



Asamblea General

Distr. general
15 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones
Tema 140 del programa
**Informe sobre las actividades de la Oficina
de Servicios de Supervisión Interna**

Examen de la presentación de informes sobre la protección de los civiles por las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

“Las misiones han avanzado en la incorporación de información relacionada con la protección de civiles en sus informes de ejecución del presupuesto, aunque todavía queda mucho por hacer para aprovechar al máximo las posibilidades de la presentación de informes de ejecución financiera, en particular en lo que respecta a las muertes de los civiles en los conflictos y la violencia sexual en los conflictos (incluida la violación)”

Resumen

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) efectuó un estudio de la presentación de informes por siete misiones de mantenimiento de la paz, en cuyo mandato figura la protección de los civiles, a partir de sus informes anuales de ejecución del presupuesto. Las misiones examinadas fueron la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo/Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC/MONUSCO), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Teniendo en cuenta los numerosos problemas relacionados con la protección de civiles y la necesidad de un informe muy centrado, los informes del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados y sus informes sobre misiones concretas al Consejo de Seguridad estaban fuera del alcance del estudio, con la excepción del objetivo limitado de comparar las muertes de



civiles en una muestra de informes sobre misiones concretas con las de los informes de ejecución del presupuesto.

La protección de los civiles se ha convertido en una cuestión temática importante desde que en 1999 el Consejo de Seguridad por primera vez confió a una misión el mandato de proteger a los civiles. Desde entonces, el Consejo ha prestado una atención continua a esta cuestión. A lo largo de los años, y especialmente a partir de 2009, tanto el Consejo como el Secretario General han insistido en la importancia de los parámetros de referencia, la supervisión y la presentación de informes para las misiones de mantenimiento de la paz que cumplen un mandato de protección de los civiles.

En general, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han adoptado medidas concretas para apoyar los esfuerzos de las misiones por aplicar los mandatos de protección de los civiles. Se han emitido orientaciones para reducir las diferencias en la interpretación de la cuestión, así como para ocuparse de las necesidades de planificación correspondientes. Sin embargo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no han publicado Orientaciones sobre la presentación de informes acerca de esta cuestión dentro del marco de la presupuestación basada en los resultados.

Desde 1999, las misiones han avanzado considerablemente en la incorporación de información relacionada con la protección de los civiles en sus informes de ejecución del presupuesto, aunque estos avances han sido desiguales y, probablemente, han estado influidos por los contextos y problemas específicos de las misiones. Puesto que la protección de los civiles es una medida en que ha de participar toda la misión, la información sobre el tema está dispersa en diversos informes de ejecución del presupuesto, y rara vez se presenta como una actividad independiente.

El análisis mostró que cuatro misiones (la MONUC/MONUSCO, la MINUSTAH, la UNAMID y la ONUCI) incluían las “muertes” como indicadores de progreso en sus informes de ejecución del presupuesto, mientras definían los logros como una reducción de esas muertes. Tres misiones (la MONUC, la MINUSTAH y la UNMIS) incluían explícitamente la violencia sexual como medida, aunque no lo hacían de forma coherente. La ONUCI y la MONUC/MONUSCO incluían las “amenazas”, y la MINUSTAH utilizaba el “secuestro” como indicador de progreso. El uso poco coherente e intermitente de diversos indicadores relacionados con la violencia en las distintas misiones, e incluso en la misma misión, hace pensar que existen unas posibilidades no aprovechadas para el pensamiento estratégico en cuanto a la incorporación y la medición de los esfuerzos en pro de la protección de los civiles tanto dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en la Sede, como a escala de la dirección de las misiones.

El análisis indicó también contradicciones aparentes en el número de muertes de civiles de que se informó en una muestra de un informe de ejecución del presupuesto en comparación con las cifras que aparecen en los informes sobre misiones concretas del Secretario General correspondientes al mismo período. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno observaron que las contradicciones se debían a que los informes de ejecución del presupuesto y los informes del Secretario General sobre misiones concretas eran mecanismos de presentación de informes fundamentalmente diferentes: los informes sobre misiones concretas proporcionan al

Consejo de Seguridad un entendimiento de la situación en un país desde un punto de vista más amplio y más analítico; mientras que los informes de ejecución del presupuesto supervisan la actuación profesional de las misiones. Sin embargo, no hubo aclaración de las diferencias en las cifras en los distintos informes dirigidos a públicos diferentes, y esas discrepancias aparentes pueden poner en duda la exactitud de las cifras que se generan en cada conjunto de documentos.

En general, aunque las misiones hayan avanzado en la incorporación de información sobre la protección de los civiles en sus informes de ejecución del presupuesto, hay que seguir tratando para realizar el pleno potencial de los informes de ejecución, en particular en lo que respecta a las muertes de los civiles y la violencia sexual en los conflictos (incluida la violación).

La OSSI hizo tres recomendaciones, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en consulta con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, debía:

- a) Emitir orientaciones sobre la inclusión de información sobre la protección de los civiles en los marcos de presupuestación basada en los resultados para las misiones de mantenimiento de la paz;
- b) Asegurar la utilización coherente y cuantificada de las “muertes de civiles en el conflicto” y la “violencia sexual en el conflicto” (incluida la violación) como indicadores de progreso en los informes de ejecución del presupuesto, de forma apropiada al contexto de la protección de los civiles a que hacían frente todas las misiones con un mandato de proteger a los civiles;
- c) Considerar la posibilidad de ocuparse de la cuestión de las contradicciones en la presentación de informes sobre el número de muertes de los civiles en el conflicto en los informes de ejecución del presupuesto y los informes sobre misiones concretas del Secretario General.

La Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos indicó su total satisfacción general con las recomendaciones sobre la inclusión de medidas para ocuparse de la violencia sexual como referencia del desempeño en las operaciones pertinentes de mantenimiento de la paz.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno expresaron su acuerdo con la recomendación 1, aunque no aceptó la recomendación 2. Su preocupación principal era que la recomendación afirmaba el concepto de “víctimas”. Esta preocupación está fuera del lugar, ya que en el informe de la OSSI se afirma explícitamente que “un incremento en el número de muertes de los civiles no significa necesariamente que la misión ha sido ineficaz”. En cuanto a la recomendación 3, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estuvieron de acuerdo con que debía haber mayor coherencia en la determinación y el uso de los indicadores, pero no consideraron que sería factible reconciliar las estadísticas sobre las muertes de los civiles en los conflictos presentadas en los informes de ejecución del presupuesto y los informes sobre misiones concretas. Tampoco el esfuerzo dedicado a tratar de lograr esa conciliación mejoraría la puesta en práctica de los mandatos de protección de los civiles. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno preferían que, si se conservara la recomendación, se calificara de “sugerencia” y no de “importante”.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	6
II. Objetivo, alcance y metodología	6
III. Antecedentes	8
IV. Resultados	11
A. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han emitido orientaciones para las misiones con el fin de propiciar un entendimiento común del concepto de la protección de los civiles y la planificación correspondiente, pero no han emitido orientaciones para la presentación de informes de ejecución sobre la protección de los civiles dentro del marco de la presupuestación basada en los resultados	11
B. Las misiones han avanzado en la incorporación en sus informes de ejecución de la información relacionada con la protección de los civiles, pero los avances han sido desiguales y, probablemente, han estado influidos por los contextos y problemas específicos de las misiones.	13
C. Dado que la protección de los civiles es una tarea que involucra a todas las partes de una misión, la información al respecto está esparcida en los informes de ejecución ..	14
D. Las misiones incluyeron una variedad de indicadores que estaban vinculados con la violencia, en particular las muertes de los civiles y la violencia sexual, pero su uso era poco coherente e intermitente, tanto entre las misiones como dentro de la misma misión.	15
E. Había contradicciones aparentes sobre el número de muertes que figuraba en los informes de ejecución del presupuesto y los informes del Secretario General sobre misiones concretas	18
F. Se puede mejorar la forma en que se utilizan los “factores externos” incluidos en los informes de ejecución del presupuesto para fomentar la exactitud de la información presentada	20
V. Conclusión	21
VI. Recomendaciones	22
Anexos	
I. Elementos de los mandatos de protección de los civiles para las misiones de mantenimiento de la paz examinadas.	25
II. Indicadores de progreso relacionados con la violencia utilizados por las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos de protección de los civiles, de 2003 a 2011	26
III. Ejemplos de productos “próximos” o “de apoyo” en los informes de las misiones sobre la protección de los civiles	27
IV. Observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno	28

Abreviaturas

FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
ONUCI	Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire
UNAMA	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán
UNAMID	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur
UNAMSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNISFA	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei
UNMIL	Misión de las Naciones Unidas en Liberia
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán
UNMISS	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán del Sur

I. Introducción

1. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), en colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, llevó a cabo un estudio de la forma en que las misiones en cuyo mandato entra la protección de los civiles informan de ello a la Asamblea General en sus informes anuales de ejecución del presupuesto en el marco más amplio de la presupuestación basada en los resultados.

II. Objetivo, alcance y metodología

Objetivo

2. El objetivo del estudio era determinar de qué forma las misiones con un mandato de protección de los civiles informan sobre el progreso en el cumplimiento de esa tarea en sus informes de ejecución del presupuesto, ya que la cuestión ha recibido atención continua del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Secretario General y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En general, la OSSI consideró que la cuestión era importante y entrañaba un posible riesgo, ya que la calidad de los informes sobre la protección de los civiles por las misiones podía ayudar a los Estados Miembros y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en la Sede a evaluar el progreso en ese ámbito tan importante, así como apoyar los esfuerzos de las misiones por cumplir sus mandatos en ese ámbito, utilizando un criterio empírico.

