



Asamblea General

Distr. general
18 de diciembre de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 33 del programa

Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Dar carácter vinculante a las normas que figuran en el boletín del Secretario General para los miembros de los contingentes y uniformar las normas de conducta de modo que sean aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz

Nota del Secretario General

De conformidad con la resolución 59/300, de la Asamblea General en la que la Asamblea hizo suyas las propuestas, recomendaciones y conclusiones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que figuran en el informe sobre la continuación de su período de sesiones de 2005 (A/59/19/Rev.1, Segunda parte, Capítulo II, apartados b) y c) del párrafo 40), el Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto el informe del Grupo de Expertos Jurídicos en el que presta asesoramiento sobre la forma en que las normas que figuran en el boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) podrían ser vinculantes para los miembros de los contingentes en el período previo a la conclusión, por el país que aporta los contingentes, de un memorando de entendimiento u otro tipo de acuerdo o medida que incorpore esas normas de forma jurídicamente efectiva en virtud de sus leyes nacionales y en el que estudia y propone maneras de uniformar las normas de conducta aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz, prestando especial atención a las normas de conducta relativas a la explotación y el abuso sexuales. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió además (A/59/19/Rev.1, Segunda parte, Capítulo II, párrafo 40 a)), que el Grupo de Expertos Jurídicos formulara recomendaciones sobre la forma de asegurar que el personal de las Naciones Unidas y los expertos en misión nunca estuvieran eximidos efectivamente de afrontar las consecuencias de los actos delictivos que cometieran en su lugar de servicio, ni fueran injustamente penalizados por ellos, de conformidad con el respeto de las garantías legales. A ese efecto, se constituyó un primer grupo de expertos, el que presentó un informe al Secretario General en marzo de 2006 (A/60/980).



Informe del Grupo de Expertos Jurídicos sobre la forma de dar carácter vinculante a las normas que figuran en el boletín del Secretario General para los miembros de los contingentes y de uniformar las normas de conducta a fin de que sean aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz

Resumen

Tras el examen del informe titulado “Una estrategia completa para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”, preparado por Su Alteza Real el Príncipe Zeid Ra’ad Zeid Al-Hussein, Representante Permanente de Jordania ante las Naciones Unidas (A/59/710), el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz recomendó que se nombrara a un grupo de expertos jurídicos para que estudiara el problema de hacer responsables a los expertos en misión y a otros civiles por los delitos que cometan en el curso de la misiones de mantenimiento de la paz. El informe de ese primer grupo (A/60/980) está siendo estudiado actualmente por las Naciones Unidas.

El Comité Especial pidió también que se nombrara a un grupo de expertos jurídicos para que examinara otras dos cuestiones, a saber, la aplicación del boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) a los miembros de los contingentes militares antes de la firma de un memorando de entendimiento u otro documento similar, y la cuestión de uniformar las normas de conducta para todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

El segundo grupo examinó los procesos que las Naciones Unidas llevan a cabo para generar una fuerza para una operación de mantenimiento de la paz. A partir de ese examen, señaló que había varios modos de imponer a un país que aporta contingentes la obligación del derecho internacional de asegurar que las normas del boletín del Secretario General fuesen vinculantes para los miembros de los contingentes en el período previo a la conclusión de un memorando de entendimiento u otro documento similar. Se formulan varias recomendaciones a ese respecto.

El grupo examinó también la autoridad del jefe de misión y del Comandante de la Fuerza para emitir directrices, y la función de los países que aportan contingentes en lo que respecta a tomar medidas para velar por que el boletín del Secretario General sea vinculante para los miembros de éstos. También se formulan recomendaciones en relación con esa cuestión.

El concepto de uniformar las normas de conducta para todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz planteó varios problemas al Grupo. Aunque éste concluyó que valía la pena velar por que las mismas normas de conducta se aplicaran a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz en relación con cuestiones que eran de importancia para las Naciones Unidas, como la explotación y el abuso sexuales, uniformar las normas de conducta respecto de todas las cuestiones presentaba considerables dificultades prácticas. El Grupo no formula recomendaciones a ese respecto, sino que propone dos opciones para contar con guías de bolsillo de fácil acceso en las que figuren las normas básicas de conducta que se aplican a todas las categorías.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	4
II. Primer objetivo del Grupo de Expertos Jurídicos	5–38	4
Observaciones sobre el mandato	5–8	5
Discusión	9–10	6
Establecimiento de una fuerza y medidas adoptadas por las Naciones Unidas	11–18	6
Medidas administrativas adoptadas por el jefe de misión	19–22	8
Resoluciones del Consejo de Seguridad	23–25	9
Directivas emitidas por el jefe de misión o el Comandante de la Fuerza	26–31	10
Medidas adoptadas por los países que aportan contingentes, los comandantes de los contingentes y otros componentes del orden jerárquico	32–38	12
III. Segundo objetivo del Grupo de expertos jurídicos	39–60	13
Observaciones sobre el mandato	39–40	14
Discusión	41–45	14
Uniformización de las normas de conducta	46–47	15
Uniformización de determinados documentos	48–52	16
Primera opción – decidir que “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” se aplique a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz	53–55	17
Segunda opción – un nuevo documento	56–59	17
Conclusión	60	18
Anexos		
I. Mandato del Grupo de expertos jurídicos		19
II. Normas de conducta del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas		21
III. Somos el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas		25
IV. Código de conducta personal para el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas		27

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 59/300 de la Asamblea General de 22 de junio de 2005, en la que la Asamblea hizo suyas las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz¹, el Secretario General estableció un Grupo de Expertos Jurídicos para que:

a) Proporcionara asesoramiento sobre la cuestión de si las normas que figuran en el boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) podrían o no ser vinculantes y, en caso afirmativo, el modo en que serían vinculantes para los miembros de los contingentes en el período previo a la conclusión por el país que aporta los contingentes de un memorando de entendimiento u otro tipo de acuerdo o medida en que esas normas estén incorporadas de forma jurídicamente efectiva en virtud de sus leyes nacionales; y

b) Estudiara y propusiera maneras de uniformar las normas de conducta aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz, prestando especial atención a la cuestión de la explotación y el abuso sexuales.

2. El Grupo² llevó a cabo esta tarea, de conformidad con sus objetivos (véase el anexo I), entre el 12 de septiembre y el 12 de octubre de 2006.

3. El Grupo celebró consultas con varios funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Asuntos Jurídicos, y agradece el tiempo que esos funcionarios se tomaron para proporcionarle información en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz. El Grupo se reunió también con los miembros del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y les agradece su colaboración.

4. El Grupo agradece la asistencia profesional y el apoyo proporcionados por la oficial administrativa del Grupo.

II. Primer objetivo del Grupo de Expertos Jurídicos

Prestar asesoramiento a la Asamblea General sobre la cuestión de si las normas que figuran en el boletín del Secretario General (ST/SGB/2003/13) podrían o no ser vinculantes y, en caso afirmativo, el modo en que serían vinculantes para los miembros de los contingentes en el período previo a la conclusión por el país que aporta los contingentes de un memorando de entendimiento, otro tipo de acuerdo u otra disposición en que esas normas estén incorporadas de forma jurídicamente efectiva en virtud de sus leyes nacionales.

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/59/19/Rev.1)*, Segunda parte, cap. II, párr. 40, apartados b) y c).

² Secretaria: Diana Boernstein (Estados Unidos de América); miembros: Oluyemi Osinbajo (Nigeria), Suesan Sellick (Australia), Lionel Yee (Singapur).

Observaciones sobre el mandato

5. El mandato del Grupo de Expertos Jurídicos requiere asesoramiento sobre las formas en que el boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) (en adelante, el boletín de 2003) podría ser vinculante para los “miembros de los contingentes nacionales asignados al componente militar de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. El Grupo entiende que esa expresión se refiere al personal tanto militar como civil de un contingente nacional proporcionado a las Naciones Unidas por el Gobierno de un país que aporta contingentes a los fines de una operación de mantenimiento de la paz, y en el presente informe se utilizan las expresiones genéricas “miembros de los contingentes” o “miembros de los contingentes nacionales”. El Grupo observa que ello no incluye a las unidades de policía constituidas, pues éstas no están asignadas al componente militar de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz³. El Grupo observa también que la aplicación de las normas establecidas en el Boletín de 2003 se ha hecho extensiva a otras categorías de personal de mantenimiento de la paz (véase el párrafo 40).

