

**Asamblea General**

Distr. general
18 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto 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****Carta de fecha 23 de febrero de 2010 dirigida al Presidente
de la Asamblea General por los Representantes Permanentes
de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas**

Tenemos el honor de dirigirnos a usted en relación con el seminario sobre la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, organizado conjuntamente por las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas y que tuvo lugar el 19 de enero de 2010 en Nueva York.

Consideramos que fue una excelente oportunidad para fomentar un diálogo abierto, amplio y constructivo entre todas las partes interesadas, incluidos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, sobre las conclusiones y recomendaciones del estudio independiente del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios sobre la protección de los civiles en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: éxitos, reveses y retos pendientes. El seminario también ofreció a los Estados Miembros la oportunidad de examinar con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios cómo piensan éstos responder a las conclusiones del estudio independiente.

Adjunto figura un resumen de los debates del seminario (véase el anexo), en el que se describen de manera breve y objetiva las principales preocupaciones, dificultades e ideas planteadas por los distintos participantes.

Esperamos que el presente documento sea de utilidad en los debates sobre estas cuestiones que, con el tiempo, puedan tener lugar en la Asamblea General o su órgano especializado competente, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Agradeceríamos que la presente carta y su anexo se distribuyeran a todos los Estados Miembros como documento de la Asamblea General en relación con el tema 33 del programa.

(Firmado) Gary Quinlan

(Firmado) José Luis Cancela Gómez



**Anexo de la carta de fecha 23 de febrero de 2010 dirigida
al Presidente de la Asamblea General por los Representantes
Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas**

**Seminario sobre la protección de los civiles en las operaciones
de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, organizado
conjuntamente por las Misiones Permanentes de Australia
y el Uruguay ante las Naciones Unidas**

Nueva York, 19 de enero de 2010

El 19 de enero de 2010, las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas organizaron conjuntamente un seminario sobre la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz. El objetivo del seminario era ofrecer un foro para quienes se dedican al mantenimiento de la paz, en particular a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, a fin de que pudieran expresar, sobre la base de su experiencia práctica, sus ideas sobre las recomendaciones hechas en el estudio independiente encargado conjuntamente por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios acerca de la protección de los civiles en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: éxitos, reveses y retos pendientes.

El seminario se celebró como continuación de un seminario similar organizado por las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas en enero de 2009 sobre el cumplimiento de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/63/722). Las cuestiones planteadas en ese seminario fueron tenidas en cuenta en 2009 por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que solicitó a la Secretaría que consultara a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para conocer sus experiencias en el cumplimiento de los mandatos de protección de civiles.

Paralelamente a los progresos que se realizaban en el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Consejo de Seguridad continuó centrando su atención en la protección de los civiles durante todo el año 2009, que constituía el décimo año en que se examinaba de manera progresiva como cuestión temática la protección de los civiles en los conflictos armados, así como el décimo aniversario de la primera vez que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas encomendó a una operación de mantenimiento de la paz el mandato de proteger a los civiles, en la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona. En el último de los tres debates temáticos del Consejo de Seguridad celebrado durante 2009, el Consejo aprobó la resolución 1894 (2009), en la que se solicitaba al Secretario General que preparara, en estrecha consulta con los Estados Miembros, incluidos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, un concepto operacional para la protección de los civiles.

Con estos antecedentes de 2009, el seminario celebrado en enero de 2010 se centró en las conclusiones del estudio y en las reacciones de los Estados Miembros y de la Secretaría de las Naciones Unidas a sus recomendaciones. El seminario se dividió en tres reuniones para facilitar los debates entre diferentes ponentes y los participantes de los Estados Miembros, la Secretaría y las organizaciones no

gubernamentales (una lista de ponentes figura adjunta al presente documento). A continuación se presenta un resumen de las cuestiones fundamentales examinadas en esas reuniones.

Reunión 1: Sinopsis del estudio independiente encargado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

La primera reunión se centró en las conclusiones del estudio independiente. Su publicación anticipada en noviembre de 2009 dio a los Estados Miembros la oportunidad de hacer algunas observaciones sobre el extenso documento antes de la celebración del seminario. Los ponentes pudieron ofrecer una sinopsis de las conclusiones del estudio gracias a su experiencia en el proceso de investigación y como parte del grupo asesor del estudio.

