



# Asamblea General

Distr. general  
13 de agosto de 2014  
Español  
Original: inglés

---

**Sexagésimo octavo período de sesiones**

Tema 53 del programa

**Examen amplio de toda la cuestión de las  
operaciones de mantenimiento de la paz  
en todos sus aspectos****Carta de fecha 8 de julio de 2014 dirigida al Presidente de  
la Asamblea General por los Representantes Permanentes  
de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas**

Tenemos el honor de dirigirnos a usted en relación con el sexto seminario sobre la protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, organizado conjuntamente por las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas, que tuvo lugar en Nueva York el 8 de noviembre de 2013.

Creemos que fue una excelente oportunidad para alentar un diálogo abierto, amplio y constructivo entre Estados Miembros, el personal de mantenimiento de la paz sobre el terreno y la Secretaría con respecto a cuestiones de políticas, planificación y preparación en materia de protección de los civiles, y las medidas adicionales que la Secretaría sigue adoptando para mejorar el cumplimiento de los mandatos relativos a la protección de los civiles.

Se adjunta a la presente un resumen de los debates celebrados en el seminario (véase el anexo). En él se describen sucintamente las principales preocupaciones, dificultades e ideas planteadas por los diversos participantes.

Esperamos que este documento sea útil para el debate de esas cuestiones que en su momento tenga lugar en la Asamblea General o en su órgano especializado, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Solicitamos que la presente carta y su anexo se distribuyan a todos los Estados Miembros como documento de la Asamblea General en relación con el tema 53 del programa.

*(Firmado)* Gary **Quinlan**

*(Firmado)* Gonzalo **Koncke**



## **Anexo de la carta de fecha 8 de julio de 2014 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Representantes Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas**

### **Sexto seminario sobre la protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, celebrado en Nueva York el 8 de noviembre de 2013**

1. Las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas organizaron conjuntamente el 8 de noviembre de 2013 un seminario sobre la protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. El seminario constituyó un foro para el intercambio de opiniones entre los Estados Miembros, el personal de mantenimiento de la paz sobre el terreno y la Secretaría para examinar las deficiencias en materia de políticas, planificación y preparación, y para analizar las nuevas amenazas, dificultades y oportunidades en las misiones de mantenimiento de la paz en las que la protección de los civiles era una tarea prioritaria. Se adjunta una lista de los panelistas (apéndice I).
2. Este fue el sexto de una serie continua de seminarios sobre la protección de los civiles organizados conjuntamente por las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas. Los seminarios anteriores se celebraron en enero de 2009 (véase [A/63/722](#)), enero de 2010 (véase [A/64/721](#)), diciembre de 2010 (véase [A/65/698](#)), febrero de 2012 (véase [A/66/789](#)) y junio de 2012 (en el apéndice II se adjunta un resumen del quinto seminario).

### **Antecedentes**

3. La protección de los civiles ha pasado a formar parte integrante de las operaciones de mantenimiento de la paz modernas de las Naciones Unidas y las iniciativas encaminadas a mejorar la protección de los civiles se han reflejado en el mandato y la reautorización de nueve misiones de mantenimiento de la paz. Además, varias resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en 2013 han señalado de manera especial las iniciativas de las misiones de mantenimiento de la paz para proteger a los civiles, que incluyen en particular:

- La resolución [2086 \(2013\)](#), que fue la primera resolución temática relativa al mantenimiento de la paz que reconoció la importancia de incluir la protección de los civiles como tarea en el mandato de las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz.
- La resolución [2106 \(2013\)](#), en la que el Consejo reiteró el llamamiento para que toda la capacitación previa al despliegue y en la misión de los contingentes de países que aportaban contingentes y fuerzas de policía incluyera capacitación sobre la violencia sexual y basada en el género, y el rápido despliegue de asesores de protección de la mujer.
- La resolución [2117 \(2013\)](#), que fue la primera sobre armas pequeñas y armas ligeras, en la que el Consejo de Seguridad reconoció que la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras alimentaban los conflictos y repercutían en la protección de los civiles y la ejecución de los mandatos de mantenimiento de la paz.