6. El Grupo tiene conocimiento de que se están llevando a cabo negociaciones para incorporar las disposiciones pertinentes del boletín de 2003 en el memorando de entendimiento que gobierna la participación de un país que aporta contingentes en una operación de mantenimiento de la paz. Su mandato le exige considerar la posibilidad de aplicar las normas que figuran en el boletín de 2003 antes de que se firme un memorando de entendimiento en el que se incorporen dichas normas.

7. El Grupo entiende que la expresión “vinculantes para los miembros de los contingentes” le exige considerar:

a) Las formas en que un país que aporta contingentes:

i) Puede tener una obligación de derecho internacional de aplicar las normas enunciadas en el boletín de 2003 a los miembros de sus contingentes;

ii) Puede tomar medidas con arreglo al derecho interno, a través de su sistema de justicia militar o penal, en contra de los miembros de los contingentes si éstos no cumplen esas normas; y

b) Toda otra circunstancia en la cual se pueden tomar medidas contra un miembro de un contingente si éste no cumple dichas normas.

8. Por último, el Grupo señala que, si bien los miembros militares de los contingentes nacionales están sujetos a la jurisdicción exclusiva de sus Estados con respecto a los delitos que cometan en el curso de una operación de mantenimiento

³ El Grupo tiene conocimiento de que los Estados Miembros proporcionan unidades de policía constituidas en los mismos términos y condiciones financieros que los contingentes nacionales. Sin embargo, a diferencia de los miembros de los contingentes nacionales, los miembros de las unidades de policía constituidas tienen carácter de expertos en misión y no están comprendidos en la jurisdicción exclusiva del Estado que los envía. Por consiguiente, el boletín de 2003 se aplica a los miembros de las unidades de policía constituida de acuerdo a los términos de su participación; véase el párrafo 42 del presente informe.

de la paz⁴, la operación de mantenimiento de la paz sigue siendo responsabilidad de las Naciones Unidas y, lo que es más importante, las Naciones Unidas son responsables de la buena conducta de todo el personal, incluidos los miembros militares de los contingentes nacionales⁵.

Discusión

9. Al ocuparse del primer objetivo, el Grupo consideró los procesos que supone el despliegue de personal desde un país que aporta contingentes y señaló varias formas en que podría imponerse a ese país una obligación de derecho internacional de tomar medidas a fin de que las denuncias de explotación y abuso sexuales por parte de miembros de su contingente nacional se puedan investigar debidamente y, si se prueban, se castiguen. El Grupo examinó también la función de los jefes de misión, los Comandantes de las Fuerzas, las resoluciones del Consejo de Seguridad y los propios países que aportan contingentes.

10. El Grupo observa que, aunque un país que aporta contingentes tenga una obligación de derecho internacional, es posible que las Naciones Unidas no puedan obligarlo a tomar las medidas necesarias con arreglo a su derecho interno para asegurar que los miembros de su contingente nacional estén obligados por el boletín de 2003. Corresponde a cada país que aporta contingentes actuar de conformidad con su sistema jurídico nacional para velar por que la conducta prohibida por ese boletín sea punible de conformidad con sus leyes⁶. Por supuesto que la mayor sanción es que las Naciones Unidas se abstengan de pedir a los países que no han prohibido tal conducta, que aporten contingentes. Pero tal vez ello no sea una solución práctica ni realista.

Establecimiento de una fuerza y medidas adoptadas por las Naciones Unidas

11. El Grupo entiende que antes del despliegue de un contingente nacional, hay un contacto considerable entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el país que aporta contingentes. Por ejemplo, al comienzo de la etapa de preparación, el concepto de la operación y su estructura orgánica, así como la información relacionada con el personal, se exponen en forma de directrices para los países que aportan contingentes, las que se proporcionan a los países que posiblemente los aporten⁷.

12. Tras la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad por la que se autoriza la operación de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas envían una invitación oficial al país que podría aportar contingentes, en forma de una nota

⁴ Véase el párrafo 40 del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de 9 de octubre de 1990 (A/45/594, anexo). El alcance de las inmunidades y prerrogativas de los miembros civiles de un componente militar está fuera del ámbito del presente informe.

⁵ Véanse las directrices uniformes para el Representante Especial del Secretario General, examinadas en el párrafo 19.

⁶ Ya sea a través del sistema de justicia militar o de justicia penal.

⁷ Esas directrices serán incorporadas eventualmente como anexo G en el memorando de entendimiento que gobierna la participación del país que aporta contingentes en la operación de mantenimiento de la paz.

verbal. Luego se celebran negociaciones sobre el memorando de entendimiento con el país que aporta contingentes, y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz puede realizar una visita previa al despliegue para dar charlas informativas e inspeccionar el equipo y las unidades que se desplegarán. Si se realiza una visita previa al despliegue, el Departamento presenta un informe al país que aporta contingentes sobre los resultados de la visita. A pesar de las constantes comunicaciones y negociaciones, ocurre con frecuencia que el país que aporta contingentes no firme el memorando de entendimiento con anterioridad al despliegue, el que posiblemente no se firme sino hasta dentro de varios meses.

13. En cualquiera etapa de este proceso, las Naciones Unidas pueden pedir al país que aporta contingentes que se comprometa a tomar medidas en contra de cualquier miembro de su contingente nacional que contravenga las normas establecidas en el boletín de 2003.

14. Ello podría hacerse señalando específicamente en la nota verbal que:

a) El despliegue se hace en la inteligencia de que el país que aporta contingentes adoptará tales medidas; o

b) Las disposiciones administrativas generales⁸ para el despliegue figuran en las Directrices para los países que aportan contingentes. Las Directrices deberían, a su vez, exigir que los países que aportan contingentes prohíban la explotación y el abuso sexuales según lo establecido en el boletín de 2003⁹.

15. En uno y otro caso, si el país que aporta contingentes, sin ninguna condición, despliega un contingente militar en respuesta a la nota verbal, el despliegue se efectuará sobre la base de dicho entendimiento o dichas disposiciones. En esas circunstancias, el país que aporta contingentes quedará obligado en virtud del derecho internacional a aplicar las normas establecidas en el boletín de 2003 a los miembros de sus contingentes.

16. El Grupo consideró también la posibilidad de utilizar una nota verbal única para todos los Estados en la que se dijera que los futuros despliegues se harían en la inteligencia de que el país que aporta contingentes velaría por que los miembros de su contingente nacional cumpliera las normas de conducta establecidas en el boletín de 2003. La ventaja de esto es que sólo habría que hacerlo una sola vez; sin embargo, la viabilidad práctica y política de este sistema es dudosa. Su carácter indefinido significa que es posible que, después de cierto tiempo, los países que aportan contingentes puedan pasar por alto la existencia y la aplicación ininterrumpida de sus términos.

17. La visita previa al despliegue puede utilizarse también para verificar si el país que aporta contingentes tiene la intención de asegurarse de que sus miembros observen las normas de conducta establecidas en el boletín de 2003, y en qué forma lo hará. Aunque ello tal vez no signifique que el país que aporta contingentes adquiera obligaciones vinculantes en virtud del derecho internacional, se señala a la

⁸ La expresión “disposiciones administrativas generales” se utiliza para referirse a la función de las Directrices en el modelo de memorando de entendimiento (A/51/967 y Corr.1 y 2, anexo A (Personal), párr. 10).

⁹ Aunque hay algunos debates acerca de la condición de las directrices en el informe Zeid, (A/59/710, párrs. 20 y A.31), en relación con esta propuesta, la obligación jurídica se crea en virtud de la nota verbal y no en virtud de las Directrices propiamente dichas.

atención del país que aporta contingentes la importancia de cumplir con la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas.

