la APRONUC;

c) El retiro previsto de la ONUSAL demostró la importancia de la labor de las instituciones permanentes del país, tales como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y las organizaciones no gubernamentales de

derechos humanos para la protección y promoción de los mismos. Era de esperar que la Procuraduría estuviese en condiciones de asumir plenamente la tarea de verificación activa al momento en que la ONUSAL finalizase sus actividades (A/49/281-S/1994/886, anexo, párr. 132);

d) En Mozambique, "el proceso de verificación de armamentos y municiones no fue llevado a término por la ONUMOZ, como resultado de lo cual 'gran cantidad de material letal aún permanece oculto, lo que por razones obvias no contribuye a promover el imperio de la ley ni la reconciliación'. Esto quedó demostrado por el aumento de la delincuencia en Mozambique ... Debería crearse un mecanismo que vinculara el avance de la desmovilización de los soldados con un control estricto del material bélico letal". (Curso práctico internacional sobre la terminación satisfactoria de la ONUMOZ, marzo de 1995).

23. En el suplemento de Un Programa de Paz, el Secretario General dijo que

"por consiguiente, es necesario determinar cuidadosamente el calendario y las modalidades de la partida de la operación de mantenimiento de la paz, así como la transferencia de sus funciones de consolidación de la paz a otros, en consulta lo más estrecha posible con el Gobierno interesado. Deben primar los deseos del Gobierno, pero las Naciones Unidas, tras haber hecho esfuerzos considerables para ayudar a poner fin al conflicto, tienen el legítimo derecho de expresar opiniones y ofrecer asesoramiento con respecto a las medidas que el Gobierno podría tomar para reducir el peligro de perder lo ya logrado. En el calendario y las modalidades también deben tenerse en cuenta cualesquiera funciones de verificación de las que sigan siendo responsables las Naciones Unidas."<sup>9</sup>

Conclusión: fase de terminación prolongada: Las prórrogas ad hoc de partes del mandato, o las adiciones a éste para la realización de las tareas concretas necesarias para establecer las condiciones que permitan un éxito perdurable, son de prever durante la fase de terminación de las misiones.

Recomendación 8, Enseñanzas obtenidas de la experiencia en los aspectos de terminación de las misiones: En todas las evaluaciones de fin de misión y los análisis de resultados se deberían examinar las actividades realizadas durante la fase de terminación de una misión con objeto de establecer las condiciones adecuadas para la transferencia de la responsabilidad a quienes hayan de sucederla. Se debería tratar de sacar conclusiones acerca de la naturaleza de las condiciones que harían posible que el éxito fuese perdurable y se redujera en consecuencia el peligro de perder lo que se ha logrado.

#### C. Disposiciones sobre sucesión

24. La continuidad de las actividades de asistencia de la comunidad internacional es necesaria; el conocimiento de las necesidades del país, acrecentado aún más durante las actividades de la misión, no se debe perder cuando la misión termina y se establecen disposiciones sobre la sucesión.



25. Entre las actividades realizadas por las Naciones Unidas en Camboya después del retiro de la APRONUC se contaban la rehabilitación, la remoción de minas y la reintegración de los refugiados y las personas desplazadas. Además, el artículo 17 de los Acuerdos de París estipulaba que, una vez terminado el período de transición, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debería seguir vigilando de cerca la situación en Camboya en materia de derechos humanos, inclusive, si fuese necesario, mediante el nombramiento de un Relator Especial, quien comunicaría anualmente sus conclusiones a la Comisión y a la Asamblea General (S/26360, párr. 27). La Comisión nombró un Relator Especial en su resolución 1993/6 (véase A/50/681). El Centro de Derechos Humanos estableció una presencia operacional en Camboya el 1° de octubre de 1993. Entre las actividades del Centro de Derechos Humanos en Camboya se cuentan la prestación de asistencia para la reforma legislativa, la creación y el fortalecimiento de las instituciones nacionales y la administración de justicia (véase A/50/681/Add.1).

