

EL PAPEL DE LAS MISIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL

Resumen: Posición de Oxfam con respecto al papel de las misiones de paz de las Naciones Unidas en la protección de la población civil

El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), mantener la seguridad internacional, incluye proteger a los civiles durante los conflictos armados. Tal como se explicitó en 2009, el Consejo de Seguridad observó que «el hecho de que la población civil sea un objetivo deliberado... puede suponer una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y [el CSNU] reitera... su buena disposición para tomar en cuenta dichas situaciones y, cuando resulte necesario, para adoptar las medidas apropiadas».¹

Los Estados tienen la responsabilidad primera de proteger a su población civil, aún cuando sean incapaces o no estén dispuestos a ello. Por este motivo, el CSNU ha desarrollado medios para aumentar la protección de la población civil (PPC), que incluyen las misiones de paz de las Naciones Unidas. Desde el año 1999, se han enviado varias misiones con el mandato específico de «proporcionar protección a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física».²

Las comunidades afectadas por conflictos en las que está presente alguna misión de paz esperan que se les proteja y, en consecuencia, solicitan una mayor protección. Esto exige un esfuerzo continuo por parte del CSNU, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), de los Países que Contribuyen con Tropas y Policías (PCT y PCP), y de las misiones individuales de las Naciones Unidas. Ha habido importantes desarrollos normativos y técnicos para explicar lo que significa la PPC y cómo deberían implementarse los mandatos de PPC. Sin embargo, todavía existen numerosos retos para poner en práctica estos mandatos y estas directrices para proteger de forma efectiva a la población en el terreno.

Las misiones de paz son una solución temporal, pero pueden ayudar a los estados a hacerse responsables de proteger a los civiles al apoyar la reforma del sector de la seguridad y el desarrollo del estado de derecho.

1 Antecedentes

Las misiones de paz de las Naciones Unidas³ han evolucionado desde las misiones de paz tradicionales (vigilar un acuerdo entre dos partes) hacia unas misiones «multi-dimensionales» cuyas tareas incluyen desde el apoyo a las elecciones hasta la protección de las poblaciones civiles.⁴ En 1999, el CSNU incluyó por primera vez la PPC como un mandato específico de las misiones de paz de las Naciones Unidas,⁵ y reconoció su importancia en una Resolución del Consejo dedicada a ese tema.⁶ Desde entonces, ha dado mandato a 10 operaciones PPC y, en



2010, expuso su determinación de «elevar de categoría la supervisión estratégica de las operaciones de paz, en vista del importante papel que las operaciones de paz desempeñan en la protección de los civiles».⁷

En 2009, el DOMP y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) encargó un estudio sobre la puesta en práctica de los mandatos PPC en las misiones de paz de las Naciones Unidas, que presentó ciertas recomendaciones específicas.⁸ El DOMP también ha desarrollado una serie de directrices, manuales, normas y otros recursos.⁹ El reto, como siempre, sigue siendo poder implementarlos.

Toda misión con un mandato de protección debe actuar para evitar y responder a las amenazas contra la población civil –con sus recursos policiales, militares y civiles– como un tema urgente y prioritario.¹⁰ Esto no significa únicamente emplear el uso de la fuerza. Más bien, presenta ramificaciones complementarias, algunas civiles, otras civiles-militares y otras que exigen la fuerza o su amenaza.

Protección de la población civil

Para Oxfam, el término «protección»¹¹ significa actuar para incrementar la seguridad de la población civil expuesta a amenazas generalizadas de violencia,¹² coacción¹³ o privaciones deliberadas.¹⁴ Para el personal de las misiones de paz de las Naciones Unidas, protección significa lo que el CSNU habitualmente indica en sus mandatos, es decir:

Al actuar en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, [el Consejo] decide que [la misión de las Naciones Unidas] está autorizada a realizar las acciones necesarias (o «cualquier acción necesaria»), en las zonas de despliegue de sus fuerzas y siempre dentro de sus capacidades... y sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno de [el país], de proteger a la población civil que se encuentre bajo una amenaza inminente de violencia física.

