

Implicarse con la población civil

El próximo reto para el mantenimiento de la paz

www.oxfam.org



Asesores policiales de la Operación Mixta de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) patrullan en el campamento de personas desplazadas internas de Zam Zam, cerca de El Fasher, en el norte de Darfur, Sudán. 20 de octubre de 2010. UN Photo/Olivier Chassot.

La población civil sigue sufriendo las consecuencias de las hostilidades en los países asolados por conflictos armados, y tanto los gobiernos como las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz suelen fracasar en la prevención de estas atrocidades. Los esfuerzos que realizan las misiones de paz en regiones afectadas por conflictos, tales como la República Democrática del Congo y el sur de Sudán, demuestran que es posible hacer más, incluso con las limitaciones existentes. Pero es necesario avanzar. Aunque nada puede sustituir a la voluntad política, las misiones de mantenimiento de la paz pueden salvar vidas si involucran de forma más eficaz a las comunidades y a la población civil que están tratando de proteger.

Resumen

Desde hace décadas, los organismos internacionales han tratado de abordar el dilema de cómo proteger a la población civil de los peores estragos de la guerra. Sin embargo, a pesar de las lecciones aprendidas de las atrocidades de Ruanda y Srebrenica, entre otras, la población civil no sólo sufre aún las consecuencias de los conflictos armados; con demasiada frecuencia es directamente el objetivo de éstos.

En última instancia, los gobiernos nacionales deben tener la voluntad y la capacidad de proteger a sus ciudadanos, y más que nunca es necesario apoyar los procesos de reforma de los sectores de seguridad y de construcción de paz, dirigidos nacionalmente. Mientras tanto, las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz siguen siendo una herramienta clave y única para proteger a la población civil y pueden significar la diferencia entre la vida y la muerte para miles de personas vulnerables.

Mientras los gobiernos sean incapaces o no tengan la voluntad de cumplir con su responsabilidad de proteger a la población civil, será necesario establecer operaciones de paz con mandato de brindar protección directa a la población civil que se encuentre bajo la amenaza inminente de violencia física. En tales circunstancias, las comunidades y la población civil tienen como una expectativa legítima que la presencia del personal de las misiones de paz se traduzca en que se las va a proteger. El fracaso de los gobiernos o del personal de las misiones de paz en la protección de la población civil, cuando ocurre, conlleva un enorme coste humano.

No es una tarea fácil proteger a la población civil, sobre todo cuando la violencia es continua, el personal de las misiones de paz y los recursos a su disposición son limitados y las comunidades más vulnerables están ubicadas en áreas remotas y aisladas. La ausencia de intérpretes, sobre todo de mujeres, dificulta la comprensión de las preocupaciones de las comunidades y el poder abordar de forma eficaz las necesidades específicas de mujeres y niños.

Estos retos se complican por la falta de coherencia al interpretar el mandato de proteger a la población civil y en las prácticas en el terreno entre las distintas misiones de paz. La interpretación y el compromiso de proteger a los civiles varían ampliamente de un responsable de misión en el país a otro. A nivel de terreno, cada batallón en particular es muy distinto en su voluntad de involucrar a la población y de tomar acciones firmes, y con demasiada frecuencia el personal civil de una misión no está dispuesto a instalarse en comunidades remotas o aisladas. La ausencia de directrices claras y la formación y la preparación insuficientes del personal provocan que muchas veces, unidades de mantenimiento de la paz se desplieguen en un país sin conocimiento acerca de lo que significa la protección de civiles ni de cómo llevarla a cabo.

Por otra parte, las acciones internacionales para el mantenimiento de la paz están sometidas a una presión creciente, con impedimentos que dificultan el desempeño diario de sus funciones e incluso, como en Chad, su propia presencia en el terreno. Con frecuencia, las misiones de paz no cuentan con un respaldo político constante de la parte del Consejo de Seguridad de la ONU que les garantice una capacidad para desempeñar su labor con eficacia y su acceso a zonas del país políticamente sensibles.

Los procesos de reforma de la ONU en torno al mantenimiento de la paz reconocen muchos de estos problemas y buscan actualmente cómo “abordar los retos de hoy y de mañana”,¹ incluyendo cómo asegurar que el mandato de mantener la paz se traduzca en “esfuerzos eficaces en el terreno”.² Se han hecho esfuerzos para afrontar la necesidad de ofrecer unas directivas y orientaciones más claras a las misiones de paz en el cumplimiento de su mandato de proteger a la población civil. Las recientes resoluciones del Consejo de Seguridad destacan que la protección de civiles debe ser una prioridad para las misiones de mantenimiento de la paz,³ y se centran en los pasos específicos necesarios para alcanzar ese objetivo, así como en la evaluación y puesta en marcha de buenas prácticas.⁴

A pesar de esas estimables iniciativas, el impacto tarda en dejarse sentir en el terreno por quienes más lo necesitan, ya se trate de una mujer congoleña en Kivu o de una mujer sudanesa en Darfur. Además, la perspectiva que suele faltar en las discusiones sobre la protección de civiles es precisamente la de las personas a quienes se tiene el mandato de proteger. Las comunidades y la población civil son los más indicados para valorar el impacto del trabajo del personal de las misiones de paz en su propia seguridad, las que tienen más que ganar si este trabajo tiene éxito y las que tienen más que perder si las misiones no lo cumplen. A pesar de ello, las comunidades afectadas rara vez están involucradas en el diseño, la puesta en marcha o la evaluación de las misiones de paz de la ONU.

Este informe pretende apoyar el avance en los esfuerzos de las misiones de paz para proteger mejor a la población civil. Pone de relieve cómo la implicación de las comunidades es clave para gestionar las expectativas de éstas, establecer una confianza mutua entre el personal de las fuerzas de paz y la población y asegurar que se está mejor preparado para comprender y responder a las amenazas a la población civil en un lugar determinado. La conexión última entre los esfuerzos de la comunidad internacional para proteger a los civiles y las personas que necesitan protección suele darse en localidades remotas y aisladas; por ello este informe revisa un número de iniciativas recientes llevadas a cabo por el personal de las misiones de paz que resultan prometedoras para mejorar la comunicación con las comunidades y la protección de civiles, e identifica los factores clave que influyen en el éxito o fracaso desde el punto de vista de la propia población.

El estudio se basa en la amplia experiencia de Oxfam y su presencia en comunidades afectadas por conflictos armados. Se apoya en investigaciones sobre el terreno en el sur de Sudán y en la República Democrática del Congo (RDC), incluyendo entrevistas y discusiones en grupos focales con mujeres y hombres de las comunidades y poblaciones afectadas.

Tratar de responder a lo que las comunidades quieren y necesitan

Las comunidades entrevistadas coincidieron en su deseo de un mayor diálogo y comunicación con el personal de las misiones de paz. Sin este diálogo, a las misiones de paz se les podría escapar información clave y podrían perder la confianza de la población. Por eso las comunidades, el personal humanitario y el de las misiones de paz han acogido favorablemente la inclusión en las misiones de intérpretes de enlace con la comunidad, encargados de contribuir a establecer relaciones con la población y ayudar al personal de las misiones de paz a entender mejor las preocupaciones de la población local.

Las iniciativas que buscan mejorar la protección de la población civil incluyen diversos tipos de patrullas de protección –patrullas nocturnas, en los mercados, o para proteger la recogida de leña – que son altamente valoradas por las comunidades. Por ejemplo, cuando la misión de paz de la ONU en la República Democrática del Congo, MONUSCO, empezó a patrullar una carretera peligrosa que conduce a un mercado en el norte de Kivu, centenares de personas pudieron acudir de nuevo al mercado para vender y comprar productos de manera segura.⁵ De igual forma, las patrullas para proteger la recogida de leña llevadas a cabo por el personal de las fuerzas de paz en Darfur permitieron a cientos de mujeres, en un contexto de riesgo de sufrir ataques, recoger leña con mayor seguridad.

Los centros de llamadas de emergencia que se están ensayando en la RDC y Chad, posibilitan a las comunidades llamar directamente a las bases de las misiones de paz y han permitido una mejor comunicación entre ambas. Aunque ha habido inicialmente algunos problemas, las comunidades han expresado su apoyo a esta iniciativa.

Algunas misiones han tratado de desarrollar mecanismos para obtener y compartir mejor la información, con el fin de realizar un análisis más efectivo de las amenazas existentes. Esto incluye el uso de equipos de protección conjunta, los cuales combinan personal civil y militar, así como grupos matriciales para compartir informes. También se han hecho esfuerzos por combatir la impunidad mediante equipos de verificación conjunta. La misión de paz en Chad (MINURCAT), que se ha retirado bajo la presión del gobierno, brindó apoyo a la fuerza policial de la comunidad (DIS en sus siglas en francés), y algunas comunidades han indicado que se sentían más seguras con su presencia. Los esfuerzos de MINURCAT por fortalecer las fuerzas policiales locales también permiten sacar lecciones importantes para casos de una reforma más amplia del sector de la seguridad.

Estas iniciativas han tenido un éxito desigual en el terreno, pero las que son percibidas por las comunidades como más eficaces en mejorar su seguridad tienen algunas características en común, que incluyen lo siguiente:

- responden a solicitudes directas de las comunidades o a necesidades de protección específicamente identificadas;
- han sido desarrolladas por el personal de las misiones de paz en el terreno para abordar necesidades y carencias específicas, a menudo en consulta con las comunidades;
- establecen vínculos entre las comunidades y el personal de las misiones de paz, así como con otros actores en el terreno;
- obtienen, canalizan y utilizan la información de forma eficaz; y
- combinan las fortalezas de una variedad de actores (personal civil, militar y de las organizaciones humanitarias, así como miembros de las comunidades) para hacer el mejor uso de las diferentes habilidades y capacidades que aportan a la tarea.