18. El Grupo recomienda que:

a) **El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz considere la inclusión en la nota verbal de una de las declaraciones siguientes:**

i) **Que la contribución de un contingente nacional se hace en la inteligencia de que el país que aporta el contingente tomará medidas para asegurar que sus miembros observen las normas contenidas en el boletín de 2003 y que tomará medidas en virtud de su legislación nacional para velar por que las denuncias de explotación y abuso sexuales que se presenten contra su personal se investiguen debidamente y, si se prueban, se castiguen; o**

ii) **Que las disposiciones administrativas generales aplicables a la contribución son las establecidas en las Directrices para la operación de mantenimiento de la paz, las que deberían exigir al país que aporta contingentes que prohíba la explotación y el abuso sexuales; y**

b) **Que la visita previa al despliegue (en los casos en que se produzca) se utilice para verificar si el país que aporta contingentes tiene intenciones de asegurar que sus miembros observen las normas de conducta enunciadas en el boletín de 2003 y en qué forma, y que los resultados de la verificación queden registrados en el informe sobre la visita que se ha de presentar al país que aporta contingentes.**

Medidas administrativas adoptadas por el jefe de misión

19. De conformidad con las directrices uniformes emitidas por el Secretario General Adjunto para operaciones de mantenimiento de la paz para el jefe de misión/Representante Especial del Secretario General¹⁰, el jefe de misión ejerce autoridad operacional¹¹ sobre el terreno en nombre del Secretario General. Todo el personal asignado a la misión se encuentra bajo la autoridad y dirección del Representante Especial, y responde ante él o ella por su conducta y por el cumplimiento de sus obligaciones. En particular, el jefe de misión debe velar por que todos los miembros de la misión, entre otras cosas:

a) Se comporten en todo momento (tanto cuando están en servicio como cuando no lo están) en una forma acorde con su condición de miembros de la misión y que lleven a cabo sus funciones y regulen su conducta teniendo en cuenta únicamente los intereses de las Naciones Unidas;

b) Se abstengan de cualquier acción incompatible con la naturaleza internacional de sus obligaciones; y

¹⁰ A falta de Representante Especial, el Comandante de la Fuerza o el Oficial Militar Jefe o el Jefe de Estado Mayor cumple la función de jefe de misión.

¹¹ “La autoridad operacional” supone autoridad plena para emitir directrices operacionales dentro de los límites de 1) un mandato específico del Consejo de Seguridad; 2) un plazo convenido; y 3) una zona geográfica específica.

c) Respeten las leyes, los reglamentos y las costumbres del país anfitrión, así como las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y reciban formación suficiente en ese ámbito. A este respecto, es imperativo que demuestren respeto por la población local, en particular los grupos vulnerables¹².

20. Sobre la base de esta autoridad, las Naciones Unidas, por intermedio del jefe de misión, puede adoptar y ha adoptado medidas administrativas¹³ contra los miembros de los contingentes de las misiones de mantenimiento de la paz que han cometido actos de explotación y abuso sexuales. Según la información proporcionada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre el 1° de enero de 2004 y el 23 de agosto de 2006, ha habido 144 repatriaciones o rotaciones de personas por motivos disciplinarios, entre ellas, siete comandantes.

21. El Grupo tiene conocimiento de un caso de desacuerdo entre las Naciones Unidas y el país que aporta contingentes sobre si los hechos corroboraban la conducta denunciada en un caso particular. Sin embargo, no sabe de ninguna controversia acerca de la autoridad de las Naciones Unidas para exigir la repatriación en el caso de que la infracción quede establecida.

22. La facultad de las Naciones Unidas de repatriar a un miembro de un contingente nacional que contravenga las normas contenidas en el boletín de 2003 indica que dichas normas son efectivamente vinculantes para esas personas, con independencia de si se ha firmado o no un memorando de entendimiento, porque hay consecuencias para los miembros del contingente que no las cumplan.

Resoluciones del Consejo de Seguridad

23. El Grupo observa que en varias resoluciones recientes del Consejo de Seguridad por las que se autoriza o proroga una operación de mantenimiento de la paz se ha hecho referencia expresa a la política de tolerancia cero del Secretario General con respecto a la explotación y el abuso sexuales. En esas resoluciones se ha pedido al Secretario General que “adopte todas las medidas necesarias” para impedir la explotación y el abuso sexuales, y se ha instado a los países que aportan contingentes a que adopten, entre otras cosas, medidas disciplinarias contra el personal que ha incurrido en se tipo de conducta¹⁴.

24. Sin embargo, en esas resoluciones sólo se utilizan términos que exhortan a los países que aportan contingentes a adoptar medidas disciplinarias. Para crear una obligación jurídicamente vinculante para un país que aporta contingentes, sería

¹² Véase el párrafo 30 de las Directrices uniformes emitidas para los jefes de misión. El Representante Especial podrá hacerlo mediante directivas o instrucciones.

¹³ A diferencia de la medidas disciplinarias o penales adoptadas por el país que aporta contingentes. En los casos de explotación y abuso sexuales, la medida administrativa consiste generalmente en la repatriación. Si se trata de una infracción menor, como la contravención de las normas de conducta relativas a la conducción de vehículos, la medida administrativa podría consistir en la pérdida de la licencia o de las prerrogativas asociadas con el uso de vehículos de las Naciones Unidas.

¹⁴ Véase, por ejemplo, la resolución 1626 (2005) del Consejo de Seguridad por la que se prorrogó la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), párrafo 12; y la resolución 1704 (2006), por la que se estableció la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT), párrafo 13.

necesario invocar las facultades de adopción de decisiones de que dispone el Consejo de Seguridad en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Es, sin embargo, dudoso que una medida así pueda considerarse necesaria para restablecer o mantener la paz o la seguridad internacionales de manera que justifique invocar las facultades del Consejo en virtud del Capítulo VII.

25. Con todo, el Grupo recomienda que se mantenga, como mínimo, la práctica reciente de incluir, en las resoluciones del Consejo de Seguridad por las que se autorizan o prorrogan los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, un llamamiento al Secretario General para que adopte todas las medidas necesarias para hacer efectivo el boletín de 2003, por las razones enunciadas en el párrafo 29.

Directivas emitidas por el jefe de misión o el Comandante de la Fuerza

26. De conformidad con las funciones de mando y control de las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz¹⁵, el Comandante de la Fuerza ejerce control operacional sobre todo el personal militar de la misión. El control operacional de las Naciones Unidas otorga al Comandante de la Fuerza la autoridad, entre otras cosas, de dirigir las fuerzas asignadas al cumplimiento de misiones o tareas específicas. En términos generales, el Comandante de la Fuerza tiene la facultad de emitir directivas en relación con cuestiones que inciden en el éxito de la misión¹⁶.

27. El Grupo tiene conocimiento de que las directivas que gobiernan la conducta del personal de mantenimiento de la paz, incluidos los miembros de los contingentes, son emitidas normalmente por el jefe de misión o el Comandante de la Fuerza. Ejemplos de esas directivas son las que establecen listas de locales y zonas prohibidas para el personal de mantenimiento de la paz¹⁷, imponen toques de queda y exigen a los miembros de los contingentes que lleven uniforme militar cuando no están de servicio¹⁸. El Representante Especial emitió un código de conducta específico sobre la explotación y el abuso sexuales vinculante para todo el personal de mantenimiento de la paz en Liberia¹⁹. En muchas de esas directivas se dan

¹⁵ Véanse las Directrices para la Elaboración de Directivas de Mando para el Comandante de la Fuerza y el Jefe de los Observadores Militares de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, emitidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en octubre de 2001.

¹⁶ El Grupo es de opinión que la explotación y el abuso sexuales pueden repercutir en la misión. Empañan y perjudican la labor del personal de mantenimiento de la paz y puede sostenerse que están comprendidas en el control operacional del Comandante de la Fuerza. Esta cuestión se examina también en el informe Zaid (A/59/710, párr. 10).

¹⁷ Esto se ha hecho en la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), la Misión de las Naciones Unidas en Eritrea y Etiopía (MINUEE), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (UNMIK), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) y la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP).

¹⁸ Véase, por ejemplo, la directiva 31/05 del Comandante de la Fuerza de la MONUC, de fecha 22 de julio de 2005, que reglamenta todas esas cuestiones.

¹⁹ Circular de información No. 2006/076 de la Misión de la UNMIL, de fecha 25 de abril de 2006. También se emitieron códigos de conducta que tratan la cuestión de la explotación y el abuso sexuales en la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNIOSIL), la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), la Misión de las Naciones Unidas para

instrucciones a los comandantes de los contingentes de que las den a conocer y que velen por su cumplimiento por parte de los miembros de su contingente o unidad. Esto último es indicativo del hecho de que el Representante Especial y el Comandante de la Fuerza no tienen autoridad para adoptar medidas disciplinarias con objeto de hacer cumplir las directivas. Ello sigue siendo derecho exclusivo del país que aporta los contingentes²⁰.

28. El Grupo no tiene conocimiento de que se hayan planteado objeciones a la autoridad del jefe de misión o el Comandante de la Fuerza para emitir ese tipo de directivas. El Grupo entiende que los comandantes de los contingentes han emitido, a su vez, esas directivas como órdenes a los miembros de los contingentes. En esas circunstancias, cabe sostener que la práctica de las Naciones Unidas y de los Estados sobre el terreno apoya la existencia de la autoridad del jefe de misión o el Comandante de la Fuerza para emitir directivas vinculantes con arreglo al derecho internacional para los contingentes militares con el fin de regular la conducta de sus miembros, incluida la conducta relativa a la explotación y el abuso sexuales.

29. La autoridad del jefe de misión o el Comandante de la Fuerza para hacerlo puede aumentar si la resolución pertinente del Consejo de Seguridad encomienda al Secretario General que adopte todas las medidas necesarias para dar efecto al boletín de 2003. En ese caso el cumplimiento de las normas de conducta establecidas en el boletín podría considerarse cuestión operacional, pues define la forma en que el Consejo se proponía que la misión cumpliera su mandato.

30. El Grupo observa que el modelo de directivas de mando de las Naciones Unidas para los Comandantes de las Fuerzas incluye el requisito de que el Comandante de la Fuerza se asegure de que las fuerzas militares cumplen lo dispuesto en el boletín del Secretario General de 6 de agosto de 1999 titulado "Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas" (ST/SGB/1999/13). Este es un precedente útil para demostrar la forma en que es posible incluir una cuestión de importancia para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el ámbito de la autoridad del Comandante de la Fuerza.

31. Para reforzar la importancia de la política de tolerancia cero aplicada por las Naciones Unidas respecto de la explotación y el abuso sexuales, el Grupo recomienda que:

a) En la directiva para el Comandante de la Fuerza se incluya una referencia específica a la necesidad de asegurar el cumplimiento de las normas que figuran en el boletín de 2003 (ST/SGB/2003/13), y

b) Los jefes de misión o los Comandantes de las Fuerzas emitan directivas en las que prohíban la conducta descrita en ese boletín y exijan a los comandantes de los contingentes que den a conocer esas directivas y velen por su cumplimiento.

el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) y la MONUC. Es probable que existan códigos similares para todas las operaciones de mantenimiento de la paz.

²⁰ "La Organización no impone medidas disciplinarias ni otorga ascensos a los miembros de los contingentes militares, funciones que quedan a cargo de sus autoridades nacionales", véase el informe del Secretario General sobre mando y control de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas A/49/681, párr. 6.

Medidas adoptadas por los países que aportan contingentes, los comandantes de los contingentes y otros componentes del orden jerárquico

32. El Grupo observa que la Asamblea General, en su resolución 59/300, hizo suya la recomendación del Comité Especial de Operaciones del Mantenimiento de la Paz²¹ de que las normas de conducta y comportamiento establecidas en el boletín de 2003 se aplicaran a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz. El Comité Especial hizo nuevamente hincapié en esta posición en su período de sesiones celebrado en 2006 (véase A/60/19, párr. 65). A juicio del Grupo, todos los países que aportan contingentes están en condiciones de hacer efectiva esta recomendación tomando medidas para prohibir la conducta descrita en el boletín de 2003 y para investigar y castigar debidamente a los infractores. Pueden hacerlo a través de medidas legislativas oficiales, asegurándose de que si los actos prohibidos por el boletín constituyen delito de conformidad con su legislación nacional, esa legislación se aplique a los delitos cometidos en el extranjero por miembros de sus contingentes nacionales²².

33. Como se establece en el Informe Zeid (A/59/710, párr. 78), en el modelo de Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas se establece el requisito de que el Secretario General obtenga seguridades de los Gobiernos de los Estados participantes de que estarán dispuestos a ejercer jurisdicción con respecto a los delitos o faltas que puedan cometer los miembros de sus contingentes nacionales que prestan servicios en la operación de mantenimiento de la paz.

34. Sin embargo, no es esencial que se adopten medidas legislativas oficiales para que un país que aporta contingentes haga efectivo el boletín de 2003 en virtud del derecho interno. Aunque el Grupo no ha examinado la legislación militar de todos los países que aportan contingentes, es evidente que los comandantes tienen la facultad o la autoridad para emitir órdenes que son obligatorias para el personal que está bajo sus órdenes. Además, las órdenes pueden emitirse oralmente o por escrito. La obediencia de las órdenes, cualquiera que sea su forma, es parte integrante de la disciplina militar. El ejercicio de la facultad de emitir órdenes vinculantes y el requisito de que esas órdenes sean obedecidas están reforzados en el derecho interno de los países que aportan contingentes por su sistema de justicia militar o penal²³.

35. La emisión de órdenes es además un mecanismo para prohibir conducta que tal vez no se considere delictiva pero la que es necesario prohibir en algunos casos. Por consiguiente, podrían emitirse órdenes que prohibieran la conducta descrita en el boletín de 2003, aunque no toda conducta prohibida por el boletín fuera susceptible de sanciones en virtud de las leyes penales del país que aporta contingentes.

36. Dichas órdenes se pueden utilizar ya sea para aplicar el boletín de 2003 o para promulgar las directivas pertinentes del Comandante de la Fuerza. Lo más sencillo

²¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/59/19/Rev.1)*, segunda parte, cap. II, párr. 8.

²² En el informe del primer Grupo de Expertos Jurídicos (A/60/980) se examina el concepto de responsabilidad penal en relación con funcionarios y expertos en misión de las Naciones Unidas.

²³ La medida en que un sistema de justicia militar o disciplinaria tiene la capacidad de tomar medidas respecto de una conducta que equivale a una conducta delictiva depende de la naturaleza de las leyes constitucionales del país que aporta contingentes y de su sistema de justicia penal, y está fuera del ámbito del presente informe.

sería que el comandante de un contingente emitiera una orden de que todas las directivas del Comandante de la Fuerza habrían de obedecerse²⁴; como alternativa, las directivas se podrían reproducir como instrucciones u órdenes, o como procedimientos ordinarios de operación. Cualquiera que sea el procedimiento de que se trate, las normas tienen carácter obligatorio para los miembros del contingente nacional y la falta de cumplimiento de la orden (como lo demuestra el incumplimiento de las normas) se puede investigar y castigar de conformidad con el sistema de justicia militar o penal del país que aporta contingentes.

37. El uso de órdenes proporciona una forma de hacer que las normas de conducta enunciadas en el boletín de 2003 sean vinculantes para los miembros de los contingentes nacionales antes de que se firme un memorando de entendimiento. El Grupo entiende que ciertos países que aportan contingentes han adoptado efectivamente medidas en virtud de su sistema de justicia militar o penal contra personas que han cometido actos de explotación y abuso sexuales. Las medidas incluyen la separación del servicio militar, la aplicación de penas privativas de la libertad y la pérdida de jerarquía. Tales medidas han sido adoptadas aún cuando el boletín de 2003 todavía no ha sido incluido en el memorando de entendimiento.

38. El Grupo recomienda que:

a) **Los países que aportan contingentes consideren la posibilidad de adoptar medidas legislativas oficiales para asegurar que en los casos en que los actos prohibidos por el boletín de 2003 constituyan delito con arreglo a sus leyes nacionales, esas leyes se apliquen a los delitos cometidos en el extranjero por miembros de su contingente nacional;**

b) **El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz restablezca la práctica de recibir seguridades de los Estados participantes de que ejercerán jurisdicción penal de conformidad con el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas;**

c) **Los países que aportan contingentes se aseguren de que se han emitido órdenes en forma vinculante con arreglo a su sistema de justicia militar o penal ya sea prohibiendo la conducta descrita en el boletín de 2003 o haciendo efectivas las directivas del Comandante de la Fuerza que se relacionen con dicho boletín.**

III. Segundo objetivo del Grupo de expertos jurídicos

Estudiar y proponer a la Asamblea General maneras de uniformar las normas de conducta aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz, prestando especial atención a las normas de conducta relativas a la explotación y el abuso sexuales.

²⁴ El Grupo entiende que es muy poco probable que el comandante de un contingente no haga efectiva la directiva de un Comandante de la Fuerza en esta forma. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que el comandante del contingente haga cumplir su orden, ni de que haya mecanismos establecidos para asegurar el cumplimiento, ni de que el supuesto delincuente será castigado.

Observaciones sobre el mandato

39. El Grupo entiende que la expresión “normas de conducta” no se utiliza en sentido técnico. En el presente informe, “normas de conducta” se usa como término genérico para indicar todas las normas de conducta, cualquiera que sea su descripción y con independencia de su origen, ya se impongan en virtud de la Carta o de normas, reglamentos, directrices, contratos u otros mecanismos.

40. Asimismo, el Grupo entiende que cuando el Comité Especial pidió que se examinara este objetivo probablemente lo hizo porque consideraba conveniente que todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz estuvieran sujetas a las mismas normas de conducta, especialmente en lo que respecta a la explotación y el abuso sexuales. El Grupo observa que en el informe Zeid se consideró problemático que hubiera distintas reglas y distintos procedimientos disciplinarios para los diferentes componentes de una operación de mantenimiento de la paz por la diversidad de su situación en derecho (A/59/710, párr. 14). El boletín de 2003 sólo era directamente aplicable al personal de las Naciones Unidas y no se aplicaba por sí mismo a todos los componentes de las operaciones. Desde entonces, se han modificado los instrumentos jurídicos que rigen a los expertos en misión, los contratistas, los consultores y los Voluntarios de las Naciones Unidas para que el boletín de 2003 se aplique a esas categorías de personal²⁵.

Discusión

41. Para cumplir su cometido en relación con este objetivo el Grupo pasó revista a los instrumentos que establecen normas de conducta para el personal de mantenimiento de la paz y examinó el carácter general de esas normas (véase el anexo II).

42. Como se desprende del informe Zeid y del anexo II del presente informe, las normas de conducta de las distintas categorías de personal de mantenimiento de la paz figuran en instrumentos diversos. Las normas relativas a los funcionarios de las Naciones Unidas se recogen en la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto y el Reglamento del Personal, que incorporan lo dispuesto en los boletines, instrucciones y directrices; las de los expertos en misión figuran en las condiciones conforme a las cuales se les emplea; las de los consultores y contratistas constan en los términos de sus contratos; las de los Voluntarios de las Naciones Unidas se incluyen en sus condiciones de servicio y normas de conducta; y las de los miembros de los contingentes nacionales figuran en las leyes, normas y reglamentos aplicables, así como en las obligaciones contraídas por los países que aportan contingentes en virtud de los memorandos de entendimiento o documentos equivalentes.

43. El análisis de esos instrumentos pone de relieve que, por regla general, todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz se rigen por las mismas normas básicas de conducta. Por ejemplo, todo el personal debe abstenerse de realizar actividades que sean incompatibles con el desempeño de sus funciones en las Naciones Unidas o que puedan causar cualquier perjuicio a la Organización.

²⁵ En la primera parte del presente informe se examina cómo el boletín de 2003 puede aplicarse a los miembros de los contingentes nacionales antes de que se firme el memorando de entendimiento u otro documento y se indica que se están llevando a cabo negociaciones para modificar el modelo de memorando de entendimiento.

Como se observa en el informe Zeid, “las normas básicas de conducta e integridad que se exigen a las diversas categorías de personal de mantenimiento de la paz (enunciadas en el Estatuto y Reglamento del Personal y en las publicaciones tituladas ‘Código de conducta personal para los cascos azules’ y ‘Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas’) son similares porque dimanar de los principios enunciados en el párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta, que exige que los funcionarios tengan el más alto grado de integridad” (A/59/710, párr. 21).

44. Las diferencias, cuando las hay, se deben sobre todo a la existencia de normas específicas para las misiones y normas concretas para las diversas categorías de personal de mantenimiento de la paz que no pueden aplicarse fácilmente a otras categorías. Por ejemplo, puede que los toques de queda varíen de misión a misión e incluso en distintas zonas de la misma misión. El porte de uniforme y el deber de saludar a colegas y superiores sólo afectan a las categorías uniformadas de personal de mantenimiento de la paz.

45. El análisis también pone de relieve que las consecuencias del incumplimiento de esas normas de conducta son distintas según la categoría de personal de mantenimiento de la paz de que se trate:

a) En relación con los funcionarios de las Naciones Unidas, éstas adoptarán medidas disciplinarias y los infractores podrán ser objeto de acciones penales²⁶;

b) En lo que respecta a los expertos en misión, las Naciones Unidas adoptarán medidas administrativas, que generalmente consistirán en la repatriación, y los infractores podrán ser objeto de acciones penales;

c) En cuanto a los contratistas y consultores, se rescindirán sus contratos y podrán ser objeto de acciones penales; y

d) Por lo que se refiere a los miembros de contingentes nacionales, las Naciones Unidas podrán adoptar medidas administrativas, que generalmente consistirán en la repatriación, y los infractores podrán quedar sujetos a la acción de los sistemas de justicia militar o penal de su Estado de origen.

Uniformización de las normas de conducta

46. El Grupo considera que la idea de disponer de normas uniformes y vinculantes que se apliquen a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz en todas las circunstancias puede parecer atractiva para reforzar la imagen de imparcialidad y coherencia en toda la misión. Sin embargo, dado que las diversas categorías de personal de mantenimiento de la paz prestan sus servicios en las Naciones Unidas conforme a términos y condiciones distintas y desempeñan funciones diferentes, disponer de un único conjunto de normas que se apliquen a *todas* las conductas y las categorías de personal de mantenimiento de la paz no es ni práctico ni necesario²⁷.

²⁶ Para todas las categorías, el enjuiciamiento penal dependerá de que la conducta constituya una infracción penal en el Estado anfitrión o en otro Estado con competencia sobre el presunto infractor y del levantamiento de cualquier inmunidad que resulte aplicable.

²⁷ El Grupo observa que uniformar las normas de conducta no supondría uniformar las sanciones o los regímenes disciplinarios.

47. Pese a esta conclusión, puede haber algunos ámbitos específicos de importancia para las Naciones Unidas en los que estaría justificado un único conjunto de normas. Así, tal vez ese tratamiento sea pertinente en cuestiones que pueden perjudicar el funcionamiento de una misión de mantenimiento de la paz o menoscabar la credibilidad de las Naciones Unidas. La explotación y el abuso sexuales son un ejemplo de ese tipo de cuestiones. En tales casos, **el Grupo recomienda que se siga estudiando la posibilidad de aplicar las mismas normas de conducta a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz en relación con esas importantes cuestiones.** Si se estima necesario hacerlo, se dispone de mecanismos mediante los cuales pueden llevarse a cabo tales iniciativas (véase párr. 42 *supra*).

Uniformización de determinados documentos

48. Como se señala en el párrafo 43 *supra*, en esencia, todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz están sujetas a las mismas normas básicas de conducta.

49. Algunas de esas normas básicas figuran actualmente en dos guías de bolsillo de fácil manejo para el personal militar, a saber, “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” y “Código de conducta personal para los cascos azules” (en lo sucesivo, las “Diez normas”). Sin embargo, no hay ninguna guía de fácil consulta que resuma las normas aplicables a *todas* las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

50. El Grupo considera conveniente que exista una guía de ese tipo. En primer lugar, permitiría destacar la importancia de ciertas normas de conducta que debe cumplir todo el personal de mantenimiento de la paz. En segundo término, reforzaría la idea de que tanto el personal civil de mantenimiento de la paz como el no civil son parte de la misma empresa. En tercer lugar, sería un documento de fácil manejo que recogería las normas básicas aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz²⁸. Por último, si el documento se publicara como boletín del Secretario General, tendría una certidumbre normativa de la que carecen “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” y las Diez normas²⁹.

51. El documento debería ser de fácil acceso para todo el personal de mantenimiento de la paz, redactarse en un lenguaje claro e inequívoco y traducirse a todos los idiomas pertinentes.

52. A juicio del Grupo, existen dos posibilidades a la hora de redactar un documento que establezca las normas básicas de conducta para todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

²⁸ Las normas básicas en sí no son nuevas, aunque pueden darse diferencias mínimas en la formulación de cada una de ellas.

²⁹ La ventaja de un boletín del Secretario General es que podría aplicarse al personal de las Naciones Unidas no adscrito a la operación de mantenimiento de la paz pero que presta servicios en la zona de la misión.

Primera opción – decidir que “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” se aplique a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz

53. La forma más sencilla de elaborar la referida guía es introducir ciertos cambios de escasa entidad en “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” para que pueda aplicarse a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz. Con ello se lograrían los objetivos mencionados en el párrafo 50 *supra* introduciendo cambios mínimos en un documento ya existente.

54. En el anexo III del presente informe se incluye el borrador de un documento titulado “Somos el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”. Ese documento se basa en el documento existente, con las propuestas de modificación que se indican, y podría publicarse como guía de bolsillo para todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

55. El Grupo es consciente de que el documento “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” ha logrado un alto grado de aceptación sobre el terreno, es conocido por los países que aportan contingentes y forma la base de las actividades de capacitación que lleva a cabo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Aunque el Grupo ha modificado “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” para incorporar los principios que figuran en el boletín de 2003 y ha introducido algunos cambios menores en su redacción, considera que la introducción de modificaciones más sustantivas en el contenido de la guía depende de decisiones políticas.

Segunda opción – un nuevo documento

56. La segunda opción es elaborar una guía de nuevo cuño en la que se establezcan las normas básicas de conducta que actualmente se aplican a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz. Ese documento sustituiría a “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” y a las Diez normas. En el anexo IV figura un borrador orientativo de tal guía, que se basa en los instrumentos que actualmente se aplican al personal de mantenimiento de la paz y que son vinculantes para él (véase el anexo II).

57. Como ocurre con la primera opción, el documento que se propone en el anexo IV cumple los objetivos que se señalan en el párrafo 50 *supra* y ofrece al personal militar y no militar de mantenimiento de la paz una guía de bolsillo de fácil acceso. Dicho documento incorpora los principios del boletín de 2003 y subsana algunas de las ambigüedades existentes en la redacción de los actuales documentos.

58. Dado que la guía se basa en normas de conducta que se refieren a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz, no contiene normas aplicables sólo a determinadas categorías de dicho personal. Por ejemplo, se han excluido los requisitos relativos al comportamiento propio de los soldados, el trato de los detenidos y la observancia de la cortesía militar, que se aplican principalmente a los militares y figuran en las Diez normas. Asimismo, se ha excluido la prohibición expresamente prevista en el Estatuto del Personal de ejercer cualquier profesión u

ocupar cualquier puesto fuera de la Organización, que no figura en las condiciones estándar de contratación de los contratistas individuales (ST/AI/1999/7).

59. No obstante, si las normas de conducta que se han omitido de la guía son importantes para una categoría específica de personal, existen mecanismos para asegurar que esas normas se apliquen a la categoría de que se trate. Por ejemplo, si se considera que las Diez normas son suficientemente importantes para la conducta del personal militar, pueden mantenerse y hacerse constar expresamente en una guía de bolsillo destinada a dicho personal.

Conclusión

60. Pese a la dificultad práctica de uniformar normas de conducta que se apliquen en todas las circunstancias, es posible elaborar una guía en la que figuren las normas básicas de conducta aplicables a todo el personal de mantenimiento de la paz. Para ello se han indicado dos posibilidades. Cada una de ellas permite uniformar el tipo de conducta prescrito en el boletín de 2003. Sin embargo, la decisión sobre la opción que debe elegirse y los extremos que han de incluirse en tal documento son cuestiones de índole política que debe abordar el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en colaboración con los interesados pertinentes.

Anexo I

Mandato del Grupo de expertos jurídicos

Prestar asesoramiento sobre el modo de conseguir que las normas que figuran en el boletín del Secretario General sean vinculantes para los miembros de los contingentes y de uniformar las normas de conducta de manera que se apliquen a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

Constitución y composición

Con arreglo a lo dispuesto en la resolución 59/300 de la Asamblea General, de 22 de junio de 2005, se creará un grupo de expertos jurídicos a fin de:

a) Prestar asesoramiento a la Asamblea General sobre la cuestión de si las normas que figuran en el boletín del Secretario General (ST/SGB/2003/13) podrían o no ser vinculantes y, en caso afirmativo, el modo en que serían vinculantes para los miembros de los contingentes en el período previo a la conclusión por el país que aporta los contingentes de un memorando de entendimiento, otro tipo de acuerdo u otra disposición en que esas normas estén incorporadas de forma jurídicamente efectiva en virtud de su derecho nacional; y

b) Estudiar y proponer a la Asamblea General maneras de uniformar las normas de conducta aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz, prestando especial atención a la cuestión de la explotación y el abuso sexuales.

El Grupo de expertos estará integrado por tres expertos jurídicos y un secretario, que, en su conjunto, tendrán conocimientos sobre derecho internacional público, derecho militar, derecho de las fuerzas y cuerpos de policía, la normativa por la que se rigen las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la práctica en la materia, y las normas que se aplican al personal de las Naciones Unidas.

Mandato

Estudiar y prestar asesoramiento a la Asamblea General sobre la cuestión de si las normas que figuran en el boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) podrían o no ser vinculantes y, en caso afirmativo, el modo en que serían vinculantes para los miembros de los contingentes nacionales asignados al componente militar de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas antes de la conclusión de un memorando de entendimiento o de otro acuerdo entre las Naciones Unidas y el país que aporta los contingentes o antes de que dicho país adopte cualquier otro tipo de disposición que tenga como efecto la incorporación de forma jurídicamente efectiva de esas normas en su derecho nacional.

Estudiar y proponer a la Asamblea General maneras de uniformar las normas de conducta aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz, prestando especial atención a las normas de conducta relativas a la explotación y el abuso sexuales.

Informe

El Grupo de expertos presentará, a más tardar en enero de 2007, un informe sobre sus conclusiones y recomendaciones al Secretario General, que comunicará tales conclusiones y recomendaciones a la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones.

Secretaría

El Grupo de expertos contará con la asistencia de un secretario y del personal adicional que necesite.

El Grupo de expertos también tendrá a su disposición a representantes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas para asegurar que el Grupo tenga debidamente en cuenta la normativa y la práctica de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz. Asimismo, tendrá a su disposición a representantes del Servicio de Políticas de Recursos Humanos de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de las Naciones Unidas para esclarecer, en su caso, cualquier cuestión que pueda surgir en relación con el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

Sede y plazo para el cumplimiento de su mandato

El Grupo de expertos se reunirá en Nueva York y culminará su labor en un plazo de 10 semanas desde el inicio del proyecto.

Anexo II

Normas de conducta del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Funcionarios de las Naciones Unidas

1. Todos los funcionarios de las Naciones Unidas son nombrados por el Secretario General conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas, de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General. El párrafo 3 del mismo Artículo dispone que los funcionarios deben ser personas con “el más alto grado de integridad”. El Artículo 100 dispone que tanto el Secretario General como los funcionarios “se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización”.

2. En el Estatuto del Personal, la mayoría de cuyas normas contienen imperativos generales, “se enuncian las condiciones básicas de servicio y los derechos, deberes y obligaciones fundamentales de la Secretaría de las Naciones Unidas”. Al firmar su carta de nombramiento, los funcionarios de las Naciones Unidas se comprometen a respetar el Estatuto del Personal, aprobado por la Asamblea General, y el Reglamento del Personal, de carácter más detallado y que aprueba el Secretario General conforme a lo dispuesto en el Estatuto del Personal. El Reglamento del Personal se complementa con los boletines del Secretario General y con las instrucciones administrativas o directrices de personal que aprueban los funcionarios superiores en los que el Secretario General delega su autoridad. Se entiende que las referencias al Estatuto y el Reglamento del Personal que figuran en los contratos y otros documentos oficiales incluyen todos los boletines, instrucciones y directrices explicativos. Por consiguiente, las detalladas disposiciones del boletín de 2003 tienen el carácter de condiciones de empleo para los funcionarios de las Naciones Unidas y de los órganos y programas de las Naciones Unidas administrados separadamente, que desempeñan su labor en régimen de adscripción al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz cuando participan en misiones de mantenimiento de la paz.

3. En el artículo 1 del Estatuto del Personal se enumeran los derechos y obligaciones fundamentales de los funcionarios, entre los que destacan el deber de defender y respetar los principios establecidos en la Carta, en particular la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de las personas y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer, y la obligación de no discriminar a ninguna persona ni grupo de personas y no utilizar de forma indebida las atribuciones y la autoridad que se les hayan conferido. Los funcionarios deben comportarse en todo momento de una forma acorde con su condición de funcionarios públicos internacionales y no realizarán actividades que puedan redundar en desprestigio de esa condición.

4. Los funcionarios de las Naciones Unidas deben cumplir las directivas e instrucciones debidamente dictadas por el Secretario General y sus supervisores. Los funcionarios deben respetar las leyes locales y cumplir sus obligaciones jurídicas como particulares, incluida la obligación de cumplir las órdenes de los tribunales competentes. Se prohíbe toda forma de discriminación u hostigamiento, en particular el hostigamiento sexual o de género, así como de agresión física o

verbal en el lugar de trabajo o en relación con el trabajo. Las “Normas de conducta de la administración pública internacional”^a no tienen fuerza de ley, aunque han sido sistemáticamente citadas por distintos Secretarios Generales y por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas al evaluar la conducta de los funcionarios. Muchas de las disposiciones del artículo 1 del Estatuto del Personal se basan en las citadas normas de conducta, que también exigen que los funcionarios tengan en cuenta que su conducta y las actividades que realicen fuera del lugar de trabajo, aunque no estén relacionadas con sus funciones oficiales, pueden socavar la imagen y los intereses de la organización.

Expertos en misión, incluida la policía y los observadores militares de las Naciones Unidas

5. Al ser nombrados, la policía y los observadores militares de las Naciones Unidas firman un compromiso por el que aceptan cumplir con todos los procedimientos, directivas y otras disposiciones estándar de carácter operativo y administrativo de la misión. Entre esas disposiciones están las publicaciones “Código de conducta personal para los cascos azules” y “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”. El citado compromiso ha sido modificado para incluir las normas que figuran en el boletín de 2003 (A/60/19, párr. 65). Por lo demás, se distribuyen directrices para la policía y los observadores militares de las Naciones Unidas que contienen disposiciones detalladas en materia de conducta y contemplan, entre otras cosas, la prohibición de incurrir en abuso o explotación de la población local, en particular mujeres y niños, y el deber de tratar con respeto y cortesía a toda la población (A/59/710, párrs. A.18 a A.20).

6. La policía y los observadores militares de las Naciones Unidas no son funcionarios de las Naciones Unidas según se definen en la Carta y el Reglamento del Personal. El modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas (A/45/594, anexo), que sirve de base para las negociaciones entre las Naciones Unidas y el país anfitrión, otorga a esas personas la consideración de expertos en misión con arreglo a lo establecido en la Convención sobre Prerrogativas e Inmунidades de las Naciones Unidas^b. En su resolución 56/280, de 27 de marzo de 2002, la Asamblea General aprobó un Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión. Este documento, que fue promulgado por el Secretario General en junio de 2002 como boletín del Secretario General (ST/SGB/2002/9), establece normas de conducta que, en gran medida, reproducen los valores fundamentales mencionados en los párrafos 2 y 3 del presente anexo, especialmente las obligaciones de demostrar el más alto nivel de integridad, regular su conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de la Organización, comportarse invariablemente de forma acorde con su condición y respetar las leyes locales. Se prohíbe toda forma de discriminación u hostigamiento, en particular el hostigamiento sexual o basado en el género, así como de agresión física o verbal. El Estatuto forma parte del contrato de trabajo o de las condiciones de servicio de los

^a *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 30 (A/56/30), anexo II.*

^b Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. I, No. 4.

expertos en misión. Los expertos reciben un ejemplar del Estatuto que se adjunta a la documentación de las Naciones Unidas relativa a su misión y deben acusar recibo del Estatuto.

Contratistas y consultores

7. Los contratistas pueden ser empleados de conformidad con las condiciones estándar para la contratación que se especifican en la instrucción administrativa ST/AI/1999/7. La instrucción prohíbe a los contratistas llevar a cabo cualquier conducta que pueda desacreditar a las Naciones Unidas y les exige cumplir las obligaciones previstas en el contrato con el máximo respeto de los intereses de las Naciones Unidas.

8. Esta instrucción administrativa fue modificada en marzo de 2006 (ST/AI/1999/7/Amend.1) para incluir la obligación de que los contratistas se abstengan de realizar cualquiera de las conductas que se prohíben en el boletín de 2003. El contratista debe aceptar que cualquier incumplimiento de la prohibición de la explotación o el abuso sexuales se tendrá por infracción de una condición esencial del contrato y será motivo suficiente para su rescisión, y que las Naciones Unidas se reservan el derecho a remitir cualquier incumplimiento de esta norma a las autoridades nacionales competentes para que tomen las medidas jurídicas oportunas.

9. Los consultores poseen conocimientos especializados de los que no dispone la Secretaría. Los contratistas pueden desempeñar funciones similares a las que desempeña el personal pero por períodos breves. Los consultores tienen la consideración de contratistas individuales y no tienen el estatuto de funcionarios ni de expertos en misión a no ser que tengan que viajar en comisión de servicio para la Organización, en cuyo caso se les podrá reconocer el estatuto de expertos en misión. Conforme a la instrucción administrativa revisada, los consultores están sujetos a las mismas normas de conducta que los contratistas y, en su contrato con la Organización, se les exige que reconozcan que las condiciones contractuales generales de las Naciones Unidas son parte integrante de su contrato y que han leído y entendido el boletín de 2003 y aceptan cumplir lo que en él se dispone.

Voluntarios de las Naciones Unidas

10. Los Voluntarios de las Naciones Unidas no son funcionarios ni oficiales, y su estatuto en lo que respecta a la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas es objeto de acuerdos que se negocian con los países anfitriones. En algunos acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas suscritos recientemente se ha asimilado su estatuto al de los oficiales^c. Los Voluntarios ejercen sus funciones conforme a una normativa separada, las condiciones de servicio y normas de conducta de los Voluntarios de las Naciones Unidas, que han sido revisadas para incluir un párrafo por el que se prohíbe cualquier forma de discriminación u hostigamiento, en particular peticiones de favores sexuales u hostigamiento de género, y se prohíben la explotación y el abuso sexuales. Las

^c Véase, por ejemplo, el acuerdo entre Liberia y las Naciones Unidas relativo al estatuto de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, párr. 27, y el acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Haití relativo al estatuto de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, párr. 27.

condiciones de servicio contienen la obligación general de regular su conducta teniendo en cuenta el interés de las Naciones Unidas y la prohibición de realizar cualquier actividad que sea incompatible con el adecuado cumplimiento de sus funciones. Las condiciones de servicio de los Voluntarios se han revisado^d para garantizar que éstos respeten las prohibiciones específicas previstas en el boletín de 2003 como requisito previo a su entrada en funciones.

Miembros de los contingentes nacionales

11. Los miembros militares de los contingentes nacionales están sujetos a la competencia exclusiva de su Estado de origen en lo que respecta al ejercicio de la jurisdicción disciplinaria o penal por los delitos que se cometan en operaciones de mantenimiento de la paz. No obstante, tales miembros pueden estar sujetos a códigos de conducta prescritos por las Naciones Unidas (en ejercicio de su autoridad operacional o de sus facultades de control operacional) además de los contemplados en las normas y reglamentos del Estado de origen. Aunque el boletín de 2003 no se aplica directamente a los miembros de los contingentes, en la primera parte del presente informe se describe el modo en que las normas de dicho boletín pueden aplicarse a los contingentes nacionales en el período previo a la conclusión de un memorando de entendimiento y también se observa que existen negociaciones en curso para incorporar el boletín de 2003 en el modelo de memorando de entendimiento u otros documentos equivalentes.

^d Véase la versión revisada del apéndice XVII de las condiciones de servicio de los Voluntarios de las Naciones Unidas.

Anexo III

Somos el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas encarnan el anhelo de paz de todos los pueblos del mundo.

Por ello, la Carta de las Naciones Unidas impone a todo el personal la obligación de regirse por las más elevadas normas de integridad y de conducta.

Nos comprometemos a observar las directrices sobre el derecho internacional humanitario para las fuerzas que participan en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como las disposiciones pertinentes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que son la base fundamental de nuestro código de conducta.

En nuestro carácter de personal de mantenimiento de la paz, somos embajadores de las Naciones Unidas y nuestra presencia en el país tiene por objeto ayudarlo a recuperarse de la conmoción causada por un conflicto. En consecuencia, para cumplir ese cometido y para promover los ideales de las Naciones Unidas debemos estar dispuestos a aceptar las restricciones a que puedan verse sujetas nuestras vidas públicas y privadas.

Se nos otorgarán ciertas prerrogativas e inmunidades, en virtud de acuerdos negociados entre las Naciones Unidas y el país anfitrión, con la finalidad exclusiva de que podamos cumplir nuestras funciones de mantenimiento de la paz. Tanto la comunidad internacional como los habitantes del país esperan mucho de nosotros, por lo que seguirán de cerca nuestras acciones, nuestra conducta y nuestras declaraciones.

Siempre:

- Nos conduciremos de manera profesional y disciplinada;
- Nos empeñaremos por cumplir los objetivos de las Naciones Unidas;
- Procuraremos comprender el mandato y la misión y cumplir sus disposiciones;
- Respetaremos el medio ambiente del país anfitrión;
- Respetaremos las leyes, costumbres y usanzas del país y tendremos en cuenta y respetaremos la cultura, la religión, las tradiciones y las cuestiones de género en el país;
- Trataremos a los habitantes del país anfitrión con respeto, cortesía y consideración;
- Actuaremos con imparcialidad, integridad y tacto;
- Prestaremos apoyo y ayudaremos a los indefensos, enfermos y débiles;
- Obedeceremos a nuestros superiores y supervisores de las Naciones Unidas y respetaremos la jerarquía de mando;
- Respetaremos a los demás miembros del personal de mantenimiento de la paz que participan en la misión, sea cual fuere su categoría, rango, origen étnico o nacional, raza, sexo o credo;
- Apoyaremos y fomentaremos una conducta correcta entre nuestros compañeros del personal de mantenimiento de la paz;
- Denunciaremos todos los actos de explotación y abuso sexuales;
- Iremos vestidos correctamente y cuidaremos nuestra apariencia personal;

- Administraremos debidamente el dinero y los bienes que se nos asignen en nuestro carácter de miembros de la misión; y
- Cuidaremos todo el equipo de las Naciones Unidas que esté a nuestro cargo.

Nunca:

- Haremos recaer desprestigio ni sobre las Naciones Unidas, ni sobre nuestro país por actos personales reprochables, el incumplimiento de nuestros deberes o el abuso de nuestra condición de personal de mantenimiento de la paz;
- Adoptaremos ninguna medida que pueda poner en peligro el cumplimiento de la misión;
- Beberemos bebidas alcohólicas en exceso, consumiremos drogas ni nos dedicaremos a su tráfico;
- Efectuaremos comunicaciones no autorizadas a organismos externos, incluidas las declaraciones de prensa;
- Difundiremos ni utilizaremos indebidamente la información obtenida en el cumplimiento de nuestras funciones;
- Utilizaremos violencia innecesaria ni amenazaremos a nadie que se encuentre bajo nuestra custodia;
- Cometeremos actos que puedan entrañar daño o violencia física, sexual o psicológica para los habitantes del país, especialmente las mujeres y los niños;
- Cometeremos actos de explotación o abuso sexuales, mantendremos relaciones sexuales con niños menores de 18 años, ni ofreceremos dinero, empleo, bienes o servicios a cambio de relaciones sexuales;
- Estableceremos relaciones de carácter sexual que puedan afectar a nuestra imparcialidad o al bienestar de terceros;
- Actuaremos de manera prepotente o descortés;
- Dañaremos intencionalmente ni los bienes ni el equipo de propiedad de las Naciones Unidas ni los usaremos de manera impropia;
- Utilizaremos vehículos indebidamente o sin autorización;
- Coleccionaremos recuerdos sin autorización;
- Participaremos en actividades ilegales, corruptas o impropias; ni
- Utilizaremos nuestro cargo para obtener ventajas personales, hacer reclamaciones infundadas ni aceptar beneficios que no nos correspondan.

Estamos conscientes de que la inobservancia de estas directrices podrá significar que:

- Se pierda confianza en las Naciones Unidas;
- Se ponga en peligro el cumplimiento de la misión;
- Peligre nuestra condición de personal de mantenimiento de la paz y se vea amenazada nuestra seguridad; y
- Se adopten medidas administrativas, disciplinarias o penales.

Anexo IV

Código de conducta personal para el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

1. Compórtese en todo momento de forma que contribuya al prestigio y respeto de las Naciones Unidas y de los principios que representan, en particular la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de las personas y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer. No se dedique a ninguna actividad que sea incompatible con el desempeño de sus funciones. Cumpla su cometido con profesionalidad y disciplina.
2. Mantenga el más alto grado de integridad en su vida profesional y personal. La integridad incluye cualidades como la honradez, la rectitud, la veracidad, la imparcialidad y la incorruptibilidad.
3. Cumpla las leyes del país anfitrión; respete las tradiciones, las costumbres, la religión, la cultura y el medio ambiente del país; y cumpla sus obligaciones privadas, incluidas las órdenes de tribunales competentes.
4. No solicite, otorgue ni reciba ningún favor, obsequio o recompensa material de ninguna fuente externa, incluidos los habitantes del país anfitrión, en relación con el cumplimiento de sus obligaciones.
5. No recabe ni reciba instrucciones con respecto al cumplimiento de sus obligaciones de ninguna fuente externa a la misión.
6. Trate a sus colegas con cortesía y consideración, sea cual fuere su categoría, origen étnico o nacional, raza, sexo o credo. Trate a la población local con respeto. Proteja y apoye a las poblaciones vulnerables, especialmente a las mujeres y los niños.
7. Se prohíben, entre otros, los siguientes actos: los tratos crueles, humillantes o degradantes; la violación; la agresión sexual; el ofrecimiento de dinero, empleo, bienes o servicios a cambio de relaciones sexuales; la trata de personas; las relaciones sexuales con niños menores de 18 años; el robo; el contrabando; el fraude; cualquier práctica ilícita, corrupta o impropia; el consumo excesivo de alcohol; el abuso o el tráfico de drogas; y cualquier forma de discriminación u hostigamiento sexual.
8. Cuide debidamente los vehículos, bienes y equipo de las Naciones Unidas, y utilícelos solamente para fines oficiales. Administre debidamente todos los fondos y activos de las Naciones Unidas.
9. Ejercer la máxima discreción en relación con la información confidencial y los asuntos oficiales. Absténgase de comunicar a personas o entidades externas cualquier información que conozca por razón de su cargo oficial a menos que sea autorizado para ello.
10. Obedezca a sus supervisores de las Naciones Unidas y a sus oficiales superiores. Asegúrese de que quienes estén bajo su supervisión cumplan estas normas.