El estudio fue la primera investigación general realizada acerca de la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y en él se examinó toda la cadena de acontecimientos que van desde la preparación del texto del mandato de protección de civiles en el Consejo hasta el cumplimiento de dicho mandato sobre el terreno. Se vio que ese proceso requería una seria atención y la participación de los Estados Miembros, la Secretaría y el Consejo de Seguridad.

El estudio consideró que la protección de los civiles es un concepto muy amplio que estaba ya bien fundado y definido en el derecho internacional humanitario y las normas sobre derechos humanos, pero que esas definiciones todavía no se habían plasmado de manera efectiva sobre el terreno a fin de hacer operacional la protección y garantizar que los civiles estuvieran realmente protegidos. Esas tareas no se limitaban a la protección física sino que también comprendían elementos tales como la reforma del sector de la seguridad y aspectos del estado de derecho.

En lo que respecta a la Secretaría, el estudio consideró que la falta de un concepto operacional había dificultado el cumplimiento de los mandatos de protección de civiles, ya que no había ninguna claridad ni análisis acerca del alcance de los recursos y el equipo necesarios para cumplir efectivamente el mandato. La información sobre la reacción desde el terreno indicaba que para algunos miembros de las fuerzas militares o de policía, la protección de los civiles era una más de las tareas que se les habían encomendado, dentro de unos mandatos ya complejos que debían cumplir con recursos limitados. Por consiguiente, lo que necesitaban las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas era una estrategia que tuviera en cuenta todas estas diferentes consideraciones y garantizara que los recursos de las misiones se destinaran a proteger mejor a los civiles. A los comandantes sobre el terreno a menudo les resultaba difícil tomar decisiones durante el desarrollo de los acontecimientos acerca de la estrategia y la táctica de la misión, al carecer de una orientación clara sobre como proteger a los civiles. Las Naciones Unidas estarían en mejores condiciones para preparar esa orientación, sobre la base del análisis de los resultados obtenidos sobre el terreno y en estrecha consulta con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, de manera que las expectativas y las responsabilidades quedaran claras para todos los participantes.

En el estudio independiente se llegó a la conclusión de que el Consejo de Seguridad debía tener en cuenta la protección de los civiles desde el momento en

que empezara a considerar la posibilidad de mandar una misión, ya en las fases de planificación. Era crucial que el mandato fuera adecuado, que la misión dispusiera de los recursos necesarios y que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía supieran perfectamente lo que se esperaba de ellos al comprometerse a participar en una operación de mantenimiento de la paz que tuviera un mandato de protección de los civiles. Esa era una cuestión que se planteó con frecuencia durante el debate y una de las razones por las que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía subrayaron la necesidad de una mejor comunicación entre ellos y el Consejo para estar seguros de que sabían exactamente a qué estaban contribuyendo. Se reconoció también que esos países tendrían que evaluar debidamente si podían comprometerse a satisfacer las necesidades de la misión.

Se consideró que el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz era el órgano principal que podía añadir un valor significativo, en vista de su carácter intergubernamental y de su capacidad de asesoramiento, así como reflejar el apoyo político más amplio de los Estados Miembros en esta cuestión. Sin embargo, podrían adoptarse más medidas para que los delegados, en particular los que carecían de experiencia militar, estuvieran más sensibilizados ante lo que estaba ocurriendo sobre el terreno. Para ello podría ser preciso celebrar reuniones y establecer mecanismos de recepción de información durante todo el año acerca de lo que ocurría sobre el terreno, así como efectuar visitas para ver y escuchar qué dificultades debían afrontar las fuerzas de mantenimiento de la paz sobre el terreno.

Muchos participantes demostraron especial interés por el viaje que el jefe de equipo del estudio independiente, Embajador Mahiga (Representante Permanente de la República Unida de Tanzania ante las Naciones Unidas), había hecho recientemente a algunas capitales africanas para debatir las conclusiones del estudio independiente. Consideraron que se trataba de un buen ejemplo de iniciativa para entablar un diálogo constructivo con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía acerca de las cuestiones indicadas en el estudio independiente.

Reunión 2: perspectivas de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía basadas en la experiencia adquirida

Esta reunión se centró en las experiencias y las lecciones aprendidas por los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a los que se había encomendado el cumplimiento de mandatos de protección de los civiles sobre el terreno. Muchas de las experiencias compartidas por los ponentes y los participantes en la reunión coincidían con varios de los aspectos problemáticos señalados en el estudio independiente.

Muchos de los países presentes que aportan contingentes y fuerzas de policía estuvieron de acuerdo en la necesidad de intervenir desde el principio en el proceso de formulación del mandato, ya que así lo distintos agentes podrían comprender mejor los objetivos, retos y posibles riesgos relacionados con el cumplimiento de un mandato de protección de civiles.

Uno de los principales problemas detectados por muchos países que aportan contingentes y fuerzas de policía era la falta de recursos suficientes en comparación con el tamaño de las misiones y las necesidades de los mandatos. Las misiones requerían más movilidad y una mayor capacidad de despliegue rápido a fin de adaptarse a la rápida evolución de las circunstancias sobre el terreno. Algunos participantes expresaron su preocupación por el hecho de que los recursos

facilitados (por ejemplo, helicópteros no militares) no eran adecuados para la misión que se les había encomendado. Además de la necesidad de mayores recursos y capacidades estaba también la necesidad de un enfoque que abarcara toda la misión, tuviera en cuenta la evolución de los acontecimientos políticos sobre el terreno y garantizara que los recursos se utilizaran con eficacia en toda la misión.

Otro problema que dificultaba el cumplimiento efectivo de los mandatos de protección de civiles era la falta de capacitación y orientación, junto con unos líderes eficaces que comprendieran realmente cuáles eran los objetivos del mandato. Habría que seguir trabajando para que el Consejo de Seguridad, la Secretaría y los contingentes y fuerzas de policía sobre el terreno entendieran de la misma manera los requisitos del mandato.

Muchos de los participantes estuvieron de acuerdo en que el cumplimiento de un mandato de protección de civiles variaría de una misión a otra y que por este motivo las fuerzas de mantenimiento de la paz sobre el terreno debían tener en cuenta las peculiaridades de cada misión. Para ello era preciso reunir más información y evaluar mejor las posibles amenazas. También se consideró fundamental comunicarse con la población local sobre el terreno, simplemente hablando con la gente. El debate se centró asimismo en los casos en que la comunicación con la población local había dado lugar a enfoques innovadores que requerían recursos mínimos pero mejoraban sustancialmente la seguridad de los civiles. Los proyectos de efecto rápido, como las cocinas de bajo consumo energético o la excavación de pozos cerca de los campamentos de personas desplazadas, reducían la frecuencia de los movimientos de los civiles y por lo tanto la necesidad de que estos se colocaran en situaciones de peligro, junto con las fuerzas de mantenimiento de la paz que intentaban protegerlos.

Reunión 3: ¿Cómo prevé la Secretaría seguir ocupándose de la cuestión de la protección de los civiles?

Esta reunión se centró en cómo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios tenían intención de aplicar las recomendaciones del estudio independiente para cumplir con mayor eficacia los mandatos de protección de los civiles sobre el terreno.

El estudio señaló que el liderazgo de la misión es importante, ya que hace que la protección resulte a menudo mucho más efectiva. Sin embargo, los jefes de las misiones han tenido que ocuparse con frecuencia de varios aspectos difíciles de los mandatos de protección de los civiles sin disponer de ninguna orientación acerca de lo que esos mandatos significan y cómo fijar prioridades entre las distintas tareas encomendadas.

La falta de claridad sobre estas y otras cuestiones ha contribuido a que los problemas se aborden caso por caso. Al no disponer de una orientación clara sobre estos asuntos, las misiones han elaborado varios sistemas innovadores para proteger a los civiles. La nota sobre la experiencia adquirida en la protección de civiles serviría para analizar algunas de las cosas que se están aprendiendo, como la importancia de ocuparse de la protección de los civiles ya desde las fases iniciales, integrar esta cuestión en la planificación de las misiones ya desde un principio, prever los problemas de la protección mediante un análisis de las posibles amenazas y un sistema de alerta, adoptar un enfoque conjunto e integrado de la protección y

hacer hincapié en la comunicación de las tareas de protección (y sus limitaciones) a las partes interesadas a nivel local e internacional.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz facilitó una síntesis de algunos de los problemas fundamentales indicados en el estudio y de cómo pretende abordarlos:

- Los documentos fundamentales de planificación de las misiones han hecho referencias mínimas a cómo debe realizarse la protección de los civiles sobre el terreno. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se propone examinar los mecanismos de planificación a fin de conseguir que los mandatos de protección de los civiles se incorporen y formen parte integrante de la estructura de la misión.
- Se da muy poca formación a los contingentes para mostrarles cómo deben hacer operativa la protección de los civiles. Se les dice más lo que no hay que hacer que lo que deberían hacer. El Departamento colaborará con los Estados Miembros para elaborar normas de capacitación que garanticen que las fuerzas de mantenimiento de la paz lleguen sobre el terreno mejor preparadas para realizar sus tareas.
- Las misiones no pueden acometer sus tareas de protección sin comprender debidamente en qué entorno se encuentran, qué peligros van a afrontar y cuáles son los motivos de la misión. El Departamento está llevando a cabo un análisis de la capacidad de las misiones para evaluar posibles amenazas.
- Un firme liderazgo de la misión puede permitirle ya desde un principio encontrar la manera de abordar las tareas de protección. Uno de los aspectos fundamentales del programa “Nuevo Horizonte” consiste en reforzar el liderazgo de las misiones mediante marcos de formación y rendición de cuentas y colaborando con los Estados Miembros para desplegar a jefes eficaces de las misiones.
- Todos los responsables a nivel práctico deben entender de la misma manera cuál es la finalidad del mandato de protección. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está preparando un documento sobre la experiencia adquirida y lo utiliza para la elaboración de un concepto operacional. Ese concepto contribuirá a determinar la preparación de la formación y la orientación necesarias, así como los requisitos necesarios para hacer efectiva la protección de los civiles. El concepto operacional se enfocará a tres niveles:
 - 1) Protección mediante un proceso político;
 - 2) Protección de la violencia física, en cuatro fases distintas, a saber: seguridad, anticipación (prevención y disuasión), respuesta a las crisis y consolidación;
 - 3) Establecimiento de un entorno protector.
- Si fracasan todas las demás medidas, entonces hay que estar dispuestos a hacer uso de la fuerza. La adopción de medidas enérgicas de mantenimiento de la paz tiene que formar parte de este enfoque global. Para ello se requerirá una prestación más efectiva de apoyo logístico en múltiples frentes de manera que

la misión de mantenimiento de la paz no se vea obligada a reaccionar ante una situación de crisis.

La mejora del cumplimiento de los mandatos de protección de los civiles será una iniciativa que abarque todo el sistema. Requerirá un liderazgo efectivo, coordinación, una estrategia global, información rápida sobre los problemas de la protección, y unos parámetros efectivos. Para ello deberán concentrar su atención todas las diversas partes interesadas en las medidas de protección, como el Consejo de Seguridad, la Secretaría, el país anfitrión, los Estados Miembros, los contingentes uniformados y las fuerzas de policía sobre el terreno, los organismos humanitarios y la población local.

Conclusión

El estudio independiente presenta una guía sobre la manera en que las partes que intervienen en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas podrían proteger mejor a los civiles en el marco de dichas operaciones. Estaba claro que la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas seguía afrontando muchos problemas, pero estos ahora son bien conocidos y se está trabajando para abordarlos. Los participantes expresaron su reconocimiento por la labor que está realizando la Secretaría y manifestaron su interés por llevar a cabo debates sustantivos sobre la protección de los civiles en el próximo período de sesiones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Apéndice

Ponentes

Reunión 1: Síntesis del estudio independiente encargado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

Presidente: Gary Quinlan, Embajador y Representante Permanente, Misión Permanente de Australia ante las Naciones Unidas

Ponentes:

- Augustine Mahiga, Embajador y Representante Permanente, Misión Permanente de República Unida de Tanzania ante las Naciones Unidas, y jefe de equipo del estudio independiente
- Glyn Taylor, investigador principal y autor del estudio independiente
- Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Embajador del Reino Hachemita de Jordania en los Estados Unidos, miembro del grupo asesor del estudio independiente

Reunión 2: Perspectivas de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía basadas en la experiencia adquirida

Presidente: José Luis Cancela Gómez, Embajador y Representante Permanente, Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas

Ponente:

- Alfred Ndabarasa, Encargado de Negocios, Misión Permanente de Rwanda ante las Naciones Unidas

Reunión 3: ¿Cómo prevé la Secretaría seguir ocupándose de la cuestión de la protección de los civiles?

Presidente: Gary Quinlan, Embajador y Representante Permanente, Misión Permanente de Australia ante las Naciones Unidas

Ponentes:

- Izumi Nakamitsu, Director de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- Hansjoerg Strohmeyer, Jefe de la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas, de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios