



Asamblea General

Distr. general
7 de marzo de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 142 del programa provisional

**Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios
de Supervisión Interna**

Evaluación de la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

**“Las misiones de mantenimiento de la paz que tienen el
mandato de proteger a los civiles se centran en las
actividades de prevención y mitigación y casi nunca
recurren a la fuerza para proteger a los civiles que son
atacados”**

Resumen

La protección de los civiles es una de las esferas más importantes y visibles de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Hasta la fecha el Consejo de Seguridad ha encomendado mandatos que incluyen la obligación de proteger a los civiles a 13 operaciones de mantenimiento de la paz, entre ellas nueve misiones en curso. En la evaluación se examinó la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las misiones actuales.

En un examen general llevado a cabo en 2009 se llegó a la conclusión de que la cadena de actividades que hacían posible proteger a los civiles estaba rota; desde entonces se han hecho progresos considerables. Se han elaborado directrices y estructuras de protección de los civiles para apoyar las actividades sobre el terreno en el marco de un concepto operacional en tres niveles, que abarca la prevención, la protección física y la creación de un entorno protector. Los resultados positivos de muchas de esas actividades son claros.



No obstante, en la evaluación se observó una persistente tendencia a que las operaciones de mantenimiento de la paz no intervengan mediante la fuerza cuando los civiles son objeto de ataques. Si bien el uso de la fuerza está legalmente autorizado y responde a la intención del Consejo de Seguridad y las expectativas de la población civil, parece haberse descartado sistemáticamente como opción para las operaciones de mantenimiento de la paz. Ello se debe a la existencia de distintas opiniones en el Consejo de Seguridad y entre los países que aportan contingentes y, lo cual es importante, de una doble línea de mando efectiva que incluye al personal directivo de las misiones y a los países que aportan contingentes y regula el uso de la fuerza por las misiones. Además, la obligación de las misiones de actuar cuando los gobiernos anfitriones no pueden o no quieren cumplir con su responsabilidad primordial de proteger a los civiles no se comprende bien, las misiones consideran que no tienen suficientes recursos para responder a la fuerza con la fuerza, y los propios miembros de los contingentes están preocupados por las posibles sanciones si su uso de la fuerza se considera inapropiado. En parte como resultado de ello y pese a los grandes compromisos de las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, los civiles siguen sufriendo violencia y desplazamientos en muchos países donde las misiones de las Naciones Unidas tienen el mandato de protegerlos.

Aunque las misiones de mantenimiento de la paz han logrado impedir y mitigar que los civiles sufran daños mientras están desplegadas en territorios extensísimos y se enfrentan a amenazas asimétricas con recursos limitados, la cadena que une la intención del Consejo de Seguridad con las medidas de la Secretaría, los países que aportan contingentes militares y fuerzas de policía y las propias misiones de mantenimiento de la paz sigue rota en relación con el uso de la fuerza. Puesto que ninguna parte de la estructura de mantenimiento de la paz es la responsable única de esta situación, es preciso entablar un diálogo franco sobre la cuestión en el marco de la asociación para el mantenimiento de la paz entre los países que aportan contingentes, fuerzas de policía y fondos, los gobiernos anfitriones, el Consejo de Seguridad, la Secretaría y otras partes. Para hallar soluciones hará falta también la participación de la Asamblea General en cuanto principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas.

En el informe también se tratan las cuestiones del liderazgo, los sistemas de información y las asociaciones de colaboración en las misiones, así como las expectativas de los civiles respecto de la protección que deben recibir del personal de mantenimiento de la paz.

Se formularon tres recomendaciones, que incluyen: mejorar el control operacional de los contingentes, aumentar, a nivel táctico, la claridad respecto de las tareas que debe llevar a cabo el personal de mantenimiento de la paz y mejorar la relación de trabajo entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las entidades humanitarias. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptaron las recomendaciones y formularon observaciones sobre la recomendación 1. El texto íntegro de la respuesta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno al proyecto de informe figura en el anexo I del presente informe.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Alcance y metodología	4
III. Resultados	6
A. Desde 2009 se han hecho progresos considerables en la elaboración de directrices y estructuras para prestar apoyo a las actividades de protección de los civiles sobre el terreno	6
B. Existe una persistente tendencia a que las operaciones de mantenimiento de la paz no intervengan mediante la fuerza cuando los civiles son objeto de ataques	7
C. Los factores que contribuyen a que en las actividades de mantenimiento de la paz no se haga uso de la fuerza son múltiples.	13
D. El concepto de la protección de los civiles se ha vuelto tan amplio que se corre el riesgo de perder la perspectiva.	19
E. A nivel de la misión, el personal directivo, los sistemas de información y las asociaciones influyen en la eficacia de las actividades relacionadas con la protección de los civiles	20
F. Los resultados en la prevención y mitigación del daño a los civiles y los productos a largo plazo son claramente positivos, pero el desempeño de tres misiones deja mucho que desear cuando se atenta contra los civiles	22
IV. Conclusión	23
V. Recomendaciones	25
Anexo I	
Observaciones sobre el proyecto de informe formuladas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno	27
Anexo II	
Observaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la División de Inspección y Evaluación.	30

I. Introducción

1. Las Naciones Unidas vienen enfrentándose ininterrumpidamente desde 1945 a la difícil situación de los civiles que se encuentran en zonas de conflicto armado entre países o dentro de los países. En los decenios transcurridos desde entonces, millones de personas han sido desplazadas, muertas, heridas o sometidas a violencia sexual. Las mujeres y los niños han sufrido de manera desproporcionada. La comunidad internacional se enfrenta a pocos retos más imperiosos y constantes que el de proteger a los civiles atacados.

2. En la presente evaluación, la segunda que realiza esta Oficina (véase [A/67/795](#)), se examina la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en ocho misiones de mantenimiento de la paz que tenían mandatos de ese tipo al 31 de julio de 2013.

3. El tema fue elegido por razones de peso. La protección de los civiles es un objetivo estratégico de las operaciones de mantenimiento de la paz, y el mantenimiento de la paz es una actividad emblemática de las Naciones Unidas que cuesta casi 8.000 millones de dólares anuales. El mantenimiento de la paz es uno de los más importantes instrumentos que utiliza la comunidad internacional para proteger a los civiles y probablemente la única esfera en que el desempeño de la Organización puede literalmente marcar la diferencia entre la vida y la muerte de un civil en una zona de conflicto. Los Estados Miembros y las organizaciones regionales siguen de cerca el desempeño de las misiones, y los medios de comunicación, las entidades académicas y la sociedad civil se mantienen siempre atentos. Lamentablemente, en el pasado se han cometido errores de importancia fundamental en la protección de los civiles¹, y el constante riesgo para la reputación de la Organización sigue siendo elevado. Pero lo más importante es que para los civiles amenazados la eficacia con que los proteja la Organización tiene suma trascendencia.

4. El mandato de la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) exige que sus evaluaciones propicien una reflexión sistemática entre los Estados Miembros y los directores de los programas. El objetivo del presente informe es hacerlo sobre un tema cuya importancia es universalmente reconocida. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no son los únicos que están facultados para mejorar la eficacia de la protección de los civiles, sino que también pueden hacerlo los Estados Miembros y otras entidades de las Naciones Unidas.

II. Alcance y metodología

5. La evaluación se centró en ocho de las nueve misiones que actualmente tienen mandatos de protección de los civiles, a saber: la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), 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 Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

¹ Por ejemplo, en Rwanda, Srebrenica y Sri Lanka.

(MONUSCO), la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) y la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)². Estas nueve misiones representan aproximadamente el 97% del personal uniformado y el 95% del personal civil de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz³. Se hizo especial hincapié en la MONUSCO y la UNMISS. Recientemente, se ha facultado a la MONUSCO para realizar operaciones ofensivas (véase la resolución 2098 (2013) del Consejo de Seguridad, párrs. 9 y 10), lo cual le permite proteger a los civiles de una manera nueva.

6. En el marco conceptual del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para la evaluación, la protección de los civiles se define como una labor en que ha de participar toda la misión y que consta de tres niveles: protección mediante un proceso político, protección frente a la violencia física y establecimiento de un entorno protector⁴. La evaluación se centró en los dos primeros niveles, especialmente la protección física y el uso de la fuerza como último recurso, teniendo presente que en las operaciones de mantenimiento de la paz recae una responsabilidad singular respecto de la protección contra la violencia física⁵. En el presente informe se destaca el uso de la fuerza debido a que en la evaluación se constató que es el elemento de mayor prioridad en cuanto a importancia crítica; sin embargo, no debe interpretarse que esto resta importancia a las soluciones políticas y otros aspectos del enfoque integrado de las operaciones de mantenimiento de la paz, todos los cuales son fundamentales para la protección efectiva de los civiles. El tercer nivel se excluyó por considerarse un tema demasiado amplio a los efectos del presente informe.

7. Los resultados que se presentan se basan en:

- a) Un examen amplio de las publicaciones disponibles, tanto de documentos de las Naciones Unidas y documentos específicos de cada misión como textos externos sobre la protección de los civiles;
- b) Un cuestionario, al que respondieron todas las misiones, sobre las estructuras y los mecanismos existentes para cumplir su mandato de protección de los civiles;
- c) Un análisis estructurado de las respuestas de las misiones a incidentes graves con amenazas reales o inminentes para los civiles;
- d) Un total de 170 entrevistas semiestructuradas realizadas en persona o por teléfono con:

² La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí no se incluyó porque no se estableció hasta abril de 2013.

³ Cálculo basado en los datos que figuran en la *Ficha informativa de las operaciones de mantenimiento de la paz*, 31 de diciembre de 2013.

⁴ Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 9 de abril de 2010, párr. 14.

⁵ *Ibid.*, párr. 16.

- i) Personal que ocupaba puestos militares, jurídicos, de planificación y de supervisión importantes en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y otros departamentos de la Sede de las Naciones Unidas;
- ii) Personal de las misiones en puestos importantes para la protección de los civiles, tanto de la Sede como sobre el terreno;
- iii) Los miembros del Grupo Temático sobre Protección;
- iv) Representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluidos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad;
- v) Representantes de los gobiernos anfitriones y las autoridades de seguridad;
- vi) Representantes de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de cuestiones relativas a la protección.

8. Se examinaron las bases de datos acreditadas sobre los conflictos, junto con las encuestas sobre la percepción de los civiles en los países donde hay mandatos de mantenimiento de la paz que incluyen protección de los civiles, como posibles medidas de la eficacia de las operaciones de protección de los civiles. Sin embargo, las incompatibilidades en las definiciones y la metodología, así como otros problemas, impidieron que se utilizaran. Tres expertos en mantenimiento de la paz reconocidos internacionalmente, así como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, examinaron las normas por las que se rigió la evaluación y el proyecto de informe. En el anexo I se incluye la respuesta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno al proyecto de informe y se indica que los Departamentos aceptaron las recomendaciones y formularon observaciones sobre la recomendación 1. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI agradece el apoyo expresado por los miembros del Consejo de Seguridad y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a esta evaluación y su tema central. También desea expresar su agradecimiento a los dos Departamentos y a las misiones enumeradas anteriormente por su cooperación.

III. Resultados

A. Desde 2009 se han hecho progresos considerables en la elaboración de directrices y estructuras para prestar apoyo a las actividades de protección de los civiles sobre el terreno

9. En un informe independiente llevado a cabo en 2009 por encargo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se llegó a la conclusión de que la cadena de actividades que hacían posible proteger a los civiles estaba rota. Se señaló que había deficiencias a lo largo de toda la cadena, desde el Consejo de Seguridad hasta el

nivel táctico⁶. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz hizo suya la recomendación del informe de que se publicaran directrices amplias para las misiones sobre la protección de los civiles.

10. Posteriormente el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno publicaron un concepto operacional (2010), una compilación de las enseñanzas extraídas (2010), y un marco y una plantilla para la elaboración de estrategias amplias de protección de los civiles (2011), así como una matriz de recursos y capacidad para ayudar en la planificación de la protección de los civiles a cargo de las misiones (2012).

11. Casi todas las misiones con mandatos de protección de los civiles han elaborado estrategias para aplicar las directrices a nivel de misión o están haciéndolo⁷. La mayoría incorpora el reconocimiento explícito de los grupos vulnerables, incluidas las mujeres y los niños, en sus evaluaciones de los riesgos y objetivos.

12. Las misiones donde las amenazas para los civiles son más inmediatas, como la MONUSCO y la UNMISS, son las que han elaborado las estructuras y los procesos más exhaustivos para aplicar las estrategias. Estos mecanismos incluyen principios, sistemas de alerta temprana, redes de alerta comunitaria, arreglos de enlace con la comunidad, información pública y sistemas de presentación de informes. En ellos intervienen diferentes elementos de la misión y responden a las condiciones particulares de la misión de que se trate. La aplicación de la estrategia es una responsabilidad que incumbe a todas las misiones.

B. Existe una persistente tendencia a que las operaciones de mantenimiento de la paz no intervengan mediante la fuerza cuando los civiles son objeto de ataques

13. En los lugares donde los civiles están expuestos a amenazas de violencia física, estos esperan que las Naciones Unidas los protejan. Las misiones de mantenimiento de la paz pueden proteger a los civiles de manera pacífica, mediante la fuerza o con una combinación de ambas. Los medios pacíficos pueden ser utilizados por todas las partes de una misión, mientras que la fuerza es un medio prácticamente exclusivo de los militares. En general, el personal civil tiene una participación limitada en la protección física directa, a pesar de que proporciona un asesoramiento y unos análisis importantísimos; los agentes de policía se centran principalmente en las actividades de nivel 3; y la participación de unidades de policía constituidas en la protección física directa parece limitarse en gran medida a las patrullas.

⁶ Victoria Holt, Glyn Taylor y Max Nelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.III.M.1), Executive Summary, págs. 5 a 9.

⁷ La MINUSTAH ha indicado que carece de los elementos de otros lugares donde se ejecuta la protección de los civiles.

14. Los informes periódicos⁸ demuestran que las misiones procuran constantemente utilizar medios pacíficos primero a fin de determinar las diversas amenazas para los civiles y luego a fin de disuadir de que se lleven a la práctica, evitarlas o actuar antes de que se conviertan en ataques (véase la secc. III.F).

15. No obstante, el uso de la fuerza como último recurso es una opción fundamental para proteger a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física o que sean objeto de ataques efectivos, y un elemento esencial presente en todos los mandatos de protección de los civiles establecidos por el Consejo de Seguridad. En resoluciones sucesivas del Consejo se ha autorizado a las misiones a hacer uso de la fuerza, incluida la fuerza letal. Desde el punto de vista jurídico, esto crea la obligación de hacerlo, dentro de los límites de su capacidad, cuando los civiles se encuentren en peligro físico inminente o estén siendo efectivamente atacados en sus zonas de despliegue. Si bien no cabe esperar que ninguna misión proteja a todos los civiles en todo momento, es razonable esperar que todas ofrezcan protección en las zonas de más alto riesgo. Cuando las misiones no lo hacen, los civiles suelen ser sumamente críticos con su actuación. En opinión de los civiles, los éxitos en la prevención no contrarrestan los casos en que las misiones no intervienen cuando son atacados.

16. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI examinó las medidas adoptadas por las misiones para responder a ataques contra civiles en sus zonas de despliegue. Los ejemplos se extrajeron de los informes presentados por el Secretario General al Consejo de Seguridad (los informes más regulares y señalados sobre las operaciones de las misiones), de las propias misiones y de las entrevistas. La División de Inspección y Evaluación también preguntó a las misiones sobre su uso de la fuerza.

17. De este análisis se extrajeron dos conclusiones.

Las misiones informaron de que solo respondían inmediatamente en una minoría de los incidentes en que los civiles eran atacados

18. En primer lugar, las misiones indicaron que solo habían respondido inmediatamente en una minoría de los incidentes en que se habían producido ataques directos contra civiles, incluidos los casos muy graves, y de los cuales se daba cuenta en los informes del Secretario General.

19. Se consideraba que la respuesta inmediata incluía la intervención, ya fuera política o militar, durante el ataque propiamente dicho. Se informó de que, de los 507 incidentes tratados en informes del Secretario General de 2010 a 2013 que afectaron a civiles, solo 101, o el 20%, habían desencadenado una respuesta inmediata de las misiones. Por otra parte, las misiones no informaron de haber respondido a 406 (80%) de los incidentes en que los civiles habían sido atacados. La tasa de respuesta variaba entre las diferentes misiones en función de la gravedad de los incidentes, así como de la disponibilidad de sistemas de alerta temprana, la accesibilidad de los lugares donde se habían producido los incidentes y otros factores. La más alta correspondía a la UNISFA (68%) y la MONUSCO (26%), y la más baja a la MINUSTAH y la UNMISS (menos del 10%).

⁸ Véanse, por ejemplo, los informes del Secretario General sobre cada misión.

20. En la mayoría de los casos, en el momento del ataque no había personal de la misión en el lugar y este no llegó durante el ataque. Si bien muchos efectivos de mantenimiento de la paz han perdido la vida en acto de servicio, los datos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indican que no se han producido víctimas como resultado de la interposición entre la población vulnerable y los elementos hostiles que atacaban a los civiles, aun cuando la interposición es una de las opciones que figuran en el concepto operacional.

21. Según informó el Secretario General, los efectos de esos incidentes en los civiles fueron enormes e incluían muertes, lesiones, violencia sexual, secuestros, desplazamientos, pérdida de bienes que afectaban a los medios de subsistencia y otras violaciones de los derechos humanos de los civiles.

En los casos en que se informó de haber respondido, las misiones casi nunca utilizaron la fuerza, ni siquiera como último recurso

22. En segundo lugar, cuando había personal de las misiones (incluido el personal uniformado) *in situ* en el momento de un ataque o amenaza de ataque contra civiles, casi nunca se utilizó la fuerza. Las respuestas consistían en apoyo a las fuerzas de seguridad locales, protección de zonas e instalaciones, evacuación o escolta de civiles a lugares seguros, refugio en las instalaciones de las Naciones Unidas, creación de las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria e inicio de investigaciones sobre derechos humanos. Los enfoques paralelos incluían intervenciones políticas en los planos nacional, regional o local (véase el cuadro).

Cuadro
Respuestas de las misiones a los 10 ataques más mortíferos sobre los cuales informó el Secretario General entre 2010 y 2013^a

<i>Fecha</i>	<i>Incidente</i>	<i>Civiles muertos</i>	<i>Respuesta</i>	
			<i>Durante el incidente</i>	<i>Después del incidente</i>
18 de agosto de 2011	Ataques de combatientes de una comunidad contra poblaciones de una comunidad rival (UNMISS)	600	No	Patrullas aéreas diarias y una mayor presencia militar disuasoria en la zona Asistencia a las iniciativas comunitarias de reducción de las tensiones y reconciliación
8 a 22 de agosto de 2013	Enfrentamientos entre comunidades en Darfur oriental (UNAMID)	500 a 600	No	Apoyo técnico y logístico a dirigentes comunitarios locales y otros para resolver la controversia; evacuaciones; facilitación del suministro de asistencia humanitaria; protección de los bienes del organismo de asistencia
Julio de 2013	Violencia entre comunidades en varios lugares del condado de Pibor (UNMISS)	□328	No	Puesta en marcha de la investigación; apoyo a la campaña de patrullas a pie y con vehículos iniciada en el condado de Pibor; contactos con las comunidades e iniciativas políticas
Marzo de 2010	Enfrentamientos entre comunidades en Darfur suroccidental (UNAMID)	□182	No	Contactos con líderes locales y autoridades de nivel estatal pese a las restricciones de acceso
22 a 30 de julio de 2013	Enfrentamientos entre comunidades en Darfur central (UNAMID)	150	No	Facilitación de la asistencia humanitaria a los civiles desplazados
Agosto y septiembre de 2012	Ataques contra civiles cometidos por un grupo armado en Katoyi, Kivu del Norte (MONUSCO)	□112	No	Inicio de investigaciones sobre derechos humanos
14 y 15 de diciembre de 2010	Masacre cometida por un grupo armado en Mabanga ya Talo, Kivu del Norte (MONUC)	□100	No	Investigación; medidas para mejorar la protección de los civiles en los principales centros de población (nuevas bases de operaciones temporales, aumento de las patrullas diurnas y nocturnas, vigilancia aérea, aumento de la reunión de información, más patrullas conjuntas de la MONUC y las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo e inserciones); nombramiento de un coordinador civil de la protección de los civiles en Dungu

<i>Fecha</i>	<i>Incidente</i>	<i>Civiles muertos</i>	<i>Respuesta</i>	
			<i>Durante el incidente</i>	<i>Después del incidente</i>
3 a 6 de abril de 2013	Enfrentamientos entre comunidades en partes de Darfur central y meridional (UNAMID)	□100	No	Protección de la misión interinstitucional de evaluación; suministro de material médico; contactos con autoridades locales y dirigentes comunitarios; facilitación del transporte para la conferencia de reconciliación; refuerzo de la presencia para proteger a los civiles que se estaban trasladando
8 de febrero de 2013	Ataque a una comunidad de Wangar, estado de Jonglei, cometido por elementos armados de una comunidad rival (UNMISS)	□100	No	Inicio de la investigación; fomento de las actividades de las comunidades y las autoridades nacionales para prevenir las represalias
4 de enero de 2013	Enfrentamientos entre comunidades por el acceso disputado a una mina de oro (UNAMID)	100	No	Transporte de funcionarios del Estado a la zona para reducir las tensiones; evacuación de civiles heridos; transporte aéreo de asistencia humanitaria; aumento de las patrullas; contactos con los líderes de las milicias

^a Informes del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre operaciones particulares de mantenimiento de la paz ([S/2011/678](#), párrs. 25 y 26; [S/2013/607](#), párrs. 17 y 18; [S/2013/651](#), párrs. 22, 39 y 40; [S/2010/213](#), párrs. 29 y 51; [S/2013/607](#), párr. 21; [S/2012/838](#), párr. 14; [S/2010/164](#), párr. 8; [S/2013/420](#), párrs. 19 a 23; [S/2013/140](#), párr. 33, [S/2013/366](#), párr. 30; [S/2013/225](#), párrs. 21 y 22).

23. La probabilidad de que se utilizara la fuerza era mayor cuando se trataba de proteger a los civiles mientras las tropas actuaban en legítima defensa o para defender a personal y bienes de las Naciones Unidas. En algunos casos se habían congregado civiles en bases de las Naciones Unidas o alrededor de ellas y el componente militar abrió fuego contra los combatientes para impedir que accedieran a la base. En junio de 2012 y febrero de 2009 se produjeron dos incidentes de ese tipo en la República Democrática del Congo y Darfur, respectivamente⁹. La MONUSCO prestó apoyo a las iniciativas del ejército congoleño contra el M23 con intervenciones militares directas al norte de Goma antes de la caída de esa ciudad en noviembre de 2012 (véase S/2013/96, párrs. 7 y 37). Se señalaron a la atención de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI dos casos relativos a personal de mantenimiento de la paz que se había interpuesto para proteger a civiles que no estaban en locales de las Naciones Unidas o impedir el empleo de armas pesadas contra la población civil (véanse S/2012/230, párr. 6; y S/2011/387, párr. 8).

24. Asimismo, es muy infrecuente que se haga una demostración de fuerza para impedir el avance de atacantes efectivos o presuntos. Uno de los pocos ejemplos de ello ocurrió cuando, en diciembre de 2011, aproximadamente 8.000 jóvenes Lou Nuer armados se aproximaron a Pibor (Sudán del Sur) después de destruir la ciudad vecina de Likuangle. La UNMISS prestó apoyo al ejército de Sudán del Sur mediante el posicionamiento de vehículos blindados de transporte de tropas para disuadir del avance y obligar a los rebeldes a retirarse (S/2012/140, párr. 31). También se proporcionaron otros ejemplos al equipo de evaluación.

25. No obstante, en los casos de amenaza o uso efectivo de la fuerza contra civiles, en general la respuesta de las misiones fue pasiva. No se utilizó la fuerza cuando Goma fue invadida (véase S/2013/96, párrs. 7 y 37), cuando Likuangle fue destruida (véase S/2012/140, párrs. 28 a 30), ni cuando los rebeldes Mai-Mai Checa acosaron de forma sostenida a la población de Pinga (República Democrática del Congo)⁹, a pesar de la presencia de tropas de las Naciones Unidas en el lugar y de la existencia de riesgos significativos para los civiles. Solo cuatro misiones informaron de que habían efectuado disparos de advertencia alguna vez, y solo tres indicaron que en alguna ocasión habían disparado con intención letal.

26. Además, en general las misiones ni siquiera amenazaban con utilizar la fuerza para proteger a los civiles. En la MONUSCO ocurrió una excepción cuando, tras la aprobación de la resolución 2098 (2013), la Misión lanzó un ultimátum a los rebeldes del M23 para que se desarmaran si no querían “hacer frente al uso de la fuerza”¹⁰.

27. Los entrevistados expresaron preocupación por la persistente indecisión respecto del uso de la fuerza. Una persona entrevistada dijo: “No podemos esperar hasta que maten, y cuando maten no reaccionar”. Se afirmó que había que proteger mejor a los civiles cuando se veían amenazados, incluso recurriendo a la fuerza. Si esto no se hacía, los observadores podrían preguntarse legítimamente para qué “desplegaba [la Organización] a millares de efectivos y gastaba miles de millones de dólares”.

⁹ Comunicación personal.

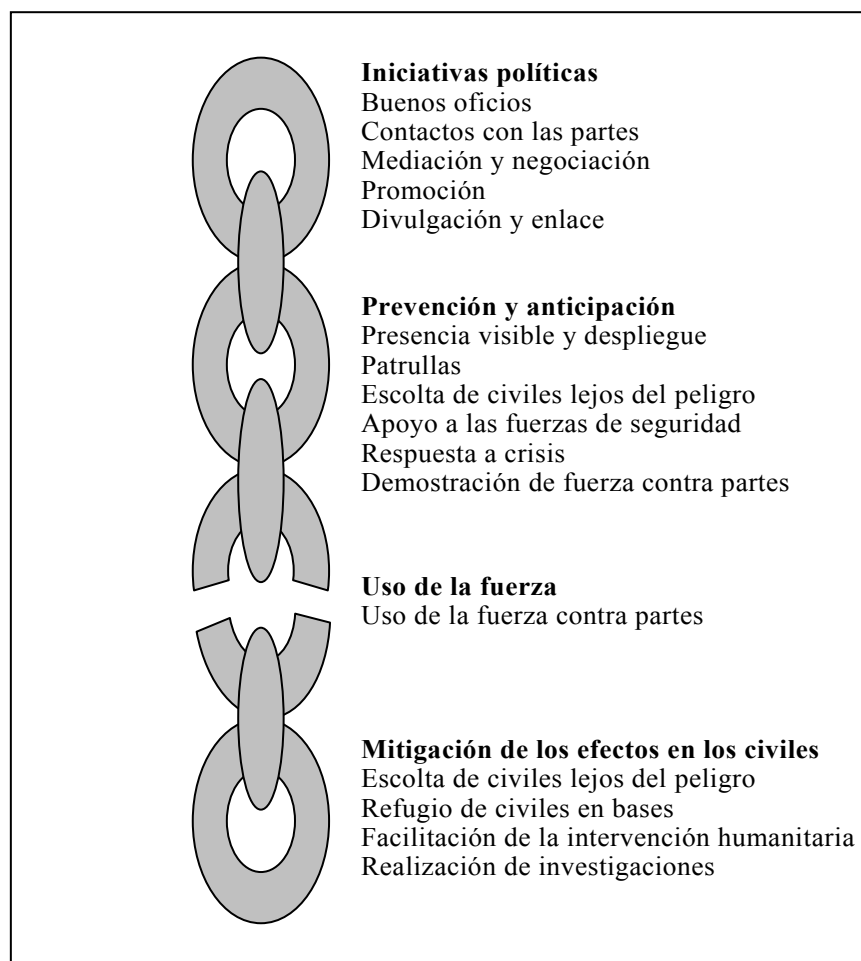
¹⁰ <http://www.presstv.com/detail/2013/07/30/316415/un-gives-ultimatum-to-east-congo-rebels/>.

28. Con todo, la resolución 2098 (2013) supone un cambio decisivo para la MONUSCO, tanto en lo referente a la redacción como a la realidad del uso de la fuerza. Esto indica que la claridad del mandato del Consejo de Seguridad es el principal factor determinante de la postura de una misión en relación con el uso de la fuerza. La inclusión de las palabras “operaciones ofensivas selectivas” respecto de la Brigada de Intervención de la MONUSCO (a diferencia de las habituales “todos los medios necesarios”) ha sido clave para eliminar las ambigüedades acerca de lo que está autorizado y lo que se espera. Una persona entrevistada dijo: “Cuando se aprobó la resolución 2098 (2013), supimos que la fuerza sería más proactiva”. Unas actividades de mantenimiento de la paz más vigorosas dieron lugar a la rendición del M23 en 2013. También se ha acelerado la rendición de otros grupos armados. Sin embargo, al mismo tiempo entre el personal de asistencia humanitaria ha aumentado la preocupación por que, una vez se inicien las operaciones ofensivas, su función se confunda con la de la Misión.

C. Los factores que contribuyen a que en las actividades de mantenimiento de la paz no se haga uso de la fuerza son múltiples

29. El uso de la fuerza armada es el último recurso para proteger a los civiles y únicamente se considera cuando la prevención y la disuasión han fracasado. Así pues, para que las misiones puedan proteger a los civiles cuando esto ocurra, el uso de la fuerza está previsto y autorizado en todos los mandatos de protección de los civiles establecidos por el Consejo de Seguridad (con sujeción a reservas), el concepto operacional y las reglas de enfrentamiento de las misiones. Pero, a pesar de que las misiones pueden utilizar este instrumento, rara vez lo hacen. Parece que entran en juego complejos factores, empezando por el Consejo de Seguridad y llegando hasta los niveles tácticos. En general, sigue habiendo una ruptura en la “cadena” de actividades encaminadas a proteger a los civiles (véase el gráfico que figura a continuación).

Gráfico
Cadena de actividades de protección de los civiles



Las diferencias de opinión en el Consejo de Seguridad y entre los países que aportan contingentes se reflejan en las diferencias que presentan las misiones en cuanto al uso de la fuerza

30. Aun cuando los mandatos de protección de los civiles son ahora más claros y detallados, existen grandes diferencias en el seno del Consejo de Seguridad y entre los países que aportan contingentes sobre el uso de la fuerza. En las entrevistas, algunos miembros del Consejo hicieron hincapié en “la necesidad de comprender por qué hace falta utilizar la fuerza para proteger vidas” y expresaron su decepción por la falta de voluntad de hacerlo y la persistente “pasividad” ante los ataques contra la población civil. Un miembro subrayó que las misiones deben comprender las amenazas y utilizar los instrumentos de que disponen para impedir que se materialicen. Por otra parte, los países que aportan contingentes entrevistados para la evaluación señalaron que el riesgo a que se enfrenta el personal de mantenimiento de la paz ha ido aumentando gradualmente y ahora es superior a lo que los países que aportan contingentes están dispuestos a aceptar. La prevención y la presión política vigorosa se consideran mejores formas de proteger a las personas que

“comprar tanques para el personal de mantenimiento de la paz”, y el uso de la fuerza solo se justifica en legítima defensa del propio personal de mantenimiento de la paz. Uno de los miembros del Consejo subrayó la necesidad de proteger a los efectivos de mantenimiento de la paz. Sin embargo, un país que aporta contingentes también indicó que, si se han agotado todos los demás medios, los militares deben utilizar la fuerza para proteger a los civiles, y que “si un efectivo de mantenimiento de la paz tiene un arma, podría ser necesario utilizarla”. Varios de los países que aportan contingentes han insistido en que se mantenga la distinción entre las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz y las de la Brigada de Intervención autorizada expresamente en la resolución 2098 (2013).

31. Además, no hubo unanimidad entre los países que aportan contingentes sobre la definición de lo que constituye “una amenaza inminente de violencia física”.

32. Estas diferencias en el Consejo de Seguridad y entre los países que aportan contingentes afectan a la ejecución de los mandatos de protección de los civiles en las propias misiones, ya que generan una “distancia” entre las resoluciones aprobadas por el Consejo y la aplicación sobre el terreno que, según un Estado Miembro, es preciso “acortar considerablemente”.

33. Cuando no está clara la intención del Consejo de Seguridad (o, como indicó un directivo de una misión, “es escasa en detalles”), los directivos de las misiones, así como los contingentes de la misma misión, pueden interpretar los mandatos de manera diferente. Según se informa, algunos contingentes están más dispuestos a utilizar la fuerza que otros.

34. Desde que se aprobó la resolución 2098 (2013) del Consejo, las diferencias en la interpretación del uso de la fuerza para proteger a los civiles se han hecho a la vez más evidentes y potencialmente más divisivas. Se expresó el temor de que los mandatos como el de la resolución 2098 (2013) diluyeran los tres principios básicos del mantenimiento de la paz: consentimiento de las partes, imparcialidad y no utilización de la fuerza salvo en legítima defensa y en defensa del mandato. La interpretación anterior a la resolución 2098 (2013) en el sentido de que el mantenimiento de la paz debe centrarse en prevenir y evitar y no debe abarcar también mantener el orden sigue estando generalizada entre los contingentes militares de las Naciones Unidas. Por otra parte, al menos en una misión la resolución ha suscitado debates sobre la necesidad de que se aprueben resoluciones similares para esa misión.

El uso de la fuerza por las misiones está regulado por una doble línea de mando

35. Hay pruebas que indican que, de hecho, las tropas que prestan servicio en las misiones de mantenimiento de la paz están sometidas a una doble línea de mando, que establecen los países que aportan contingentes, y esa línea de mando regula el uso de la fuerza en las misiones. Los representantes de los Estados Miembros, los países que aportan contingentes, la Secretaría y los pilares civil y militar de las misiones entrevistados destacaron sin excepción que algunos países que aportan contingentes imponen “salvedades nacionales” escritas y no escritas respecto de sus contingentes, descartando efectivamente el uso de la fuerza. Esto se interpretaba en general como falta de voluntad por parte de los países que aportan contingentes de poner en peligro a sus efectivos. Los entrevistados también señalaron que, cuando se impartían órdenes en las misiones, los comandantes sobre el terreno informaban

sistemáticamente a sus capitales, les pedían instrucciones y actuaban de conformidad con esas instrucciones, aunque entraran en conflicto con las órdenes del Comandante de la Fuerza o un Comandante de Brigada de la misión. Varios comandantes, incluidos los de uno de los países mencionados por los entrevistados, confirmaron que así es.

36. Se presentaron ejemplos de personal de mantenimiento de la paz que no había actuado a pesar de estar destacado cerca de un lugar donde se desarrollaba una violencia mortífera, desobedeciendo las órdenes recibidas. El retraso en la llegada del personal de mantenimiento de la paz al lugar de los hechos es motivo de gran preocupación. “Siempre llegamos tarde. Siempre. Sin excepción”, dijo una persona entrevistada.

37. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI no tiene conocimiento de ningún caso en que se haya comunicado al Consejo de Seguridad o se haya indicado siquiera en los informes de situación que se remiten rutinariamente al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que una unidad de las Naciones Unidas no ha ejecutado una orden del Comandante de la Fuerza. Según se informa, los oficiales militares de las misiones prefieren mantener unas “relaciones armoniosas” con los contingentes a comunicar problemas a sus superiores. De ser cierto, ello constituiría no solo un desacato sino también una omisión de informar sobre el incumplimiento a la Sede de las Naciones Unidas.

38. La situación suscitaba preocupación por varios motivos. Algunos consideraban que el problema era una cuestión de mando y control que guardaba relación con la esencia de la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz. Otros (incluidos varios directivos de misiones) pusieron de relieve la necesidad de que hubiera mayor rendición de cuentas entre los países que aportan contingentes y de que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno mantuvieran contactos más enérgicos con las capitales de los países que aportan contingentes involucrados, ya que el problema no podía resolverse a nivel de las misiones.

39. La MONUSCO indicó que era necesario que el Consejo de Seguridad prestara mayor atención a la cuestión de la integración entre la resolución 2098 (2013) y los mandatos anteriores y la aclarara. A algunos miembros de la Misión la resolución les parecía “un mandato menor dentro de un mandato mayor”, lo cual creaba falta de paridad en el uso de la fuerza que se esperaba de los diferentes contingentes. En la actualidad, las denominadas brigadas marco (las brigadas que se encontraban sobre el terreno antes de que se aprobara la resolución 2098 (2013)) se despliegan para apoyar a la Brigada de Intervención. Los directivos de la Misión han tratado de resolver la situación utilizando el lema unificador “Un mandato, una misión, una fuerza”; no obstante, sigue habiendo dudas a nivel interno.

No se comprende bien la obligación que tienen las misiones de actuar cuando los gobiernos anfitriones no pueden o no quieren cumplir con su responsabilidad primordial de proteger a los civiles

40. Las entrevistas revelaron que las misiones entendían de forma generalizada que el gobierno anfitrión tenía la responsabilidad primordial de proteger a los civiles, pero que se comprendía peor la obligación jurídica que tenían las misiones de actuar, incluso mediante la fuerza, cuando los gobiernos anfitriones no pudieran o

no quisieran hacerlo. Los dirigentes se enfrentan a un dilema entre el uso de la fuerza y la necesidad de tener el consentimiento de las autoridades del país anfitrión. Cuando se considera que las propias fuerzas del Estado son las autoras, el uso de la fuerza resulta poco realista. Esto implica que se admite que existen limitaciones operacionales y políticas, pero entra en contradicción con la autorización legal y el mandato para actuar.

41. En algunos casos, la tensión se ha resuelto prestando apoyo a las fuerzas locales en su enfrentamiento con los atacantes (como en el caso de Sudán del Sur en 2011 y 2012), pero decidiendo no actuar si las fuerzas de seguridad locales no están presentes o han abandonado el lugar (República Democrática del Congo en 2012). En un caso el personal militar de la misión adoptó medidas de disuasión eficaces contra los atacantes que amenazaban a la población civil a pesar de que los atacantes eran elementos de una fuerza de seguridad nacional. Además, la voluntad de la misión de actuar unilateralmente para proteger a los civiles parece verse influida por sus relaciones con el gobierno nacional y por si lleva a cabo rutinariamente operaciones conjuntas con las fuerzas de seguridad nacionales o no. En los casos en que las relaciones son buenas (por ejemplo, en la ONUCI y la UNMIL), la probabilidad de “reacción rápida y segura” se consideraba mayor.

42. Sin embargo, aunque el comandante de una misión sobre el terreno estime que las autoridades nacionales no pueden o no quieren proteger a los civiles y que puede estar justificada la intervención de la fuerza de las Naciones Unidas, y aunque esté facultado para actuar, se trata de una cuestión tan delicada que es probable que la decisión se remita a un nivel superior, lo cual dará lugar a demoras.

43. Varios Estados Miembros y funcionarios de la Secretaría, así como el propio personal de las misiones, expresaron en las entrevistas su frustración ante la posibilidad de que los comandantes militares de las misiones sobre el terreno utilizaran esas consideraciones como excusa. Una misión reconoció que en situaciones de ese tipo no se había protegido a los civiles. Otras estuvieron en desacuerdo, y un Estado Miembro señaló que el papel de las misiones de mantenimiento de la paz es apoyar el desarrollo de la capacidad del gobierno anfitrión para cumplir con sus responsabilidades. Otro defendió que se debía encontrar el equilibrio entre “no exonerar al gobierno anfitrión de las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, y hacer lo que podemos hacer”.

44. Las misiones también mencionaron argumentos jurídicos para explicar por qué no pueden actuar de manera más proactiva. Por ejemplo, durante la caída de Goma en diciembre de 2012 y después de ella, algunos directivos de las Naciones Unidas sostuvieron que la MONUSCO no podía actuar contra el avance del M23 porque las fuerzas armadas congoleñas habían huido. Esto, alegaron, impedía hacer frente a los rebeldes mediante la fuerza de manera independiente, ya que la Misión solo podía actuar en apoyo de las fuerzas armadas. La Misión optó por no hacer valer su mandato general de proteger a los civiles aun cuando estaba a su disposición¹¹.

¹¹ Véase, por ejemplo, la reunión informativa a cargo del Portavoz del Secretario General de 20 de noviembre de 2012, disponible en:
<http://www.un.org/News/briefings/docs/2012/db121120.doc.htm>.

Las misiones se consideran débiles, con insuficiente personal y desplegadas en zonas muy extensas, con lo cual la utilización de la fuerza solo es una opción teórica

45. Aunque el propósito de esta evaluación no es estudiar los recursos, las entrevistas pusieron de manifiesto que las misiones se consideran débiles en cuatro esferas fundamentales: potencia de fuego, recursos aéreos, capacidad numérica de los elementos obstruccionistas y extensión del terreno a cubrir. Algunas misiones, como la UNAMID y la UNMISS, convencidas de su debilidad, parecen haber descartado el uso de la fuerza como una opción realista.

46. Las misiones hicieron referencia en particular a los dilemas y concesiones que enfrentaban al desplegar tropas. Uno de los dilemas estaba relacionado con la “protección mediante la presencia”, en la que las misiones establecen bases dentro o cerca de focos de tensión conocidos. Sin embargo, esto puede entrañar que los recursos se repartan demasiado. A menudo, una base que debía ser temporal sigue utilizándose porque el personal de asistencia humanitaria y otras partes interesadas valoran su efecto disuasorio y ejercen presión para que no se cierre. En consecuencia, las misiones piensan que carecen de los números críticos y los activos de apoyo necesarios para tomar medidas audaces.

47. Respecto de la MONUSCO, ahora se considera que proporcionar protección mediante una presencia dispersa de tropas llevó a dividir demasiado la fuerza y generó una “mentalidad de cohabitación con fuerzas negativas que duró 14 años”. La MONUSCO ha llegado a la conclusión de que este modelo de despliegue no ha proporcionado protección durante los sucesivos mandatos y está adoptando una postura en que las tropas están concentradas, son móviles y están en condiciones de responder con rapidez.

48. Varios dirigentes de misiones señalaron la necesidad de que los recursos y las tareas encomendadas estuvieran más en consonancia. Para mejorar el acceso a los lugares donde se producían los incidentes y, por lo tanto, la capacidad de proteger a los civiles, en particular en la UNMISS, se consideraba crucial disponer de fuerzas y equipo especiales, incluidas las armas no letales, y más activos aéreos y fluviales.

49. En general, las percepciones de las misiones acerca de su escasa base de recursos son decisivas para que el uso de la fuerza sea solo una opción teórica, a pesar de que reconocen su valor potencial. Las misiones desean que en la Sede de Nueva York y en el Consejo de Seguridad se comprendan mejor sus necesidades de recursos y las limitaciones que entrañan los recursos existentes.

La preocupación por las posibles sanciones inhibe el uso de la fuerza por los contingentes

50. También se observa un temor a ser objeto de sanciones en caso de denuncias de uso excesivo de la fuerza. Entre las consecuencias que declararon temer los efectivos en una encuesta confidencial llevada a cabo por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en 2013 figuraban el consejo de guerra, la repatriación, la pérdida de beneficios financieros o incluso el enjuiciamiento por la Corte Penal Internacional, a pesar de haber recibido capacitación en que se ponía de relieve el alcance de sus atribuciones. El resultado es la aversión al riesgo. Una persona entrevistada señaló: “La acción se sanciona, pero la inacción no”.

51. Para reducir la incertidumbre respecto del uso adecuado de la fuerza se consideraba necesario que se impartiera una capacitación centrada en los contingentes.

Las directrices a nivel táctico no abordan adecuadamente la realidad sobre el terreno ni la complejidad de las situaciones en que la fuerza podría ser necesaria

52. Los entrevistados también se refirieron a las lagunas existentes en el nivel táctico respecto de la cuestión de cómo responder a situaciones ambiguas y complejas que podrían requerir el uso de la fuerza. Ello incluye cuestiones como la intervención en los combates entre dos o más grupos armados cuando es probable que se produzcan víctimas civiles; cuando en las comunidades hay grupos armados claramente visibles que cometen extorsión a través del miedo pero sin violencia física; cuando la inminencia de la amenaza no puede evaluarse; cuando las tropas están en inferioridad numérica; cuando no hay refuerzos; cuando sería difícil o imposible llegar al lugar; o cuando el uso de la fuerza podría provocar más violencia o causar más víctimas civiles. Parece que en las directrices y los documentos oficiales (incluso en las reglas de enfrentamiento) y en la capacitación no se tratan suficientemente esas situaciones, a pesar de los considerables esfuerzos realizados, incluida la capacitación basada en situaciones hipotéticas.

D. El concepto de la protección de los civiles se ha vuelto tan amplio que se corre el riesgo de perder la perspectiva

53. Actualmente, los mandatos de protección de los civiles abarcan desde las amenazas de grupos armados organizados que actúan por motivos políticos hasta las de grupos armados oportunistas que actúan por motivos delictivos, pasando por los conflictos tribales e intracomunitarios y las luchas por las tierras y los recursos. El concepto se ha ido ampliando, de forma que ahora abarca la mayoría de las actividades de las misiones.

54. Para algunos observadores se trata de una característica inevitable de cualquier mandato transversal, pero para otros constituye un riesgo. Varios de los entrevistados pidieron que se limitara el alcance de la definición para hacerla más práctica y específica. En opinión de un Estado Miembro, esta debía centrarse primordialmente en la prevención de la violencia física. También se expresaron dudas sobre la forma de proteger a los civiles en las misiones donde las condiciones de seguridad son cambiantes, como es el caso de la UNMIL, la ONUCI y la MINUSTAH, y en las etapas de reducción, por ejemplo, en la UNMIL.

55. Merece la pena destacar que los mandatos de protección de los civiles llevan aplicándose desde hace 13 años, pero ninguno de ellos se ha retirado nunca durante la vigencia de su misión.

E. A nivel de la misión, el personal directivo, los sistemas de información y las asociaciones influyen en la eficacia de las actividades relacionadas con la protección de los civiles

La forma en la que el personal directivo de la misión interpreta los mandatos determina la firmeza o la prudencia con que se llevan a cabo las actividades de protección de los civiles

56. Las prioridades y los enfoques del personal directivo de las misiones son fundamentales para determinar la manera en la que se ejecutan los mandatos relacionados con la protección de los civiles.

57. La eficacia del personal directivo de las misiones varía. En algunas misiones, el cambio de los directivos ha conllevado importantes cambios de énfasis y de enfoque con respecto a la protección de los civiles. Sin embargo, en las entrevistas se puso de manifiesto que para la mayor parte del personal directivo el objetivo final de las misiones de mantenimiento de la paz es prevenir los conflictos y que interponerse en un conflicto armado en el que se ven envueltos los civiles es el último recurso. Los directivos dan prioridad a las iniciativas diplomáticas, al apoyo logístico y a la creación de capacidad entre las fuerzas de seguridad locales y, sobre el terreno, a las actividades de prevención para contener y mitigar las consecuencias del conflicto entre la población civil.

58. En una misión, el personal directivo en su conjunto se muestra contrario a cualquier tipo de uso de la fuerza. También es importante guiar con el ejemplo. El personal expresó preocupación cuando los directivos se ausentaban de la misión por períodos prolongados o en momentos de crisis.

Se han perfeccionado las estructuras de información, pero persisten los problemas operacionales

59. La percepción de la situación y los sistemas de información que la respaldan son elementos cruciales en cualquier estrategia de protección de los civiles dentro de las misiones. Ha aumentado la complejidad y sofisticación de los sistemas de información que permiten recabar, compilar, analizar y divulgar información en el seno de las misiones, y ahora abarcan prácticamente todos los componentes de su actividad.

60. Sin embargo, en las entrevistas se indicó que persisten los problemas. A veces, los sistemas de alerta temprana han fallado en situaciones críticas, dejando a las misiones desprevenidas ante los acontecimientos. La información sigue estando compartimentada y fragmentada, especialmente entre los componentes uniformados y civiles. Los comandantes sobre el terreno consideran que falta información a efectos tácticos, que uno de ellos definió como la “información válida para las cinco horas siguientes”. En algunos casos, el problema es poder analizar en tiempo real la información aportada simultáneamente por diversas fuentes, a menudo duplicadas. Las investigaciones después de las crisis también pueden verse afectadas por los retrasos en llegar al lugar de los hechos. Con frecuencia, las misiones no tienen claro cuál ha sido el número de muertes entre la población civil y las estimaciones varían notablemente.

61. La MONUSCO, que tiene dificultades significativas para proteger a los civiles, se ha esforzado por crear mecanismos de reunión de información para

contrarrestar las dificultades que plantean las largas distancias, pero las mejores prácticas no siempre se han aplicado en otras misiones.

62. En algunas misiones, la falta de personal con base permanente en las comunidades remotas o la realización de patrullas en las que los soldados no abandonan sus vehículos impiden la recogida de información. En opinión de los entrevistados, se podían introducir mejoras y solo una presencia a largo plazo ayudaría a recabar información y a ganarse la confianza de las comunidades. Afirmaron que “no podemos bajar simplemente de un helicóptero para pasar allí unas cuantas horas. Obtendremos información únicamente si nos sentamos a hablar con la gente”.

En la mayoría de las misiones, las asociaciones que resultan más difíciles y ambivalentes en materia de protección de los civiles son las que se establecen con el gobierno de acogida y los agentes humanitarios

63. Las misiones de mantenimiento de la paz trabajan con asociados de todo tipo. Algunas de estas asociaciones, como las que se entablan con miembros de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, suelen basarse en objetivos y conocimientos técnicos complementarios y normalmente funcionan bien. Otras pueden presentar más complicaciones.

64. En toda misión, los gobiernos son figuras clave, dado que la protección de los civiles depende principalmente de ellos. Sin embargo, la calidad de esta importante relación varía enormemente. En algunos casos, los gobiernos muestran una actitud cordial y colaborativa. En otras, ponen obstáculos y son ambivalentes. Los gobiernos de los que se sospecha que, directa o indirectamente, son cómplices de atentar contra los civiles o indiferentes a todo lo relacionado con su protección plantean problemas especiales. En al menos dos misiones, la ejecución eficaz de los mandatos de protección de los civiles se ve obstaculizada por la denegación del acceso a los lugares asolados por conflictos, las restricciones de vuelo que impiden el acceso o las labores de reconocimiento, las necesidades de transporte y el hostigamiento a que está sometido su personal.

65. Sin embargo, cuando la relación es de apoyo mutuo, las condiciones de seguridad mejoran y las amenazas para los civiles se reducen de forma considerable.

66. La relación entre los agentes humanitarios y las misiones de mantenimiento de la paz también puede ser conflictiva en determinados aspectos, generalmente debido a las diferencias en sus respectivos mandatos y enfoques de ejecución. Los agentes humanitarios suelen ser críticos con lo que consideran un enfoque demasiado acomodaticio por parte de las misiones a los dictados de los gobiernos y las fuerzas de seguridad. En opinión del personal de mantenimiento de la paz, los agentes humanitarios necesitan de su asistencia pero, al mismo tiempo, desean guardar las distancias para proteger el espacio humanitario. Las dudas sobre quién debe hacer qué después de una crisis que ha desencadenado la huida de la población civil o en la que se ha atentado contra los civiles, o tras la cual los civiles han buscado refugio en las instalaciones de las Naciones Unidas, han creado ambigüedades a las que ha habido que prestar atención. Se mencionó con frecuencia la distinción entre vehículos de las Naciones Unidas pintados de distintos colores (“negros” para el mantenimiento de la paz y “azules” para las actividades humanitarias). Los marcos de políticas humanitarias diferencian entre activos civiles y militares, lo que ha

impedido que se compartan los recursos para el transporte por aire y cursos fluviales.

67. La OSSI es consciente de las actividades que se llevan actualmente a cabo tanto a nivel de la Sede como sobre el terreno para aumentar la coordinación y la cooperación, pero observa que persisten los problemas relacionados con la ejecución.

F. Los resultados en la prevención y mitigación del daño a los civiles y los productos a largo plazo son claramente positivos, pero el desempeño de tres misiones deja mucho que desear cuando se atenta contra los civiles

68. Los resultados de las actividades de protección de los civiles pueden considerarse tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo, se pueden clasificar conforme a tres etapas: antes de que se atente contra ellos (etapa de prevención); mientras se atenta contra ellos (protección física); y después de que se atenta contra ellos (etapa de mitigación). Por resultados a largo plazo se entiende los que se consiguen en un plazo de 5 a 10 años.

69. Ha quedado demostrado que la labor preventiva y política de las misiones antes de que se atente contra los civiles ha tenido resultados destacables y positivos. Los civiles siempre dan gran valor a la presencia física de las misiones y las pruebas sugieren que dicha presencia ha tenido un enorme efecto disuasorio y evitado la violencia que, de otro modo, se hubiera desatado. Por ejemplo, un número sin precedentes de civiles ha encontrado seguridad física en las bases de la UNMISS en los últimos años. Ese carácter disuasorio tiene un valor difícil de calcular, pero sin duda es enorme.

70. En los casos en que la prevención falla y se atenta contra los civiles, se ha puesto en evidencia la gran ineficacia de la MONUSCO (antes de que se aprobara la resolución [2098 \(2013\)](#) del Consejo de Seguridad), la UNAMID y la UNMISS. La MONUSCO ha admitido fallos en relación con varios incidentes críticos. En la UNAMID, según los entrevistados, la respuesta de la Misión solía ser débil, especialmente cuando se atacaba a los civiles. Se ha señalado que la UNMISS sigue un “patrón de no intervención” y fue ineficaz durante la crisis de noviembre a diciembre de 2012 que ocasionó más de 600 muertos entre la población civil.

71. El trabajo que realizan las misiones después de que se atenta contra los civiles tiene un valor extremadamente elevado. Normalmente, las misiones son muy activas en esta etapa y, entre otras medidas, escoltan a los civiles afectados para que abandonen las zonas peligrosas, les dan refugio en las bases, facilitan el acceso con fines humanitarios y realizan evacuaciones médicas.

72. En cuanto a los resultados a largo plazo, se ha logrado un progreso moderado pero claro. El equipo de evaluación recibió numerosos ejemplos de resultados positivos y se recopilaron otros tantos de distintos documentos. Entre ellos estaban los 10 años de paz en Liberia, el adiestramiento de miles de agentes de policía en Haití desde 2004, la celebración con éxito de elecciones en la República Democrática del Congo en 2006, el debilitamiento del Ejército de Resistencia del Señor, la entrega del líder del M23, Bosco Ntaganda, a la Corte Penal Internacional, y la aplicación activa de la política de diligencia debida de las Naciones Unidas en

materia de derechos humanos (véase [S/2013/110](#)). Un miembro de la sociedad civil indicó que “a nuestro propio gobierno le da miedo cometer violaciones de los derechos humanos en presencia de las Naciones Unidas. Los grupos armados tienen miedo de los tribunales penales internacionales. Todo el mundo sabe que quien comete masacres y genocidios será capturado y puesto a disposición de la justicia”. Los civiles han demostrado su apoyo a las misiones cuando estas han actuado de forma decisiva para protegerlos. También son notables los logros recientes de la UNMISS que ha dado refugio a miles de civiles.

73. Sin embargo, algunos de los entrevistados advirtieron que esos logros eran inestables dadas las deficiencias de capacidad observadas en los propios países de acogida. En su parecer, las soluciones básicas para proteger a los civiles tenían cabida únicamente si se abordaban las causas últimas de los conflictos.

IV. Conclusión

74. A la hora de redactar este informe, los civiles siguen enfrentándose a nuevas atrocidades. Se ha informado de miles de muertos en Sudán del Sur y Siria, y de otros cientos en la República Centroafricana. No hay duda de que la población civil continuará sufriendo.

75. Si bien los gobiernos son los principales responsables de proteger a los civiles, la comunidad internacional tiene una importante función que asumir cuando estos no pueden o no quieren hacerlo. En un mensaje de fecha 21 de noviembre de 2013 dirigido al personal, el Secretario General afirmó que, en esas circunstancias, la Organización tiene un deber claro: “la población, cuando se enfrenta a semejantes riesgos [atrocidades y crímenes atroces], espera de las Naciones Unidas que actúen y los resultados de la Organización se miden justamente conforme a este criterio”.

76. Las misiones de mantenimiento de la paz con un mandato de protección de los civiles vienen abordando esta cuestión tan compleja y consiguiendo resultados significativos desde 2009. En situaciones complicadas y con la orientación de la Sede, las misiones han conseguido prevenir y mitigar los ataques a los civiles pese a estar desplegadas en vastas extensiones de terreno y enfrentarse a amenazas asimétricas con recursos limitados. Las misiones de mantenimiento de la paz seguirán teniendo que superar enormes obstáculos para ejecutar sus mandatos de protección de los civiles.

77. Los ciudadanos de a pie de los países donde están desplegadas las misiones de mantenimiento de la paz son los “beneficiarios” finales de las actividades de protección de los civiles, por ello el comportamiento de las personas amenazadas es el mejor indicador de la eficacia de las misiones. Ha quedado claramente demostrado que, en situaciones de conflicto, los civiles de los países donde hay misiones de mantenimiento de la paz siempre recurren a las Naciones Unidas como primera y principal fuente de protección. Sin embargo, la mayoría de las veces no se cumplen, o no se pueden cumplir, tan altas expectativas. Como consecuencia, las misiones deben utilizar sus limitados recursos valiéndose de todos los medios que tienen a su disposición.

78. El problema sigue siendo, por tanto, el mismo que se planteó implícitamente después de que el Consejo de Seguridad aprobara la primera resolución relativa a la protección de los civiles en 1999, a saber, si las Naciones Unidas, como

Organización fundada con el objetivo fundamental de promover la paz, debe proteger a los civiles solamente por medios pacíficos o si está preparada y dispuesta a emplear la violencia, incluso en raras ocasiones y como último recurso, para socorrerlos.

79. Actualmente, las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos de protección de los civiles se centran en las actividades de prevención y mitigación, y casi nunca usan la fuerza para proteger a la población civil en caso de ataque. La cadena del uso de la fuerza sigue rota, ya que:

a) Si bien el Consejo de Seguridad autoriza a las misiones a usar la fuerza en caso necesario para proteger a los civiles, el mensaje que se transmite y que llega a la Secretaría y a las misiones es ambiguo dadas las diferencias internas;

b) Los países que aportan contingentes, bien porque no quieren o no pueden aceptar todos los riesgos que conlleva el uso de la fuerza, regulan y limitan la respuesta de sus contingentes. Bajo su control, los contingentes pueden optar por no realizar algunas de las tareas asignadas, y si las misiones no informan de ello a la Sede de las Naciones Unidas, el problema no llega a tratarse nunca con los países que aportan contingentes;

c) Sobre el terreno, las misiones, convencidas de su absoluta impotencia ante una amenaza asimétrica, adoptan la postura de minimizar o evitar el uso de la fuerza;

d) Por último, en primera línea, los efectivos de mantenimiento de la paz, que deben hacer frente a un gran número de amenazas imprecisas y están en peligro constante, temen ser castigados si recurren a la fuerza pero son conscientes de la falta de castigo si no actúan, por lo que a menudo deciden que la inacción es la mejor forma de responder.

80. En parte como consecuencia de esto y de otros muchos factores que van más allá del control de las Naciones Unidas, los civiles siguen muriendo y sufriendo ataques, secuestros y violencia sexual. Las mujeres y las niñas representan un porcentaje desproporcionado de las víctimas. El personal de mantenimiento de la paz no está presente en muchos de los lugares donde se atenta contra los civiles, y cuando lo está, no puede evitar que se cause un daño físico grave o no tiene la voluntad de impedirlo. Cada una de las piezas del entramado de consolidación de la paz ha desempeñado una función en lo que parece un fracaso continuo y sistémico y, sin embargo, dada la naturaleza difusa de la fijación de normas, la planificación y la ejecución, no puede achacarse la culpa a un único componente.

81. Es evidente que hace falta trabajar en la cuestión del uso de la fuerza y aclararla, pero el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno tienen una competencia muy limitada para cambiar el *statu quo*.

82. Lo que se necesita es que los países que aportan contingentes, fuerzas de policía y fondos, los gobiernos de acogida, el Consejo de Seguridad, la Secretaría y otras instancias establen un diálogo franco sobre el tema en el marco de su asociación para el mantenimiento de la paz. Las soluciones también exigen la participación de la Asamblea General como principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Ya existe un precedente para ello: el de la cuestión de la “responsabilidad de proteger”, que la Asamblea examinó en 2009.

83. El Consejo de Seguridad es el único que puede decidir si se ha cumplido en la práctica la verdadera intención de sus resoluciones con respecto al uso de la fuerza. Asimismo, dado que su intención no fue que la resolución 2098 (2013) sentara un precedente, también puede examinar el modo de aumentar la eficacia de los mandatos existentes.

84. La evaluación también puso de relieve el hecho de que las Naciones Unidas deben intensificar su control operacional sobre los contingentes. Las situaciones en las que los contingentes dudan o no llevan a cabo las órdenes de la estructura militar de la misión emitidas por los cauces normales deben darse a conocer.

85. Desde 2009, la claridad conceptual sobre la protección de los civiles en su conjunto ha aumentado entre las jerarquías superiores. Lo mismo debería suceder a nivel táctico, de forma que el personal de mantenimiento de la paz, incluso el que pertenece a las unidades más pequeñas, sepa cómo y cuándo responder cuando vea que hay civiles en peligro.

86. La tensión constante en la relación institucional entre el personal de mantenimiento de la paz y los agentes humanitarios sigue siendo motivo de preocupación, sobre todo a nivel práctico. Los resultados de las iniciativas de alto nivel que hay en curso para solucionar los continuos escollos deben comunicarse periódicamente al Secretario General.

87. Esta Oficina subraya que el mantenimiento de la paz no sale barato, solo relativamente económico. Las operaciones de mantenimiento de la paz cuestan casi 8.000 millones de dólares al año. Por tanto, deberían utilizarse todos los instrumentos debidamente autorizados, incluido el uso de la fuerza, especialmente si con ello se ayuda a reducir el sufrimiento de los civiles. La Carta de las Naciones Unidas no prohíbe el uso de la fuerza; lo considera un último recurso, pero no lo descarta.

88. En general, esta Oficina, conforme a su mandato de evaluación para apoyar la reflexión sistemática entre los Estados Miembros, considera que se debe examinar con urgencia la cuestión del uso de la fuerza por las Naciones Unidas como último recurso para proteger a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física o de ataque. La realidad es que la práctica por defecto descarta el uso de la fuerza, incluso como último recurso, pese a que las resoluciones del Consejo de Seguridad establecen justamente lo contrario.

89. La cuestión es si debe permitirse que continúe ese desfase entre la teoría y la práctica mientras los civiles siguen padeciendo enormes sufrimientos y las amenazas violentas a que se enfrentan van en aumento cuando la única Organización a la que pueden y suelen recurrir para que los socorra y proteja son las Naciones Unidas.

V. Recomendaciones

90. Con ese fin, la OSSI formula las recomendaciones siguientes. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptaron las recomendaciones y formularon observaciones con respecto a la recomendación 1 (véase el anexo I).

Recomendación prioritaria

Recomendación 1: El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería hacer hincapié en las obligaciones de mando y control y exigir a todas las misiones de mantenimiento de la paz con un mandato de protección de los civiles que, si un contingente no sigue las órdenes o las instrucciones suministradas por la misión relativas al mandato de proteger a los civiles, informen al respecto a la Sede de las Naciones Unidas para que esta se asegure de que el caso se examine y se trate con el país que haya aportado los objetivos. En el caso de cuestiones sistémicas o de particular gravedad, el Secretario General podría considerar la posibilidad de informar al Consejo de Seguridad.

Recomendaciones importantes

Recomendación 2: El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería impartir directrices concisas y completas a todo el personal militar de mantenimiento de la paz, traducidas a su propio idioma con la ayuda de los países que aportan contingentes y precedidas de una capacitación antes del despliegue, en las que se expongan claramente las acciones que está previsto que habrán de llevar a cabo en determinados casos, de conformidad con las circunstancias de cada misión, para prevenir, minimizar o afrontar las amenazas que afectan a los civiles.

Recomendación 3: El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, a través del Grupo Directivo de Integración, deberían informar al Secretario General de los resultados de las iniciativas en curso para mejorar las relaciones de trabajo entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las entidades humanitarias en materia de protección de los civiles, especialmente a nivel práctico, a efectos de su posible inclusión en la memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización que se presentará en 2015.

(Firmado) Carman L. Lapointe
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
7 de marzo de 2014

Anexo I

Observaciones sobre el proyecto de informe formuladas por el 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 de los resultados de la evaluación que figuran en el proyecto de informe. 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.

Memorando de fecha 28 de febrero de 2014 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 habernos invitado a presentar nuestras observaciones con respecto a este oportuno informe. La protección de los civiles es un tema de suma importancia para nuestros Departamentos, para los Estados Miembros que aportan personal y para todos los miembros en su conjunto.
2. Acogemos con beneplácito la conclusión general del presente informe de que el mantenimiento de la paz es uno de los instrumentos de protección más importantes a disposición de la comunidad internacional, así como el reconocimiento de los sacrificios que realiza habitualmente el personal de mantenimiento de la paz en este noble servicio, poniendo en peligro su seguridad e incluso sus propias vidas. También observamos con aprecio el reconocimiento de los avances conseguidos en materia de orientación y capacitación con respecto a la protección de los civiles en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de otro tipo para maximizar los efectos de los recursos disponibles en la ejecución de este mandato fundamental y de primer orden.
3. Debemos encomiar la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que ha realizado un gran número de entrevistas y dos visitas sobre el terreno, con el pleno apoyo de nuestros dos Departamentos. Sin embargo, el informe desaprovecha una buena oportunidad para evaluar la ejecución de los mandatos relativos a la protección de los civiles en toda su amplitud. El documento se centra en una opción de último recurso, el uso de la fuerza, que prevemos y esperamos que se aplique en contadas ocasiones, puesto que las misiones disponen de otras muchas herramientas. No obstante, el informe limita su investigación aún más, con una definición del “uso de la fuerza” tan restringida que llega a excluir importantes operaciones militares de protección, como el “apoyo a las fuerzas de seguridad locales, la protección de zonas e instalaciones, la evacuación o escolta de civiles a lugares seguros ... la creación de las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria” (párr. 22). Reconocemos que a menudo se juzgará a las misiones en función del uso de la fuerza y nos tomamos seriamente los aspectos mencionados en el informe al respecto. Ambos Departamentos siguen de cerca este asunto, por ejemplo, mediante actividades continuas de planificación, orientación, evaluación de las misiones y exámenes *a posteriori*. Al mismo tiempo, nos preocupa que el

informe haga demasiado hincapié en un elemento de acción militar y devalúe la importancia de las soluciones políticas y otros aspectos del enfoque integral que adoptan las operaciones de mantenimiento de la paz para ejecutar sus mandatos de protección.

4. Lamentamos también que en este estudio no se haya aprovechado la oportunidad de destacar más el papel central de las naciones de acogida en la materia, puesto que se entiende que son ellas las que tienen la responsabilidad primordial de proteger a la población civil. Sin embargo, en algunos contextos actuales, las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se encuentran con que las naciones de acogida tienen una capacidad limitada o ponen impedimentos a la plena libertad de movimiento y el acceso de nuestras operaciones. ¿Qué hemos aprendido acerca de nuestra capacidad para ayudar a que las naciones de acogida cumplan esta obligación fundamental? ¿Qué resultados pueden obtener razonablemente las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en tales condiciones? ¿Cómo podemos evitar que se cree la expectativa de una protección que no podamos cumplir en última instancia? Creemos que estas son preguntas importantes que requieren nuestra atención colectiva y urgente.

5. Acogemos con beneplácito la atención que presta el informe a la importancia de que existan mandatos claros e inequívocos. Se trata de un aspecto importante al que hicieron referencia muchos Estados Miembros durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, que se celebró el 12 de febrero de 2014. Reconocemos que es importante que exista consenso y acuerdo entre los Estados Miembros, particularmente entre los miembros del Consejo de Seguridad y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, con respecto al mandato de la protección de los civiles. Asimismo, acogemos con beneplácito el reconocimiento de que los recursos y las capacidades suelen ser factores decisivos en la protección de los civiles, y que muchas misiones deben hacer frente a problemas relacionados con los activos de movilidad, los efectivos y otras capacidades.

6. Aprovechamos esta oportunidad para responder a la primera recomendación que se recoge en el informe.

Recomendación 1: Que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz haga hincapié en las obligaciones de mando y control y exija a todas las misiones de mantenimiento de la paz con un mandato de protección de los civiles que, si un contingente no sigue las órdenes o las instrucciones suministradas por la misión relativas al mandato de proteger a los civiles, informen al respecto a la Sede de las Naciones Unidas para que esta se asegure de que el caso se examine y se trate con el país que haya aportado los efectivos, y que se informe de los resultados de forma oportuna y periódica al Consejo de Seguridad.

7. Creemos firmemente que con esta recomendación el objetivo de mejorar los resultados de nuestras operaciones en la ejecución de los mandatos no se vería favorecido. En el párrafo 37, el informe da a entender que el personal de mantenimiento de la paz y esta Sede sacrifican la eficacia operacional a favor de la “armonía”. Nuestros Departamentos no comparten esta opinión. En las orientaciones oficiales se establecen claramente las expectativas de mando y control y estas se refuerzan a todos los niveles. Si bien es posible que surjan dificultades, como cabe

esperarse de cualquier operación de la envergadura, diversidad y complejidad de las operaciones de mantenimiento de la paz, los problemas relacionados con el mando y el control que se apuntan en el presente informe son sumamente raros. Cuando se dan, se solucionan inmediatamente en consulta con los Estados Miembros. Es cuestionable que el Consejo de Seguridad sea el foro adecuado en el que se deban plantear problemas concretos referidos al desempeño.

8. La recomendación también pasa por alto los procedimientos existentes para abordar las cuestiones relacionadas con el mando y control, la conducta y la disciplina y otra serie de aspectos conexos, como las Juntas de Investigación y otras medidas. Hace poco nuestros Departamentos crearon la Oficina de Asociaciones Estratégicas para hacer un seguimiento sistemático de las cuestiones relacionadas con las que se abordan en esta recomendación. Es importante mencionar que este enfoque y otros utilizados por nuestros Departamentos no intentan desvincular artificialmente el tema del mando y el control de otros relacionados con él, sino que, más bien, los tratan de forma integral y progresiva.

9. Tomando esto en cuenta, es fundamental que haya un intercambio constante entre los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, la Secretaría y el Consejo de Seguridad, para que todos tengan los mismos criterios sobre el espectro íntegro del mandato y cómo ha de ejecutarse. Nuestros Departamentos se han dedicado y continúan dedicándose a este esfuerzo de “cooperación triangular”.

Anexo II

Observaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la División de Inspección y Evaluación

La OSSI agradece al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno por su atenta respuesta a este informe de evaluación y reconoce las preocupaciones que han expresado acerca de su alcance y otros aspectos que, si bien atañen a la protección de los civiles, no podrían tratarse en un documento tan breve.

Aunque en el informe se hayan resaltado varios aspectos relacionados con el uso de la fuerza, también se ha intentado abordar muchas otras cuestiones sustantivas sobre la protección de los civiles, como la orientación y las estructuras para ejecutar ese tipo de mandatos, la evolución del propio concepto de la protección de los civiles, la función del personal directivo, los sistemas de información y las asociaciones, y los resultados positivos obtenidos. Se ha prestado especial atención al uso de la fuerza por la ambigüedad y las opiniones contrapuestas expresadas al respecto por los entrevistados y por el riesgo que plantea para las Naciones Unidas. Sin embargo, no debería considerarse que eso resta importancia a otras actividades llevadas a cabo en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz para proteger a los civiles.

De la misma manera, se decidió excluir las actividades de la categoría 3 (las asociadas a la creación de un entorno de protección) para delimitar el alcance de la evaluación a los aspectos que era viable tratar en función del tiempo y los recursos disponibles. Es evidente que para crear un entorno de protección es preciso desarrollar la capacidad de los gobiernos y las instituciones de los países de acogida para proteger a sus propios ciudadanos, algo que también es una prioridad para las operaciones de mantenimiento de la paz. La OSSI acogería con beneplácito cualquier intento de evaluar los resultados de las actividades que se llevan a cabo con ese fin.

La OSSI también ha manifestado su disposición para intercambiar con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno toda la información obtenida en el transcurso de la evaluación, debidamente agregada y anonimizada, que no se pudo incluir en el presente informe.