Recomendaciones para mejorar la protección de la población civil a cargo del personal de las fuerzas de paz

Las iniciativas analizadas en este informe demuestran que se están dando pasos concretos y muy necesarios para mejorar la protección de la población civil, aunque no siempre tienen el mismo éxito ni son valoradas por las comunidades y la población de la misma forma. Es necesario hacer mucho más para maximizar la eficacia de las misiones de paz en proteger de la violencia a las personas más vulnerables. Incluso con las limitaciones existentes, las misiones de paz pueden hacer más para mejorar su capacidad de proteger a la población civil. Para brindar una protección eficaz sobre el terreno es necesario mantener un diálogo constante entre las iniciativas que se desarrollan en el terreno, así como su evaluación, desarrollo e institucionalización desde los niveles superiores.

- Las misiones de mantenimiento de la paz deben implicar a las comunidades y población civil desde las fases más tempranas de preparación para su despliegue, y a lo largo de toda la vida de la misión.
- Las misiones deben asegurar que sus diferentes partes (civil, militar y política) trabajan juntas con eficacia. A nivel de terreno, debe haber personal civil con autoridad suficiente como para que sus aportaciones y recomendaciones sean tenidos en cuenta.
- Las misiones necesitan desarrollar estrategias de comunicación pública para asegurar que las comunidades son conscientes del papel, actividades y limitaciones de la misión.
- El Consejo de Seguridad de la ONU debe solicitar una evaluación precisa de los logros, basada en indicadores medibles. La percepción que las comunidades tienen de su propia seguridad es una forma clave de medir la eficacia de las estrategias de protección,⁶ y debe incorporarse a dichas evaluaciones.

- El Consejo de Seguridad debe estar preparado para brindar un firme apoyo político que permita a las misiones acceder a los grupos y comunidades vulnerables y cumplir con su mandato de protección de civiles.
- Los estados miembros de la ONU deben asignar recursos humanos y técnicos adecuados para apoyar las medidas de protección de la población civil.
- El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) de la ONU debe asegurar el reclutamiento adecuado (sobre todo de mujeres) así como el entrenamiento y despliegue de civiles en el terreno.
- Las misiones deben asegurar que las herramientas e iniciativas desarrolladas y/o implementadas en el terreno tienen objetivos claros e incorporan mecanismos de medición de impacto, entre ellos la consulta a la comunidad. Éstos deben ser evaluados con el fin de adaptarlos adecuadamente a otros contextos relevantes.
- El DOMP necesita institucionalizar y sistematizar las mejores prácticas, así como asegurar los recursos necesarios para darles continuidad.

Notas

¹ DPKO/DFS document interno (2009), 'A new Partnership Agenda: Charting a new Horizon for UN Peacekeeping', Nueva York, Naciones Unidas, p.III.

² DPKO/OCHA (2009), 'Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations', Nueva York: Naciones Unidas. (Mencionado como "Informe OCHA/DPKO")

³ Ver, *inter alia*, la Resolución 1888 del UNSC (2009), párrafo 19.

³ Ver, por ejemplo, la Resolución 1856 del Consejo de Seguridad, párrafo. 6 y la Resolución 1925 del Consejo de Seguridad, párrafo 11: "Pone de relieve que debe darse prioridad a la protección de los civiles en las decisiones sobre el uso de la capacidad y los recursos disponibles..." S/RES/1856 (2008) y S/RES/1925 (2010).

⁴ Ver, por ejemplo, la Resolución del Consejo de Seguridad 1894, párrafo. 26. S/RES/1894 (2009), 11 noviembre 2009. También SC/RES/1925 (2010), párrafo 12(f).

⁵ Entrevistas de Oxfam con MONUSCO y ONG, 17–18 de julio de 2010, Kitchanga, Norte de Kivu, RDC.

⁶ DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations (2009, párrafo. 25) aconseja que, "un elemento importante en determinar si la misión está alcanzando los objetivos articulados en su estrategia de protección incluye buscar regularmente la valoración de las comunidades locales a las que atiende".

© Oxfam Internacional Noviembre 2010

Este informe ha sido escrito por Clea Kahn. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Oxfam agradece la colaboración de Kirsten Hagon, Francisco Yermo, Ellie Kemp, Verity Johnson y Maya Maileren su producción. Oxfam también quiere agradecer a todos los que han contribuido a la investigación, incluyendo a las organizaciones locales y los funcionarios del gobierno, así como al personal de las misiones y los representantes de organizaciones humanitarias, por su tiempo, su inestimable información y su orientación.

Esta publicación cuenta con copyright, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias o para uso en otras publicaciones, traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org. La información en este informe es correcta en el momento de publicarse.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional bajo el ISBN 978-1-84814-761-4 en Noviembre de 2010.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de catorce organizaciones que trabajan juntas en 99 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam America (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au),
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca),
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Alemania (www.oxfam.de),
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org),
Oxfam México (www.oxfammexico.org),
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam, que trabajan hacia su completa afiliación:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japan (www.oxfam.jp)
Ucodep (Italy) www.unicodep.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org