- La resolución 2098 (2013), en la que el Consejo autorizó a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) para que adoptara todas las medidas necesarias por conducto de sus fuerzas regulares y la recientemente establecida Brigada de Intervención para proteger a los civiles, neutralizar a los grupos armados y vigilar la aplicación del embargo de armas, entre otras tareas.

4. En respuesta a las solicitudes del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Consejo de Seguridad, en los últimos cinco años, la Secretaría ha colaborado con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para elaborar a) un concepto operacional sobre la protección de los civiles; b) un marco para apoyar la elaboración de estrategias específicas de cada misión; c) una matriz de recursos y capacidades; d) un análisis de los mecanismos de coordinación sobre la protección de civiles; y e) material de capacitación operacional y táctica para apoyar al personal de mantenimiento de la paz. Estas actividades significativas afrontan algunas de las dificultades señaladas en el importante estudio independiente sobre la protección de los civiles encargado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en 2008<sup>a</sup>.

### Primera sesión

#### Evaluación de los progresos: solventar las deficiencias en materia de políticas, planificación y preparación

5. En la primera sesión, el seminario examinó las medidas adoptadas para solventar las deficiencias en materia de políticas, planificación y preparación respecto de la protección de los civiles, centrándose principalmente en la aplicación de la orientación y la capacitación que la Secretaría había elaborado para respaldar a las misiones de mantenimiento de la paz a fin de proteger a los civiles, así como en el reciente establecimiento de un equipo de coordinación de protección de los civiles en la Sede. Los panelistas y los participantes en el seminario plantearon los siguientes puntos clave:

- **Los mecanismos de coordinación efectivos e inclusivos son cruciales y el reto continuo más difícil que afrontan las misiones es traducir la alerta temprana en respuesta temprana.** Por ejemplo, la MONUSCO, había establecido mecanismos de coordinación en varios niveles de la Misión. Esto también estaba respaldado por un conjunto de prácticas e instrumentos innovadores, incluido un proceso de planificación conjunta (en particular con las fuerzas de seguridad del país de acogida), procesos aplicados en toda la Misión a fin de obtener información sobre las amenazas a la protección y la colaboración con agentes de protección humanitaria para determinar esferas prioritarias en materia de protección.
- **El personal directivo superior de las misiones es esencial.** Los dirigentes de las misiones eran quienes se hallaban en las mejores condiciones para movilizar recursos y promover enfoques innovadores respecto de la protección. También se hallaban en buenas condiciones para determinar diversos puntos de acceso en las instituciones nacionales para mejorar la protección general de los civiles, y a menudo eran los únicos capaces de colaborar en los niveles más

<sup>a</sup> *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).

altos del gobierno para movilizar respuestas rápidas y coordinadas respecto de las amenazas a los civiles.

- **Las misiones de mantenimiento de la paz deben comprender el carácter de la amenaza y saber cómo prestar apoyo a las comunidades.** La creación de redes en las comunidades locales era fundamental para esas iniciativas. Los auxiliares de enlace con la comunidad, las redes de alerta comunitaria y los equipos conjuntos de protección de la MONUSCO se aseguraban de que la Misión pudiera determinar y comprender las amenazas que afrontaban las comunidades y adaptar sus respuestas de protección sobre la base de las necesidades de la población local. Esos instrumentos se establecieron para brindar experiencia civil a fin de prestar apoyo a las medidas militares encaminadas a proteger a los civiles mediante una evaluación de la situación y un enfoque en la prevención a través de la elaboración de planes de protección comunitaria. La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) había examinado muchos de los enfoques innovadores adoptados por la MONUSCO y estaba estudiando maneras de adaptarlas al contexto en Sudán del Sur.
- **Los asesores de protección de los civiles son eficaces.** En la UNMISS, que entonces había enviado a seis asesores de protección de los civiles, los asesores respaldaban los componentes de la Misión para cumplir el mandato de protección de los civiles e incorporar la protección de los civiles en todas las misiones, en lugar de efectuar la protección. La UNMISS había elaborado varios documentos de orientación específicos de la Misión, en particular procedimientos operativos estándar para aplicar la política de las Naciones Unidas de diligencia debida en materia de derechos humanos y las directrices para la protección de los civiles cuando estos solicitaban protección en las bases de la UNMISS, lo cual había sido una deficiencia respecto de la orientación.
- **La capacitación específica para cada contexto es mejor.** El material de capacitación a nivel operacional y táctico elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz proporcionó varias situaciones hipotéticas valiosas que las misiones y los centros de capacitación en mantenimiento de la paz podían aprovechar. Sin embargo, la coordinación entre el Servicio Integrado de Capacitación y los Estados Miembros (por conducto de sus centros de capacitación en mantenimiento de la paz) podría fortalecerse más para aumentar la concienciación general acerca del material de capacitación y respaldar un enfoque más coherente y de calidad respecto de la capacitación en materia de protección de los civiles. La financiación y el patrocinio de cursos de capacitación en mantenimiento de la paz planteaban una dificultad continua.