26. En el informe presentado por el Secretario General al Consejo de Seguridad antes de que terminara el último mandato de la ONUSAL, el Secretario General informó al Consejo que "aún quedan por cumplir varios compromisos antes de que el proceso de paz de El Salvador pueda ser considerado un éxito. ... esos compromisos se refieren a aspectos de los acuerdos de paz ... que, mientras no se resuelvan, pondrán en tela de juicio el carácter irreversible del proceso de paz en general. A decir verdad, alguno de esos aspectos podrían llegar a ser explosivos y es necesario neutralizarlos cuanto antes". (S/1995/220, párr. 68). El Secretario General informó al Consejo que se proponía dejar en El Salvador un equipo menos numeroso para llevar a cabo las funciones restantes de verificación y buenos oficios de las Naciones Unidas (Ibíd., párr. 70). El 28 de abril de 1995, el Consejo, en su resolución 991 (1995), puso término oficialmente a la operación, pero al mismo tiempo acogió con agrado los arreglos propuestos por el Secretario General (S/1995/144) para el establecimiento de una Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL). El 1° de mayo de 1995, el Secretario General estableció el Fondo Fiduciario para la MINUSAL a fin de apoyar las actividades de la Misión (A/50/517, párr. 3). El programa de trabajo de la Misión abarca seis esferas (seguridad pública, transferencia de tierras, asentamientos humanos, programas de reinserción, Fondo de Protección para Lisiados y Discapacitados y reformas legislativas) (Ibíd., párr. 4).

27. En la evaluación de fin de misión de la ONUMOZ se formularon propuestas sobre actividades que se realizarían después de que la Misión estuviese terminada. Las propuestas sobre actividades electorales y de educación cívica formuladas en la evaluación de la ONUMOZ eran las siguientes:

a) Actividades inmediatas (plazo: 2 a 3 meses) cuyo objeto sería preservar los bienes materiales y no materiales adquiridos a lo largo de todo el proceso electoral y velar por que comenzaran de inmediato los preparativos para crear las condiciones necesarias para la celebración de elecciones locales en 1996:

- i) Conclusión del inventario y recolección de todos los bienes materiales adquiridos para el proceso electoral y decisión definitiva acerca del destino que se les daría, a fin de velar por su conservación inmediata y su disponibilidad para las elecciones locales;

ii) Conclusión de la reunión, organización y sistematización del patrimonio de información obtenido durante el proceso de inscripción de tal modo que pudiera volver a utilizarse en un futuro próximo;

iii) Coordinación ininterrumpida con la comunidad de donantes y movilización de ésta para obtener apoyo financiero y técnico para el nuevo proceso electoral;

b) Otras propuestas se referían a actividades a mediano plazo, tales como la continuación de las actividades de educación cívica.

Recomendación 9. Propuestas de proyectos para los mecanismos de sucesión:

La intensificación de la planificación conjunta con la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas debería ser garantía de que el sistema de las Naciones Unidas mantendría debidamente las actividades de asistencia iniciadas durante la misión, dentro del marco de las actividades operacionales para el desarrollo. Debería ser práctica corriente incluir en las evaluaciones de fin de misión, respecto de cada componente, propuestas encaminadas a mejorar el marco estratégico para la adopción de medidas en los planos nacional e internacional, formulado en estrecha colaboración con la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Este marco estratégico, incluidas las propuestas sobre programas apropiados que serían ejecutados en el contexto de los mecanismos de sucesión, sería debidamente revisado con la participación de las autoridades nacionales y de las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 10. Aprovechamiento de la experiencia en materia de transferencia de la responsabilidad a los mecanismos de sucesión:

Como cuestión de rutina, la Dependencia de Análisis de Resultados del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en colaboración con las instituciones pertinentes, debería examinar, dentro del año siguiente a la terminación de una misión, la experiencia en materia de transferencia de responsabilidad a los mecanismos de sucesión.

Recomendación 11. Política interinstitucional sobre los mecanismos de sucesión:

a) Sobre la base de la información de que se dispone actualmente, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el Coordinador Especial para el Desarrollo Económico y Social, con el apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios, el ACNUR y el PNUD, deberían: i) analizar las funciones que las operaciones de mantenimiento de la paz de componentes múltiples realizan reiteradamente, ii) determinar cuáles organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían hacerse cargo de aquellas funciones comprendidas en el mandato que siguen siendo necesarias después de que ha terminado la operación de mantenimiento de la paz; y iii) establecer directrices de política acerca de la forma en que se debería planificar y ejecutar la transición;

b) Estas propuestas preliminares se deberían presentar al mecanismo adecuado del CAC para que las examine y las apruebe como política a nivel de todo el sistema sobre los mecanismos de sucesión.

D. Planificación de la fase de terminación

28. La planificación de la fase de terminación es "generalmente más detallada que la planificación de la fase de despliegue" (Grupo de trabajo sobre Logística de las Naciones Unidas - recomendaciones y productos, Naciones Unidas, División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno/DOMP). La responsabilidad del retiro gradual del personal, tanto militar como civil, se comparte entre el Representante Especial del Secretario General, que es el Jefe de la Misión, y el Servicio de Apoyo y Administración de Personal, División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno/DOMP. La modalidad de retiro gradual figura en un informe del Secretario General al Consejo de Seguridad en que se exponen a grandes rasgos los planes sobre retiro, en que se tienen en cuenta los aspectos de seguridad y logística. Existen procedimientos de operación uniformes para la repatriación del personal militar y el personal civil nacional, y para la reintegración de los funcionarios de las Naciones Unidas a sus departamentos u organismos respectivos. En los informes de fin de misión y las evaluaciones conexas se habla relativamente poco de la planificación de la fase de terminación. En el prólogo del informe amplio sobre los resultados de la ONUSOM, se dice que el retiro de Somalia fue llevado a cabo de manera ejemplar y se puede considerar una obra maestra de organización. Sin embargo, no parece haber un informe de evaluación detallado sobre el particular.

Recomendación 12. Aprovechamiento de la experiencia en materia de planificación de la terminación: En todas las evaluaciones de fin de misión y los análisis de resultados se deberían incluir análisis de la experiencia en materia de planificación de la fase de terminación.

Recomendación 13. Responsabilidad de la fase de terminación: Las responsabilidades asignadas a los encargados de los componentes de una misión de mantenimiento de la paz deberían comprender la transferencia de responsabilidad a los mecanismos de sucesión, la aportación de contribuciones a las evaluaciones de fin de misión y los análisis de resultados, y la formulación de propuestas sobre ajustes a las políticas y procedimientos basadas en la experiencia adquirida.

E. Liquidación de las misiones

29. La responsabilidad principal de la liquidación de las misiones corresponde a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno. Ello incluye impartir directrices sobre liquidación a las misiones en vías de terminación; asegurarse de que la misión cumpla esas directrices; proporcionar aclaraciones y orientación sobre los procedimientos que se han de seguir; revisar las cuentas de las actividades sobre el terreno conjuntamente con la División de Contaduría General; y finalmente, preparar y presentar al Contralor los informes relativos a los resultados financieros definitivos y al destino que se dará a los bienes.

30. La División de Auditoría y Consultoría de Gestión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha realizado una auditoría de la liquidación de varias misiones de mantenimiento de la paz de gran envergadura, entre ellas la APRONUC, la ONUSOM II y últimamente las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas. Las auditorías se centraron en esferas de alto riesgo como la liquidación de las

cuentas, el control de los bienes y las existencias, la planificación y la logística para el retiro del personal y el equipo, y los problemas de transporte. De conformidad con los procedimientos corrientes, las entidades orgánicas interesadas tuvieron la oportunidad de formular observaciones sobre las conclusiones de la auditoría. En general, se mostraron conformes con las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y convinieron en adoptar las medidas correctivas necesarias.

31. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna proporcionará servicios continuados de auditoría para la liquidación de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas, la reestructuración de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina, y la aplicación de la nueva Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES). Asimismo, la Oficina vigilará de cerca los planes y preparativos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para la liquidación inminente de la UNAMIR y la UNMIH e intensificará sus auditorías sobre el terreno de esas misiones a medida que avanza la liquidación.

32. Las evaluaciones de fin de misión y los análisis de los resultados de la APRONUC y la ONUMOSZ contenían conclusiones muy similares a las de las auditorías e investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. En el informe de fin de misión de la ONUMOSZ se señalaron varios problemas vinculados a la seguridad de los bienes de la operación, y se formularon algunas recomendaciones que se han recogido en las que figuran a continuación.

33. Las directrices para la planificación de las liquidaciones de las misiones sobre el terreno están disponibles en versión preliminar y en ellas se han incorporado las enseñanzas obtenidas de la liquidación de la ONUSOM y la ONUMOSZ. Entre los comentarios sobre proyectos de directrices anteriores, de fecha 25 de octubre de 1994, figuraban los siguientes:

a) Los procesos de liquidación de misiones como el GANUPT, el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG), la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas en la República Islámica del Irán, y más recientemente la APRONUC y la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA), revelaron una y otra vez que el número y el volumen de las tareas residuales vinculadas al cierre de una misión y el plazo necesario para llevar a cabo su ejecución en debida forma generalmente se subestiman significativamente. A fin de mantener en el mínimo necesario el período de liquidación y el tamaño del equipo encargado de la liquidación, y reducir en esa forma los costos, es fundamental que se adopte un sistema más metódico y coordinado al planificar el cierre de una misión sobre el terreno;

b) El centro responsable respectivo debería agrupar las tareas típicas vinculadas con la liquidación de una misión sobre el terreno. Dentro de cada grupo las tareas se deberían enumerar ya sea en orden de importancia o en orden sucesivo. Las actividades que formen parte de la trayectoria crítica se deberían señalar claramente como tales.

Recomendación 14. Liquidación de misiones:

- a) En las evaluaciones de fin de misión y de los resultados obtenidos y en los informes de auditoría y de investigación se debería proponer, cuando sus conclusiones indiquen problemas de carácter general, modificaciones adecuadas a las directrices provisionales sobre la liquidación de misiones;
- b) En el proceso de planificación de la misión sobre el terreno se debería introducir un análisis de la trayectoria crítica llevado a cabo para el proceso de liquidación e incorporado en las directrices. Se deberían proporcionar a cada misión los programas de informática necesarios para la aplicación de ese análisis, e impartir la capacitación apropiada;
- c) Cuando sea necesario se deberán hacer arreglos para que los gobiernos que aportan contingentes proporcionen cierta cantidad de personal militar para que preste asistencia en la protección de los bienes de la misión. El mandato del componente de policía civil asignado a una misión debería incluir la investigación de incidentes en que se vean envueltos funcionarios de las Naciones Unidas y de robos de bienes de las Naciones Unidas.

F. Disposición de los bienes

34. De conformidad con la política actual sobre disposición de los bienes, cuando se liquida una misión, se deberá disponer del equipo y otros bienes en la forma indicada a continuación:

a) El equipo en buenas condiciones que se ajuste a la normalización establecida o que se considere compatible con el equipo existente será redistribuido a otras operaciones de las Naciones Unidas o se dejará en reserva en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi para su utilización futura como equipo básico;

b) El equipo servible que no se necesite en otras misiones de mantenimiento de la paz y que pueda ser de utilidad a otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales en la zona de operaciones y que no sea posible mantener en reserva, podrá ser vendido a un organismo u organización interesados de conformidad con los procedimientos aplicables de las Naciones Unidas;

c) Todo equipo o bien que ya no se necesite o del que no se pueda disponer en la forma descrita en los apartados a) y b), o que se encuentre en malas condiciones, será objeto de enajenación comercial dentro del país, de conformidad con la reglamentación uniforme de las Naciones Unidas y la reglamentación nacional;

d) Todos los bienes de las misiones que queden sobrantes después de los procedimientos de enajenación realizados en las condiciones indicadas en los apartados a) a c), o los bienes que ya hayan sido instalados en el país y que, si fuesen desmantelados, retrasarían el proceso de rehabilitación del país, podrán constituir bienes residuales que se aportarán al Gobierno debidamente reconocido del país respectivo. Esto se refiere especialmente a las instalaciones de los campos de aviación y el equipo conexo, a los puentes, a los

pozos y las instalaciones conexas de abastecimiento de agua, a los edificios permanentes y al equipo de remoción de minas.

35. Lo expuesto en el apartado d) del párrafo 34 parece ser compatible con los esfuerzos de consolidación de la paz que son tan importantes para el éxito perdurable de una misión. Sin embargo, hay dos consideraciones que indican que esta política es demasiado restringida:

a) Las auditorías han determinado que parte del equipo almacenado en Brindisi no estaba en condiciones suficientemente buenas para justificar los gastos de transporte y almacenamiento;

b) Los nuevos gobiernos de Estados devastados, como Rwanda, necesitan desesperadamente el equipo de las misiones, como los vehículos y las computadoras, con frecuencia simplemente para mantener las funciones de policía civil y otras funciones llevadas a cabo por la misión.

Estas consideraciones indican que podría ser aconsejable una mayor flexibilidad que la que parece permitir la política anteriormente mencionada, a fin de que el Representante Especial del Secretario General y los oficiales de alta categoría encargados de la liquidación de la misión puedan invocar lo dispuesto en el párrafo 34 d). Se debe tratar de evitar un concepto de la eficiencia tan estricto que debilite las condiciones necesarias para la perdurabilidad del éxito de una misión.

Recomendación 15. Política sobre disposición de los bienes durante la liquidación de la misión:

a) La política vigente sobre la disposición de los bienes durante la liquidación de una misión después de la transferencia pacífica del poder al gobierno debidamente constituido debería ser revisada a fines de 1996 para tener en cuenta la experiencia reciente sobre los costos y beneficios del envío de equipo a través de Brindisi, y las constantes necesidades de consolidación de la paz de la nueva situación creada por la misión;

b) Con posterioridad a esa revisión, se deberían formular directrices detalladas para la realización de un análisis de la relación costo-beneficio de la transferencia de los bienes, según lo recomendado por la Junta de Auditores en su auditoría sobre la liquidación de la ONUMOZ.

IV. ALGUNAS DIFICULTADES DE LA TERMINACIÓN DE  
MISIONES PROBLEMÁTICAS

36. La UNAVEM II, la UNMIH y la UNOSOM II fueron suspendidas o terminadas antes de que se cumplieran sus objetivos. En el caso de Angola, las operaciones fueron suspendidas tras el fracaso del proceso electoral y la violencia que se desató a continuación. Sin embargo, el Consejo de Seguridad renovó el mandato de una misión de buenos oficios de las Naciones Unidas y volvió a autorizar a la misión de mantenimiento de la paz como UNAVEM III tras la conclusión satisfactoria de un nuevo acuerdo concertado con la mediación de la misión de buenos oficios de las Naciones Unidas. En Haití, un equipo de avanzada desplegado en septiembre y octubre de 1993 fue retirado cuando se impidió el despliegue de la gran mayoría de los observadores de la UNMIH. En respuesta, el

Consejo de Seguridad, en su resolución 940 (1994) de 31 de julio de 1994, autorizó a los Estados Miembros a formar una fuerza multinacional para restablecer el gobierno legítimo por todos los medios que fuese necesario. La fuerza multinacional fue desplegada en septiembre de 1994. Tras el restablecimiento del Gobierno legítimo de Haití, se puso en marcha nuevamente una UNMIH ampliada. La Operación de las Naciones Unidas en Somalia experimentó prolongadas dificultades y finalmente se le puso término en marzo de 1995, dos años después de su iniciación. El Secretario General estableció una pequeña oficina en Nairobi para que vigilara los acontecimientos en Somalia. El PNUD también sigue manteniendo en Nairobi la oficina de su Coordinador Residente para Somalia y una oficina de desarrollo de las Naciones Unidas establecida en 1994 para coordinar la planificación de la asistencia de rehabilitación a Somalia durante la operación y una vez que se haya establecido un Gobierno.

37. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene previsto completar los informes de fin misión de la UNMIH, así como de la UNAMIR y la UNPROFOR y una evaluación de mediados de misión de la UNAVEM III en 1996. Para sacar conclusiones generales sobre la terminación de misiones problemáticas es preciso esperar la terminación de esos informes. En los casos en que la imposición de la paz se lleva a cabo a través de fuerzas de tareas internacionales que escapan al mando y el control de las Naciones Unidas, la omisión del análisis de esa experiencia limitaría el valor de los estudios sobre los resultados obtenidos.

38. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha organizado, en cooperación con organizaciones externas, tres seminarios de evaluación de las enseñanzas obtenidas de la operación de las Naciones Unidas en Somalia. A continuación se dan ejemplos de algunas de las conclusiones y enseñanzas relativas a la ONUSOM:

a) Durante la planificación inicial no se debe presuponer nada. En el caso de la ONUSOM I, se supuso que el personal de mantenimiento de la paz era la herramienta adecuada para llevar a cabo la tarea. Nadie se preguntó si la participación de personal militar en un programa de asistencia humanitaria podría ser contraproducente para la estrategia humanitaria a largo plazo (Informe amplio sobre las enseñanzas obtenidas de la ONUSOM);

b) En los Estados que se han desmoronado, generalmente existen "grupos de conflicto", que tienen un interés creado en mantener la inestabilidad, la tensión comunitaria y una economía de saqueo. Un medio incremental de abordar este dilema podría apuntar a transformar los intereses de esos elementos, para lo que se necesitan recursos suficientes para financiar actividades de desmovilización, capacitación y generación de ingresos para los ex milicianos (Informe amplio sobre las enseñanzas obtenidas de la ONUSOM);

c) Hay amplio consenso en que fue un error que en Somalia coexistiera una operación establecida en el marco del Capítulo VII (Fuerza de Tareas Unificada) con una operación establecida en el marco del Capítulo VI (ONUSOM I). Esta conclusión se aplicó satisfactoriamente en Haití, donde una fuerza multinacional con facultades derivadas del Capítulo VII fue eliminada gradualmente antes de que se desplegara una operación sujeta al Capítulo VI, la UNMIH (Informe amplio sobre las enseñanzas obtenidas de la ONUSOM).

Recomendación 16, Actividades de mantenimiento de la paz y otras actividades sobre el terreno en países en constante lucha civil: Sobre la base de un documento en que se tuvieron en cuenta los informes de fin de misión de la ONUSOM, la UNAVEM III, la UNMIH, la UNAMIR y la UNPROFOR, y de otras evaluaciones pertinentes de la experiencia sobre el terreno, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en colaboración con el Departamento de Asuntos Humanitarios, el PNUD y el Banco Mundial, deberían convocar una reunión de un grupo de expertos en 1997 con el fin de redactar directrices para las operaciones sobre el terreno en los países que experimentan una constante lucha civil.

Notas

a) Documentos Oficiales de la Asamblea General, Cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/49/16, primera parte, párr. 34)

b) Íbid., Quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/50/1, párr. 598)

c) Íbid., Suplemento No. 16 (A/50/16, párr. 256).

d) The United Nations and Cambodia, 1991-1995, The United Nations Blue Book Series, vol. II (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.95.I.9), párr. 135.

e) The United Nations and Mozambique, 1995, The United Nations Blue Book Series, vol. V (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.95.I.20) párrs. 237 a 241.

f) Las Naciones Unidas y El Salvador, 1990-1995. Serie de Libros Azules de las Naciones Unidas, vol. IV (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.95.I.12), párr. 169.

g) A/50/60, párr. 52.

-----