El personal de las misiones de paz está obligado a ajustarse al Derecho Internacional Humanitario (DIH)¹⁵ y, en su ámbito aplicable, a la Ley Internacional de Derechos Humanos y Refugiados.¹⁶ Estas leyes obligan a las partes en conflicto, de forma específica, a proteger a la población civil y a quienes no pueden combatir de toda una serie de amenazas.

El DOMP y el Departamento de Apoyo en el Terreno (DAT) de las Naciones Unidas han desarrollado un *Concepto Operativo para la Protección de la Población Civil en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*.¹⁷ Este propone un enfoque tridimensional:

- Proteger mediante procesos políticos: por ejemplo, mediante unas negociaciones de paz o desarrollando las instituciones de gobierno. Esto también puede incluir la gestión de conflictos y la reconciliación.
- Proteger contra la violencia física: por ejemplo, mediante patrullas y la vigilancia de los derechos humanos. Esto también puede incluir posiciones o cordones defensivos, como por ejemplo alrededor de una comunidad o de un campamento de refugiados.
- Establecer entornos propicios a la protección: por ejemplo, mediante la reforma del sector de la policía, la justicia y la defensa.

La protección de la población civil mediante las operaciones de paz también precisa de voluntad política y acciones coordinadas a todos los niveles –desde el CSNU hasta los Estados Miembros, desde la Secretaría de las Naciones Unidas hasta cada misión en el terreno, o hasta cada organización regional–. Todos ellos deberán actuar de manera concertada para aumentar la capacidad de las misiones de paz de proteger a la población civil.

2 La experiencia de Oxfam

Oxfam se ha implicado con las misiones de paz durante los conflictos de la República Democrática del Congo (RDC), Sudán, Sudán del Sur, Chad y Somalia. Mediante su trabajo con las comunidades, Oxfam ha conocido las amenazas que sufren, y comprendido que muchas personas esperan mayor protección del personal de las misiones de paz. Así, Oxfam ha intentado compartir estas experiencias con las misiones, el DOMP y el Consejo, así como las peticiones constantes de ofrecer una mayor protección y comunicación, de compartir la información, de escuchar los puntos de vista de la comunidad y de dar respuesta a sus necesidades.

Oxfam cree que las discusiones con las misiones de las Naciones Unidas resultan fructíferas, como por ejemplo fue el caso del desarrollo de una matriz de protección en la RDC, que identificaba las zonas prioritarias para el despliegue del personal de las misiones de paz. Pese a dichos contactos, Oxfam se esfuerza en no identificarse con las misiones de paz, en mantenerse siempre imparcial y en conseguir que cualquier parte en conflicto lo vea como tal – cuando el personal de las misiones de paz pueda ser considerado, en sí mismo, como una de las partes en conflicto–. Oxfam no viajará con el personal de las misiones de paz ni aceptará escoltas, salvo en circunstancias excepcionales.

3 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe dejar bien claro su liderazgo en la protección de los civiles, incluyendo el despliegue de las misiones de paz, tal como exponen sus Resoluciones 1265 y 1894. Debería esforzarse en:

- **Reconocer que los gobiernos y las partes en los conflictos armados poseen la responsabilidad primera de proteger a la población civil y deberán tomar cualquier medida viable para conseguirlo; apelar públicamente a que asuman dicha responsabilidad y condenar cualquier violación del DIH o de los derechos humanos;**
- Asegurarse de que las misiones de las Naciones Unidas a las que se les hayan encomendado la PPC tengan mandatos **claros, creíbles y alcanzables**.
- Hacer de las actividades con **un componente de protección una prioridad clara** para las misiones con mandato PPC, tal y como exige la Resolución 1894 del CSNU;¹⁸
- Desplegar misiones capaces de poner en práctica mandatos PPC, con un **personal militar, policial y civil adecuado**. En este caso resulta útil la Matriz PPC de Recursos y Capacidades;
- Asegurarse de que las misiones sirvan a los intereses de las mujeres, los hombres y los niños al ordenarles de forma explícita que **trabajen de forma directa y proactiva con las comunidades afectadas por los conflictos**, para que identifiquen y atajen las amenazas y para que se involucren en la **supervisión y la evaluación** de los resultados de la misión. El modo en que el personal de las misiones de paz se involucre con las comunidades puede mejorar su seguridad o ponerlas en riesgo. Se precisan directrices claras para este compromiso;
- **Apoyar a los actores nacionales (como por ejemplo el ejército y la policía) para que protejan mejor a la población civil, mediante la reforma del sector de la seguridad y el apoyo al estado de derecho**. Evidentemente, habría que condicionar dicho apoyo al DIH y a la Ley Internacional de Derechos Humanos y Refugiados, como una cuestión de procedimiento y práctica estándar, y asegurarse de que se vigilan los mecanismos que miden el progreso, **de acuerdo con la Política de Diligencia Debida de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**;
- Solicitar que todas las misiones de paz **recojan, produzcan agregados y analicen de forma sistemática con datos sobre temas de protección**, incluidos asesinatos,

desplazamientos, violaciones, reclutamientos forzados y saqueos, para garantizar valoraciones precisas y respuestas apropiadas;

- Asegurarse de que los **informes habituales de la Secretaría General de Naciones Unidas sobre las misiones incluyan secciones sobre la «protección de los civiles»**, y especifiquen hechos, datos y tendencias relacionados con las amenazas, incluidas informaciones detalladas sobre violencia sexual y de género (VSG), niños soldados, la respuesta de la misión, y las restricciones a las que se han enfrentado al implementar su mandato. Los informes deberían incluir las medidas tomadas para proteger a los civiles, no una lista de actividades, sino un análisis de las amenazas y el modo en que se han combatido;
- Considerar **la retirada de misiones usando indicadores claros, como la mejora de la seguridad para la población civil y la existencia de un sector nacional de la seguridad capaz de proporcionarla**. Este punto debería evaluarse de acuerdo con criterios objetivos y con los puntos de vista de las comunidades.

4 Países que Contribuyen con Tropas y Policías

Las misiones de paz solo pueden funcionar gracias a las tropas, el equipamiento, los recursos y la formación necesarios. Reconocemos la enorme contribución realizada por un gran número de países, en particular por algunos países africanos y asiáticos, y animamos al resto de países a contribuir con más tropas.

Los Países que Contribuyen con Tropas y Policías deberían:

- Asegurarse de que el personal **reciba formación en DIH y PPC** antes y durante su misión;
- Proporcionar tropas o policía con las **órdenes y el equipamiento** necesarios para implementar el mandato PPC de cada misión;
- Aprender de sus propias experiencias y asegurarse de que los principios y los enfoques PPC se **incluyan en las doctrinas y los materiales de formación de los ejércitos nacionales**.

5 Secretaría de las Naciones Unidas

- La Secretaría, incluida la Secretaría General de las Naciones Unidas, el DOMP y el DAT, debe dar soporte a las misiones para que cumplan con sus responsabilidades PPC. Debería:
- Seguir **priorizando la PPC en los debates de reforma de las misiones de paz** y asegurar que dentro de las reformas actuales se traten con urgencia las carencias continuadas de recursos, formación y capacidad para despliegues rápidos de personal militar, policial y civil capacitado;
- Recoger información exacta sobre la situación en el terreno y realizar evaluaciones realistas sobre las amenazas contra los civiles, junto con las partes interesadas pertinentes.¹⁹ Dichas **evaluaciones** tendrían que efectuarse antes de mandar una misión, lo que permitiría que el CSNU comprendiera las amenazas y **diseñara la misión** con el objetivo de combatirlas;
- **Proporcionar a las misiones una orientación y apoyo relacionados con las responsabilidades de PPC**, a nivel doctrinal, estratégico y operativo. Esto incluye asegurar que se comuniquen y pongan en práctica las últimas directrices, incluida la Política de Diligencia Debida de Derechos Humanos, durante las misiones y la formación previa al despliegue;
- Desarrollar directrices sobre la forma en que las misiones se involucran **de forma directa y proactiva con las comunidades afectadas por los conflictos** para que identifiquen e incidan en la protección de las amenazas, así como directrices para asegurar que dicho involucramiento no afecte a las comunidades o las ponga en riesgo;