Alcance

3. La presentación de informes sobre la protección de los civiles en los conflictos armados se lleva a cabo de tres formas: a) los informes de ejecución del presupuesto de cada una de las misiones; b) los informes temáticos del Secretario General sobre la cuestión destinados al Consejo de Seguridad; y c) los informes del Secretario General sobre cada misión al Consejo (informes sobre misiones concretas). El alcance del presente estudio está limitado a los informes de ejecución del presupuesto de 2001 a 2011; antes de esa fecha en las Naciones Unidas no se utilizaba la presupuestación basada en los resultados. El estudio incluyó las siguientes misiones, que tienen un mandato de protección de los civiles: la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL); la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo/Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC/MONUSCO), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Sumando todo el personal de esas misiones, equivale al 85% del total del personal de mantenimiento de la paz que trabaja en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en todo el mundo. La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) y la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) fueron excluidas del estudio porque todavía no habían presentado informes sobre la presupuestación basada en los resultados.

4. Para los fines del presente estudio, el alcance de las actividades de las misiones pertinente a la protección de los civiles está basado en el concepto operacional para la protección de los civiles del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (2010), que ve la protección como un todo integrado por tres partes sin diferencias jerárquicas: procesos políticos; protección contra la violencia física; y el establecimiento de un entorno protector.

Metodología

5. El estudio incluyó un análisis del contenido de los informes de ejecución del presupuesto de la FPNUL¹, la MONUC/MONUSCO², la UNMIL³, la ONUCI⁴, la MINUSTAH⁵, la UNMIS⁶ y la UNAMID⁷, así como una muestra de los informes del Secretario General sobre misiones concretas dirigidos al Consejo de Seguridad con el único fin de comparar los datos sobre las muertes de los civiles que contienen con los datos que figuran en los informes de ejecución del presupuesto de las misiones correspondientes al período del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2011.

6. Entre otros documentos pertinentes examinados figuraron los relacionados con la protección de los civiles, tales como las resoluciones del Consejo de Seguridad, los informes del Secretario General, los documentos recientes publicados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, documentación sobre la presupuestación basada en los resultados y otras orientaciones sobre presupuesto.

7. La OSSI compartió también el proyecto de informe con la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos. La definición de la violencia sexual en los conflictos utilizada fue aprobada en mayo de 2011 por la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos⁸. De acuerdo con esa definición, la violencia sexual en los conflictos se refiere a incidentes o pautas de violencia sexual, es decir, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzados, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable que se cometa contra las mujeres, los hombres, las niñas o los niños⁹.

¹ A/66/582, A/65/608, A/64/542, A/63/520, A/62/632, A/61/829, A/60/629, A/59/626, A/58/637 y A/57/662.

² A/66/652, A/65/682, A/64/583, A/63/563, A/62/737, A/61/672, A/60/669, A/59/657, A/58/684 y A/57/682.

³ A/66/602, A/65/620, A/64/601, A/63/588, A/62/648, A/61/715, A/60/645 y A/59/624.

⁴ A/66/616, A/65/615, A/64/584, A/63/610, A/62/642, A/61/673 y A/60/630.

⁵ A/66/658, A/65/703, A/64/554, A/63/549, A/62/631, A/61/741 y A/60/646.

⁶ A/66/608, A/65/630, A/64/566, A/63/604, A/62/749, A/61/689 y A/60/626.

⁷ A/66/596, A/65/631, A/64/579 y A/63/535.

⁸ Sobre la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, véase <http://www.stoprapenow.org/about/>.

⁹ Esta definición, que se utiliza para homogeneizar la comunicación de información por medio de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes, no considera la violencia sexual en los conflictos un sinónimo ni un término intercambiable con la violencia por razón de género, la violencia contra las mujeres, las prácticas tradicionales nocivas tales como la mutilación genital femenina, la explotación y los abusos sexuales o “la prostitución de supervivencia”.

8. El alcance del estudio no abarcó lo siguiente:

- a) La eficacia de las misiones en la protección de los civiles;
- b) Un análisis de la información obtenida por medio de los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la cuestión de la protección de los civiles en los conflictos armados;
- c) Un análisis de la información obtenida por medio de los informes del Secretario General sobre misiones concretas.

9. La OSSI hizo consultas al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en los momentos más importantes durante el estudio, y la Oficina agradece la cooperación y la asistencia recibidas. La respuesta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno al informe definitivo figura en el anexo IV del presente informe (párrs. 1 a 12).

10. **Limitaciones:** los resultados del estudio son pertinentes principalmente para los informes de ejecución del presupuesto de las misiones, y se refieren a los informes sobre misiones concretas del Secretario General únicamente en lo relativo a los datos sobre las muertes de los civiles.

III. Antecedentes

11. En 1999, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1265 (1999), se ocupó por primera vez de la protección de los civiles como cuestión temática. Ese mismo año, la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) se convirtió en la primera misión de mantenimiento de la paz en cuyo mandato el Consejo le encomendó “tomar todas las medidas necesarias ... con arreglo a sus capacidades y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física” (resolución 1270 (1999) del Consejo de Seguridad, párr. 14). Esta fórmula se convirtió en modelo para las misiones con un mandato de protección de los civiles. Según la opinión de los expertos, esa formulación indica la intención básica del Consejo al tratar las múltiples cuestiones relacionadas con la protección, ya que se ha incluido en todos los mandatos de protección de los civiles.

12. El mandato del Consejo de Seguridad encomendado a la UNAMSIL de proteger a los civiles fue un precedente decisivo. Desde entonces, el Consejo ha encomendado a 10 operaciones de mantenimiento de la paz ocuparse de esa tarea de importancia crítica. Actualmente, 8 de las 16 misiones tienen un mandato de proteger a los civiles.

13. En todos los casos, la protección de los civiles sigue siendo la responsabilidad primordial del gobierno receptor. Las responsabilidades de una misión en cuanto a la protección de los civiles van acompañadas de advertencias que reflejan y respetan los principios del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a saber, el consentimiento del gobierno receptor y de las partes principales en el conflicto, la imparcialidad y el no empleo de la fuerza excepto en defensa propia y en defensa del mandato (véase el anexo I para los diversos elementos de los mandatos de

protección de los civiles en relación con las misiones de mantenimiento de la paz examinadas)¹⁰.

14. La aplicación eficaz de los mandatos de protección de los civiles por las misiones de mantenimiento de la paz tiene una importancia crítica, ya que por lo general son las únicas entidades internacionales responsables de desempeñar una función directa en el ofrecimiento de protección contra la violencia física. A ese respecto, tienen una responsabilidad única entre los agentes del proceso de mantenimiento de la paz. La protección de los civiles está ligada inextricablemente a los principios fundadores de las Naciones Unidas y, por consiguiente, la Organización corre un grave riesgo si sus acciones en ese ámbito se perciben, equivocada o acertadamente, como insuficientes en relación con las intenciones declaradas.

15. Dentro del contexto general de tratar los diversos problemas relacionados con la protección de los civiles, el Consejo de Seguridad, el Secretario General, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros agentes de protección han insistido en la importancia de los parámetros de referencia, la supervisión y la presentación de informes¹¹.

16. El Consejo de Seguridad, en su resolución 1894 (2009), reafirmó “su práctica de exigir que se establezcan parámetros de referencia ... para medir y examinar los progresos realizados en la ejecución de los mandatos de mantenimiento de la paz”. Además, destacó la importancia de incluir “indicadores de progreso” sobre la protección de los civiles en las misiones pertinentes.

17. En 2010, el Secretario General insistió en la necesidad de “supervisar y examinar de manera sistemática las actividades de protección de los civiles en todas las situaciones pertinentes y presentar informes al respecto, y también la función de todos los agentes pertinentes en la respuesta, incluyendo, sin carácter limitativo, las misiones de mantenimiento de la paz” (S/2010/579, párr. 108). En cumplimiento de la resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad, recomendó que las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones pertinentes elaboraran parámetros específicos para medir y examinar los progresos en el cumplimiento de los mandatos de proteger a los civiles (S/2010/579, párr. 70). Calificando esos parámetros de “fundamentales”, también exhortó a la presentación de informes francos a los organismos pertinentes ... sobre los obstáculos y las oportunidades que dificultan o favorecen, respectivamente, el avance (*ibid.*, párr. 5).

¹⁰ Véase el anexo I y la Nota del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sobre las lecciones aprendidas en la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: dilemas, prácticas emergentes y lecciones, así como Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno: concepto operacional de la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz, 2010.

¹¹ La protección de los civiles ha gozado de atención continua tanto del Consejo de Seguridad como del Secretario General; por ejemplo, el Consejo de Seguridad aprobó más de 100 resoluciones sobre la cuestión, y el Secretario General publicó de 1999 a 2012 10 informes temáticos sobre la protección de los civiles en los conflictos armados e hizo 165 recomendaciones al Consejo. Los informes del Secretario General demuestran la gran variedad de temas que abarca esta cuestión, en particular el desplazamiento de los refugiados, el desarme, la desmovilización y la reintegración, la remoción de minas, los derechos humanos y temas intersectoriales sobre la violencia contra las mujeres y los niños.

18. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que apoyaran la puesta en práctica de la supervisión, el análisis y las disposiciones de presentación de informes sobre la violencia sexual en los conflictos. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, importante agente en la protección de los civiles, ha preparado una memoria para el Secretario General sobre las cuestiones relacionadas con la protección de los civiles en los conflictos armados, en particular la petición de que las misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes desarrollaran parámetros e indicadores de progreso sobre la protección de los civiles para medir los acontecimientos concretos en aplicación de sus mandatos de protección¹². El proyecto de indicadores que está elaborando la Oficina para su uso en el sistema de las Naciones Unidas incluye la categoría de civiles muertos y la de la violencia sexual cometida en el contexto del conflicto o relacionados con el conflicto, así como durante el período que abarca el informe, desagregados por sexo y edad siempre que sea posible.

Los mandatos de las misiones de protección de los civiles forman parte de sus marcos de presupuestación basada en los resultados

19. Los informes de ejecución del presupuesto de las misiones de mantenimiento de la paz se basan en la presupuestación basada en los resultados, un método que se ha utilizado en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desde el presupuesto para 2001-2002 como parte de una iniciativa más amplia, a escala de toda la Organización, para mejorar la eficacia de la gestión de las Naciones Unidas. Introducida por el Secretario General en 1998¹³, tenía por objeto aumentar la concentración en los productos y los resultados alcanzados. Con el mandato del Consejo de Seguridad, la protección de los civiles es uno de los numerosos elementos que incorporan las misiones de mantenimiento de la paz en su marco de resultados para la planificación, midiendo el progreso y mejorando la rendición de cuentas ante el Secretario General y el Consejo. La presupuestación basada en los resultados proporciona pruebas de los resultados de la misión y de otras partes involucradas en la aplicación de las medidas de protección de los civiles. El gráfico I presenta un marco lógico para las misiones que tienen el mandato de proteger a los civiles.

¹² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Policy and Study Series*, vol. 1, núm. 4, 2011.

¹³ Véase A/53/500 y Add.1 y A/51/950 y Add.1 a 7.

Gráfico I

Marco lógico simplificado para las misiones con mandatos de protección de los civiles

<i>Insumos</i>	<i>Productos</i>	<i>Indicadores de progreso</i>	<i>Logros previstos</i>	<i>Objetivo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución del Consejo de Seguridad que encomienda a una misión la protección de los civiles • Recursos humanos • Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • 240 patrullas diarias por los efectivos del contingente en zonas prioritarias • 50 bases operativas de las compañías dentro de las zonas prioritarias • 365 patrullas conjuntas alrededor de los campamentos • Remoción de minas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del número total de misiones conjuntas de evaluación y protección en zonas inseguras • Reducción del número de desplazados internos a causa de los conflictos armados • Reducción de las víctimas por accidentes causados por minas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor protección de los civiles en el país 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger a los civiles contra la “amenaza inminente de violencia física” • Establecer un entorno estable de seguridad

Factores externos: acontecimientos y/o condiciones que están fuera del control de la misión que pueden influir en su éxito o fracaso

- Retirada del consentimiento y la cooperación de las partes locales
- Acontecimientos políticos/de seguridad que exceden la capacidad y los recursos de la misión

20. Este marco se utilizó para clasificar la información registrada en los informes de ejecución de las misiones en varios componentes de la información presentada, para determinar si aparecían unas pautas significativas y para extraer conclusiones, tanto específicas como generales.

IV. Resultados

A. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han emitido orientaciones para las misiones con el fin de propiciar un entendimiento común del concepto de la protección de los civiles y la planificación correspondiente, pero no han emitido orientaciones para la presentación de informes de ejecución sobre la protección de los civiles dentro del marco de la presupuestación basada en los resultados

21. Un rasgo que caracteriza la aplicación del concepto de la protección de los civiles y que constituye un problema es que los diversos agentes han interpretado de forma muy distinta la cuestión. Un estudio independiente encargado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de

Coordinación de Asuntos Humanitarios en 2009 determinó lagunas en las orientaciones normativas, la planificación y la preparación que obstaculizaban fundamentalmente la ejecución de los mandatos de proteger a los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz¹⁴. En las evaluaciones internas realizadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno se observó también que en las misiones se han desarrollado planteamientos dispares y distintos en cada caso y que una serie de misiones ha funcionado sin una clara visión de la realización de esa tarea¹⁵.

22. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han tomado medidas concretas para ocuparse de algunas de las lagunas importantes determinadas en el estudio independiente. En 2010, el Departamento publicó una nota sobre el concepto operacional de la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para presentar un marco básico para la conceptualización de la protección de los civiles por las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El concepto de la realización de la protección de los civiles se organizó en tres partes no jerárquicas que se adaptaban mutuamente. Cada parte tenía una lista no exhaustiva de las tareas conexas que una misión de mantenimiento de la paz podía emprender para proteger a los civiles.

23. Entre esas actividades figuran: el apoyo al proceso político; la gestión de conflictos; el apoyo a la reconciliación; la creación de condiciones propicias para la prestación de asistencia humanitaria; la promoción y protección de los derechos humanos; la atención a las cuestiones del desplazamiento, en particular los refugiados y los desplazados internos; el estado de derecho; la reforma del sector de seguridad; el desarme, la desmovilización y la reintegración; las actividades relativas a las minas para proteger a los civiles de la muerte y las heridas; la protección de los niños; y las cuestiones relacionadas con la violencia sexual y por motivo de género. El concepto operacional no hace referencia alguna a la presentación de informes.

24. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno también publicaron un marco para elaborar estrategias amplias de protección de los civiles¹⁶. El marco prevé mecanismos de supervisión y presentación de informes, aunque estos se conciben principalmente, aunque no exclusivamente, como informes al Consejo de Seguridad. La omisión de referencia alguna a la presentación de informes sobre la protección de los civiles por medio de los informes de ejecución de las misiones hace pensar que se ha pasado por alto su utilidad para aumentar la eficacia de las misiones a ese respecto¹⁶.

25. Por último, en 2012, en respuesta a una petición del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los Departamentos elaboraron una matriz

¹⁴ Véase “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” (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: E.10.III.M.1).

¹⁵ Véase el concepto operacional de la protección de los civiles en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

¹⁶ Véase “Marco para la elaboración de estrategias amplias de protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”.

de recursos y capacidad para realizar las operaciones de mantenimiento de la paz de la Naciones Unidas con mandatos de protección de los civiles. El objetivo de la matriz era ayudar a las misiones a adecuar los recursos y capacidades disponibles a las actividades de protección de los civiles que consideraban necesarias y determinar las lagunas de recursos y capacidad en ese ámbito. Una vez determinadas, debían señalarse a la atención de la Secretaría. La matriz se refiere únicamente a la supervisión y la presentación de informes sobre los riesgos de la protección de los civiles.

26. En general, las respuestas recibidas de varios equipos operacionales integrados y el contenido de acción del marco para diseñar una estrategia amplia de protección de los civiles hacen pensar que no hay instrucciones específicas para la presentación de informes sobre la protección de los civiles en los informes de ejecución de las misiones. Además, la orientación que figura en la presupuestación basada en los resultados no es explícita ni está separada, y la protección de los civiles se trata como uno de los muchos expedientes sobre cuestiones y temas de que debe encargarse una misión. Esto no excluye la posibilidad de que se desarrollen marcos especiales para informar sobre la protección de los civiles en el momento del establecimiento de una misión. En su respuesta, la UNAMID observó que existía la tendencia a utilizar el insumo anterior de la presupuestación basada en los resultados como punto de partida y actualizarlo según las necesidades.

B. Las misiones han avanzado en la incorporación en sus informes de ejecución de la información relacionada con la protección de los civiles, pero los avances han sido desiguales y, probablemente, han estado influidos por los contextos y problemas específicos de las misiones

27. Desde la introducción del primer mandato de protección de los civiles en 1999, y pese a la falta de orientación hasta hace poco tiempo sobre la presentación de informes de ejecución acerca de esta cuestión, ha habido progresos considerables en la incorporación de información sobre la protección de los civiles en los informes de ejecución, en particular en las partes descriptivas (que detallan, entre otras cosas, la ejecución del mandato de la misión en y cada uno de sus componentes), los logros previstos, los indicadores de progreso y los productos.

28. Sin embargo, la presentación de informes sobre la protección de los civiles es distinta en cada misión, dependiendo de los problemas propios del país a que se hace frente al cumplir ese mandato. Por consiguiente, la profundidad y la frecuencia de la información sobre la protección de los civiles en los informes de ejecución de las misiones es una función de la gravedad de los problemas de la protección de los civiles con que se tropieza sobre el terreno. El mandato por sí solo no es siempre suficiente para garantizar que en el informe de ejecución aparezca automáticamente información sobre la protección de los civiles.

29. La MONUSCO fue la única misión que incluyó explícitamente “la protección de los civiles” en los logros previstos (A/66/652, logro previsto 1.1)¹⁷. También tuvo el número mayor de referencias al término concreto de “protección de los

¹⁷ Además, en su resolución 1856 (2008), el Consejo estipuló que la Misión asignara la más alta prioridad a la protección de los civiles, incluido el personal de asistencia humanitaria, que se encontrasen en peligro inminente de sufrir violencia física, en particular violencia dimanada de cualquiera de las partes en el conflicto.

civiles” en sus informes de ejecución. La referencia más directa y detallada a la protección de los civiles apareció en el informe de ejecución del presupuesto de la MONUSCO correspondiente a 2010-2011, en que se trazaba un claro vínculo entre la protección de los civiles “con una serie de acciones, como operaciones militares conjuntas y misiones de evaluación conjuntas”, y la garantía de “las condiciones de seguridad necesarias para el regreso de los desplazados internos y los refugiados, la estabilización de las zonas problemáticas y el desarme y la desmovilización de los excombatientes” (*ibid.*, párr. 14).

Cuadro 1

Número de referencias a la “protección de los civiles” en los informes de ejecución del presupuesto de las misiones

<i>MONUSCO/ MONUC 2001-2012</i>	<i>UNMIS 2004-2011</i>	<i>UNAMID 2007-2010</i>	<i>ONUCI 2004-2011</i>	<i>UNMIL 2003-2011</i>	<i>MINUSTAH 2004-2010</i>	<i>FPNUL 2006-2011</i>
21	18	17	5	2	1	0

Fuente: Análisis del contenido de la OSSI del término “protección de los civiles” en los informes de ejecución del presupuesto para los periodos de 2001-2011.

Nota: Los mandatos de las misiones en cuanto a la protección de los civiles varían dependiendo del año de su establecimiento.

30. Se informó a la OSSI de que en el caso de la FPNUL, el elemento de protección de los civiles de su mandato no aparecía en los informes de ejecución del presupuesto, ni se había traducido en sus “objetivos”, “logros previstos” ni “indicadores de progreso”. Aunque la misión estaba desarrollando una estrategia de protección de los civiles, en esos momentos no había actividades, logros previstos ni indicadores de desempeño de que se pudiera informar. En general, aunque las misiones no utilicen el término “protección de los civiles”, de hecho informan sobre esas actividades en sus informes de ejecución de muchas otras formas sustantivas.

C. Dado que la protección de los civiles es una tarea que involucra a todas las partes de una misión, la información al respecto está esparcida en los informes de ejecución

31. El estudio demostró que la información sobre la protección de los civiles como actividad independiente o una categoría separada es problemática puesto que conforme al marco conceptual de tres partes establecido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la protección de los civiles moviliza prácticamente todas las funciones de una misión, en particular sus elementos político, de policía militar, derechos humanos, género, asuntos civiles, protección de la infancia, remoción de minas y asuntos humanitarios. Todas esas funciones generan información sobre la protección de los civiles, tanto cuantitativa como cualitativa, que está esparcida en los informes de ejecución del presupuesto. Además, esa información puede no estar formulada utilizando la terminología de “protección de los civiles”, haciendo su reconocimiento menos inmediato. Esencialmente, esas actividades son intersectoriales en su objetivo, aunque de hecho entrañan tareas específicas. Por consiguiente, la presentación de información dispersa sobre las

actividades de protección de los civiles en los informes de ejecución del presupuesto tal vez sea difícil de evitar.

32. Para ser más exactos, la información sobre la protección de los civiles estaba incluida en componentes de la misión con marcos distintos, como “militar”, “paz y seguridad”, “dimensión humana de la paz sostenible”, “asistencia humanitaria y derechos humanos”, “sociedad civil y derechos humanos” y “procesos de transición”. A consecuencia de ello, la información no aparecía de forma separada en todas las partes del marco de presupuestación basada en los resultados (insumos, productos, indicadores de progreso, logros previstos y objetivos), sino que figuraba principalmente en los productos, y de vez en cuando en los indicadores de progreso, por ejemplo:

a) “Aumento del número de misiones conjuntas de evaluación y protección en zonas inseguras” y “No se registraron violaciones del Acuerdo general de cesación del fuego” que aparecían como indicadores de progreso;

b) “Patrullas”, “días de protección de los contingentes” y “protección de las reuniones del grupo de trabajo”, que figuraban como productos.

33. La información sobre los productos de la protección de los civiles presentada por cada misión entraba en dos categorías: productos “próximos” o “de apoyo”. Una vez suministrados, los productos próximos, tales como los puestos de control permanentes y móviles, las patrullas a pie, el reconocimiento aéreo y las patrullas en embarcaciones, pueden directamente, aunque no invariablemente, proteger a los civiles que se encuentran bajo amenaza inminente de violencia física. Por el contrario, los productos de apoyo, una vez suministrados, no protegen directamente a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física. Entre los ejemplos de productos de apoyo figuraba la organización de actividades de sensibilización y movilización social, incluidos seminarios, para los grupos vulnerables en las zonas afectadas por la violencia (véase el anexo III para más ejemplos). Las misiones también presentaban datos utilizando información cuantificada y no cuantificada sobre los diversos tipos de asistencia brindada a los civiles, por ejemplo, el suministro de socorro y alojamiento, la prevención de ataques hostiles y el ofrecimiento de protección y cobijo.

34. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz subrayó que la referencia a la protección de los civiles en una serie de ámbitos diferentes era de por sí una indicación de que la tarea que figuraba en el mandato había sido incorporada.

D. Las misiones incluyeron una variedad de indicadores que estaban vinculados con la violencia, en particular las muertes de los civiles y la violencia sexual, pero su uso era poco coherente e intermitente, tanto entre las misiones como dentro de la misma misión

35. Dada la elevada frecuencia y la gran dispersión de las referencias a las actividades de protección de los civiles en los informes de ejecución que carecían de una pauta identificable, la OSSI analizó varios indicadores relacionados con la violencia, dos de los cuales fueron considerados de máxima prioridad: las muertes de los civiles en los conflictos; y la violencia sexual en los conflictos (incluida la violación). Esos indicadores sobre muertes y violencia sexual están estrechamente vinculados al mandato de “proteger a los civiles contra la amenaza inminente de

violencia física”, un elemento en que el Consejo de Seguridad ha insistido en repetidas ocasiones y ha indicado su intención fundamental asignando sucesivos mandatos para la protección de los civiles. Cuando esos indicadores están ampliamente difundidos y son atroces, desafían el propósito declarado de una misión de mantenimiento de la paz y pueden suscitar dudas y escepticismo sobre su eficacia. Los medios de comunicación y el público los utilizan ampliamente para medir la intensidad de un conflicto y el grado de sufrimiento humano. La OSSI determinó las muertes de civiles, la violencia sexual y otros indicadores relacionados con la violencia, y los informes de ejecución se analizaron utilizando los términos que reflejaban esos indicadores¹⁸.

1. Cuatro misiones incluyeron el número de “muertes” al informar sobre la protección de los civiles en sus informes de ejecución del presupuesto

36. En cuanto a la protección de los civiles “bajo amenaza inminente de violencia física”, la ONUCI, la MONUC/MONUSCO y la MINUSTAH incluyeron las “muertes” y las “bajas” como indicadores de progreso en sus informes de ejecución. El tipo de muerte que trataban de medir incluía las muertes durante la detención carcelaria (la ONUCI y la MONUC), las muertes debidas a las minas y a las municiones sin detonar (la UNAMID y la MONUSCO) y las “muertes por negligencia” (MINUSTAH). Las tres misiones definieron el logro como una reducción del número de muertes de esa clase (véase el anexo II)¹⁹.

2. Tres misiones incluyeron la “violencia sexual” como indicadores de progreso, aunque no lo hicieron de forma coherente en el tiempo

37. La MONUC, la MINUSTAH y la UNMIS utilizaron explícitamente el término “violencia sexual” en sus indicadores de progreso, aunque no lo hicieron de forma coherente en el tiempo. La MONUC lo utilizó únicamente de 2003 a 2005. Su indicador de progreso se tituló “reducción de la violencia sexual”, pero no fue cuantificado. La MINUSTAH lo utilizó una vez en el período de 2005 a 2006. Su indicador se expresó de la siguiente manera: “un 10% de reducción de los actos de violencia de que se informó, en particular la violencia sexual contra las mujeres y las muchachas, en comparación con 2004-2005”. La UNMIS lo utilizó periódicamente de 2005 a 2011, pero sus indicadores cambiaban cada año y también incluían informes presentados por el Gobierno. La UNAMID y la ONUCI no rastrearon la violencia sexual como indicador oficial, aunque se refirieron a ella de forma agregada. La UNFIL y la UNMIL no utilizaron ese indicador.

3. Tres misiones incluyeron las “amenazas” a la población civil o el “secuestro” como indicadores de progreso en sus informes de ejecución

38. Tres misiones, la ONUCI, la MONUC/MONUSCO y la MINUSTAH, también incluyeron indicadores de progreso relacionados con la violencia: la ONUCI y la MONUC/MONUSCO utilizaron como indicador las “amenazas” y la MINUSTAH utilizó el “secuestro”.

¹⁸ Esa operación se realizó aislando varios términos, en particular “muertes”, “protección de los civiles”, “amenaza inminente”, “violencia física”, “violencia sexual” y “violencia por motivo de género”.

¹⁹ Las misiones utilizaron también como indicadores el número de bajas relacionadas con las minas.

39. La ONUCI fue la más constante en hacerlo, desde 2005 hasta 2011. Ese indicador se formuló de la siguiente manera: “ninguna denuncia de casos en que grupos armados no signatarios del Acuerdo General de Cesación del Fuego, de 3 de mayo de 2003, amenacen a la población civil”. Por otra parte, la MONUC utilizó ese parámetro de 2003 a 2005. Un indicador se formuló como sigue: “ausencia total de denuncias de amenazas a la población civil por parte de grupos armados”. El otro rezaba “reducción del número de civiles sometidos a una amenaza inminente de violencia física” (A/59/657, logro previsto 1.1).

40. La MINUSTAH incluyó con constancia el “secuestro” como indicador de progreso, de 2006 a 2011. Por ejemplo, en el período 2010-2011, el indicador se formuló de la siguiente manera: “disminución del 40% en el número de secuestros denunciados en Puerto Príncipe en 2010-2011 frente a 57 casos denunciados en 2009-2010 y 130 casos denunciados en 2008-2009”.

41. La MONUSCO, la UNMIS, la ONUCI, la UNAMID y la MINUSTAH también incluyeron y cuantificaron otros indicadores de progreso relacionados con la violencia. Entre ellos, figuraban, por ejemplo, “disminución de los incidentes de conflicto armado denunciados”, “aumento del número de misiones de evaluación conjuntas a zonas inseguras o inaccesibles”, “reducción del número total de desplazados internos a causa de la violencia armada” y “disminución en los abusos de derechos humanos denunciados por parte de las fuerzas armadas nacionales”.

42. Las pautas poco coherentes e intermitentes en la utilización de los diversos indicadores relacionados con la violencia en las diversas misiones e incluso en la misma misión (todas las cuales se encontraron en unos entornos problemáticos en cuanto a la protección de los civiles), hacen pensar que hay posibilidades no aprovechadas para adoptar un planteamiento estratégico de la incorporación y la medición de la protección de los civiles, tanto en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en la Sede como en la dirección de las misiones.

4. Cada vez son más frecuentes las referencias a la coordinación entre las misiones de mantenimiento de la paz y otros agentes de las Naciones Unidas en cuanto a la cuestión de la protección de los civiles

43. Aunque las referencias a la protección de los civiles en las partes descriptivas de los informes de ejecución financiera eran variadas y dependían del contexto, había cada vez más referencias a las actividades coordinadas con otros agentes de las Naciones Unidas, en particular los equipos de las Naciones Unidas en el país, en relación con esa cuestión. Esas referencias aparecen en la parte descriptiva de los informes de ejecución del presupuesto de la UNAMID, la UNMIS, la ONUCI y la MONUSCO. Dichas actividades eran muy variadas, en particular: mejorar el acceso humanitario en asociación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (A/66/596, párr. 9); colaboración entre la UNAMID, el equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno del Sudán para “examinar la cuestión del agua como instrumento para garantizar la paz y la protección de los civiles en la región, y recaudar fondos para proyectos relacionados con el agua en Darfur (*ibid.*, párr. 42); el establecimiento de un mecanismo de enlace humanitario “para lograr un óptimo intercambio de información entre la UNAMID y los organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas” (A/63/535, párr. 37); un plan de acción entre la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país para la protección de los civiles (*ibid.*, párr. 38); la transferencia de compañías de infantería y helicópteros de la UNMIL a la UNAMID durante la crisis poselectoral en Côte d’Ivoire (A/66/616,

párr. 21); y la promoción por la MONUSCO de las medidas de integración con el equipo de las Naciones Unidas en el país en un intento de reforzar la estrategia de las Naciones Unidas sobre protección de los civiles (A/66/652, párr. 27).

E. Había contradicciones aparentes sobre el número de muertes que figuraba en los informes de ejecución del presupuesto y los informes del Secretario General sobre misiones concretas

44. Una comparación del número de muertes de civiles en conflictos en una muestra de informes de ejecución financiera correspondientes a determinadas misiones con las muertes de civiles que figuran en los informes del Secretario General sobre misiones concretas correspondientes a las mismas misiones y aproximadamente el mismo período de tiempo muestra discrepancias aparentes en el número de muertes de civiles denunciadas. En todos los casos, se informa de más muertes en los informes del Secretario General sobre misiones concretas, con excepción de la MINUSTAH. En el caso de la MINUSTAH, las muertes de que se informa en los informes de ejecución financiera figuran bajo el epígrafe de “muertes por negligencia” (asesinatos y linchamientos) y las que aparecen en los informes sobre misiones concretas figuran bajo el epígrafe de “ataques de una multitud” y “asesinatos de menores”. En ninguno de los documentos se hacía referencia a las muertes citadas en el otro; es decir, el informe de ejecución financiera no citaba las muertes que se mencionaban en los informes del Secretario General sobre misiones concretas y viceversa²⁰.

45. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno observaron que los informes de ejecución del presupuesto y los informes del Secretario General sobre misiones concretas eran fundamentalmente distintos. De acuerdo con los Departamentos, los informes sobre misiones concretas tienen por objeto que el Consejo de Seguridad comprenda la situación en un país desde un punto de vista más amplio y analítico, en particular no solamente los esfuerzos de la misión, sino también el proceso político, la situación de seguridad y el panorama humanitario. Por otra parte, los informes de ejecución del presupuesto tratan de la supervisión del desempeño de la misión y de si se han cumplido los objetivos específicos respecto de la aplicación de los mandatos del Consejo de Seguridad. Como ejemplo, los Departamentos afirmaron que el número de bajas por municiones sin detonar durante un período que abarca el informe puede ser importante en el contexto de la presupuestación basada en los resultados, pero no en los informes del Secretario General. Sin embargo, se informó de incidentes en que los informes sobre misiones concretas hacían referencia a las muertes por municiones sin detonar, por ejemplo, el informe sobre la UNAMID de 16 de noviembre de 2009 (S/2009/592, párr. 55).

46. Esta explicación pasa por alto el hecho de que, puesto que tanto los informes sobre misiones concretas como los informes de ejecución financiera tratan de cuestiones relacionadas con la protección de los civiles, a pesar de la diferencia entre sus objetivos, deben ser coherentes, especialmente en el importante tema del número de muertes civiles.

²⁰ Sin embargo, la OSSI observa que durante ese período los esfuerzos de la Misión estaban centrados en las actividades relacionadas con las consecuencias del devastador terremoto de 2010.

47. Además, la explicación de los Departamentos no aclara por qué las cifras son diferentes para públicos distintos (el Consejo de Seguridad para los informes del Secretario General y la Quinta Comisión para los informes de ejecución del presupuesto) y puede poner en duda la exactitud de los números que aparecen en cada conjunto de documentos. Ambos públicos de los informes han insistido en la importancia de los parámetros de referencia, la supervisión y la presentación de informes sobre la protección de los civiles, y a ese respecto la coherencia debe ser una norma fundamental. Tampoco está claro por qué el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno excluirían el número de bajas causadas por las municiones sin detonar durante un período de los informes sobre misiones concretas si la intención es informar ampliamente sobre las muertes causadas por la violencia en los conflictos. Las muertes a causa de las municiones sin detonar claramente forman parte del alcance de la protección de los civiles según la definición de los Departamentos.

Cuadro 2

Número de muertes de civiles según aparecen en los informes sobre misiones concretas y los informes de ejecución del presupuesto

<i>Misión</i>	<i>Informe de ejecución del presupuesto</i>	<i>Informe sobre una misión concreta</i>
FPNUL	0	8
UNMIL	0	0
MINUSTAH	383	26
MONUSCO	264	585
ONUCI	3 154	3 268
UNAMID	54	404
UNMIS	102	334

Fuente: Análisis del contenido de la OSSI de las muertes que figuran en los informes del Secretario General sobre misiones concretas y los informes de ejecución del presupuesto para el período del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2011 respecto de las misiones mencionadas.

Nota: En el cálculo del número total de muertes de civiles que aparecen en los informes sobre misiones concretas y en los informes de ejecución del presupuesto se utilizó un criterio conservador. De ambos informes se excluyeron los siguientes tipos de muerte: muertes atribuidas a enfermedades o desastres naturales; muertes de combatientes entre agentes armados (tales como las ocasionadas por guerras tribales); y las muertes de que se informó cuando estaban combinadas con otros incidentes violentos, tales como secuestros, enfrentamientos o violaciones, ya que el número preciso de las muertes no se podía desagregar. Por consiguiente, dados los problemas metodológicos, esas cifras son aproximadas. Los documentos analizados son los siguientes: S/2010/105; S/2010/406; S/2010/88; S/2010/429; S/2011/497; S/2011/540; S/2011/183; S/2011/20; S/2010/164; S/2009/623; S/2009/472; S/2011/20; S/2011/298; S/2010/512; S/2011/656; S/2011/807; S/2010/15; S/2011/211; S/2010/600; S/2009/495; S/2011/211; S/2010/600; S/2011/387; S/2010/245; S/2011/244; S/2011/22; S/2010/50; S/2010/382; S/2010/213; S/2011/422; S/2010/543; S/2009/592; S/2009/545; S/2010/31; S/2010/168; S/2010/388; S/2010/528; S/2010/681; S/2011/239.

F. Se puede mejorar la forma en que se utilizan los “factores externos” incluidos en los informes de ejecución del presupuesto para fomentar la exactitud de la información presentada

48. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno observaron que hay una serie de factores que están fuera del control de la misión en lo que respecta a la protección de los civiles en la zona de la misión, que no pueden reflejarse de forma exacta con mediciones cuantitativas en el informe de ejecución del presupuesto, en particular la proliferación de los grupos armados con la intención de hacer daño a los civiles y la capacidad de las autoridades del país receptor (sobre las que recae en última instancia la responsabilidad por la protección de los civiles) de responder a los problemas de protección de los civiles. En ese sentido, la utilización estricta de medidas cuantitativas para el desempeño por una misión de su mandato de protección de los civiles no reflejaría la multitud de otros problemas que influyen en las amenazas de violencia física contra los civiles.

49. A ese respecto, es importante que los informes de ejecución tengan en cuenta los “factores externos”, que son acontecimientos y/o condiciones que están fuera del control de la misión, pero que influyen en el éxito y el fracaso de la operación. Con arreglo a la presentación de informes de ejecución del presupuesto, el criterio principal que deben satisfacer las misiones es poder afirmar de forma plausible que han contribuido a los logros deseados. Los informes de ejecución no requieren que se hable únicamente de las medidas que han tenido éxito. La OSSI reconoce que pueden aumentar los incidentes horribles a pesar de que una misión despliegue todos los esfuerzos posibles. Los reveses son comunes, para no decir inherentes a las operaciones de mantenimiento de la paz. Un incremento en las muertes de los civiles no significa necesariamente que una misión ha sido ineficaz. De la misma manera, un aumento de los informes sobre violencia sexual puede ser consecuencia de los esfuerzos productivos de una misión por sensibilizar a la sociedad civil o por aumentar el acceso de las víctimas a los servicios que se ocupan de esos incidentes.

50. Además, la práctica real de las misiones demuestra que estas informan habitualmente cuando los factores externos afectan negativamente la consecución de los logros previstos. Por ejemplo, en el informe de ejecución del presupuesto de la MONUC para el período 2009-2010 se registró un incremento en las violaciones de los derechos humanos que se atribuyó a la “continuación de las operaciones militares, el agravamiento de los conflictos y el aumento de las denuncias de violaciones de los derechos humanos gracias a la sensibilización de la sociedad civil” (véase A/65/682, logro previsto 3.1). Por otra parte, los factores externos también ofrecen a las misiones la oportunidad de mostrar éxitos, incluso aunque haya circunstancias problemáticas que estén fuera de su control.

51. La OSSI observa que cuando la descripción cualitativa y la tabulación cuantitativa se utilizan juntas, y se tienen en cuenta sinceramente los factores externos, los informes de ejecución del presupuesto pueden ayudar a las misiones a entender exactamente, a adaptarse y a responder al cambio de las circunstancias de la protección de los civiles.

V. Conclusión

52. Más de 12 años después del primer mandato para la protección de los civiles, la presentación de informes sobre la cuestión por las misiones de mantenimiento de la paz mediante los informes de ejecución del presupuesto se ha ido implantando paulatinamente. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han apoyado activamente y de diversas maneras los esfuerzos por proteger a los civiles de las misiones. En general, las misiones han avanzado en la incorporación de información relacionada con la protección de los civiles en sus informes de ejecución del presupuesto, aunque todavía queda mucho por hacer para aprovechar al máximo las posibilidades de la presentación de informes de ejecución financiera, en particular en cuanto a las muertes en los conflictos y la violencia sexual en los conflictos (incluida la violación). Asimismo, han surgido lagunas que requieren un liderazgo continuo por parte de los Departamentos para garantizar una dirección estratégica sobre ese mandato fundamental.

53. Cabe observar que algunas misiones, al utilizar las muertes de los civiles y la violencia sexual como indicadores de progreso, han sido las primeras en mejorar la información sobre la protección de los civiles. Como ya se ha mencionado, la ONUCI, la MONUC/MONUSCO y la MINUSTAH han utilizado las “muertes” como indicadores de progreso. La utilización de ese indicador tiene que extenderse a otras misiones, siempre que sea apropiado a su contexto²¹. Una presentación de informes coherentes sobre la muerte de los civiles, que puede ayudar en la consolidación de los datos dentro de la misión y el intercambio de datos con otros agentes de las Naciones Unidas relacionados con la protección, es fundamental en un entorno de una misión integrada. El número de muertes de civiles también es importante para los parámetros de referencia relacionados con el restablecimiento de un entorno estable y seguro. Consciente de su importancia, en 2012 el Secretario General afirmó en su informe al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados que “la necesidad de mejorar el registro de las víctimas está ganando cada vez más atención” (S/2012/376, párr. 28). Precisamente, el proyecto de indicadores que está desarrollando la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios²² para el sistema de las Naciones Unidas incluye una categoría para el número de civiles muertos en el contexto de un conflicto durante un determinado período que abarca el informe.

54. Es igualmente importante la cuestión de la violencia sexual en los conflictos. En este caso también, al igual que en el caso de las muertes de los civiles, existe un precedente y una buena práctica, ya que tres misiones (la MONUC, la MINUSTAH y la UNMIS) han utilizado la violencia sexual, aunque no de forma constante, como un indicador de progreso en sus informes de ejecución del presupuesto. Se necesita un

²¹ La OSSI reconoce que reunir datos fidedignos sobre las muertes de los civiles en los entornos de mantenimiento de la paz resulta difícil, aunque observa que en el sistema de las Naciones Unidas se están desplegando esfuerzos en esa dirección.

²² La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está desarrollando proyectos de indicadores de la protección de los civiles sobre la base de las consultas celebradas con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado para los Refugiados, el Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y las organizaciones no gubernamentales.

planteamiento más atrevido y más centrado. Al averiguar acertadamente que la incidencia de la violencia sexual en los conflictos armados está sujeta a muchas variables, incluidos factores sociales y culturales, en el informe del Secretario General de 2012 sobre la violencia sexual en los conflictos (A/66/657-S/2012/33) se demuestra que la cuantificación de la violencia sexual (incluida la violación) es posible, y que de hecho ya se está produciendo, por ejemplo, en la MONUSCO. Además, el proyecto de indicadores que se están preparando actualmente en el sistema de las Naciones Unidas bajo la dirección de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios incluye la categoría de “número de incidentes denunciados de violencia sexual cometidos en el contexto del conflicto armado o en relación con este durante el período de que se informa”. La inclusión de la violencia sexual (incluida la violación) como un indicador en las misiones donde su incidencia es una cuestión que, según está documentado, ha despertado la preocupación internacional, respondería plenamente a la intención del Consejo de Seguridad en la protección de los civiles, especialmente en su resolución intersectorial 1325 (2000) sobre las mujeres y la paz y la seguridad y su resolución 1960 (2010), en que introduce nuevas disposiciones de supervisión, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual en los conflictos.

55. Como ya se ha indicado, la OSSI compartió el proyecto del presente informe con el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos. Aunque la Oficina no formuló observaciones oficiales sobre el informe, indicó su satisfacción general por las recomendaciones de que las medidas para ocuparse de la violencia sexual se incluyeran en un indicador de referencia de desempeño de las operaciones pertinentes de mantenimiento de la paz.

56. Además, se necesita liderazgo para aumentar la utilidad general de la presentación de informes de ejecución financiera para los fines de la protección de los civiles, incluido su elemento cualitativo. Por ejemplo, una descripción exacta y perspicaz en la sección sobre la ejecución del presupuesto en los informes de ejecución puede arrojar mucha luz sobre los progresos en la aplicación por las misiones de sus mandatos para la protección de los civiles, en particular los problemas y las cuestiones importantes encontrados. Estos informes equilibrados podrían ser de mucha utilidad para los Estados Miembros y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en la Sede, que dependen de forma crítica de la exactitud y el alcance de los informes procedentes de las misiones sobre el terreno para ejercer sus funciones de gobernanza y/o gestión.

57. En 1999, el Secretario General declaró que la protección de los civiles era fundamental para el mandato central de las Naciones Unidas. Esto sigue siendo igualmente cierto hoy día. Mientras los civiles continúen sufriendo de mil maneras en los conflictos armados, corresponde a la Organización supervisar e informar lo más exactamente posible sobre su seguridad, para que se haga todo lo necesario para protegerlos mejor. Mejorar al máximo la presentación de informes de ejecución para las misiones que aplican mandatos de protección de los civiles sería un paso esencial.

VI. Recomendaciones

58. Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estuvieron de acuerdo con la recomendación 1, no aceptaron la recomendación 2, afirmando que parecía prejuzgar la elaboración de las orientaciones que se pedían en la recomendación 1. Consideraron que en la recomendación 2 se afirmaba de las bajas: que eran el número

de muertes en los conflictos denunciadas y los casos de violencia sexual en el conflicto (violaciones), que podían no ser atribuibles a los actos de la misión de mantenimiento de la paz, ni reflejar necesariamente el fracaso o el éxito de la misión; que las muertes en los conflictos podían ser consecuencia de una gran variedad de causas que no entraban en el mandato de la misión de mantenimiento de la paz de proteger a los civiles; que un análisis basado exclusivamente en esos indicadores podía conducir a conclusiones equivocadas de que la misión había fracasado (o había tenido éxito) en la protección de los civiles, que muchos factores fuera del control de la misión, tal vez imposibles de reflejar de forma adecuada con valores cuantitativos en los informes de ejecución de los presupuestos basados en los resultados, afectaban su capacidad de proteger a los civiles, y que correspondía a los Estados receptores la responsabilidad primordial por la protección de los civiles. Aunque la OSSI reconoce los méritos de esa argumentación, sigue convencida de que las muertes de los civiles en los conflictos y los incidentes de violencia sexual son indicadores importantes que justifican la supervisión y la presentación de informes.

59. En lo que respecta a la recomendación 3, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno convinieron en que debía haber mayor coherencia en la determinación y el uso de los indicadores, pero los Departamentos no encontraban factible reconciliar las estadísticas sobre las muertes de los civiles en los conflictos presentadas en los informes de ejecución y los informes del Secretario General sobre misiones concretas, y no creían que los esfuerzos dedicados a tratar de lograr esa reconciliación mejorarían la aplicación de los mandatos de protección de los civiles. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno preferirían, si se conservara la recomendación, que se caracterizara de “sugerida” en lugar de “importante”.

Recomendación 1

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en consulta con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, debe emitir orientaciones sobre la inclusión de la protección de los civiles en los marcos de presupuestación basada en los resultados para las misiones de mantenimiento de la paz (párrs. 21 a 26) [Recomendación importante]

Recomendación 2

Para garantizar la supervisión de la protección de los civiles que han destacado el Consejo de Seguridad, el Secretario General y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en consulta con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, debe garantizar que las misiones que tienen un mandato de protección de los civiles incluyan el uso coherente y cuantificado de las “muertes de civiles en los conflictos” y la “violencia sexual en los conflictos (incluida la violación)” como indicadores de progreso en sus informes de ejecución del presupuesto, según proceda dada la situación en cuanto a la protección de los civiles, para todas las misiones con un mandato de protección de los civiles (párrs. 35 a 42) [Recomendación importante]

Recomendación 3

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en consulta con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, debe considerar la posibilidad de ocuparse de la cuestión de las contradicciones en los informes sobre el número de las muertes de los civiles en los conflictos en los informes de ejecución del presupuesto y los informes del Secretario General sobre misiones concretas (párrs. 44 a 47) [Recomendación importante]

(Firmado) Carman L. **Lapointe**
Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna
14 de marzo de 2013

Anexo I

Elementos de los mandatos de protección de los civiles para las misiones de mantenimiento de la paz examinadas

	<i>Resolución del Consejo de Seguridad y año del mandato</i>	<i>Año de establecimiento</i>	<i>“Proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física”</i>	<i>“Sin perjuicio de la responsabilidad de la nación receptora”</i>	<i>“En la medida de sus posibilidades y dentro de sus zonas de despliegue”</i>	<i>“Todos los medios (o medidas/ acciones) necesarios”</i>	<i>Protección de los civiles como prioridad declarada</i>
FPNUL	1701 (2006)	1978	✓	✓	✓	✓	
UNMIL ^a	1509 (2003)	2003	✓	✓	✓		
ONUCI	1528 (2004)	2004	✓	✓	✓	✓	✓
MINUSTAH	1542 (2004)	2004	✓	✓	✓		
UNAMID	1769 (2007)	2007	✓	✓	✓		✓
MONUSCO	1925 (2010)	2010	✓	✓	✓	✓	✓
MONUC ^b	1291 (2000)	1998	✓		✓	✓	
UNMIS ^b	1590 (2005)	2005	✓	✓	✓	✓	

^a El mandato de la UNMIL indica únicamente “en la medida de sus posibilidades”, sin especificar “sus zonas de despliegue” en ese contexto.

^b El mandato de la MONUC expiró en 2010; el de la UNMIS, en 2011.

Anexo II

Indicadores de progreso relacionados con la violencia utilizados por las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos de protección de los civiles, de 2003 a 2011

		<i>MONUC/ MONUSCO</i>	<i>UNMIS</i>	<i>UNAMID</i>	<i>ONUCI</i>	<i>UNMIL</i>	<i>MINUSTAH</i>	<i>FPNUL</i>
Muertes de civiles	2010-2011	✓						
	2009-2010				✓		✓	
	2008-2009				✓		✓	
	2007-2008				✓		✓	
	2006-2007			n.a.	✓			
	2005-2006			n.a.			✓	
	2004-2005	✓		n.a.				
Violencia sexual	2010-2011		✓	✓	✓			
	2009-2010		✓					
	2008-2009		✓					
	2007-2008		✓					
	2006-2007		✓	n.a.				
	2005-2006		✓	n.a.			✓	
	2004-2005	✓		n.a.				
Secuestros	2010-2011	✓	n.a.	n.a.	n.a.		✓	
	2009-2010						✓	
	2008-2009						✓	
	2007-2008						✓	
	2006-2007			n.a.			✓	
	2005-2006							
	2004-2005	✓						
Amenazas	2010-2011				✓			
	2009-2010				✓			
	2008-2009				✓			
	2007-2008				✓			
	2006-2007			n.a.	✓			
	2005-2006			n.a.	✓			
	2004-2005	✓		n.a.				

✓ Indica el uso de este indicador de progreso.

^{n.a.} Indica la falta de un informe de ejecución del presupuesto para un determinado año, o la inexistencia de la misión durante ese período.

Nota: Los indicadores relacionados con la violencia en el cuadro aparecieron en distintos años en las diferentes misiones, lo que explica la diferencia en el número de años reflejados.

Anexo III

Ejemplos de productos “próximos” o “de apoyo” en los informes de las misiones sobre la protección de los civiles

<i>Próximo</i>	<i>De apoyo</i>
X días-persona de capacidad de reacción rápida para impedir y disuadir la escalada de las amenazas inminentes a la seguridad	Despliegue de actividades de sensibilización y movilización social, incluidos seminarios, para los grupos vulnerables en las zonas afectadas por la violencia
Establecimiento de puestos de control permanentes y móviles a lo largo de las carreteras principales y las fronteras y en los cruces de frontera	Asesoramiento y orientación para las entidades del país receptor sobre la elaboración de una estrategia nacional para fortalecer la protección de los civiles y apoyo técnico para aplicar esa estrategia
Patrullas a pie; reconocimiento aéreo; patrullas en embarcaciones	Reuniones del grupo temático, en coordinación con las organizaciones no gubernamentales y con su orientación sobre los problemas de protección; sesiones de formación en protección para la Sección de Derechos Humanos y el personal de las ONG para crear capacidad y ocuparse de las cuestiones de derechos humanos
Bases operacionales de las compañías dentro de las zonas prioritarias para supervisar e impedir los ataques contra los civiles	Coordinación de reuniones sobre la seguridad de los desplazados internos en los campamentos, con la participación de equipos conjuntos de oficiales de derechos humanos, policía del país receptor, policía de las Naciones Unidas y agentes militares y humanitarios de las Naciones Unidas
Asignación de tareas, supervisión y control de calidad para la limpieza y verificación de las zonas contaminadas por minas o restos explosivos de guerra	Reuniones sobre cooperación regional y entre las misiones centradas en la contención del movimiento transfronterizo de grupos armados y las operaciones contra el movimiento ilícito de armas
X días-persona de patrullas (móviles y a pie) para determinar las rutas de migración nómada y garantizar la seguridad de la migración en esas rutas mediante el establecimiento de puestos de control permanentes y móviles, la creación de zonas desmilitarizadas y su patrullaje a lo largo de las rutas de suministros humanitarios y el establecimiento y el patrullaje de las zonas de separación y de amortiguación entre las fuerzas en las zonas de intensidad del conflicto	Supervisión y presentación de informes sobre la situación en cuanto a protección por medio de la determinación y el análisis de las lagunas y violaciones de la protección, el suministro de recomendaciones y medidas de promoción y seguimiento para las autoridades nacionales y locales y todas las partes involucradas para ocuparse de esas cuestiones de protección
Garantía de la circulación libre y sin obstáculos de las personas y bienes en todo el país	Investigaciones conjuntas sobre los derechos humanos con el poder judicial nacional para ocuparse del enjuiciamiento de las graves violaciones de los derechos humanos

Fuente: Análisis y clasificación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) basados en los informes de las misiones sobre la protección de los civiles.

Nota: Principales características del producto “próximo”: una vez suministrado, el producto próximo puede proteger, directa pero no invariablemente, a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física. Principales características del producto “de apoyo”: una vez suministrado, el producto de apoyo no puede proteger directamente a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física; lo hace de forma indirecta.

Anexo IV

Observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presenta a continuación el texto completo de las observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno acerca del estudio que figura en el presente informe (véanse los párrs. 1 a 12). Esta práctica se ha adoptado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 64/263 de la Asamblea General, atendiendo a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente. Los Departamentos se mostraron de acuerdo con la recomendación 1, pero no aceptaron la recomendación 2. En cuanto a la recomendación 3, los Departamentos convinieron en que debía haber mayor coherencia en la determinación y el uso de los indicadores, pero no estimaron factible reconciliar las estadísticas sobre las muertes de los civiles en los conflictos presentadas en los informes de ejecución del presupuesto y las de los informes del Secretario General sobre misiones concretas, ni creían tampoco que el esfuerzo dedicado a tratar de lograr esa conciliación mejoraría la aplicación de los mandatos de protección de los civiles. Los Departamentos preferían que, si se mantenía la recomendación, se calificara de “sugerida” en lugar de “importante”.

La recomendación 2 está basada en ejemplos reales de las misiones. Por consiguiente, determina y aprovecha las buenas prácticas de algunas misiones, lo cual es la esencia de una organización que aprende. No prejuzga la elaboración de orientaciones que se piden en la recomendación 1. Esos dos indicadores están centrados en acontecimientos pasados que han ocasionado pérdidas a gran escala de vidas de civiles, lo cual hace pensar insistentemente en que las muertes y la violencia sexual deben tener la máxima prioridad en los esfuerzos de las misiones por proteger a los civiles. La cuestión sigue teniendo inmediatez y pertinencia para el sistema de las Naciones Unidas^a. Además, no impide la elaboración de otros indicadores contundentes y válidos que no se excluyan mutuamente.

La afirmación del informe de que las “bajas” son la “preocupación principal” del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo de las Actividades sobre el Terreno está fuera del lugar, puesto que en el informe se dice explícitamente que “un aumento de muertes de civiles no significa necesariamente que una misión ha sido ineficaz”. La OSSI está de acuerdo con que un análisis basado exclusivamente en esos indicadores puede llevar a una conclusión equivocada sobre los esfuerzos de una misión por proteger a los civiles. La recomendación 2 no impide el análisis del desempeño de una misión utilizando otros indicadores pertinentes. Los factores que están fuera del control de la misión y que afectan su capacidad de proteger a los civiles se pueden denominar “factores externos” en los informes de ejecución del presupuesto. Aunque corresponde a los gobiernos receptores la responsabilidad primordial por la protección de los civiles, las misiones tienen una función que desempeñar apoyando sus esfuerzos mediante el

^a Informe del Secretario General sobre el grupo de examen interno sobre las acciones de las Naciones Unidas en Sri Lanka.

proceso político, de acuerdo con lo previsto en las orientaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo de las Actividades sobre el Terreno.

Aunque la OSSI reconoce el valor de las preocupaciones de los Departamentos, sigue convencida de que las muertes de los civiles en los conflictos y los incidentes de violencia sexual son indicadores de peso que justifican la supervisión y la presentación de informes.

Además, la opinión de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto es pertinente para la recomendación 3, ya que la Comisión Consultiva ha afirmado que en la medida de lo posible, se debería proporcionar a la Asamblea General una imagen global de una cuestión determinada en los informes que se presentan para su examen, lo cual ayudaría a eliminar redundancias y evitar incoherencias (A/65/743, párr. 16).

Observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno acerca del estudio de la presentación de informes sobre la protección de los civiles por las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Memorando de fecha 8 de marzo de 2013 del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Secretario General Adjunto de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno

1. Gracias por su memorando de 28 de febrero en que se nos invita a formular observaciones sobre el proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) acerca del estudio de la presentación de informes acerca de la protección de los civiles por las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Ese informe es oportuno, ya que se centra en las formas de calibrar la eficacia de las herramientas desarrolladas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y nuestras misiones de mantenimiento de la paz para ejecutar los mandatos de protección de los civiles. Nos congratulamos de que en el informe se reconozcan los progresos alcanzados hasta la fecha en el desarrollo de conceptos y del marco estratégico necesarios para gestionar una compleja variedad de tareas relacionadas con la protección de los civiles en un contexto de mantenimiento de la paz.

2. El análisis contenido en el proyecto de informe ofrece una visión útil que tendremos en cuenta en nuestro trabajo con las misiones para mejorar la supervisión y la presentación de informes sobre sus esfuerzos y resultados en cuanto a la protección de los civiles. Por lo general estamos de acuerdo con la conclusión del proyecto de que la presentación de informes sobre el desempeño en cuanto a la protección de los civiles en el contexto de los informes de ejecución del presupuesto basado en los resultados puede y debe fortalecerse. Para ocuparse de esa cuestión se requiere un planteamiento cuidadoso y ponderado. Dada la complejidad de los entornos de las misiones, las diferencias en sus recursos y las dificultades para recopilar datos fidedignos pertinentes a la gran variedad de las medidas que

despliega una misión para lograr el objetivo principal de proteger a los civiles, tenemos reservas en cuanto a algunos aspectos del proyecto de informe. A continuación figuran nuestras observaciones detalladas.

3. Recomendación 1: el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno están de acuerdo con esa recomendación. Nos comprometemos a trabajar con nuestras misiones para calibrar los parámetros de la orientación correspondiente.

4. Recomendación 2: en el proyecto de informe aparecen dos fórmulas distintas para esta recomendación. En el texto del resumen, en la recomendación 2 se pide al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que, en consulta con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, “*considere* la posibilidad (el subrayado es nuestro) del uso coherente y cuantificado de las ‘muertes’ de los civiles en el conflicto y la ‘violencia sexual en el conflicto (incluida la violación)’ como indicadores de progreso en los informes de ejecución del presupuesto ...”. Sin embargo, la formulación de la recomendación 2 que aparece en el proyecto de informe pide al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que, en consulta con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, “*garantice* (el subrayado es nuestro) ... que las misiones con mandatos de protección de los civiles incluyan el uso coherente y cuantificado de las ‘muertes’ de los civiles y de la ‘violencia sexual en el conflicto (incluida la violación)’ como indicadores de progreso en sus informes de ejecución del presupuesto ...”. En las consultas con el equipo de la OSSI durante el proceso de redacción, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptaron la redacción de esa recomendación según aparece en el resumen, aunque al mismo tiempo expresaron reservas sobre el concepto y la metodología. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno podrían trabajar con la recomendación 2 según aparece en el resumen. Sin embargo, lamentamos no poder aceptar la segunda formulación que aparece en el informe por varias razones que se detallan a continuación.

5. La formulación de la recomendación 2 en el proyecto de informe parecería prejuzgar la elaboración de la orientación que se pide en la recomendación 1. Un objetivo inmediato de esa orientación sería establecer indicadores válidos y la coherencia en su uso. Insistir en los dos indicadores elegidos en la recomendación 2 necesariamente condicionaría la orientación, y podría eliminar o socavar otros indicadores válidos. Nuestra preocupación principal en cuanto a la formulación de la recomendación 2 es que habla de bajas en casos en que pueden no existir. El número de muertes de civiles en el conflicto de que se informa y los incidentes de violencia sexual en el conflicto (violaciones) pueden no ser atribuibles directamente a las acciones de la misión de mantenimiento de la paz, dentro del alcance de su despliegue.

6. El número de muertes y de violencia sexual (violaciones) en el conflicto en la zona de una misión no refleja necesariamente el fracaso *ni el éxito* en la ejecución de su mandato de protección de los civiles, ni tampoco es la única medida cabal de los efectos de las medidas adoptadas por las misiones a ese respecto. Las muertes en el conflicto pueden ser consecuencia de una gran variedad de causas que no entran en el mandato de proteger a los civiles de una misión de mantenimiento de la paz establecido por el Consejo de Seguridad. Un análisis basado exclusivamente en esos

indicadores en el amplio espacio de responsabilidad de la misión podría conducir a conclusiones equivocadas de que la misión ha fracasado (o ha tenido éxito) en la protección de los civiles, al mismo tiempo pasando por alto o minimizando otros indicadores importantes y pertinentes (tales como la reducción de los incidentes de desplazamiento forzoso de civiles o casos en que se aseguró el acceso humanitario) que podrían llevar a una conclusión muy diferente.

7. Muchos factores fuera del control de la misión afectan su capacidad de proteger a los civiles, lo cual puede resultar imposible de reflejar de forma adecuada utilizando medidas cuantitativas en un informe de ejecución del presupuesto basado en los resultados. Entre esos factores están la voluntad y la capacidad de las autoridades del país receptor de desempeñar su responsabilidad primordial de la protección de los civiles; la proliferación de grupos armados decididos a hacer daño a los civiles; terrenos en que las misiones carecen de la movilidad suficiente para alcanzar las zonas en que los civiles pueden estar bajo amenaza de violencia física. La utilización de medidas limitadas y estrictamente cuantitativas para informar sobre el desempeño de las misiones en la protección de los civiles no conseguiría captar esa complejidad.

8. Corresponde a los Estados receptores la responsabilidad primordial por la protección de los civiles. Este principio está expresado en todas las resoluciones del Consejo de Seguridad que encomienda a las operaciones de mantenimiento de la paz proteger a los civiles contra la amenaza inminente de violencia física, así como en los informes del Secretario General y los numerosos informes del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Medir el desempeño en cuanto a la protección de los civiles sobre la base de la información disponible acerca de las muertes y la violencia sexual/violaciones en el conflicto que se producen en la zona de una misión tampoco reconoce los éxitos o fracasos del Estado receptor en la protección. Con este fin, la consideración de otros factores, más variados y cualitativos, puede proporcionar una medida más exacta de la ejecución del mandato de protección de los civiles.

9. Recomendación 3: en el estudio se observan contradicciones entre la presupuestación basada en los resultados y los informes sobre misiones concretas del Secretario General en lo que respecta al número de “bajas” en las zonas de las misiones. Estamos de acuerdo con que debe haber mayor coherencia en la determinación y el uso de los indicadores. La recomendación 3, que pide al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que “considere la posibilidad de ocuparse de la cuestión de las contradicciones”, parece basarse en la hipótesis de que la información estadística en esos informes puede ser idéntica o se puede conciliar. No obstante, no creemos que resulte factible conciliar los datos estadísticos sobre las muertes de los civiles en los conflictos presentados en esos informes, ni que los esfuerzos dedicados a tratar de lograr esa reconciliación mejorarían la ejecución de los mandatos de protección de los civiles. Preferiríamos que esta recomendación se eliminara del informe. Si la OSSI cree que la recomendación debe conservarse, solicitamos que se califique de “sugerencia” en lugar de “importante”.

10. Los informes de ejecución del presupuesto en el marco de la presupuestación basada en los resultados y los informes del Secretario General sobre misiones concretas son fundamentalmente distintos. Tratan de reunir y transmitir información y análisis para públicos y fines diferentes. Los informes de ejecución del

presupuesto en el marco de la presupuestación basada en los resultados tienen el objetivo limitado de rastrear la relación entre el uso de los recursos y los objetivos generales de la misión utilizando mediciones de productos numéricos, sin un contexto. Los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad están concebidos para informar al Consejo a fin de que comprenda la situación y sus decisiones relativas a la dirección estratégica del mantenimiento de la paz en un país determinado desde una perspectiva más amplia e integradora. No solamente se ocupan de las actividades de las misiones, sino también de otros acontecimientos, en particular la evolución de los procesos políticos, la seguridad general, los derechos humanos y la situación humanitaria. Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sea responsable por el contenido final de esos informes, la información que contienen incorpora aportaciones de una serie de agentes de las Naciones Unidas. Sería difícil, para no decir imposible, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reconcilie los calendarios y las prioridades de cada uno de esos agentes en los informes del Secretario General y los informes de ejecución del presupuesto basada en los resultados.

11. El estudio de los informes de la OSSI a escala de la Sede ofrece una visión de los planteamientos adoptados por las diversas misiones en la transmisión de la información relacionada con la ejecución del mandato de protección de los civiles. Ese estudio no es más que un punto de partida y no puede ofrecer el entendimiento contextual necesario para perfeccionar los datos presentados tanto en los informes sobre la presupuestación basada en los resultados como en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad. Teniendo en cuenta la complejidad que entraña la aplicación de los mandatos de protección de los civiles y las dificultades para medir el desempeño de las misiones en ese ámbito, consideramos que el estudio por la OSSI de esa cuestión, aunque es bienvenido, se habría beneficiado de las conversaciones con las misiones que actualmente tienen el mandato de proteger a los civiles.

12. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno están de acuerdo con que las muertes de los civiles y la violencia sexual/violaciones en los conflictos deben *considerarse* para su uso como indicadores de progreso en los informes sobre la ejecución del presupuesto, según se dice en el resumen del informe. Sin embargo, consideramos que la redacción de la recomendación 2 en el proyecto de informe es insuficiente y posiblemente perjudicial para el desarrollo de una orientación útil, dada la complejidad de la protección de los civiles en el mantenimiento de la paz.