## **Segunda sesión**

### **Afrontar las dificultades incipientes: la resolución 2098 (2013) y el futuro de la protección de los civiles en el mantenimiento de la paz**

6. En la segunda sesión, el seminario analizó las amenazas, las dificultades y las oportunidades derivadas de las misiones de mantenimiento de la paz recientemente fortalecidas y que tenían un mandato de protección de los civiles, así como las consecuencias que los hechos examinados en la primera sesión tendrían en la

protección de los civiles en el mantenimiento de la paz. La segunda sesión se centró principalmente en la MONUSCO y determinó varias inquietudes y experiencias adquiridas para futuras misiones de mantenimiento de la paz. Los panelistas y los participantes en el seminario plantearon los siguientes puntos clave:

- **El contexto lo era todo.** Un enfoque de la protección de los civiles eficaz para una misión tal vez no lo sería necesariamente para otra.
- **La utilización de la tecnología y un mayor uso de radares contribuirían a aumentar los conocimientos generales de la situación** y fomentaría toda una variedad de capacidades, lo que podría contribuir a las iniciativas generales en materia de protección y a la mejora de la capacidad de detectar las amenazas a los civiles y responder con mayor rapidez.
- **Una dificultad que seguían afrontando las misiones era la de fortalecer la implicación y el liderazgo nacionales para la protección de los civiles.** En la MONUSCO seguía siendo una prioridad esencial la creación de una fuerza de reacción rápida (integrada por las fuerzas nacionales) a fin de poder proceder a un traspaso gradual de algunas de sus responsabilidades para la seguridad y la protección de los civiles. También era necesario que la República Democrática del Congo siguiera adoptando medidas en virtud del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación con miras a afrontar las causas fundamentales del conflicto llevando adelante reformas esenciales, especialmente medidas destinadas a lograr una mejora duradera de la situación de la seguridad y las condiciones de vida de la población local.
- **Existía preocupación por las consecuencias del uso de la fuerza mediante acciones ofensivas por parte de la Brigada de Intervención de la Fuerza de la MONUSCO, y el enfoque presentaba riesgos y oportunidades.** La Brigada había sido un mecanismo efectivo para que la MONUSCO facilitara claramente las operaciones militares ofensivas y aprovechara la iniciativa adoptando una postura proactiva y anticipatoria. La amenaza del uso de la fuerza, y no solo su uso, estaba permitiendo a la Misión obtener la ventaja psicológica, lo que dio lugar a un cambio de la dinámica sobre el terreno y al mejoramiento de las actividades generales encaminadas a brindar protección a los civiles en el oriente de la República Democrática del Congo. También le estaba permitiendo aumentar su influencia en las fuerzas nacionales y en su comportamiento, y crear capacidad para proteger a la población civil.
- **La Brigada de Intervención de la Fuerza también presentaba riesgos,** en particular los daños civiles causados durante la realización de las operaciones o las represalias de los grupos armados contra la MONUSCO y la población civil. Asimismo, cuando la Misión se percibía como parte en el conflicto, existía el riesgo de que los agentes humanitarios que trabajaban conjuntamente con esta no se percibieran como neutrales, imparciales e independientes, lo que podría dificultar su acceso a las comunidades. Por lo tanto, puede ser necesario marcar con una distinción más visible entre la Misión y los agentes humanitarios. Cuanto más firme era la postura, más problemática se tornaba la percepción.
- **El establecimiento de la nueva Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) había planteado cuestiones similares respecto del uso de la fuerza en un entorno**

**hostil en el que el personal de mantenimiento de la paz afrontaba amenazas asimétricas y actividad terrorista.** Las amenazas de esa índole y la considerable proliferación de armas pequeñas presentaban nuevas dificultades para el personal de mantenimiento de la paz que tenía el mandato de proteger a los civiles.

- **A pesar de los logros recientes en la MONUSCO, las expectativas de la población civil debían gestionarse y las estructuras de coordinación de la Misión seguían siendo esenciales para asegurar la coherencia en toda la Misión.**

### **Conclusiones**

7. Se habían logrado grandes avances en la protección de los civiles en los últimos cinco años, en especial respecto del marco normativo. Sin embargo, todavía existían dificultades y deficiencias y era preciso prestar atención continuamente a fin de respaldar las actividades constantes para ayudar a las misiones de mantenimiento de la paz a proteger a los civiles, especialmente en esferas como las enseñanzas extraídas de las mejores prácticas sobre el terreno (incluso mediante la utilización de asesores de protección de los civiles), la implicación y el liderazgo del país anfitrión y la participación de personal superior en materia de protección de las prioridades de los civiles. En particular, era necesario lograr una mejora colectiva en la respuesta a las amenazas en materia de protección de los civiles, principalmente mediante el suministro de recursos y capacidades, tanto en la Sede como sobre el terreno. El seminario llegó al consenso de que era necesario que todos los interesados en la protección de los civiles se centraran en la eficacia de la misión sobre el terreno a fin de lograr un cambio para las poblaciones locales.

## Apéndice I

### Programa del seminario y lista de participantes

#### Apertura y bienvenida

- Gary Quinlan, Embajador y Representante Permanente de Australia ante las Naciones Unidas
- José Luis Cancela, Embajador y Representante Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas

#### Primera sesión

##### **Evaluación de los progresos: solventar las deficiencias en materia de políticas, planificación y preparación**

##### Panelistas:

- Leila Zerrougui, Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados; Ex Representante Especial Adjunta del Secretario General en la MONUSCO
- Robert Kabage, Director del Centro de Internacional de Capacitación en Mantenimiento de la Paz (Kenya)
- Damian Lilly, Asesor y Coordinador Superior de Protección de los Civiles en la UNMISS

##### Orador:

- Eiko Ikegaya, Jefe Adjunto del Servicio de Políticas y Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

#### Segunda sesión

##### **Afrontar las dificultades incipientes: la resolución 2098 (2013) y el futuro de la protección de los civiles en el mantenimiento de la paz**

##### Panelistas:

- Adrian Foster, Asesor Militar Adjunto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- Masood Khan, Embajador y Representante Permanente de la Misión Permanente del Pakistán ante las Naciones Unidas, Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- Hansjoerg Strohmeyer, Director de la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

## Apéndice II

### **Quinto seminario sobre la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz, celebrado en Nueva York el 13 de junio de 2012**

1. Las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay ante las Naciones Unidas y el International Peace Institute organizaron conjuntamente un seminario de medio día de duración sobre la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz y la creación de capacidad y las transiciones, que se celebró el 13 de junio de 2012. El mes de junio de 2012 fue un mes importante para la agenda de protección de los civiles de las Naciones Unidas, dada la publicación del informe más reciente del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados y la celebración de un debate abierto sobre el tema en el Consejo de Seguridad el 25 de junio. Antes de ese importante debate, el seminario de medio día de duración contó con la participación de diversos agentes, entre ellos profesionales, funcionarios de las Naciones Unidas, representantes de gobiernos de acogida y organizaciones humanitarias y de la sociedad civil, a fin de estudiar algunas de las cuestiones fundamentales relativas a las iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad a largo plazo de los países de acogida para proteger a los civiles. Los dos grupos del seminario centraron la atención en la experiencia adquirida en Haití, Liberia y la República Democrática del Congo. El seminario fue el quinto de la serie organizada conjuntamente por las Misiones Permanentes de Australia y el Uruguay, que comenzó en enero de 2009.

#### **Antecedentes**

2. La mejora de la protección de los civiles por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha sido el centro de atención de gran parte de la investigación, el debate y la labor en los últimos años. En este contexto, el Secretario General, refiriéndose a un desafío básico pendiente afirmó que se requería un personal de mantenimiento de la paz dinámico, bien capacitado, que contara con recursos suficientes y que pudiera utilizar toda una variedad de instrumentos —militares, policiales, jurídicos, penitenciarios y de derechos humanos— de una manera cohesiva. A medida que avanzan las iniciativas encaminadas a dotar a las misiones de mantenimiento de la paz de los recursos, las directrices y los instrumentos adecuados para proteger mejor a los civiles, la comunidad de la protección de los civiles ha prestado comparativamente poca atención a la segunda parte de este desafío básico que determinó el Secretario General, a saber, que las misiones de mantenimiento de la paz y otros asociados debían seguir fortaleciendo las instituciones nacionales de manera que pudieran asumir su responsabilidad primordial de mejorar la seguridad y el estado de derecho cuando la misión se retirara.

3. Como señala el Secretario General, las actividades de las Naciones Unidas en materia de protección de los civiles tienen un alcance amplio y se debe considerar que estas incluyen iniciativas para apoyar al gobierno de acogida para cumplir su responsabilidad de proteger a los civiles. Una operación de mantenimiento de la paz no puede existir para siempre, y la protección de los civiles se mantendrá a largo plazo solo mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales y las instituciones legítimas. Sin embargo, las investigaciones recientes indican que la



creación de esa capacidad (en la forma de instituciones transformadas que sean eficaces, fiables y resilientes) es un proceso mucho más largo y más difícil de lo que se creía anteriormente, ya que requiere por lo menos una generación para que dé resultado.

4. En esta labor, las Naciones Unidas, incluso con sus numerosos organismos, programas y oficinas, es solo un agente entre muchos otros. Las actividades de creación de la capacidad, especialmente en ámbitos como la reforma del sector de la seguridad y el estado de derecho, cuentan con la colaboración de una amplia variedad de interesados: los donantes bilaterales, las organizaciones no gubernamentales y los agentes humanitarios, las organizaciones regionales y, lo que es más importante, el país de acogida, su gobierno, su sociedad civil y su pueblo. Asegurar la implicación, la coherencia y el propósito común nacionales en este contexto conlleva dificultades considerables. En la actualidad, habida cuenta de las reducciones o reestructuraciones de las misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz previstas para un futuro cercano, velar por la protección de los civiles a mediano y largo plazo es particularmente esencial.

#### **Primera sesión**

#### **Creación de capacidad para la protección sostenible de los civiles: fortalecimiento de las instituciones nacionales**

5. En la primera sesión, el seminario se centró en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales para proteger a los civiles. Todos los panelistas reconocieron que la protección de los civiles era la responsabilidad primordial del gobierno de acogida. Por consiguiente, para hacer que la protección de los civiles fuera sostenible, los panelistas abogaron por la necesidad de centrarse en el desafío a largo plazo que planteaba la creación de la capacidad de los países anfitriones para proteger a los civiles. Sin embargo, ello debía hacerse sin disminuir la importancia de las tareas inmediatas de la misión en materia de protección de los civiles. En el caso de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), se daba prioridad a esas iniciativas como se indica a continuación: en primer lugar, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la amenaza que los grupos armados representaban para la protección de los civiles; y en segundo lugar, apoyar la creación de la capacidad de las instituciones estatales para afrontar cualquier amenaza restante. Se subrayó la necesidad de cerrar la brecha entre esas dos tareas: afrontar las amenazas inmediatas a la protección de los civiles y contribuir a la creación de instituciones nacionales. La Misión podría ayudar a cerrar la brecha trabajando activamente de consuno con las instituciones nacionales y, al mismo tiempo, respondiendo a las amenazas inmediatas a la protección de los civiles. Esto requería una estrecha coordinación entre las capacidades policiales, militares y civiles de la Misión, así como una atención continua centrada en asegurar que el personal de mantenimiento de la paz se preparara con la capacitación y la orientación adecuadas para desempeñar esa función.

6. Las tareas como la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración, y el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho eran fundamentales para la protección de los civiles a largo plazo. Sin embargo, como observó un panelista, a menudo en tales contextos posteriores a los conflictos, el problema del sector de la seguridad nacional no era una falta de capacidad para emplear la fuerza, sino una falta de mecanismos de supervisión para

controlar su uso. En esos países, el sector de la seguridad se había creado inicialmente a fin de proteger al régimen en el poder, en lugar de beneficiar a la población. Las instituciones nunca eran parte de un contrato social orgánico con la población, y dado que la sombra de ese legado seguía existiendo, lo necesario no era reformar las instituciones, sino transformarlas. La comunidad internacional debía ayudar a establecer mecanismos de gobernanza y supervisión del sector de la seguridad. Esto ayudaría a asegurar que la población civil confiara en el sector de la seguridad, asunto que también se destacó en la segunda sesión en el contexto de Haití. Los ponentes recalcaron la función del liderazgo en la promoción del concepto de la protección de los civiles. Los militares necesitaban contar con oficiales profesionales que tuvieran la perspectiva y el enfoque apropiados. La Policía Nacional de Liberia puso un ejemplo de su intento de aumentar la profesionalidad incrementando el número de graduados de la policía y excluyendo a las personas que cometían delitos.

7. La policía nacional desempeñaba una función particularmente importante en la protección de los civiles. En la República Democrática del Congo, la capacitación y la orientación de la policía nacional y las fuerzas armadas eran la piedra angular de la estrategia encaminada a sustituir, en última instancia, las funciones de la misión de las Naciones Unidas en dicho país. Sin embargo, para apoyar esa capacidad era necesario hacer más para asegurar que las misiones de mantenimiento de la paz tuvieran el tipo adecuado de aptitudes para llevar a cabo esa capacitación y orientación. La capacidad civil de despliegue, así como expertos que estuvieran capacitados para transferir conocimientos como instructores, eran esenciales. La cooperación Sur-Sur podía desempeñar un papel fundamental en los casos en que, por ejemplo, los Estados de la región tuvieran las capacidades pertinentes, incluida una comprensión del contexto, al igual que conocimientos lingüísticos.

8. Los panelistas y los participantes subrayaron que la participación de la mujer en las misiones y en el sector de la seguridad era fundamental, dado que las mujeres aportaban perspectivas y aptitudes distintivas, actuaban como modelos de conducta y eran las más apropiadas para colaborar con gran parte de la población. La policía nacional también necesitaba mejorar la forma en que se centraba específicamente en la protección de las mujeres. En Liberia, las unidades especiales de policía que incluían secciones para las mujeres y los niños y secciones dedicadas a cuestiones de género, así como equipos de vigilancia comunitaria, habían tenido efectos positivos en la protección de los civiles. Los participantes sostuvieron que era necesario compartir las mejores prácticas entre las misiones. Inspirada en Liberia, la MONUSCO estaba planeando organizar su propia fuerza de policía integrada totalmente por mujeres. Liberia también era un modelo de conducta para el liderazgo y la inclusión de las mujeres en el sector de la seguridad, y en la República Democrática del Congo, por primera vez, una mujer ocupaba el cargo de Ministro de Justicia.

9. Los panelistas también destacaron la importancia de adoptar un enfoque integrado y holístico respecto del apoyo de las Naciones Unidas a la creación de instituciones. Esto incluía el apoyo a la infraestructura económica y social, como la construcción de carreteras que permitieran la protección de los civiles, así como la ampliación de las redes de telecomunicaciones para fortalecer los sistemas de alerta comunitaria. El aumento de las actividades de divulgación y del contacto con la población local también daría lugar a una mejor comprensión de las dificultades de la protección local. Tanto en la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL)

como en la MONUSCO, se habían elaborado programas para asegurar la comunicación efectiva con la población local, pero todavía quedaban aspectos por mejorar.

10. Se preguntó a los panelistas sobre el reto de hacer que el sector de la seguridad fuese más legítimo, en particular respecto de la integración de los excombatientes en el ejército o la policía. En la República Democrática del Congo y en Liberia, los panelistas reconocieron que la integración causaba tantos problemas como soluciones y que la forma en que el proceso se llevara a cabo tal vez requería un serio replanteamiento. Se sugirió de nuevo que debería negociarse un contrato social para ayudar a transformar la mentalidad del sector de la seguridad y desarrollar una visión común para la sociedad.

11. Los debates pusieron de relieve la amplia variedad de agentes que participaban en esa labor y que incluían más que el personal de mantenimiento de la paz, en particular los fondos y programas de las Naciones Unidas, los asociados bilaterales y regionales y las organizaciones de la sociedad civil. La coordinación entre esos agentes y un diálogo efectivo con el país de acogida eran fundamentales y todavía debían mejorarse. Los panelistas expresaron la esperanza de que esas iniciativas tuvieran efectos en el logro de alianzas más efectivas que continuaran después de que concluyera la labor de la misión. Se señaló asimismo la necesidad de contar con una financiación coherente y predecible y un diálogo continuo con los asociados para financiar los programas. Ese diálogo coherente era esencial para eliminar la tensión fundamental que existía entre la perspectiva relativamente a corto plazo del mantenimiento de la paz y la necesidad a largo plazo de proteger a los civiles.

## **Segunda sesión**

### **Creación de capacidad para la protección sostenible de los civiles: hacia la transición en Haití**

12. El segundo grupo se centró en las dificultades específicas de la creación de capacidad para la protección sostenible de los civiles en Haití. Dos esferas de creación de instituciones nacionales fueron objeto de atención especial: el fortalecimiento de la capacidad de la policía nacional para brindar protección física; y el fortalecimiento del estado de derecho y de los sistemas judicial y de administración civil para proteger los derechos jurídicos y humanos y contribuir a la estabilidad general.

13. En la actualidad, la violencia sexual y por razón de género seguía planteando una de las principales amenazas físicas contra los civiles. El gran número de desplazados internos que vivían en campamentos temporales contribuía a los altos niveles de violencia sexual y por razón de género, y después del terremoto no se había hecho lo suficiente para asegurar que los campamentos se diseñaran teniendo en cuenta la protección de los civiles.

14. La Policía Nacional de Haití, por su parte, nunca había desarrollado una cultura de protección de los civiles. Se necesitaba y se estaba realizando lentamente un cambio de mentalidad, según el cual todos los oficiales tomaran con la misma seriedad la violencia sexual y por razón de género. La policía nacional estaba creando una unidad especializada para responder a la violencia contra la mujer, y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) había prestado un firme apoyo en ese sentido. En general, la MINUSTAH gozaba de una imagen más positiva en Haití de lo que se creía, y la cooperación entre la Policía

Nacional de Haití y la Policía de las Naciones Unidas había sido muy positiva. La Policía Nacional de Haití seguía asumiendo una función más importante en la protección de los civiles en dicho país. Inmediatamente después del terremoto ocurrido en enero de 2010, se decía que la fuerza de policía era la única entidad gubernamental en funcionamiento, pero esta no logró responder plenamente a las dificultades que se le presentaron. Las tasas de delincuencia registradas después del terremoto, que inicialmente habían aumentado (en parte debido a la fuga de miles de presos de la prisión principal), habían disminuido continuamente a medida que mejoraba la capacidad de la Policía Nacional de Haití. Sin embargo, la protección efectiva de los civiles seguía viéndose obstaculizada por la falta de acceso a la justicia, junto con un nivel relativamente bajo de confianza en las instituciones de seguridad. Para resolver esto último, la MINUSTAH había desempeñado una función importante en brindar apoyo a la policía nacional y había propuesto que se encomendara a las Naciones Unidas la tarea de ayudar a facilitar un nuevo contrato social entre las instituciones de seguridad de Haití y el pueblo de Haití.

15. La dificultad más persistente que afrontaba la protección sostenible de los civiles en Haití seguía siendo una grave falta de capacidad de los sistemas judicial y penitenciario. Muchos casos de violencia sexual y por razón de género no se denunciaban a la policía y eran muy pocos los que llegaban a juzgarse. En un análisis se hizo un seguimiento de 640 casos de violencia denunciados y no hubo uno solo que llegara hasta la fase de la sentencia de un juicio. Las pocas cárceles que había estaban en condiciones descomunales de hacinamiento y llenas principalmente de personas aún en espera de juicio. Por lo tanto, el pueblo de Haití seguía desconfiando de las instituciones de seguridad en su conjunto. Como el Jefe de la Policía Nacional de Haití señaló, “sin progresos en el sistema judicial, Haití no llegará a ninguna parte”.