- Exigir a las misiones que **incluyan a las comunidades afectadas por un conflicto en el seguimiento y la evaluación de sus resultados** (incluidos despliegues iniciales, debates sobre las principales modificaciones de los mandatos, desarrollo de indicadores para la retirada de las misiones y evaluación del cumplimiento de dichos indicadores);
- **Exponer en los informes del Secretario General y en otros documentos tanto las amenazas a la protección como los esfuerzos por combatirlas.** Estos documentos deberían exponer el modo en que las actividades específicas combatieron las amenazas. Para ello resultarán decisivos los indicadores PPC que se están desarrollando;
- **Evaluar y compartir las enseñanzas durante toda la misión y con otras misiones.**

6 Misión del personal

El personal militar, policial y civil en el terreno²⁰ debe trabajar mano a mano para:

- **Presionar a los gobiernos nacionales para que asuman su responsabilidad de proteger a la población civil**, cuando resulte pertinente apoyando al ejército, la policía, los oficiales de justicia y otros mediante la formación, la mejora de las capacidades y recursos;
- **Añadir a los planes de las misiones estrategias de protección exhaustivas** y proporcionar a cada sección orientación y estrategias claras sobre qué acciones se esperan de ellas. Este proceso debería involucrar al gobierno, a las agencias humanitarias y a las comunidades locales, de acuerdo con el *Marco de Desarrollo de las Estrategias de PPC*;
- Trabajar codo a codo con los oficiales del ejército **para preparar y diseñar respuestas militares contextualmente apropiadas ante amenazas comunes contra la población civil**, como presencia de patrullas, control del terreno, tácticas de intervención y, cuando resulte apropiado, la amenaza o el uso de la fuerza (hasta la fuerza letal) de acuerdo con la segunda sección del marco conceptual del DOMP y del DAT sobre el papel de las operaciones de paz;
- Trabajar codo a codo con los **oficiales de la policía para diseñar formaciones y orientaciones contextualmente apropiadas y tareas de aplicación de la ley** para amenazas comunes, como el control de manifestaciones y los disturbios, la gestión de las crisis y las medidas de lucha contra los saqueos y los pillajes a pequeña escala y los robos;
- Asegurar que el personal militar, policial y civil pertinente, incluido el responsable *senior* de la misión, reciben formación **previa al despliegue y específica** para cada misión relativa sus responsabilidades de protección, basada en las lecciones aprendidas en antiguas misiones. Esto debería incluir formación sobre cómo aplicar la *Política de Diligencia Debida de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*;
- **Asegurar que las unidades civiles durante la misión están facultadas para cumplir con sus responsabilidades de protección** y trabajar junto con la dirección *senior* de la misión para que los oficiales de policía y del ejército informen sobre las actividades de prevención y respuesta;
- Debatir con regularidad el mandato y las capacidades de la misión, las necesidades de protección de las comunidades y proporcionar oportunidades para que la gente perjudicada informe sobre amenazas a las **comunidades afectadas por conflictos** e involucrarlos directamente en el **seguimiento y la evaluación** de los resultados de la misión y en la **valoración de las percepciones de la misión por parte del público**;
- Asegurar que los **puestos clave estén bien cubiertos** –incluidos traductores (en particular, traductores mujeres) personal con conocimientos del idioma local, puestos de enlace con la comunidad y oficiales mujeres destinadas para llevar el seguimiento de las amenazas VSG;
- Consultar de forma sistemática a las organizaciones locales y a las agencias humanitarias para mejorar el análisis de las amenazas existentes y debatir las respuestas apropiadas con otros actores de protección. La Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios

(OCAH) y el grupo de protección ofrecen un punto de inicio para **establecer, del modo más apropiado posible, una comunicación con los actores humanitarios independientes;**

- Asegurar que las políticas civiles y militares de conjunto²¹ se traduzcan en **orientaciones civiles y militares contextualmente específicas** y asegurar que todo el personal de la misión las respete.

7 Otras operaciones militares que autoriza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El CSNU también autoriza misiones desplegadas por cuerpos regionales como la Unión Africana o la OTAN. Al contrario que en las misiones de paz tradicionales, la misión de la UA en Somalia combate una insurgencia y apoya al Gobierno Federal de Transición, mientras que la Fuerza Internacional de Asistencia (FIAS) para la Seguridad de la OTAN hace lo mismo en apoyo del Gobierno de Afganistán. Estas misiones no poseen mandatos PPC (aunque la FIAS posee una Directiva de la OTAN para proteger a la población civil y evitar sus bajas) pero aún así tienen que cumplir con el DIH.

El CSNU puede autorizar estas misiones con o sin la autorización del gobierno del país en que se despliegan. Afganistán es el primer ejemplo de ello, mientras que Libia es el último, cuando el Consejo autorizó «todos los medios necesarios» para proteger a la población civil en 2011. En ambos casos, tanto el CSNU como las organizaciones regionales implicadas tomaron en cuenta los siguientes puntos.

Los cuerpos nacionales deberían asegurar que todas las fuerzas desplegadas:

- Respetaran el DIH, la Ley Internacional de Derechos Humanos y otras leyes internacionales y nacionales;
- Realizaran todos los esfuerzos necesarios para evitar daños a los civiles y minimizar sus bajas;
- Dispondrán y seguirán directrices, conceptos de operaciones y estrategias; y
- Formaran a todo el personal sobre las leyes y las directrices pertinentes y en el modo de aplicarlas.

El CSNU –cuando autoriza estas fuerzas nacionales– debe hacer hincapié en la responsabilidad de todas las fuerzas de cumplir con el DIH y:

- Asegurar que las fuerzas poseen:
 - El mando, el control y la formación necesarios para ello;
 - Los mecanismos y la capacidad efectivos para vigilar, informar y permitir mejoras de esta conformidad (por ejemplo, mediante el uso de células para el seguimiento de bajas civiles);
- Denunciar cualquier contravención al DIH, a la Ley Internacional de Derechos Humanos y Refugiados con la consiguiente la retirada de apoyo del CSNU a las fuerzas que no lo hagan;
- Asegurar que cualquier apoyo de las Naciones Unidas cumpla con la Política de Diligencia Debida de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Notas

- ¹ Resolución del CSNU 1894 (2009), párrafo 3 en vigor.
- ² Resolución del CSNU 1270 (1999), párrafo 14 en vigor, sobre el mandato de UNAMSIL. Las misiones siguientes utilizaron una terminología similar.
- ³ Esta nota solo cubre las misiones de paz y otras misiones mandatadas por el CSNU. Para un análisis más amplio sobre las medidas que pueden tomar los gobiernos y otros para proteger mejor a la población civil, véase: E. Cairns (2008) *Por un mañana más seguro: la protección de los civiles en un mundo multipolar*, Oxford: Oxfam, <http://www.oxfam.org/en/policy/safer-tomorrow-protecting-civilians>
- ⁴ Las misiones de paz de las Naciones Unidas se adhieren a los cinco principios clave esbozados en la Doctrina Capstone:
- **Consentimiento del gobierno anfitrión de la presencia y el mandato de la misión; Imparcialidad:** el personal de las misiones de paz no debe tomar partido, sino controlar la conducta de todas las partes; Uso mínimo de la fuerza; Credibilidad; y Posesión Nacional.
 - Lo ideal sería que también existiera una «paz duradera».
- ⁵ Bajo la Resolución 1270 del CSNU de 1999, UNAMSIL fue la primera misión con un mandato de «protección de la población civil bajo una amenaza inminente».
- ⁶ Resolución del CSNU 1265 (1999).
- ⁷ Resolución del CSNU 1894 (2009).
- ⁸ V. Holt y G. Taylor (2009) *La protección de los civiles en el contexto de las misiones de paz de las Naciones Unidas: Éxitos, reveses y retos*, Nueva York: UN DPKO/OCHA, <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20Peacekeeping%20Operations.pdf>
- ⁹ Primeros documentos incluidos: Directrices para las Misiones de Paz de las Naciones Unidas (1995); Manual de las Misiones de Paz Multi-dimensionales (2003); Principios y Directrices de la «Doctrina Capstone» (2008). Los recientes desarrollos incluyen la Nota de Concepto PPC y la Estrategias de Desarrollo del PPC, La Matriz de Protección de las Capacidades y módulos de formación interactiva en PPC.
- ¹⁰ Resolución del CSNU 1894 (2009), párrafo 19 en vigor.
- ¹¹ Véase el Oxfam International Humanitarian Dossier, p. 23; y el Oxfam GB Humanitarian Handbook, sección 3.9.2.
- ¹² Violencia – incluye el asesinato deliberado, las heridas, las torturas, el trato cruel, inhumano y degradante y la amenaza de los mismos.
- ¹³ Coacción – incluye la prostitución forzosa, la esclavitud sexual, la explotación sexual, el trabajo forzoso u obligatorio el desplazamiento o la vuelta forzosos, el reclutamiento forzoso y el hecho de ser forzado a cometer actos de violencia contra el prójimo.
- ¹⁴ **Privaciones deliberadas** – incluye destruir objetos como casas, bienes, cosechas y hospitales; evitar la entrega de auxilio o el acceso a la tierra y el trabajo; o solicitar «impuestos» o peajes ilegales.
- ¹⁵ Pese a que, normalmente, no se consideran partes implicadas en un conflicto armado a los empleados de las misiones de paz (es decir, combatientes), *el Boletín del Secretario General sobre el Cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario por parte de las fuerzas de las Naciones Unidas (ST/SGB/1999/13)* dispone que los empleados de las misiones de paz, cuando se vean envueltos en hostilidades, tendrán que adherirse a los principios del DIH en lo que respecta al uso de la fuerza y el trato de los civiles y otros no-combatientes, así como de las personas situadas fuera del combate. Cabe destacar que en circunstancias excepcionales los empleados de las misiones de paz, de hecho, podrán volverse partes interesadas del conflicto. En dichas circunstancias, los empleados de las misiones de paz tendrán que someterse a todo el alcance del DIH.
- ¹⁶ En los conflictos armados, en casos excepcionales, los estados podrán derogar ciertos derechos en circunstancias estrictamente definidas. No obstante, nunca podrán suspenderse ciertos derechos clave para la protección.
- ¹⁷ Departamento para las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, documento interno, compartido con Oxfam.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Resolución del Consejo de Seguridad 1894 (2009), operativa párrafo 20 en vigor; Informe del Comité Espacial sobre las Operaciones de Paz (2010), paras 144, 145, 151.
- ²⁰ En particular, la administración *senior* (Representante Espacial de la Secretaría General (SRSGs), Diputado SRSGs, Coordinadores de Residentes/Coordinadores Humanitarios, Comandantes del Ejército y de la Policía), Asuntos Políticos, Oficiales del Ejército, Oficiales de Policía, Asuntos Civiles, Derechos Humanos, Protección del Menor, Información Pública y el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas.
- ²¹ Tal como se explica en los documentos clase del IASC (incluido el Documento de Referencia sobre las Relaciones Civiles-Militares en Emergencias Complejas: <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=1219>).

© Oxfam International Julio de 2012

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un correo electrónico a la dirección advocacy@oxfaminternational.org

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78077-226-4 en julio de 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan conjuntamente en 94 países, como parte de un movimiento global para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia.

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de estas organizaciones o visite www.oxfam.org.