

Implicarse con la población civil

El próximo reto para el mantenimiento de la paz

www.oxfam.org



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

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tratar de responder a lo que las comunidades quieren y necesitan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mientras se concluía la investigación para este informe, se conoció la noticia de nuevas atrocidades en la República Democrática del Congo (RDC). En Kivu Norte, durante unos pocos días entre finales de julio y principios de agosto de 2010, al menos 303 civiles fueron violados de forma sistemática; sus casas y tiendas fueron saqueadas; y 116 civiles fueron secuestrados y obligados a realizar trabajos forzados. Ni las fuerzas gubernamentales ni la misión de paz de Naciones Unidas, cuya base está a 30 km, impidieron estas atrocidades.⁷

Los últimos años han sido testigos de un espectacular aumento de las misiones de paz de la ONU con el mandato de proteger a la población civil; actualmente hay más de 120.000 personas trabajando para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), desplegadas en 16 operaciones a cargo del DOMP en todo el mundo, con un presupuesto de casi 8.000 millones de dólares al año. Pese a la enorme magnitud de la inversión, incidentes como el de la RDC, aunque no son muy frecuentes, están lejos de ser excepcionales.

Una serie de factores contribuyen a que las misiones de paz sean incapaces de proteger a la población civil. Entre ellos están las limitaciones de recursos técnicos y humanos, una orientación poco clara en cuanto al uso de la fuerza, la ausencia de directrices claras acerca de la protección a la población civil, estrategias de despliegue mal adaptadas y aspectos relativos a la formación, preparación y debilidades inherentes a los países que contribuyen con las tropas.

El DOMP es consciente de estos desafíos, y está tratando de garantizar que las misiones sean capaces de prevenir y responder a incidentes terribles como el de las violaciones en masa en la RDC, para ello está desarrollando una serie de guías y manuales,⁸ y en 2009 lanzó el proceso “Nuevo horizonte” para evaluar y abordar los principales dilemas a los que se enfrentan las misiones de paz de la ONU.⁹ Este proceso, así como los debates en curso entre el DOMP, el Consejo de Seguridad de la ONU y el Comité Especial sobre el Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General de la ONU (Comité C34) se han centrado en una amplia variedad de temas, incluyendo la búsqueda de alternativas al mantenimiento de la paz y cómo transformarlo en la construcción de la paz, la importancia del consentimiento del país anfitrión para recibir a las misiones de paz, y el apoyo a reformas del sector de seguridad.

En última instancia, los gobiernos nacionales son los responsables de proteger a sus ciudadanos, y es esencial desarrollar la capacidad y la voluntad de los ejércitos nacionales y de las fuerzas policiales para proteger la seguridad de la población. Pero la realidad es que, en muchos contextos, los actores de la seguridad nacional son incapaces por el momento de proporcionar tal protección, e incluso a veces son ellos mismos quienes comenten los abusos. Entre tanto, las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz desempeñan un papel muy

importante al asegurar la seguridad de la población civil. Incluso con las limitaciones actuales existentes, las misiones de paz pueden y deben hacer mucho más para proteger con firmeza a la población civil.

Desafortunadamente, los puntos de vista de aquéllos a quienes más afecta la violencia – mujeres y hombres, niños y niñas - son invariablemente los que menos se escuchan. Un importante ingrediente para mejorar la protección es implicarse con las comunidades y la población. Sin esto, las misiones de paz carecen de información fundamental para cumplir su mandato y se arriesgan a perder la confianza de la población, alejándose así de las personas que deben proteger. Esta implicación es esencial en todas las etapas de la misión: desde su diseño, pasando por la implementación, hasta en la estrategia de retirada.

Este informe pretende plantear el punto de vista de las comunidades acerca de las misiones de paz con mandato de proteger a la población civil. Además, a partir de su experiencia, comprender mejor hasta qué punto las iniciativas adoptadas por las misiones de paz mejoran la participación de las comunidades, y si al hacerlo así mejora también la protección de la población civil.

Algunas misiones han puesto en práctica iniciativas y propuestas para relacionarse de forma más eficaz con las comunidades, con la idea de ofrecer una mejor protección a la población civil. Pero esto ha sido en buena parte impulsado por iniciativas individuales, y se limita a determinadas misiones. En lo que es una tendencia positiva, estas buenas prácticas se van transfiriendo progresivamente de una misión a otra, aunque el proceso de institucionalización es demasiado lento. Además, prácticamente no se han puesto en marcha medidas para su evaluación, y la rendición de cuentas sobre estas prácticas es escasa.

No existe una receta mágica para proteger a la población civil, y los mecanismos deben adaptarse al contexto nacional y local, pero desde Oxfam insistimos en la importancia de institucionalizar los sistemas que funcionan. Para contribuir a desarrollar ese conocimiento institucional, este estudio ha identificado los modos de trabajar que han sido valorados por las comunidades como los que han tenido mayor impacto en su protección.

Este informe se basa en una investigación sobre el terreno y en la amplia experiencia de campo de Oxfam. Sus conclusiones son el resultado de más de 70 entrevistas en el sur del Sudán y en la RDC con representantes de los gobiernos locales y regionales, la sociedad civil, las ONG locales, las fuerzas policiales, los miembros del ejército, así como con representantes civiles y militares de las misiones de paz, de los programas y agencias humanitarios de la ONU y de las ONG internacionales.¹⁰

2

El ABC de la protección de civiles – los fundamentos

Definir la tarea

La principal responsabilidad de proteger a la población civil recae sobre el estado, y las misiones de paz reciben el mandato de proteger “sin perjuicio de la responsabilidad del estado”.¹¹ La presunción implícita en el despliegue de una misión de paz, sin embargo, es que el gobierno o bien es incapaz o bien no tiene voluntad de cumplir con esta responsabilidad por sí solo.

En su definición en sentido amplio, la protección abarca un extenso abanico de actividades, muchas de las cuales no están dentro de las atribuciones de la misión de paz. Por ello, ha supuesto un reto para las misiones de paz llegar a asumir con precisión lo que significa proporcionar “protección a la población civil” en el terreno. El desafío es aún mayor debido al número y variedad de los actores que intervienen en los diferentes aspectos de la protección. Entre ellos, aquéllos con mandatos específicos como el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Unicef; así como las ONG nacionales e internacionales cuyo trabajo puede incluir la protección de un modo u otro.

Aunque la unión de esfuerzos de todos estos actores tiene un potencial enorme para la protección de la población civil, la realidad es más complicada. Las misiones de paz se enfrentan a grandes dificultades a la hora de definir su propio rol, y la coordinación de las actividades relacionadas con la protección, con semejante variedad de actores, es una enorme tarea en sí misma.

A través del “*Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*” (Nota operativa sobre la protección de civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas), el DOMP y en el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DFS, por sus siglas en inglés) han brindado a las misiones unos fundamentos importantes para comprender mejor cómo llevar a la práctica su mandato de protección. En línea con estas directrices, muchas misiones ahora tienen o están desarrollando estrategias de protección, que suelen incluir una definición práctica de lo que significa la protección de civiles. Sin embargo, garantizar que el personal de la misión las lee y las comprende requiere un considerable esfuerzo a muchos niveles. En el sur de Sudán, por ejemplo, la misión está comenzando a entender paulatinamente que la protección de la población civil no sólo es parte de su mandato, sino una prioridad.¹² En la RDC, la mayoría del personal de la misión identificaba la protección de civiles como una parte prioritaria de su trabajo, pero algunos de los entrevistados no conocían las directrices de la misión ni cómo éstas se relacionan con su propio trabajo.

Responder con firmeza

Lo que escucho decir con más frecuencia es – No tenemos orden de hacer esto- ¿Qué tipo de órdenes habéis recibido? ¿Permanecer a un lado y mirar?

Entrevista con un hombre en Rumbek, sur de Sudán, Julio de 2010

No atacan a los enemigos de la gente. Sólo hacen ruido y van por ahí en coche. ¿Por qué no actúan de verdad?

Líder de una comunidad, Kiwanja, julio de 2010.

Hoy en día, la mayoría de las misiones de paz con el mandato de “proteger a la población civil bajo amenaza inminente de sufrir violencia física”, en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas están autorizadas a ejercer el uso de la fuerza no sólo en defensa propia, sino también para conseguir esta parte de su mandato.¹³ Esto crea una distinción esencial entre las misiones de paz y otros actores de la protección, en el sentido de que son “...generalmente la única entidad internacional responsable de desempeñar un papel directo en proteger de la violencia física.”¹⁴ Este papel único crea unas enormes expectativas, que las misiones de paz no han sido en absoluto capaces de cumplir ni de gestionar con eficacia.

La población civil espera que las misiones de paz realicen acciones firmes para protegerlas. Cuando esto no ocurre, se siente defraudada. Y cuando esta pasividad se repite en muchas ocasiones, la decepción se transforma rápidamente en resentimiento y hostilidad. En palabras de un informe de la *Kennedy School of Government* de Harvard “las atrocidades en masa no detenidas no se suelen olvidar. El fracaso en prevenirlas o en intervenir para detenerlas se recordará durante mucho tiempo”.¹⁵

La credibilidad es esencial, porque la capacidad de las misiones de paz para cumplir las tareas de su mandato – como elemento disuasorio de grupos armados o como mediadores políticos – reside en la percepción de la fuerza e integridad de la misión. Una vez que se pierde la credibilidad, el trabajo de la misión se hace infinitamente más difícil.

La importancia de la voluntad política

Proteger a la población civil es una tarea que supone un reto en cualquier contexto, pero se convierte en algo infinitamente más complicado cuando el compromiso del país con la protección es inexistente o cuando los propios actores nacionales son los que perpetran las violaciones contra los civiles.

El consentimiento de las partes a la presencia de una misión de paz durante un conflicto es uno de los principios fundamentales del mantenimiento de la paz. Sin embargo, cada vez más las misiones de paz se enfrentan a situaciones donde ese consentimiento es bastante tibio y donde los países anfitriones ponen obstáculos a los actores externos responsables de la protección. La intensidad de éstos obstáculos puede ir desde la retirada tácita del consentimiento – como en el caso de los impedimentos burocráticos que han hecho virtualmente imposible en ocasiones la actuación de la UNAMID en Dafur¹⁶– hasta la retirada explícita del consentimiento o la petición de una reducción y retirada prematura de la misión, como en la reciente decisión del gobierno del Chad de no renovar el mandato de la MINURCAT, y la amenaza similar por parte del gobierno de la RDC con respecto a la MONUC.

En el sur de Sudán, donde las autoridades se muestran relativamente colaboradoras, se ha denegado a la UNMIS el acceso a áreas consideradas “sensibles” por el Gobierno. En Abyei, en 2008, esto tuvo

unos resultados desastrosos, y las recientes restricciones de acceso a Khorfulus en el estado de Jonglei, entre otras zonas, indican que la situación no ha cambiado sustancialmente.¹⁷ En Darfur, la misión ha sido cuestionada y confrontada de tal modo que se dice de ella que opera bajo una “mentalidad de asedio” con una “tendencia a intervenir solamente cuando la Fuerza tiene el permiso de las partes (incluido el del gobierno de Sudán)”.¹⁸

El reto de ofrecer protección en una situación de consentimiento aparente se complica más aún cuando las fuerzas de seguridad del gobierno se encuentran entre los mayores perpetradores de exacciones. Éste ha sido el caso en cada una de las zonas cubiertas por las misiones de paz analizadas en este estudio, y en las cuatro se está luchando por encontrar un modo de hacer frente a este problema.¹⁹

En algunos países, las misiones de paz o bien no se mantienen firmes frente a las obstrucciones por parte del gobierno, o bien restringen sus actividades por temor a irritar al país anfitrión. Es innegable que se necesita coraje y firmeza para desafiar o resistir a un anfitrión hostil. Pero aún más importante es contar con un firme apoyo político por parte tanto del Consejo de Seguridad de la ONU, responsable del mandato de la misión, así como de los más altos niveles políticos en la misión. No obstante, se debería apelar a intervenir a ambos niveles, siempre que no posicionarse implique poner en riesgo a la población civil.

A pesar de las muchas críticas a las fuerzas de seguridad de los estados anfitriones, no hay duda de que sin ellas no es posible llevar a cabo una protección eficaz. El personal de las misiones de paz no tiene la capacidad ni el mandato de proteger territorios enteros. Por otro lado, hay muchos casos - que rara vez se mencionan - en los que las fuerzas de seguridad cumplen con su obligación con valor y convicción. Para proteger a la población civil a largo plazo, por tanto, resulta vital invertir en el desarrollo de las capacidades y en la reforma el sector de seguridad del país anfitrión.

3

Protección en la práctica – algunas buenas ideas

Las iniciativas y propuestas que se presentan a continuación han sido llevadas a cabo por diferentes misiones para mejorar su capacidad de detección y respuesta ante amenazas a la seguridad. No representan una lista exhaustiva, y se han seleccionado en base a las valoraciones positivas, bien por parte de la población local, o bien por la misión u otros actores humanitarios.

Como observación general, muchas de estas iniciativas se han puesto en práctica hasta ahora sólo en un número limitado de lugares. Por tanto, de momento no suponen una respuesta a la petición de disponer de una mayor protección en zonas remotas y aisladas, realizada por prácticamente todas las comunidades que se han entrevistado a lo largo de este estudio.

Iba camino del trabajo en un vehículo con muchas otras personas más y nos asaltaron. Poco después, pasó una patrulla de MONUSCO. Agité el brazo para que pararan, y ellos agitaron los brazos también. ¿Qué pensaban que estaba haciendo allí en medio de la nada... sólo saludando?

Mujer en un grupo focal, Kiwanja, agosto de 2010.

Patrullas que protegen

Las patrullas de la misión pueden servir como elemento disuasorio ante la violencia o el crimen, y proporcionan una sensación de seguridad a la población civil. Pero sólo lo logran si tanto los autores de los crímenes y abusos como las comunidades están convencidos de que estas patrullas conoce el contexto y de que van a intervenir. El personal de las misiones de paz no suele estar familiarizado con el terreno ni con las costumbres de los lugares donde trabaja; la comunicación con la población es la mejor herramienta de que se dispone para que su intervención sea eficaz.

Las quejas que se escuchan con más frecuencia respecto a las patrullas llevadas a cabo por las misiones de paz son que:

- Se limitan a las carreteras principales o las zonas seguras, y no hacen el esfuerzo de adentrarse en zonas inestables;
- No se detienen a hablar con la gente mientras patrullan;
- Atraviesan las zonas demasiado deprisa como para poder ver lo que realmente está pasando;
- Son demasiado pesadas, y dirigidas por soldados que permanecen dentro sus vehículos, desde los cuales están aislados de lo que les rodea; y
- No se planean estratégicamente ni tienen objetivos claros, sino que se realizan como una rutina para cuadrar las cifras y para cubrir el expediente.²⁰

El personal de UNMIS vino y acampó aquí. Se quedaron tres días. No sabemos qué estaban haciendo aquí. Sólo hablaron con el comisario.

Grupo focal, Estado de Lakes, sur de Sudán, julio de 2010.

Las comunidades entrevistadas en el curso de esta investigación valoraron positivamente las patrullas, pero coincidían en su deseo de un mayor diálogo y comunicación. Las conversaciones no deberían limitarse a las autoridades locales, jefes tradicionales o cualquier otra autoridad oficial. Aunque no se puede ignorar el protocolo, estas personas pueden no representar las preocupaciones de todos los miembros de la comunidad, o no compartir la información con el resto. Es imposible hablar con todas las personas que se encuentran una patrulla en el camino, pero el personal de la misión debería esforzarse y comunicarse con los miembros de la comunidad y organizar reuniones formales de forma separada con las mujeres. Este tipo de reuniones pueden también ayudar a identificar dónde se necesitan intervenciones puntuales de una patrulla, ya sea para la recogida de leña, para la cosecha, o para acompañar a las personas al mercado.

En la RDC, por ejemplo, la MONUSCO realiza actualmente patrullas semanales en la carretera que va desde Pinga al mercado de Kashuga en Kivu Norte. Los ataques a esta carretera han restringido gravemente el acceso a los mercados, y ahora las patrullas permiten a cientos de personas ir y venir con mayor seguridad.²¹ De forma parecida, las patrullas para la recogida de leña llevadas a cabo por el personal de las misiones de paz en Darfur permitieron a cientos de mujeres en riesgo de ser atacadas recoger leña con mayor seguridad.

Las patrullas para la recogida de leña en Darfur, sin embargo, no siempre han tenido éxito. A menudo se han producido malentendidos entre las mujeres que recogían leña y el personal de las misiones de paz que las escoltaba. En ocasiones se puso en peligro a estas mujeres, cuando el personal de las misiones de paz no se presentaba, se marchaba antes de tiempo o no daba instrucciones respecto a qué hacer en caso de ataque. Para resolver estos problemas, se llevó a cabo un proceso que condujo al desarrollo de unos procedimientos operativos estandarizados (SOPs, en sus siglas en inglés) para las patrullas de escolta, en consulta con las comunidades y con las organizaciones que trabajaban con ellas; mecanismos de comunicación formal entre los trabajadores de las fuerzas de paz y las mujeres (establecidos *ad hoc* y de forma regular); y mecanismos de consulta con los otros actores en la zona, como las ONG que trabajan en los campamentos de personas desplazadas.²² Lamentablemente, este proceso no se extendió a todos los efectivos de la misión, y dada la alta rotación de personal y la escasa memoria institucional, las nuevas unidades no supieron de la iniciativa.

Por último, la población civil tanto en la RDC como en el sur de Sudán ha expresado en particular su satisfacción con las patrullas conjuntas entre las misiones de paz y las fuerzas nacionales.²³ Éstas permiten al personal de las misiones de paz desarrollar capacidad en las fuerzas nacionales, al tiempo que se pone freno a los posibles abusos de éstas; y las fuerzas nacionales suelen tener mayor movilidad y comprenden mejor el entorno.²⁴ Al llevar a cabo estas patrullas conjuntas, sin embargo, las misiones de paz deben consultar previamente con la población. La participación de las fuerzas nacionales sudanesas en las patrullas de escolta para la recogida de leña en Darfur, por ejemplo, fue muy controvertida, pues las mismas mujeres a las que escoltaban les tenían miedo.

Recomendaciones

- Consultar a las comunidades para garantizar que las patrullas de escolta cubran las zonas donde la gente corre mayor peligro y donde el trabajo de las patrullas pueda facilitar o promover una mayor libertad de movimiento y acceso a las comunidades.
- Acordar con las comunidades los procedimientos de realización de las patrullas, y explicar lo que pueden esperar quienes participen en ellas.
- Las patrullas deberían ir siempre acompañadas por al menos un intérprete, y la comunicación con la comunidad debe ser una prioridad. Siempre que sea posible, hay que prever mantener reuniones con las mujeres por separado.
- Si es posible y adecuado, las patrullas deben ser dirigidas conjuntamente con las fuerzas de seguridad nacionales

Comprender las preocupaciones de la población con ayuda de los intérpretes de enlace con la comunidad (IEC)

Los intérpretes de enlace con la comunidad (IEC) fueron desplegados por primera vez en la RDC por la MONUC en abril de 2009. La razón para su despliegue fue “abordar el mandato de la MONUC de proteger a la población civil, ... extender el alcance de los equipos de protección conjunta y asegurar la continuidad de su trabajo facilitando la interacción y el desarrollo de confianza entre los militares de la MONUC y las comunidades locales, así como medir el impacto de las actividades de protección de la MONUC”.²⁵ Éstas son unas expectativas muy elevadas para un puesto cuya primera responsabilidad es “actuar como intérprete para el oficial al mando [de la base de operaciones de la compañía]”.²⁶

Los IEC en la RDC son de nacionalidad congoleña. Responden directamente ante la Sección de Asuntos Civiles de la MONUSCO, pero generalmente están destinados con los militares en el terreno. Desafortunadamente, hay muy pocas mujeres entre los IEC- por ejemplo, sólo hay dos en Kivu Norte- y ninguna permanentemente destinada en el terreno.²⁷

En las dos bases de la misión de paz visitadas, el personal militar se mostró muy entusiasta y favorable respecto a los IEC, afirmando que eran el “pilar de la comunicación” y que les proporcionaban “el pulso de la comunidad”.²⁸ Algunos contingentes militares, sin embargo, no han sido tan receptivos con ese puesto, y la capacidad de los IEC para marcar la diferencia en comunicación con la comunidad se ha visto enormemente reducida.²⁹

En las comunidades visitadas, los líderes comunitarios no sabían que se aludía a los IEC cuando se les nombraba por su cargo, sino que los solían reconocer más por su nombre. Tanto las comunidades de acogida como los desplazados internos, donde existía un emplazamiento aparte, dijeron ver a los IEC a menudo, y que mantenían una relación y comunicación habitual con los líderes comunitarios. Su impresión era que la presencia de los IEC había supuesto una enorme diferencia en

cuanto a su capacidad de comunicarse con la misión. Cuando se les preguntó de qué forma, explicaron que se debía sobre todo al conocimiento de su idioma, pero también al conocimiento y comprensión del contexto.

El rol de los IEC es todavía poco claro, y su eficacia reside casi enteramente en su capacidad para ganarse la aceptación tanto de los militares como de la comunidad. Los IEC y el personal militar son capaces de identificar algunos de los elementos clave para hacer que su colaboración funcione. Uno de ellos es la formación previa de los militares en materia de protección de civiles, seguida de unas directrices específicas para garantizar que los militares comprenden la función de los IEC y cómo éstos complementan y proporcionan información a sus propias actividades. Dado que el IEC suele ser visto como algo ajeno al contingente militar, los miembros militares de la unidad se referirán al oficial al mando en busca de orientación respecto a la integración de este en la vida en la base y en las actividades del contingente. Una validación en público de su función desde un primer momento puede representar una gran diferencia.

Puede haber también una presión por parte de la población, como en Kiwanja, donde un IEC informó que la comunidad le había puesto a prueba solicitándole una disculpa por parte de la misión por no haber intervenido en la masacre de 2008.³⁰ Él transmitió el mensaje, pero la disculpa nunca se produjo.³¹ No está claro si esto afectó a su credibilidad, pero parece inevitable que si los mensajes transmitidos por un IEC se ignoran sistemáticamente, perderán la confianza de la comunidad y dejarán de poder tener cualquier efecto positivo en la comunicación.

Por último, los IEC no llegan a toda la población. Aunque se les facilita el transporte y pueden acompañar a las patrullas, ambas partes han informado que a veces se restringe su desplazamiento por cuestiones logísticas. Los IEC visitados se comunicaban sobre todo con los líderes comunitarios, más que con toda la población. Este hecho, unido a la falta de personal femenino, implica que hay un significativo número de voces que siguen sin ser escuchadas.

La percepción tanto de la misión como de la población civil en los lugares visitados ha sido que los IEC han supuesto una innovación positiva, al cerrar la brecha lingüística y cultural con la misión. Pero ¿tienen un impacto positivo en materia de protección?

En la medida en que cualquier incremento en la capacidad de comprensión del contexto es una mejora, los IEC son indudablemente un elemento positivo. Su valor es de doble: en primer lugar proporcionan un enlace directo entre los militares y la comunidad, lo que les da la oportunidad de compartir información y desarrollar vínculos de confianza. En segundo lugar, ofrecen informes detallados a la Sección de Asuntos Civiles de la misión, que puede incluirlos en sus análisis en materia de protección. Sin embargo, la naturaleza relativamente aislada de su puesto y el limitado número de IEC hace que éstos ejerzan un fuerte control sobre la información que transmiten, con el posible riesgo asociado de un abuso de poder por su parte.

La respuesta positiva a la presencia de los IEC, tanto por parte de la población civil como del contingente militar, confirma la necesidad de la presencia de personal civil en las bases de las misiones de paz. Aunque los IEC son un factor positivo para facilitar la continua inclusión de la población, su capacidad de influir en la toma de decisiones durante una crisis se vería profundamente dificultada por su falta de rango. Los IEC pueden ser una aportación muy bienvenida, pero nunca un sustituto a la representación sobre el terreno de personal civil de la misión con más rango y autoridad.

Recomendaciones

- Desplegar un número suficiente de IEC en todas las áreas donde existan bases de las misiones de paz. Su número puede determinarse en función de una estimación de la población, del número de comunidades diferentes (por ejemplo, la presencia de emplazamientos separados para personas desplazadas, para diferentes etnias, etc.) y del tiempo de viaje requerido para llegar a los lugares más alejados. Hay que desplegar en el terreno IEC femeninos, en número suficiente para garantizar su presencia tanto en las bases como en las visitas al terreno y en las patrullas.
- La función y las expectativas en cuanto a los IEC deben quedar claras. Lo ideal sería que no se consideren ni como sustitutos de la presencia de personal civil *senior* sobre el terreno, ni que quedaran relegados al papel de intérpretes.
- Las misiones de paz deben ofrecer unas directrices concretas a los contingentes militares acerca de cómo integrar a los IEC dentro de su estructura. Las entrevistas realizadas con el personal militar y los IEC pueden contribuir a ofrecer “buenas prácticas”, y los mandos pueden establecer estos ejemplos en sus unidades.
- Supervisar activa y continuamente a los IEC para asegurarse que lleguen a las comunidades de la forma más eficaz posible.
- Establecer sistemas para reducir la posibilidad de que se den abusos de poder. Hay que sistematizar la triangulación de información y la verificación cruzada – algo que ya hace el personal de Asuntos Civiles.

Pedir auxilio – las líneas telefónicas de emergencia

Los centros de llamadas de emergencia- conocidos en la RDC como centros de vigilancia – son una innovación relativamente reciente. En la RDC, en 2009 se pusieron a prueba en Kiwanja en Kivu Norte, y desde entonces, según se ha informado, se han extendido a otros lugares y funcionan por toda la región de Kivus.

En Chad se han establecido centros de llamadas de emergencia, bajo los auspicios de la fuerza policial de la comunidad (DIS, por sus siglas en francés),³² con el apoyo de la MINURCAT.³³ Ahora que la MINURCAT se está reduciendo, se están haciendo esfuerzos para mantener los DIS.³⁴

En la RDC están disponibles las 24 horas del día, siete días a la semana. El teléfono conecta directamente con la base de la misión de paz, y cuenta con el apoyo de un equipo de intervención rápida que está

siempre de guardia y preparado para intervenir inmediatamente.³⁵ El número del centro se ha divulgado ampliamente, y cualquier persona puede llamar. El servicio es gratuito, pues se puede hacer una llamada perdida³⁶ a ese número para que sea devuelta.

En la RDC, la percepción general de esta herramienta en las comunidades donde se ha aplicado ha sido positiva, aunque la valoración sobre su eficacia varía. Según la población local, normalmente conseguían dar con alguien, aunque tardaran mucho tiempo en contestar a su llamada y a veces el idioma fuera un problema. Afirmaron que la misión respondía, aunque no siempre con la suficiente rapidez. Su percepción era que las llamadas se contestaban con mayor rapidez por la noche que durante el día, quizás debido a que en una base de una misión de paz, en general, hay menos actividad por la noche.

Se identificaron varios puntos débiles en la estrategia de difusión del número. El personal militar de las misiones de paz explicó que les dan el número de teléfono a los líderes comunitarios para que ellos se lo transmitan a los demás. Sin embargo, estos líderes parece que se lo guardan para sí mismos o desaniman a los miembros de la comunidad a llamar, pues prefieren que se informe primero a la jerarquía local. Las mujeres en los grupos focales se quejaban de que el número sólo se facilitaba a las asociaciones y grupos, o a los líderes comunitarios, y pidieron que se distribuyese más ampliamente.

El oficial de comunicación pública (PIO, en sus siglas en inglés) en la base de Kiwanja consideró las quejas infundadas, señalando que “todos tenían el número”, pero las conversaciones con la comunidad indicaron que la divulgación del número debe hacerse de una forma continua. Los representantes de la comunidad señalaron que, por ejemplo, a menudo les roban los teléfonos, o se compran teléfonos nuevos. Los hombres de un grupo focal dijeron que habían eliminado el número de sus propios teléfonos, pensando que correspondía a un individuo particular, que se había marchado.

Las líneas telefónicas de emergencia no son una herramienta perfecta. Si la red se cae, el sistema queda inutilizable y algunas redes limitan las llamadas únicamente a usuarios de la misma red. Los miembros de la comunidad señalaron que se necesita un teléfono y algo de crédito para establecer una llamada, y que eso supone una limitación, en particular para las mujeres. Añadieron que en un incidente de seguridad lo primero que se roba son los teléfonos. Por último, muchos lugares en zonas como la RDC, el sur de Sudán y Chad – donde la preocupación sobre la seguridad es mayor- carecen de cobertura de red.³⁷

Una última preocupación que se mencionó fue la confidencialidad de la información recibida. El centro de vigilancia se sitúa en una sala que, al parecer, es accesible en todo momento, para facilitar la entrada de los intérpretes. Esto implica que la información anotada en el cuaderno del registro puede ser leída por cualquier persona presente en la base. Esta falta de confidencialidad es un grave problema si se anota en el libro información de naturaleza sensible, como la identidad de víctimas de violencia sexual.

Los sistemas de vigilancia de este tipo representan un esfuerzo positivo para hacer la misión más accesible y capaz de responder a las emergencias. Sin embargo, las enormes limitaciones existentes en el entorno en el que trabajan las misiones, hacen que no deban considerarse como el único sistema de alerta de la misión. Es también esencial que no se consideren como sustitutos de sistemas más completos de alerta temprana o de análisis del contexto.

Recomendaciones

- Establecer líneas telefónicas de emergencia en las bases de las misiones de paz para permitir que la población civil y las autoridades locales se pongan en contacto rápidamente con la misión.
- Es necesaria una sólida estrategia de comunicación para divulgar el número de teléfono junto con una explicación del sistema. Hay que emplear estrategias específicas para llegar a toda la población, y sobre todo a las mujeres.
- Adoptar sistemas de gestión de la información confidencial, para garantizar que los usuarios estén protegidos de cualquier posible repercusión.
- La expansión del sistema debe basarse en un análisis de los riesgos, dando una mayor prioridad a las zonas con mayor vulnerabilidad. Dado que esas zonas son normalmente las de más difícil acceso, se deben establecer escenarios de respuesta antes de que el sistema esté disponible para la comunidad.
- Analizar sistemas similares establecidos en otros países, identificando las mejores prácticas para garantizar que los centros de llamadas de emergencia sean eficaces, y para contribuir a su institucionalización en todas las misiones de paz.

Impulsar la misión – una implicación más amplia en la protección de civiles – los equipos de protección conjunta

Los equipos de protección conjunta (EPC) se establecieron en la RDC en febrero de 2009 y, según se ha informado, la UNMIS los está poniendo en práctica en el sur de Sudán. Los EPC están constituidos por efectivos militares y personal civil de la misión, y generalmente se despliegan para resolver asuntos específicos. La duración del despliegue suele variar entre unos días hasta una semana.

Los EPC reciben información del oficial al mando de la base de operaciones de la compañía, en la zona en la que han sido desplegados. A su vuelta, reportan al mismo oficial para proporcionar un análisis de la zona visitada y transmitir información para su seguimiento posterior (por ejemplo, sobre el establecimiento de patrullas). Todos los miembros del equipo elaboran un informe conjunto que incluye recomendaciones.

Tanto el personal civil como el militar tienen buena opinión acerca de los EPC. Facilitan enormemente el acceso de las secciones civiles de la misión al terreno y proporcionan una mejor comprensión de los

asuntos de las zonas visitadas. Un punto a favor de los EPC lo constituye el hecho de que, debido a la presencia más habitual de personal femenino o de IEC, constituyen uno de los pocos mecanismos que permiten mayor acceso a la misión de las mujeres de la comunidad

Para que los IEC resulten realmente eficaces, sus informes deben tener un seguimiento adecuado. Se escucharon quejas de los miembros de los equipos civiles del *cluster* de protección ya que las recomendaciones y los hallazgos relevantes para su trabajo no se solían compartir. Por otro lado, no tenían claro si existe un seguimiento sistemático por parte de la misión para garantizar que se adopten las recomendaciones.

Recomendaciones

- El personal civil de la misión necesita tener un mayor acceso a la población en el terreno, ya sea mediante los EPC o con otras iniciativas.
- Compartir las conclusiones y establecer sistemas para garantizar el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones.

Policía – la clave para la seguridad de la población civil a largo plazo

A menudo ignorada en las discusiones sobre las operaciones de paz internacionales, la policía puede ser vital a la hora de ofrecer protección a la población civil. Una ventaja es que la policía normalmente recibe formación para interactuar con la población civil, lo cual no es siempre el caso con el personal militar de la misión. Además, a largo plazo, la policía debe ser el principal recurso para la seguridad de la población, y por ello es esencial desarrollar la capacidad de la policía nacional.

En Chad, la MINURCAT ha estado apoyando los DIS, una fuerza policial dedicada a proporcionar seguridad en las zonas de refugiados y de concentración de personas desplazadas, así como a las organizaciones humanitarias. Aunque existe una preocupación real y legítima acerca del rendimiento del DIS, la comunidad a la que sirven valora en general su presencia, y consideran que han contribuido a un aumento de la seguridad.³⁸ La iniciativa ha sido también beneficiosa al incrementar la capacidad nacional y reforzar la presencia de las mujeres, particularmente en los DIS y en las fuerzas de policía en general.³⁹ A medida que las fuerzas de la MINURCAT se van reduciendo, el gobierno de Chad y la ONU están realizando esfuerzos para mantener los DIS en el este del Chad.⁴⁰

En el sur de Sudán, la policía de la sección civil de la UNMIS está implicada en diversas iniciativas, aunque muchas han tardado en producir resultados. Trabajando en colaboración con otras agencias y programas de la ONU, han ayudado a establecer unidades especiales de protección en las comisarías para proporcionar servicios a mujeres, niños y otros grupos vulnerables. También han promovido comités de relaciones entre la policía y la comunidad en unas 25 localidades, ofreciendo un foro donde la policía y la población civil pueden conversar sobre los temas que les preocupan.⁴¹ Otra iniciativa positiva ha sido el establecimiento de un sistema de tele-comunicaciones para la policía en el sur de Sudán, que incluye tanto la donación del material como la formación de la policía para su manejo.⁴²

Recomendaciones

- Asegurar la presencia de una fuerza policial sujeta a un sistema de rendición de cuentas debe ser una prioridad a la hora de desarrollar cualquier estrategia sostenible de protección de civiles.
- La policía civil puede ayudar a tender un puente adicional entre la cultura militar y la civil, y debe desplegarse de forma más habitual, junto con los contingentes militares.

Intentar hacer frente a la impunidad – equipos de investigación y verificación conjunta

En la RDC, los equipos de investigación y verificación conjunta, integrados por personal de derechos humanos de la MONUSCO y autoridades militares de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) investigan y realizan el seguimiento de los abusos perpetrados por las FARDC contra la población civil. Aunque están extremadamente limitados en cuanto a su alcance y apoyo financiero, este esfuerzo de colaboración ha sido elogiado por los actores nacionales e internacionales por constituir una importante iniciativa que contribuye a poner coto a los abusos. En el momento de la redacción de este informe, sin embargo, se habían suspendido los equipos de verificación conjunta por espacio de varios meses, mientras se evaluaba el mecanismo. La ausencia de financiación para dietas y otros gastos menores para los participantes ha reducido la frecuencia de las misiones en el terreno. En palabras de un soldado de las FARDC que ha participado en el proceso “Es una vergüenza – la gente está empezando a tener miedo”.⁴³

Recomendaciones

- Toda estrategia de protección de la población civil debe incluir el apoyo a mecanismos de rendición de cuentas eficaces.
- Poner a prueba nuevas iniciativas de forma eficaz requiere una financiación adecuada. Se debe invertir lo suficiente desde el inicio, para garantizar que tengan la máxima oportunidad posible de tener éxito.

Una actuación conjunta

Trabajando juntos para proteger a la población civil

Igual que en una película épica, una misión de paz necesita un reparto de miles de personas que, de forma similar, deben interpretar juntas su papel para alcanzar los resultados deseados. Para lograrlo, cada rol se debe asignar a los actores adecuados. Éstos deben aprender su parte, recibir las directrices adecuadas a lo largo de toda su interpretación y actuar de forma coordinada con el resto del “reparto”.

Por desgracia, ninguno de estos elementos suele funcionar como debiera. Las herramientas analizadas anteriormente son eficaces, en parte, porque abordan algunas de las áreas de discordancia. Los EPC, por ejemplo, reúnen al personal civil y militar y aseguran que se informen mutuamente, solicitando evaluaciones y recomendaciones conjuntas.

En la RDC, donde no suele haber presencia de personal civil en las bases en el terreno, se necesitan IEC, no sólo porque el personal militar no conoce el idioma, sino porque no suele estar preparado para relacionarse con la población civil. Existe una gran diferencia cultural que salvar, no sólo entre la comunidad de acogida y el personal de las misiones de paz, debida a la nacionalidad, sino entre las culturas militar y civil. Como ya se ha mencionado, la policía civil está preparada para ayudar a tender puentes adicionales, pero muchas veces está infrautilizada como medio de protección.

Lamentablemente, esta brecha existe también dentro de las misiones. Aparte de la jefatura de la misión, los principales actores involucrados en actividades de protección de civiles son el personal militar, el policial y los componentes civiles sustantivos.⁴⁴ Aún trabajando en los mismos asuntos y en las mismas áreas, a menudo no está claro que estén realmente trabajando juntos. Es más, a veces ni siquiera se ven a sí mismos como parte de una misión conjunta. Esto se mostró de forma evidente, por ejemplo, cuando un soldado afirmó que los IEC simplemente estaban “hospedados” en la base, pero no eran realmente parte de ella; o cuando un batallón se negó a asumir públicamente la responsabilidad por el legado de las masacres en Kiwanja porque el fracaso en la protección de la comunidad se había atribuido a sus predecesores.

Las misiones están realizando esfuerzos para resolver algunos de estos asuntos. En el sur de Sudán, los centros regionales y de operaciones conjuntas reúnen a los responsables de todos los componentes clave de la misión, con el fin de fomentar el intercambio de información. La unidad de respuesta rápida y de alerta temprana en la MONUSCO obedece a un propósito similar. Pero aún siendo unas iniciativas prometedoras, no resultan suficientes. Ya que, sobre todo, no aseguran que en el terreno los distintos componentes vayan a trabajar juntos como equipos.

En un emplazamiento de la UNMIS en el sur de Sudán, por ejemplo, varios miembros del personal civil de la misión fueron incapaces de identificar, bien por su función o bien por su nombre, al personal clave militar y policial. Cuando se les preguntó a quién informarían si les avisaran de un riesgo inminente para la seguridad, un miembro del personal civil respondió inmediatamente, “al gobernador”,⁴⁵ y se mostró escéptico cuando se le propuso informar también al personal militar de la UNMIS, ubicado en una oficina prácticamente adyacente.

Tales situaciones se pueden producir como resultado de una falta de comprensión sobre cómo deberían trabajar juntos los distintos componentes. También se pueden dar cuando el personal civil en el terreno es demasiado *junior* como para estar seguro de que el contingente militar vaya a escucharlo. En el sur de Sudán la UNMIS está respondiendo a esta situación, en preparación para el referéndum, por medio del despliegue de personal civil *senior* en la capital de cada estado. En una crisis, cuando el tiempo es esencial, el despliegue de este personal puede salvar vidas.

Implicarse con las comunidades

Nuestro barrio era especialmente peligroso. Los jóvenes vinieron a pedir ayuda, y les dijimos que fuesen a la MONUSCO. Lo hicieron, y la MONUSCO organizó patrullas de protección en el barrio.

Párroco en el norte de Kivu, agosto de 2010.

No importa lo grandes que sean; las fuerzas de paz nunca serán capaces de proteger a toda la población civil en todas partes en su área de operaciones. Sin embargo, incluir a la comunidad y a la población civil puede ayudar a mejorar la respuesta, gestionar sus expectativas y desarrollar una confianza mutua.

La implicación de la población civil debería establecerse desde la primera oportunidad posible, y continuar a lo largo de la vida de la misión. Dicha implicación ofrece oportunidades de recoger información que ayude al personal de las misiones de paz a comprender el entorno y orientar sus intervenciones. También ofrece a la misión oportunidades para explicar sus prioridades y limitaciones, y ayudar a gestionar las expectativas de la población (a veces extremadamente elevadas) sobre lo que la misión puede lograr. Es clave, por otro lado, garantizar que las misiones de paz no socaven los esfuerzos que ya están realizando los gobiernos locales o la población para mejorar su seguridad. La percepción que las comunidades tienen de su propia seguridad es una de las mejores formas de medir la eficacia de las estrategias de protección.⁴⁶

En casi todas las entrevistas realizadas en el curso de la investigación para este informe, la población pidió mayor información y comunicación con la misión desplegada. Sin embargo, resulta también fundamental la calidad de esa comunicación así como el seguimiento que se realice después de la misma.

Así, las comunidades entrevistadas se quejaban que se les preguntase constantemente sobre las amenazas a su seguridad, sin que observasen ningún cambio. Las organizaciones humanitarias señalaron que se les pone en una situación difícil cuando el personal de las misiones de paz promete intervenciones que no pueden realizar. Existen innumerables ejemplos de personal de las misiones de paz que ha ofendido y perturbado a los representantes de la población civil por comentarios desconsiderados y poco pensados. Mientras que las reuniones con la

población, como las reuniones de “urafiki”⁴⁷ que comenzaron en la RDC, por ejemplo, fueron muy bien valoradas por algunos por mejorar el flujo de comunicación, en otras comunidades han reforzado la desconfianza entre la población civil y la misión.

La implicación de la población civil es una herramienta clave para las misiones de paz. No obstante, las misiones necesitan asegurarse de que dicha implicación se lleva a cabo con objetivos claros, que la población comprende cómo se va a utilizar la información y que el personal de las misiones de paz tiene las capacidades necesarias para llevar a cabo las tareas encomendadas.

Esforzarse por superar las barreras del idioma

Para estar seguros de que el personal de las misiones de paz se puede comunicar, es necesario contratar a un número suficiente de intérpretes con conocimiento demostrado de idiomas. Tanto en el Kivu Norte como en Kivu Sur, en la RDC, el personal internacional bilingüe entrevistado afirmó que, incluso en las grandes reuniones realizadas en la capital de la región, a veces la traducción era tan pobre que en realidad se invertía el significado.⁴⁸

Por otro lado, se debe formar a los intérpretes para su trabajo, así como al personal de las misiones de paz para trabajar junto a ellos. Los intérpretes sin suficiente preparación tienden a parafrasear o incluso reformular las preguntas y respuestas, de forma que cambian radicalmente la naturaleza de la información que se está comunicando. Asegurarse que un intérprete dispone del tiempo necesario para realizar una formación adecuada puede mejorar su comprensión del contexto local y evitar que genere malentendidos potencialmente peligrosos.

Compartir información con la comunidad

Muchos de los mecanismos que las misiones de paz han identificado o puesto en marcha van orientados a extraer información de la comunidad, con el propósito de realizar análisis o informes. Sin embargo, se ha prestado relativamente poca atención al esfuerzo igualmente importante de divulgar la información entre la población.

Casi todas las misiones cuentan con una estación de radio nacional que ofrece información a todo el país, que suele ser muy valorada. Los grupos focales en el sur de Sudán informaron que, aunque conocían poco sobre la misión, la información que disponían la habían obtenido por la radio; en la RDC, el informe más reciente del Secretario General sobre la MONUSCO afirma que, “Radio Okapi sigue disfrutando de la mayor audiencia y la mayor credibilidad entre las redes de radios de todo el país [en la RDC]”.⁴⁹ Sin embargo, no todas las comunidades son capaces de recibir la transmisión y, como reconoce el informe, “la comunicación eficaz con la población y las autoridades congoleñas sigue suponiendo un gran reto”.⁵⁰

La comunicación no es un mero ejercicio de relaciones públicas: donde las misiones de paz tienen la tarea de proteger a la población civil, la difusión de información puede resultar clave para la seguridad de la

*Invitamos [a la
MONUSCO] a asistir a la
celebración del Día
Internacional por los
Derechos Humanos, pero
respondieron “on n’est pas
là pour le bonheur des
congolais”*

*(No estamos aquí para
complacer a los congoleños.)*

Entrevista, norte de Kivu,
agosto de 2010.

*Nadie sabe realmente lo que
están haciendo, y por eso
nadie sabe lo que se perdería
si se van.*

Grupo focal con hombres,
Kiwanja, agosto de 2010.

población civil.⁵¹ También es una herramienta fundamental para ayudar a asegurar que las expectativas de las comunidades no estén por encima de la capacidad de la misión, afectando a la credibilidad de la misma. Por ello es esencial que las misiones de paz desarrollen estrategias para mejorar sus relaciones con las comunidades y la población local.

Algunas de estas tareas se pueden encargar al personal de enlace civil-militar y a los responsables de comunicación, pero éstos tampoco suelen estar capacitados para ese trabajo. Otros interpretan la función de relacionarse con la población civil como mera gestión de los proyectos de desarrollo de impacto rápido (QIPs, en sus siglas en inglés) y las relaciones públicas.

Recomendaciones

- Las estrategias de comunicación se deben desarrollar localmente para ofrecer información continua a la población. Ésta debe incluir mensajes sobre el papel de la misión y sus actividades, información clave sobre seguridad, y sobre cómo aportar información y sugerencias a la misión, incluyendo reclamaciones. Las estrategias se deben adaptar teniendo en cuenta las diferentes formas en que las mujeres y los hombres tienen acceso a la información.
- Aumentar significativamente la inversión en intérpretes. No debería enviarse a ningún soldado, ni siquiera a una patrulla de rutina, sin ir acompañado de intérpretes cualificados y preparados, incluyendo mujeres intérpretes cuando sea posible, que hayan demostrado su capacidad de traducir correctamente. El DOMP debe ofrecer orientación sobre cómo trabajar con intérpretes para quienes no lo hayan hecho antes.

¿Quién, qué, cuándo, dónde y cómo? Reunir y gestionar la información

La información sobre el contexto es la pieza clave en cualquier estrategia para proteger a la población civil de la violencia. La gestión y el análisis de esta información plantean un gran reto para las misiones de paz.

La “matriz de prioridades de protección”, utilizada en la RDC, es un buen ejemplo de un instrumento capaz de reunir información procedente de fuentes diversas. Por medio de este sistema, las organizaciones identifican juntas la situación y riesgos de protección en el terreno, y especifican qué acciones piensan que se deberían tomar – establecer una base móvil de operaciones o patrullas de protección, por ejemplo- y entonces les asignan un nivel de urgencia. Esto se discute en reuniones periódicas entre los componentes militar y civil de la misión y el responsable del *cluster* de protección. Si bien éste puede ser sólo un factor en la toma de decisiones estratégicas acerca de los despliegues,⁵² ayuda a las organizaciones que trabajan directamente con la población civil a incorporar su punto de vista.

No obstante, se han identificado algunas debilidades en este sistema. Un problema puede ser la falta de coherencia de la contribución desde el terreno, en caso que la información no se envíe o no se actualice de

forma periódica. También se puede tender a valorar todo como urgente. Aunque lo más grave es que las recomendaciones no siempre se tienen en cuenta o se convierten en una respuesta. No obstante, en general, el sistema ofrece una gran oportunidad para plantear las preocupaciones existentes sobre el terreno. Por otro lado, puede ayudar a superar la tensión y la desconfianza que suelen existir entre los actores civiles, humanitarios y militares, permitiendo un diálogo activo y continuo entre la misión de paz y un amplio rango de actores.

La falta de claridad sobre lo que es o no es confidencial puede también dificultar el intercambio de información en torno a la protección, tanto dentro como fuera de la misión. Esto se mencionó sobre todo en relación a los informes de los EPC, cuyas recomendaciones o hallazgos no se comparten adecuadamente, según los miembros del equipo de protección.

Además, la existencia de canales de rendición de informes paralelos y/o insuficientemente coordinados entre sí puede hacer que se duplique el trabajo, como cuando los IEC y los oficiales al mando envían informes por separado a sus superiores, básicamente con el mismo contenido. Por último, varios actores también mencionaron como un problema la pérdida de información a causa de la alta rotación del personal así como la territorialidad y falta de comunicación entre las diferentes secciones de la misión.

Como consecuencia, cada sección de la misión cuenta con sus propias fuentes, así como lo hacen los actores fuera de la misión, pero rara vez se logra reunir toda la información. Incluso cuando se consigue, según las personas entrevistadas, no se analiza suficientemente. En algunas misiones, la unidad conjunta de análisis de la misión (JMAC, en sus siglas en inglés) asume la tarea de realizar este tipo de análisis; en una entrevista, sin embargo, se describió a esta unidad como un “agujero negro” donde “la información entra pero nunca sale”.

Recomendaciones

- Asegurar que la recogida de información se hace de forma coherente, responsable y con un propósito claro. Las misiones deben mapear las fuentes de información y garantizar que se disponga de canales para el intercambio de información que incorporen mecanismos de retroalimentación.
- Promover que el personal de la misión ponga la información a disposición de los socios en las tareas de protección, a menos que existan fuertes razones de seguridad para no hacerlo.
- Revisar la matriz de prioridades de protección para identificar sus fortalezas y superar sus debilidades, de forma que este sistema se pueda usar de forma más eficaz en otras misiones.

Entender las necesidades particulares de las mujeres

A las mujeres les afectan de forma diferente los conflictos, tal y como reconocen la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y otras resoluciones posteriores, así como otros tratados internacionales.

El Consejo de Seguridad de la ONU y otros órganos han dado algunas recomendaciones específicas para ampliar el papel y la contribución de la mujer en las operaciones de paz a todos los niveles, asegurando que las misiones incorporan la perspectiva de género y que todo el personal de una misión de paz recibe formación sobre las necesidades particulares de las mujeres. Esto es clave, porque incluso en zonas donde disminuyen los incidentes violentos en general, la situación no suele mejorar para las mujeres, o incluso puede empeorar.⁵³

Ninguna de las mujeres que participaron en los grupos focales realizados en las comunidades del sur de Sudán o en la RDC recordaba haber mantenido reuniones por separado con las misiones de paz para discutir sobre sus preocupaciones acerca de su seguridad. Existe un buen número de posibles explicaciones sobre esta situación,⁵⁴ pero ninguna resuelve adecuadamente el problema de fondo: si la misión no se implica directamente con las mujeres, no será capaz de entender las amenazas específicas que sufren mujeres y niñas, reduciéndose por tanto al mínimo la probabilidad de que las mujeres compartan información o busquen ayuda de la misión.

La manera en que las misiones se han adaptado para hacer frente a las necesidades de las mujeres varía de una a otra, pero muy pocas están asumiendo ese reto de una forma eficaz. Quizá esto sea más llamativo en la RDC, donde sólo en 2009 se registraron 15.297 casos de violencia sexual.⁵⁵ A pesar de que el predominio de este tipo de violencia en la RDC es uno de los hechos del país más conocido internacionalmente, hay una escasez de intérpretes e IEC femeninos, así como muy poca presencia de mujeres en otras funciones.⁵⁶

Uno de los principales problemas en el terreno es que las misiones no hablan o no pueden hablar directamente con las mujeres. En parte esto es debido a que el personal de las misiones de paz suele hablar sólo con los líderes locales, y generalmente las mujeres no forman parte de los comités locales, no son dirigentes ni representantes en los gobiernos locales y no se las convoca a las reuniones como líderes locales.⁵⁷ Las entrevistas mostraron una y otra vez que cuando la información circula de arriba a abajo, normalmente se transmite de hombre a hombre; y las mujeres suelen quedar completamente al margen.⁵⁸ Por otro lado, la escasez de intérpretes, sobre todo femeninos, dificulta la comunicación con las mujeres, que suelen tener un menor nivel educativo que los hombres y es menos probable que hablen otro idioma que no sea su lengua materna.

Aunque el Consejo de Seguridad de la ONU ha emitido directrices específicas para que aumente la participación de mujeres en las operaciones de paz y para asegurar que todo el personal tenga la formación adecuada, esto no suele producirse. Por otro lado, aunque un aumento de la participación de mujeres en la misión la vuelve más cercana a las mujeres, el mero hecho de ser una mujer no implica que la persona sea experta en género, ni asegura la capacidad de entender el contexto cultural particular en el que se desenvuelven las mujeres.

Recomendaciones

- Las misiones deben asegurarse de que se incrementa no sólo el número de mujeres en el terreno, sino también el nivel general de formación sobre género.
- Las misiones deben involucrarse con las mujeres, de forma separada de los hombres.
- Contratar a un número adecuado de mujeres intérpretes e IEC, para asegurar que la misión pueda involucrarse activamente con las mujeres y responder a las mujeres que se acercan a la misión en busca de ayuda.

La importancia de la formación y la orientación

La protección de civiles es cada vez más la tarea prioritaria de las misiones de paz,⁵⁹ pero una gran parte del personal llega a las misiones sin comprender bien lo que significa ni cómo llevarla a cabo. Muchas de las personas que trabajan en la misión –cuando no la mayoría– nunca leerán realmente el mandato ni las estrategias y documentos que describen las responsabilidades de la misión. Para resolver este problema, las misiones cada vez dan más orientaciones específicas sobre cómo proteger a la población civil, y el DOMP está desarrollando un marco estratégico sobre la protección de civiles, con lineamientos para que las misiones puedan preparar sus estrategias de protección de la población civil.

En el sur de Sudán, el *Security Concept for the Protection of Civilians* (un documento acerca de la protección de la población civil) de la UNMIS revisa las obligaciones de la misión, y da los lineamientos directos y específicos para sus componentes militar, policial y civil. Tal vez sean aún más eficaces las orientaciones explícitas provistas en una serie de procedimientos operativos estandarizados (SOPs, en sus siglas en inglés) y de FRAGO⁶⁰ que van desde cómo mantener una capacidad permanente para realizar patrullas conjuntas hasta cómo ofrecer refugio a la población civil que huye.⁶¹

En la RDC, la publicación en 2009 del folleto *Protection in Practice: Practical protection handbook for peacekeepers* (Protección en la práctica: manual sobre protección para las operaciones de mantenimiento de la paz) es un comienzo positivo. Este manual ofrece al personal policial y militar una lista clara y precisa de lo que deben y lo que no deben hacer a los distintos niveles jerárquicos para responder a una situación determinada. Tiene la ventaja de ser una iniciativa conjunta, y por lo tanto conformada con las contribuciones de un grupo más extenso que la propia misión. Pero tiene la desventaja de que sus lectores no están obligados a tratar sus contenidos más que como simples recomendaciones.⁶²

Aunque este manual es útil para aclarar las expectativas sobre la misión, no puede sustituir la formación previa al despliegue y durante la misión. En la inducción se da un vistazo básico a las responsabilidades de la misión respecto a la protección de la población civil, la protección de los niños y niñas, los aspectos de género y otros temas, pero se produce una saturación de información durante el breve período de llegada, y gran parte de ésta se olvida antes incluso de que se haya completado la inducción.

Recomendaciones

- Invertir en la formación sobre la protección de civiles y los aspectos de género antes del despliegue de la misión es clave para asegurarse de que el personal comprende su papel y está comprometido con el mismo. Se debe ofrecer una formación práctica y sobre el terreno al menos a todos los oficiales al mando, jefes de unidad y enlaces civiles-militares.
- Cada misión debe proporcionar directrices explícitas a todo el personal –civil, policial y militar- de forma que tengan claro lo que se espera de ellos.
- La formación debe incluir orientación sobre por qué y cómo relacionarse con los actores relevantes: del gobierno, de las organizaciones humanitarias y, sobre todo, de la población a la que deben proteger.
- La formación debe ser continua, ofreciendo repastos y revisiones generales no sólo durante la inducción, sino durante todo el despliegue de la misión de paz en el país.

Medir el éxito

Medir el impacto de las iniciativas de protección puede ser extraordinariamente difícil, sobre todo porque para ser efectiva la protección debe resultar idealmente preventiva, y la prevención es casi imposible de demostrar. Por otro lado, los cambios en el contexto y en el personal pueden hacer difícil contar con análisis claros a lo largo del tiempo. Sin embargo, se pueden y deben realizar esfuerzos para asegurarse de que las medidas de protección alcanzan sus objetivos.

La evaluación previa de la situación de protección en un pueblo, en una zona o incluso en una región puede ayudar a medir los cambios. Según se informó durante el estudio, la UNMIS realizó en algún momento evaluaciones de la situación y seguridad en determinadas poblaciones, pero desde entonces no se han actualizado ni apenas se han utilizado. Por otro lado, se criticó que gran parte de la información recogida era sobre necesidades humanitarias, más que sobre asuntos de protección.

Recomendaciones

- Recopilar, desde las primeras etapas de la misión, la información relevante sobre la protección de la población civil, y actualizarla regularmente, en consulta con ésta. Las actividades de protección desarrolladas y llevadas a cabo deben responder a las necesidades identificadas.
- Desarrollar indicadores medibles para las actividades de protección, en la medida de lo posible, y referir los informes a ellos.
- Evaluar los mecanismos actuales de seguimiento, con el fin de que resulten más eficaces, e implementarlos de una manera más eficaz.

Conclusiones y recomendaciones

Se están realizando esfuerzos a todos los niveles para reforzar la capacidad de las misiones de paz para proteger a la población civil: desde aprobar resoluciones en el Consejo de Seguridad de la ONU cada vez más específicas, hasta implementar iniciativas individuales del personal de las misiones en el terreno. No obstante, todavía hay fallos aplastantes, como el ocurrido en la RDC en agosto de 2010. Cada uno de esos fallos representa cientos de vidas marcadas por la tragedia de una forma irremediable.

El trabajo de las misiones de paz es muy difícil debido a la falta de voluntad política, la limitación de sus recursos y la alta rotación de personal con distintos niveles de formación y experiencia, por nombrar sólo algunas de las causas. Sin embargo, es posible hacer mejoras dentro de estas limitaciones, como demuestra el hecho de que las herramientas, las prácticas y las innovaciones revisadas en el transcurso de esta investigación se pusieron en práctica en el terreno sin requerir muchos más recursos.

No obstante, con el fin de que estas iniciativas tengan el máximo impacto, es necesario evaluarlas, sistematizarlas y dotarlas de recursos suficientes. La evaluación no sólo debe fijarse en el número de actividades, sino también en los resultados positivos para las personas a quienes se trata de ayudar. Y esto no se puede hacer sin que la implicar a la población civil de una forma continua y sistemática.

Recomendaciones

Recomendaciones para el Consejo de Seguridad los estados miembros de la ONU

- El Consejo de Seguridad de la ONU debe estar preparado para brindar a tiempo un firme apoyo político a la jefatura de una misión cuando el país anfitrión ponga dificultades a esa misión en el cumplimiento de su mandato de proteger a la población civil.
- La forma de medir el éxito de una misión en ofrecer una protección eficaz no debe basarse sólo en sus actividades, sino en sus resultados. El Consejo de Seguridad de la ONU debe solicitar que los informes sobre las operaciones de paz no se centren en qué herramientas se están usando, sino en qué medida se ha logrado mejorar la situación de protección para la población civil, utilizando indicadores medibles y basándose en lo que exprese la población misma.
- Asignar recursos suficientes para apoyar las medidas de protección de la población civil. Esto incluye el despliegue de personal con rango y antigüedad suficiente, así como los recursos necesarios para adoptar algunas de las prácticas antes mencionadas y para poner en marcha en el terreno el mandato de la misión de proteger a la población civil.

Recomendaciones para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

- La representación civil en el terreno es clave para mejorar la protección. Se deben asignar recursos suficientes para reclutar, formar y desplegar personal civil en el terreno.
- Hacer mayores esfuerzos para reclutar, formar y desplegar mujeres en el terreno.
- Empezar a implicarse con la población civil desde las primeras etapas de preparación para el despliegue de la misión, y seguir haciéndolo a lo largo de toda la vida de la misión.
- El DOMP debe realizar una evaluación de las herramientas e iniciativas existentes, con el fin de institucionalizar las mejores prácticas. Es necesario proporcionar orientación y formación al personal de la misión, para asegurarse de que hayan comprendido el propósito y los objetivos de ésta, adaptándolos al contexto local.

Recomendaciones para las misiones de paz

- El personal de las misiones de paz debe garantizar consultas con las comunidades y la población local, incluyendo reuniones por separado con las mujeres, para comprender y responder mejor a las amenazas a la protección, asegurar que las expectativas son las adecuadas y desarrollar la confianza mutua con la población.
- Desplegar personal de las misiones de paz en las regiones remotas y aisladas, que lleven a cabo patrullas de protección flexibles, teniendo en cuenta la información recibida por parte de la población local y de las organizaciones humanitarias acerca de dónde y cuándo existe mayor riesgo de violencia.
- Las herramientas e iniciativas desarrolladas y/o puestas en marcha en el terreno deben tener objetivos claros e incluir mecanismos de medición de impacto, basados en las consultas con la comunidad.
- Poner en práctica a todos los niveles sistemas que garanticen una comunicación adecuada entre las secciones civiles y los componentes militares de una misión de paz. En el terreno, se deben realizar esfuerzos para asegurar que haya personal de las secciones civiles que tenga el rango y autoridad suficiente como para que sus recomendaciones sean tomadas en cuenta.
- Es necesario desarrollar estrategias públicas de comunicación a nivel local para garantizar que las comunidades conozcan la función, actividades y limitaciones de la misión.
- Poner en marcha estrategias eficaces para ocuparse de las exacciones cometidas por parte de las fuerzas de seguridad nacionales, ya sean militares o policiales.

La protección de la población civil es un desafío en sí mismo; un desafío en el que deben implicarse todos los componentes de la misión, y contar con el apoyo de los más altos niveles. Requiere entender el contexto y los riesgos para la comunidad, así como implicarse y relacionarse de forma eficaz con la población civil a la que la misión está tratando de proteger. Tras los recientes incidentes en la RDC, el Representante Especial del Secretario General, Wallstrom, dijo “podemos y debemos mejorar”.⁶³ Esta mejoría debe producirse

rápidamente para atajar al escepticismo cada vez mayor sobre las misiones de paz que reina entre la población civil y los gobiernos. Como demuestran el reciente incremento de iniciativas provenientes del terreno y las formas de trabajar innovadoras descritos en este informe, es posible cambiar y mejorar, y se puede hacer rápidamente, cuando existe una voluntad para ello.

Notas

- ¹ DPKO/DFS (2009) Documento interno: 'A new Partnership Agenda: Charting a new Horizon for UN Peacekeeping', Nueva York, Naciones Unidas, p.III.
- ² DPKO/OCHA (2009), 'Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations', Nueva York: Naciones Unidas. (Mencionado como "Informe OCHA/DPKO")
- ³ Ver, *inter alia*, la Resolución 1888 del UNSC (2009), párrafo 19.
- ³ Ver, por ejemplo, la Resolución 1856 del Consejo de Seguridad, párrafo. 6 y la Resolución 1925 del Consejo de Seguridad, párrafo 11: "Pone de relieve que debe darse prioridad a la protección de los civiles en las decisiones sobre el uso de la capacidad y los recursos disponibles..." S/RES/1856 (2008) y S/RES/1925 (2010).
- ⁴ Ver, por ejemplo, la Resolución del Consejo de Seguridad 1894, párrafo. 26. S/RES/1894 (2009), 11 de noviembre de 2009. También SC/RES/1925 (2010), párrafo 12(f).
- ⁵ Entrevistas de Oxfam con MONUSCO y ONG, 17–18 de julio de 2010, Kitchanga, Kivu Norte, RDC.
- ⁶ DPKO/DFS 'Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations' (2009, párrafo. 25) aconseja que, "un elemento importante para determinar si la misión está alcanzando los objetivos articulados en su estrategia de protección consiste en buscar con regularidad la valoración de las comunidades locales a las que atiende".
- ⁷ Declaración de Prensa del Consejo de Seguridad sobre la República Democrática del Congo, SC/10016 AFR/2030, 26 de agosto de 2010. Visitado el 4 de septiembre 2010 en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc10016.doc.htm>. Ver también el Informe del Secretario General de la Misión de Estabilización en la República Democrática del Congo, párrafo 8. S/2010/512. 8 de octubre de 2010.
- ⁸ Algunos ejemplos incluyen 'Guidelines for UN Peacekeeping Operations' de 1995; 'Report of the Panel on United Nations Peace Operations' de 2000, (el informe Brahimi), que fue más allá en la redefinición de las misiones de paz de la ONU, pero cuyas principales recomendaciones tienen aún que ser aceptadas y puestas en práctica por los estados miembros representados en el Comité Especial sobre Misiones de Paz de la Asamblea General (el C34); 'Handbook on Multi-Dimensional Peacekeeping Operations' de 2003; y más recientemente 'DPKO's Capstone Doctrine', que enfatiza las limitaciones de las misiones de paz como herramientas de gestión de crisis.
- ⁹ Para complementar este trabajo, Naciones Unidas y algunos *think-tanks* han publicado documentos adicionales para informar y complementar el proceso de reforma. Tres documentos clave son: 'A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping' (2009), un documento interno elaborado por DOMP y el DFS que refleja las perspectivas de los dos departamentos (www.un.org/en/peacekeeping/newhorizon.shtml, visitado por última vez el 8 de noviembre de 2010); 'Building on Brahimi: a Coalition for Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty' (2009) del Centro de Cooperación Internacional (www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=944, visitado por última vez el 8 de noviembre de 2010); y 'Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges' de OCHA/DPKO (2009), un estudio conjunto independiente encargado por el DOMP y la Oficina para la coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=1014, visitado por última vez el 8 de noviembre de 2010).
- ¹⁰ Las entrevistas se realizaron en los centros principales de Juba y Rumbek en el sur de Sudán y en Goma y Bukavu en la RDC. Las entrevistas y los grupos focales se llevaron a cabo sobre el terreno, centrados sobre todo en las comunidades donde Oxfam trabaja directamente o tiene un socio local. En el sur de Sudán esto incluyó dos comunidades en Lakes State, Wulu y Cuiebet, y Witto en el estado de Central Equatoria. En la RDC, la investigación en el terreno se realizó en Kitchanga y Kiwanja en Kivu Norte.
- ¹¹ Informe de OCHA/DPKO, *op.cit.* p. 45
- ¹² Maya Mailer y Lydia Poole (2010), 'Rescuing the Peace in southern Sudan', informe conjunto de las ONG con otras agencias, Oxford: Oxfam International. <http://www.oxfam.org/en/policy/rescuing-peace-southern-sudan> (última visita el 8 de noviembre de 2010).
- ¹³ El Capítulo VII es la sección de la Carta que se refiere a las amenazas a la paz y a la seguridad internacional. Al actuar en virtud de este capítulo, las autoridades del Consejo de Seguridad autorizan a las misiones de paz a "realizar las acciones necesarias" o a emplear "todos los medios necesarios" para cumplir las tareas asignadas. Para una discusión más completa, ver 'Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges', un estudio independiente encargado conjuntamente por DPKO y OCHA, (en lo sucesivo, Informe "OCHA/DPKO"), Capítulo 2.
- ¹⁴ DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations.
- ¹⁵ 'Mass Atrocities Response Operations: Annotated Planning Framework', Versión 2.0, 1 de agosto de 2008, p.4. Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School of Government, y el U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute. http://www.coa-nonprofit.org/MARO_APF_080608.pdf (última visita en septiembre de 2010).
- ¹⁶ Informe de OCHA/DPKO *op.cit.* Págs. 163–64. Ver también Págs. 355–56.

- ¹⁷ Se han producido confrontaciones armadas en Khorfulus desde abril entre el SPLA y las fuerzas del general Athor, descrito como un rebelde por el GOSS. Desde entonces, se ha sabido de numerosas violaciones en la zona, en principio atribuidas al SPLA. Las fuerzas gubernamentales han echado a os investigadores de la UNMIS, e incluso en una ocasión atacaron violentamente a los pilotos de los helicópteros (Entrevistas de Oxfam, Juba, julio de 2010. Ver también: Sudan Tribune, 'Residents of Jonglei State's Khorfulus Call for Dialogue with Athor'. 6 de Julio de 2010. Accesible desde el informe de seguimiento a los medios de la UNMIS, 25 de septiembre de 2010 en <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/MMR/MMR%207%20July%2010.pdf>)
- ¹⁸ Informe DPKO, *op.cit.* En el sur de Sudán también "se requiere una coordinación previa con GOS/GOSS o con SAF/SPLA, pero no en los términos del *Status of Forces Agreement* de la UNMIS" (Ver UNMIS, 'Standard Operating Procedure: Priority Emergency Response', pág. 6.) En principio, esto significa que no se requiere permiso, pero en la práctica se solicita casi siempre. Esto es problemático, porque las consecuencias políticas son considerablemente mayores si la misión actúa contra un "no" explícito que si no pide permiso nunca. En Darfur parece existir una gran confusión en torno al SOFA, que un miembro ha descrito como "un documento que no es legal" (entrevista telefónica de Oxfam, julio 2010)
- ¹⁹ En Darfur esto se ha manifestado recientemente con la imputación de seis habitantes de Darfur acusados por el gobierno de instigar la violencia en Kalma Camp, en el sur del estado de Darfur. Ésta es una actitud considerablemente más firme que - y es quizás en reacción a - el desarme forzoso llevado a cabo por las fuerzas armadas sudanesas en 2008, en las cuales la misión se quedó mirando cómo una cifra estimada de 64 civiles eran asesinados y 117 resultaban heridos, la mayoría mujeres y niños. En la RDC, alarmados por el riesgo de ser cómplices de violaciones, la MONUSCO condicionó su apoyo a las FARDC (fuerzas armadas de la RDC) a su buen comportamiento. Las voces críticas argumentan que estas medidas no son eficaces. Otros indican que puede no ser adecuado bajo las leyes internacionales suspender el apoyo sólo a unas determinadas brigadas, sino que se debe extender a las FARDC en general (Ver, entre otros, Reuters. 'More Gunfire at Kalma Camp, aid workers barred' – UN. 11 de agosto de 2010. (última visita en septiembre de 2010 en <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N11252095.htm>); 'UNAMID Condemns Use of Excessive Force at Kalma IDP Camp in South Darfur', 26 de agosto de 2008; 'International Crisis Group, Thierry Vircoulon. After MONUC, Should MONUSCO Continue to Support Congolese Military Campaigns?' 19 de julio de 2010.
- ²⁰ Entrevistas del autor en el sur de Sudán, la RDC, Chad y Darfur. Para más información sobre este tema en general, ver el informe OCHA/DPKO, capítulo 3. Cuando llegó la información tras las recientes violaciones masivas en la RDC, por ejemplo, se informó de que una patrulla de la MONUSCO había recorrido los pueblos donde se produjeron las violaciones, pero nadie la informó. Tal y como señaló una persona, la "ausencia de comunicación a MONUSCO es muy ilustrativa de la relación entre las fuerzas de la ONU y la gente en el terreno". Ver la conferencia de prensa del Representante especial para la RDC del 25 de agosto de 2010. Consultada el 6 de septiembre de 2010 en: http://www.un.org/News/briefings/docs/2010/100825_Meece.doc.htm. También, 'Neither rape nor bad communication is cultural: a critical look at MONUSCO's press conference', de Media Global, 3 de septiembre de 2010. Obtenido el 7 de septiembre de 2010 en: http://mediaglobal.org/article/2010-09-03/never_neither_rape_nor_bad_communication_is_cultural_a_critical_look_at_monusco_s_press_conference
- ²¹ Entrevistas de Oxfam con MONUSCO y ONG, 17–18 de Julio de 2010, Kitchanga, Kivu Norte, RDC.
- ²² Estos procesos y otros similares se han documentado en otros lugares. Ver: 'UN Analytical Inventory' págs.22-24; Bastick, Grimm, y Kunz (2007) 'Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector', DCAF, pág.170.
- ²³ En las encuestas sobre la protección llevadas a cabo en la RDC, las comunidades han expresado repetidamente a Oxfam que las patrullas conjuntas incrementan la sensación de seguridad. En el sur de Sudán, los entrevistados han afirmado que las fuerzas nacionales "se comportaban mejor" cuando van en compañía de las misiones de paz, y que el despliegue conjunto de la policía en el terreno es una innovación positiva (Entrevistas del autor, julio de 2010).
- ²⁴ En muchas entrevistas, las comunidades señalaron que las fuerzas nacionales estaban mejor adaptadas al entorno que el personal de las misiones de paz. La policía nacional tiene competencia para arrestar, por ejemplo, mientras que el personal de las misiones no. En el sur de Sudán, tanto la población civil como las autoridades comentaban que el SPLA estaba mucho mejor adaptado para enfrentarse a la amenaza de LRA porque eran "bush fighters" con experiencia, mejor adaptados a tratar con este tipo de amenaza en particular. (Entrevistas de Oxfam en RDC, Sudán, julio y agosto de 2010)
- ²⁵ De los terminus de referencia para los intérpretes de enlace de los EPT. UNMIS, abril de 2009.
- ²⁶ *Ibid.*
- ²⁷ De 21 IEC desplegados en Kivu Norte, por ejemplo, sólo dos son mujeres, y ambas están destinadas en Goma. Se explicó que esto era porque el ejército no se sentía a gusto teniendo a mujeres en sus bases, por temor a denuncias de explotación o abuso sexual.
- ²⁸ Entrevista de Oxfam, 21 de agosto de 2010.
- ²⁹ A veces se ignora la información que los IEC ofrecen al contingente, ya sea porque la posición de la persona (al ser de nacionalidad congoleña) se menosprecia o no se valora, o bien porque el IEC es considerado como un espía entre los soldados. Además, como utilizan diferentes canales de rendición de informes, algunos contingentes militares ven a los IEC como "externos" y consideran que simplemente están alojados en la base. Esto es ilustrativo de la brecha existente entre los componentes civiles y militares de una misión de paz.
- ³⁰ En noviembre de 2008 aproximadamente 150 hombres y niños fueron masacrados durante dos días. Aunque la base de la MONUC estaba a menos de medio kilómetro, los efectivos de la misión de paz no intervinieron,

Para más información, ver entre otros, Human Rights Watch *Killings in Kiwaja: The UN's Inability to Protect Civilians*. 12 de diciembre, 2008.

- ³¹ Los participantes en los grupos focales en Kiwanja afirmaron que no estaban satisfechos con la respuesta de la ONU, y que querían una disculpa más formal.
- ³² La DIS es una fuerza compuesta por la policía de Chad y efectivos de la *Gendarmerie*, dedicada a proporcionar seguridad en las zonas donde se concentran refugiados y desplazados internos, así como a las organizaciones humanitarias.
- ³³ Informe del Secretario General sobre la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad, 30 de julio de 2010. S/2010/409. Párrafo 13.
- ³⁴ Informe del Secretario General de la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad, S/2010/529, 14 de octubre de 2010, Párrafo 7.
- ³⁵ Dentro de un margen de 20 minutos, según se ha informado
- ³⁶ Una llamada perdida es cuando quien llama cuelga antes de que la llamada sea contestada, pero una vez que el teléfono ha registrado el número de la llamada entrante. Al hacerlo así, no se gasta dinero, pero la persona que recibe la llamada -en este caso en centro telefónico de emergencias- obtiene así el teléfono de la persona que quiere localizarles.
- ³⁷ Esta última preocupación se está resolviendo, según se ha informado en la RDC y Chad, a través de las negociaciones con las compañías de telecomunicaciones para extender las redes a lugares inaccesibles de otra forma.
- ³⁸ Jesus A. Nunez Villaverde (febrero de 2010) 'MINURCAT: Achievements, Disappointments and a Fragile Future', Institute of Studies on Conflict and Humanitarian Action', Madrid, págs.11-13.
- ³⁹ El informe más reciente del Secretario General afirmaba que de los 807 efectivos con los que contaba el DIS el 15 de Julio de 2010, sólo 90 eran mujeres. Además se ha reclutado a 250 mujeres para que se incorporen a la policía nacional, con el apoyo de la MINURCAT en forma de "uniformes, botas, gorras y cinturones", incrementándose el porcentaje de mujeres en la fuerza de un 4% a un 9%. Queda por ver, no obstante, qué papel desempeñarán estas mujeres en las fuerzas. Como han señalado los entrevistados en el sur de Sudán y en la RDC, con demasiada frecuencia las agentes de policía femeninas permanecen en los grandes centros o son relegadas a tareas tales como el control del tráfico, donde su capacidad para marcar la diferencia es limitada.
- ⁴⁰ Informe del Secretario General de la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad S/2010/529, 14 de octubre de 2010, Párrafo 7.
- ⁴¹ Entrevistas del autor, Juba, Julio de 2010. El informe recibido por la UNPOL indicaba que los comités incluían representación de la sociedad civil y animaban activamente a las mujeres a participar, sin embargo, otros afirmaron que los comités estaban compuestos sólo por policías y autoridades locales.
- ⁴² Ésta ha sido una iniciativa conjunta de la Agencia de Desarrollo de Alemania GTZ y UNMIS
- ⁴³ Entrevista de Oxfam, Bukavu, 26 de agosto de 2010. Es importante señalar que en muchos casos la capacidad nacional o la voluntad de juzgar o detener criminales es inexistente, y éstos simplemente quedan libres. En estos casos, no sólo no se ha hecho justicia, sino que existe el riesgo añadido de que los testigos puedan ser objeto de represalias. Un activista local de derechos humanos señaló que la participación de las FARDC en las investigaciones incrementa la posibilidad de represalia, mientras que la presencia de la MONUSCO ofrece una falsa sensación de seguridad a víctimas y testigos. Él defiende la necesidad de una mayor protección para las víctimas y testigos.
- ⁴⁴ El término "componentes civiles sustantivos" en general designa a unidades de personal civil dentro de la misión de paz, involucradas en el trabajo directamente relacionado con el mandato de la misión (por el contrario que, por ejemplo, el personal que trabaja en apoyo a funciones financieras, administrativas, etc.). Puede incluir a Asuntos Civiles, Protección de la Infancia, Derechos Humanos, Estado de Derecho, Protección de la Población Civil (donde existe), y Desarme, Desmovilización, Repatriación, Reasentamiento y Reintegración (DDRRR) (la lista no es exhaustiva)
- ⁴⁵ El Gobernador era la autoridad civil de mayor rango en el gobierno local, con responsabilidad sobre la seguridad.
- ⁴⁶ El DPKO/DFS Operational Concept *op. cit.*, aconseja que "un elemento importante para determinar si la misión está alcanzando los objetivos articulados en su estrategia de protección incluye buscar regularmente la valoración de las comunidades locales a las que atiende". Párrafo 25.
- ⁴⁷ "Urafiki" significa "Amistad" en Kiswahili.
- ⁴⁸ Esta preocupación no era sólo en cuanto a la falta de conocimiento de francés por parte del contingente militar, sino también porque muchos de ellos parecían no tener tampoco un buen manejo del inglés, lo que hacía extremadamente difícil la comunicación, incluso con otras misiones o con el personal de protección.
- ⁴⁹ S/2010/164, 30 de marzo de 2010. Trigésimo tercer Informe del Secretario General de la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, párrafo 39.
- ⁵⁰ En sus "noticias destacadas" del 12 de agosto de 2010, la MONUSCO anunció el establecimiento de una red para el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Esto fue la culminación de un proceso de sensibilización pública acerca del cambio en el mandato de las misiones, que comenzó en mayo de 2010. La campaña se dirigió a unas 5.000 personas en todo Kinshasa. Aunque fue un buen comienzo, no parece que se haya llevado a cabo ningún intento similar en el este del país, donde las misiones son más activas. De hecho, durante el trabajo de investigación de terreno para este informe, tanto los grupos focales como los líderes comunales eran conscientes de que MONUC había cambiado de nombre, pero no de lo que había impulsado ese cambio ni de lo que significaba el nuevo nombre. Website de la MONUSCO, 'MONUSCO sets

up network for dialogue with civil society organizations in Kinshasa', 12 de agosto de 2010. Visitado el 4 de septiembre de 2010 en:
<http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1042&ctl=Details&mid=1096&ItemID=10029>

- ⁵¹ La información sobre dónde tienen lugar las patrullas o qué áreas son seguras puede evitar que la gente sufra riesgos innecesarios. Por ejemplo, cuando en Darfur la información sobre las patrullas de protección para la recogida de leña no se difundió adecuadamente, muchas mujeres continuaron saliendo solas.
- ⁵² Aunque la reunión de terreno está abierta a una serie de actores, se trata de una actividad voluntaria y no incluye a representantes de todas las áreas. No hay forma de asegurar que quienes aportan información hayan consultado realmente a la comunidad, o que se hayan esforzado por incluir a los grupos marginados. Además, dependiendo de las dinámicas entre participantes, algunos de ellos pueden tener más capacidad de influencia que otros al defender "sus" intereses o los de su área. Por otro lado, siempre existe el riesgo de que los actores nacionales se sientan intimidados por el proceso o por los participantes internacionales. Y por último, las áreas geográficamente aisladas o de difícil acceso debido a la inseguridad pueden resultar totalmente ignoradas.
- ⁵³ Una encuesta sobre protección realizada por Oxfam y sus socios en 2010 en Kivu Norte y Kivu Sur, por ejemplo, desveló que mientras uno de cada cuatro hombres percibía alguna mejora en su seguridad respecto al año anterior, tres de cada cuatro mujeres entrevistadas declararon sentirse menos segura que antes. Oxfam, (2010) 'Women and Children First', p.2.
- ⁵⁴ Es posible que las misiones se hayan reunido con otros grupos de mujeres distintos a los que se consultaron para esta investigación, o que las mujeres no tuviesen claro con quién se estaban reuniendo. También es posible que otros actores (organizaciones locales u ONG, por ejemplo) estén compartiendo información con la misión de paz.
- ⁵⁵ Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2010/164, párrafo 73.
- ⁵⁶ Las entrevistas realizadas a un batallón policial al que se había asignado especialmente la protección de mujeres y niños en la RDC, por ejemplo, indicaron que había muy poca representación de mujeres en la policía civil de apoyo de la ONU y que, aunque las mujeres que habían sido asignadas en el pasado tenían buenas intenciones y estaban comprometidas con su labor, no habían recibido necesariamente una formación específica.
- ⁵⁷ En la RDC, por ejemplo, el autor se reunió con mujeres jefas de aldea. Hay que señalar, no obstante, que esto no es algo común, y que en el transcurso de esta investigación sobre el terreno, cuando se solicitó una reunión con los representantes de una organización que brinda apoyo y tratamiento a las supervivientes de violencia sexual, las dos personas que acudieron a la reunión eran hombres.
- ⁵⁸ En los grupos focales en el sur de Sudán, por ejemplo, mientras que los hombres parecían tener claro el mandato de la UNMIS ("Están aquí para vigilar la paz"), las mujeres afirmaban que ellas no tenían claro para qué estaban aquí, que nunca se habían reunido con ellos y que su única experiencia con la misión era cuando el personal de ésta había atravesado la zona en vehículo sin detenerse. Grupos focales en los distritos de Wulu y Cuiebet.
- ⁵⁹ Ver, entre otras, la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1888 (2009), párrafo 19.
- ⁵⁹ Ver, por ejemplo, la Resolución del Consejo de Seguridad 856, párrafo 6 y la Resolución del Consejo de Seguridad 1925 párrafo 11: "Hace énfasis en que la protección de la población civil... debe tener prioridad en las decisiones sobre el uso de la capacidad y recursos disponibles..." S/RES/1856 (2008) y S/RES/1925 (2010).
- ⁶⁰ Un "FRAGO" es la abreviatura para "fragmento de una orden" y se define como "la enmienda a una parte de un conjunto de órdenes". <http://www.militarydictionary.com/definition/FRAGO.html>, última visita el 27 de septiembre de 2010.
- ⁶¹ El FRAGO de la UNMIS ofrece orientaciones al personal militar, sin embargo la orientación que brinda a la población civil sobre lo que la misión les puede ofrecer es muy pobre. El único consejo que se da es para el responsable de comunicación: "Desarrollar los mensajes clave de apoyo a las operaciones de la UNMIS cuando se gestione un gran flujo de población civil que huye" y "Preparar borradores de declaraciones sobre el éxito de la UNMIS en la gestión de un gran flujo de población civil que huye, así como declaraciones sobre la gestión de expectativas" (haciendo hincapié) sin ninguna orientación sobre a quién van dirigidos estos mensajes o cuándo y cómo se transmitirán. Ver por ejemplo UNMIS/FHQ/JOC/FRAGO 081800C 10 de abril, FRAGO 002/10 to OPO 001/10 Operation Steel Icon.
- ⁶² También se están haciendo esfuerzos para proporcionar orientaciones a nivel internacional, sobre todo con la publicación de la ONU en junio de 2010 de 'An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice'. Aunque es un documento estimable y útil como memoria institucional, supone más una guía de referencia para los jefes de misión.
- ⁶³ Declaración del Representante Especial del Secretario General sobre Violencia Sexual en Conflictos en la Reunión del Consejo de Seguridad en la República Democrática del Congo, 7 de septiembre de 2010, párrafo 11.

© Oxfam Internacional. Noviembre de 2010

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

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

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

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional bajo el ISBN 978-1-84814-771-3 en Noviembre de 2010.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam

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

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

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

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

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

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