16. El acceso a la tierra y la ambigüedad con respecto a la propiedad de la tierra también eran motivo de gran preocupación en Haití. Alrededor de 420.000 desplazados internos seguían viviendo en 600 asentamientos improvisados, muchos de ellos en tierras de propiedad privada. Esa cifra había disminuido del máximo de 1,5 millones que se registró después del terremoto, pero el grupo restante seguía siendo el más vulnerable. Además de la prevalencia de la violencia sexual y por razón de género mencionada más arriba, la prolongada existencia de desplazados internos había producido en los últimos meses un creciente número de desalojos forzosos realizados por los propietarios de las tierras, a menudo con violencia. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos estaba colaborando con el Ministerio de Tierras y Reconstrucción para promover la reforma agraria, pero la cuestión de los desplazados internos y los derechos sobre la tierra en general seguía siendo un problema sumamente difícil. En particular, las leyes se habían enmendado con tanta frecuencia que no era raro que varias personas tuvieran un título de propiedad del mismo terreno.

17. A ese respecto, los panelistas también destacaron la necesidad de que la comunidad internacional apoyara la labor de mejora de la administración civil. En Haití, más del 30% de la población carecía de registro de nacimiento, lo que hacía que en gran medida quedara excluida del Estado y se le negaran muchos de los derechos civiles básicos. Esas cuestiones arrojaban luz sobre la necesidad de emprender iniciativas globales por reforzar todas las partes de las instituciones nacionales, incluidos los sistemas administrativos y de derechos civiles.

18. Habida cuenta de los problemas pendientes que afrontaban los civiles en Haití y las enormes necesidades de sus instituciones nacionales, todos los panelistas hicieron hincapié en que cualquier tipo de transición que experimentara la MINUSTAH debía ser razonable, realista y cuidadosa. Tras el retiro de la capacidad de refuerzo después del terremoto, debía haber un plan de consolidación bien fundado que fuera realista en cuanto a la evaluación de la situación de las instituciones haitianas de seguridad, justicia y administración civil, así como respecto del tiempo y el esfuerzo que se necesitaran para asegurar que esas instituciones fueran capaces de proteger a todos los civiles haitianos una vez que culminara la labor de la MINUSTAH.

### **Conclusión**

19. En lo relativo a las transiciones, era evidente que se requería que la planificación del traspaso completo de las responsabilidades de protección de los civiles comenzara muy pronto, dado el compromiso a largo plazo necesario para crear la capacidad del estado de derecho y las instituciones de seguridad. El proceso debía hacer hincapié en el desarrollo de la capacidad nacional y se necesitaba una amplia implicación nacional, así como una estrecha coordinación con los asociados bilaterales, regionales y multilaterales. Por lo tanto, los procesos de transición debían permitir flexibilidad y ser adaptables a cambios a lo largo del camino. Por último, todavía se necesitaba más información y análisis sobre la forma de medir la preparación del estado de derecho y de las instituciones de seguridad para asumir plenamente la responsabilidad de la protección de los civiles.

## Anexo

### **Programa del quinto seminario y lista de participantes**

Palabras de bienvenida: Adam C. Smith, Investigador del International Peace Institute

#### **Primera sesión**

##### **Creación de capacidad para la protección sostenible de los civiles: fortalecimiento de las instituciones nacionales**

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

Ponentes:

- Roger Meece, Representante Especial del Secretario General en la MONUSCO
- Rose Stryker, Directora Adjunta Policial de Administración de la Policía Nacional de Liberia

Orador:

- Adedeji Ebo, Jefe de la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

#### **Segunda sesión**

##### **Creación de capacidad para la protección sostenible de los civiles: hacia la transición en Haití**

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

Ponentes:

- Mario Andresol, Jefe de la Policía Nacional de Haití
- Vincent Cochetel, Representante Regional de los Estados Unidos y el Caribe, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- William Gardner, Jefe del Equipo Operacional Integrado para Haití del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz