

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA
CURSO DE ESTADO MAYOR Y PLANEAMIENTO CONJUNTO



ESPECIALIZACIÓN EN ESTRATEGIA OPERACIONAL Y
PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

TEMA

LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTEXTO DE LA
ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

TITULO

**“LA PROTECCIÓN DE CIVILES EN LAS MISIONES
DE PAZ Y SU IMPACTO OPERACIONAL”**

AUTOR: Mayor MARIANO QUINTANA
TUTOR: Comodoro OSCAR E. PALUMBO

Año 2011

Aclaración

Los puntos de vista expresados en el presente trabajo académico son exclusivos del autor y no reflejan necesariamente políticas oficiales ni posición, tanto de la Escuela Superior de Guerra Conjunta como del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Tabla de Contenidos

RESUMEN.....	V
PALABRAS CLAVES.....	V
INTRODUCCION	1
CAPÍTULO I.....	4
PROTECCION DE CIVILES	4
CATEGORÍA I: LA PROTECCIÓN DE CIVILES SEGÚN EL PENSAMIENTO MILITAR	6
CATEGORÍA II: LA PROTECCIÓN DE CIVILES SEGÚN EL PENSAMIENTO HUMANITARIO	7
LA PROTECCIÓN DE CIVILES EN RELACIÓN CON LAS OPERACIONES DE PAZ MODERNAS Y LAS INTERVENCIONES MILITARES.	9
RIESGOS Y DESAFÍOS	11
CAPÍTULO II	13
PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE UNA MISIÓN DE PAZ.....	13
SUPUESTOS.....	13
PLANIFICANDO ANTES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN INTEGRADO DE MISIÓN	15
IMPLEMENTANDO EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN INTEGRADO DE MISIÓN.....	16
CAPÍTULO III.....	21
EL COMPONENTE MILITAR.....	21
LA PROTECCIÓN DE CIVILES EN LA INSTRUCCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS	24
CONCLUSIONES	26
ANEXO “ALFA”.....	A-1
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	A-1

Índice de Figuras

Esquema del Proceso de Planificación Integrado de Misión	17
--	----

Resumen

La Organización de Naciones Unidas desde la caída del muro de Berlín ha tenido que desempeñar un rol más activo en este mundo donde las guerras entre estados mutaron hacia luchas internas de fuerzas irregulares, siendo la población local la más perjudicada.

A pesar de ello, todavía en la actualidad dificulta asociar el término Protección de Civiles con las Operaciones de Mantenimiento de Paz, ya que a pesar de haber pasado más de diez años de la primer resolución del Consejo de Seguridad todavía resulta difuso para los Estados Miembros, los Países Contribuyentes de Tropas e incluso para el personal que hoy se encuentra desplegado en las misiones de paz operacionalizar el concepto de Protección de Personas.

Es por ello que la idea de este trabajo, a través del análisis de publicaciones y documentos es indagar cuanto la Organización de Naciones Unidas (ONU), ha evolucionado hacia la implementación de políticas y planes concretos que permitan, a los integrantes de una misión de paz, hacer frente a las distintos desafíos que encierra la Protección de Personas.

Por último, el trabajo buscará analizar si en nuestro país los lineamientos de Naciones Unidas permiten instrumentar políticas para la instrucción y elaboración de reglas claras necesarias para que los distintos contingentes que participaran en misiones de paz logren cumplir con éxito actividades que involucren la protección de la población civil bajo el área de responsabilidad de la misión de paz en curso.

Palabras Claves

Conflicto; Emergencias Civiles; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; ONU; Paz; Protección; Seguridad; Violencia.

INTRODUCCION

Cuando un país deja de tener la capacidad o la voluntad para cumplir con una de sus responsabilidades primarias que es la protección de civiles, como es el ejemplo de los estados fallidos o países involucrados en conflictos internos, Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, es la encargada de asumir esa responsabilidad mediante el despliegue de una misión de paz a la zona en cuestión.

Partiendo de lo afirmado en el párrafo anterior, hoy en día, frente a la multiplicidad de problemas que enfrentan los grupos más vulnerables de la sociedad, creemos que los esfuerzos de Naciones Unidas como de las organizaciones no gubernamentales (ONG) no son suficientes.

Es por ello que la finalidad de este trabajo es tratar de analizar los mecanismos que utiliza la Organización de Naciones Unidas para implementar el concepto de “*protección de civiles*” dentro de una Misión de Paz, ya que, a pesar de que han pasado más de diez años de la solicitud del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas de trabajar en esta premisa elemental, todavía encontramos misiones que no incluyeron esta actividad.

Es decir, como vincular todas las directivas, métodos y programas que constituyen un avance en lo referente a protección de los civiles, con los responsables del mantenimiento de la paz en el terreno.

Si bien se ha progresado en la implementación de medidas para la protección de civiles, creemos que los avances solo se ven en informes escritos pero a la hora de traducirlos al campo operacional de las misiones de paz sobre el terreno, la protección efectiva de la población civil sigue siendo un desafío y un problema que requiere una evaluación más profunda.

En busca de respuestas nos debemos preguntar si las Naciones Unidas, ¿han logrado desarrollar un “Concepto Operacional” que permita a las Fuerzas Armadas que participan en Misiones de Paz prepararse para llevar a cabo actividades de planificación y formación sobre la Protección de Civiles?

Para ello, mediante la utilización de los distintos documentos y publicaciones realizadas hasta el momento, el alcance de nuestra propuesta será detenernos a analizar, el porqué de la importancia de la protección de civiles en el marco de la Organización de Naciones Unidas y cuál es el marco legal para tales fines. También trataremos de indagar si el personal afectado a esa misión cuenta con los conocimientos requeridos.

Para ello hemos tratado de dividir este trabajo en diferentes Capítulos para que nos ayuden a introducirnos en el tema y tratar de comprender cuales son los problemas a los cuales se enfrenta Naciones Unidas cuando despliega una misión hacia una zona en conflicto. Es así, que a través del Capítulo I y en base a los aportes brindados por el libro “El Mandato Imposible”¹, buscamos tratar de definir el significado del término “*protección de civiles*” esgrimido por los distintos actores que participan y se interrelacionan con la Misión de Paz de Naciones Unidas desplegada en el terreno.

En el Capítulo II indagamos sobre cómo es el proceso de planificación de Naciones Unidas para misiones de paz, sus antecedentes, situación actual y si se ha logrado incluir la protección de civiles como objetivo central de futuros mandatos. Asimismo para este análisis hemos tenido en cuenta el estudio realizado en 2009 sobre la “Protección de Civiles en el Contexto de las Operaciones de Paz”², que conjuga los distintos documentos desarrollados por ONU con entrevistas al personal de las misiones de paz, dando como resultado cuáles han sido los éxitos, los fracasos y cuáles serían los retos futuros de la organización.

El Capítulo III nos ayuda a descubrir si ese proceso de planificación ha logrado darle a “*la protección de civiles*” el concepto operacional necesario para que el Componente Militar lo utilice como herramienta, a la hora de actuar sobre el terreno.

Con relación a la metodología empleada, es cualitativa, ya que se basa principalmente en el análisis de Publicaciones, Informes y Resoluciones que Naciones Unidas y Organismos intergubernamentales han realizado al respecto y en menor medida el análisis de fuentes primarias y secundarias.

¹ Holt, Victoria; Berkman, Tobías. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC. The Henry Stimson Center. 2006.

² Holt, Victoria; Taylor, Glyn; Kelly, Max. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*.

Por último nos gustaría definir como Objetivo General de este trabajo de investigación el tratar de *“Identificar los avances en la implementación de la Protección de Civiles en las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas”*. Y como Objetivos específicos la de definir que entienden los distintos actores que trabajan en la zona de operación de una Misión de Paz sobre el término Protección de Civiles y señalar cuáles son las diferentes etapas del Proceso de Planeamiento del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas para el despliegue de una Misión de Paz y su relación con la Protección de Civiles. Por último, identificar si en el personal militar argentino previo al despliegue a las distintas misiones de paz recibe la instrucción adecuada para hacer frente a tareas de Protección de Civiles.

CAPÍTULO I

PROTECCION DE CIVILES

*En muchos de los conflictos armados actuales, las víctimas civiles y la destrucción de la infraestructura civil no son simples secuelas de la guerra sino el resultado de ataques deliberados contra no combatientes. En muchos conflictos, los combatientes atacan a los civiles para expulsar o erradicar a sectores de la población o bien para acelerar la rendición militar.*³

Las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen una de las herramientas más importantes de la ONU en lo que respecta a la protección de civiles, y el hecho de brindarla respalda la legitimidad y la credibilidad de la Organización⁴, ya que su sola presencia genera en la comunidad internacional y local la expectativa de que los civiles serán resguardados.

Sin embargo, en la realidad, las fuerzas de paz de Naciones Unidas no pueden proteger a todos, en todas partes, siendo éste el punto central de un extenso debate en los últimos años, ya que si bien éstas operaciones de paz como otros actores humanitarios luchan para hacer realidad ésta ambición en el terreno; la falta de integración y coordinación provocan la duplicación de esfuerzos y el fracaso al hacer frente a las agresiones a los que se ve sometida día a día la población civil en la zona de conflicto.

Antes de continuar con este desarrollo, creemos necesario definir el término Protección de Civiles ya que el sentido de "*Protección*" no es el mismo para todos. Es así que, a la hora de dar una definición, las respuestas de un miembro del Comité de la Cruz Roja Internacional van a ser muy distintas a las que pueda dar un casco azul desplegado en Chipre, e inclusive muy diferente de lo que pueda entender el personal de otras Agencias de Naciones Unidas, como por ejemplo la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

Es decir, diferentes interpretaciones para un mismo término, que genera demasiadas confusiones a la hora de interactuar los componentes militares, organizaciones no

³ Organización de Naciones Unidas. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Protección de los Civiles en los Conflictos Armados*. S/1999/957. 8 de Septiembre de 1999.

⁴ La Resolución 1894 del Consejo de Seguridad (2009), se refiere exclusivamente al tema de la Protección de los Civiles por parte de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

gubernamentales e internacionales en la zona de operación de las misiones de paz.

Según los autores del libro *¿El Mandato Imposible?*⁵, existen seis conceptos diferentes para definir el término “protección de civiles”, divididos en tres categorías, que tienen implicancias con el desarrollo de la función militar. A saber,

- Categoría I: Protección de Civiles según el pensamiento militar.
 - *Concepto UNO: Protección de los civiles como una obligación de los Actores Militares durante la conducción de la guerra).*
 - *Concepto DOS: Proteger a los civiles como resultado del uso tradicional de la fuerza.*
- Categoría II: Protección de Civiles según el pensamiento humanitario;
 - *Concepto TRES: Protección Civil como la provisión extendida de la seguridad (el Concepto de Espacio Humanitario).*
 - *Concepto CUATRO: La protección de la población civil a través del Diseño Operacional de Asistencia.*
- Categoría III: La Protección de Civiles en relación con las Operaciones de Paz Modernas y las Intervenciones Militares.
 - *Concepto CINCO: Protección Civil como un conjunto de tareas en las Operaciones de Paz.*
 - *Concepto SEIS: La protección de la población civil a través de la Intervención Militar para prevenir los asesinatos en masa.*

A continuación, nos gustaría desarrollar estos conceptos a través de las definiciones expresadas en el libro de Holt y Berkman.

⁵ Holt, Victoria; Berkman, Tobías. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC. The Henry Stimson Center. 2006.

Categoría I: La Protección de Civiles según el pensamiento militar

Hay dos puntos de vista claros sobre el papel a desarrollar por las fuerzas militares en la protección de los civiles. Ambas basadas en la suposición del enfrentamiento entre dos partes de un conflicto claramente definidas. Ninguna de las dos con el objetivo central de brindar protección militar.

Concepto UNO: Protección de los civiles como una obligación de los Actores Militares durante la conducción de la guerra (Convenios de Ginebra).

Este concepto abarca las obligaciones que tienen los líderes militares durante la conducción de la guerra, basados en Leyes Internacionales (tales como los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales I y II) y originados en un momento en que los militares uniformados se enfrentan entre sí con límites claros. La intención con estas leyes fue la de tratar de minimizar las muertes y heridas ocasionadas a la población civil por parte de los combatientes en tiempos de guerra.

Esta obligación incluye generar espacios para la ayuda humanitaria (CICR)⁶, el tratamiento de los prisioneros de guerra, los enfermos y los heridos, como así también las responsabilidades de las potencias ocupantes (DICA)⁷.

En resumen, éste concepto pone restricciones sobre el empleo de la fuerza militar como una forma de limitar el daño y proteger mejor a los civiles, siendo invocada con frecuencia durante las intervenciones militares y campañas de bombardeo, como los de las coaliciones en Irak, Afganistán, o la de los Balcanes. El liderazgo y el personal en estas operaciones están llamados a "Proteger a los civiles", al minimizar los "daños colaterales".

Concepto DOS: Proteger a los civiles como resultado del uso tradicional de la fuerza.

El concepto tradicional de conflicto armado es lograr la victoria sobre el enemigo, como parte de los objetivos políticos a conseguir por una nación. Si bien dentro de estos

⁶ El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización imparcial, neutral e independiente, que tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, así como de prestarles asistencia.

⁷ Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) normas y leyes que pretenden evitar y limitar el sufrimiento humano en tiempos de conflictos armados. Estas normas son de obligatorio cumplimiento tanto por los gobiernos y los ejércitos participantes en el conflicto como por los distintos grupos armados de oposición o cualquier parte participante en el mismo.

conceptos no se expresa directamente la protección de los civiles, se entiende que el uso de la fuerza para vencer al enemigo permite mejorar la seguridad física de los civiles.

En otras palabras, el logro de los objetivos propios durante una guerra gracias a las acciones militares tradicionales traen como resultado una mayor seguridad reduciendo significativamente las amenazas que enfrentan los civiles.

Categoría II: La Protección de Civiles según el pensamiento humanitario

En términos generales, aquellos que se dedican a las acciones humanitarias y derechos humanos se encuentran por delante de la mayoría del personal militar en el proceso de un marco conceptual para la protección, ya que vienen desarrollando una amplia agenda centrada principalmente en reducir los riesgos para las poblaciones vulnerables.

Según el libro de Holt y Berkman⁸, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) tienen puntos de vista divergentes sobre el papel que deben desempeñar las fuerzas militares en apoyo a los esfuerzos de protección. Una de las razones es que tanto la asistencia humanitaria como los organismos de asistencia se esfuerzan por mantenerse políticamente neutrales en situaciones de conflicto, mientras que las operaciones de paz se despliegan en apoyo a un objetivo político en particular.

Para el personal humanitario esa neutralidad significa que el suministro de alimentos va a ser a todos los miembros necesitados de la población sin distinción de bandos o acciones anteriores. Asegurar esa percepción de neutralidad resulta esencial para mantener el acceso a las poblaciones vulnerables en territorio hostil y garantizar la seguridad del personal humanitario.

Por el contrario, las Fuerzas Militares desplegadas en una operación de paz, renuncian a esa neutralidad en pos de cumplir con su mandato pudiendo utilizar el uso de la fuerza contra combatientes que pongan en peligro su seguridad o la misión.

Es así que las organizaciones humanitarias que trabajan en estrecha colaboración con las tropas de mantenimiento de la paz, corren el riesgo de ser el blanco de aquellos grupos

⁸ Holt, Victoria; Berkman, Tobías. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC. The Henry Stimson Center. 2006.

opuestos al accionar de Naciones Unidas, cuando las fuerzas de paz se retiran y las agencias de ayuda deben quedarse para mantener la asistencia humanitaria.

Otra de las razones que pueden llegar a afectar la cooperación entre civiles y militares es la asignación de prioridades que da Naciones Unidas, tal como lo demuestra la siguiente cita, *“Por un lado está la necesidad de una respuesta coherente de la ONU, que ayuda a encontrar una solución duradera a la crisis, y por otro lado está la necesidad de garantizar que sin importar el tiempo que dura un conflicto, a los civiles se les proporcionará protección básica, incluyendo la ayuda humanitaria”*⁹

Lamentablemente el debate todavía sigue estando abierto y no se está seguro de cuál debe ser el grado exacto de cooperación entre los actores civiles y militares que trabajan en una zona de conflicto. Pero sí debemos tener en claro que la seguridad directa que permita garantizar el acceso a la ayuda humanitaria es todavía una función de las fuerzas militares desplegadas en el terreno.

Concepto TRES: Protección Civil como la provisión extendida de la seguridad (el Concepto de Espacio Humanitario).

La mayoría de las Organizaciones No Gubernamentales y Agencias Humanitarias están de acuerdo en que la intervención del personal militar resulta indispensable para mantener el "espacio humanitario" gracias a su provisión de seguridad.

Cuando hablamos de "Espacio Humanitario", éste se puede definir ya sea desde el punto de vista físico, palpable (por ejemplo, proporcionar seguridad a un convoy de ayuda) o como una intención política (por ejemplo, mantener una clara distinción entre las operaciones militares y las actividades humanitarias a fin de promover la percepción de que hay una neutralidad e independencia humanitaria).

A pesar de que muchos grupos se oponen a la presencia y al accionar directo de los componentes militares en la prestación de ayuda humanitaria, la realidad actual de los conflictos modernos confirman la necesidad de protección, transporte y logística adecuados para hacer frente a los desafíos diarios a los que se ven sometidos los distintos actores que se

⁹Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. *Manual de las Operaciones Multidimensionales de Paz de las Naciones Unidas*. Nueva York. Diciembre de 2003. Pág. 168.

encuentran trabajando en el terreno.

Es por ello que las organizaciones no gubernamentales (ONG) deben comprender que el accionar debe ser coordinado, dejando de lado los intereses mezquinos y personales, ya que por lo general el componente militar tiene la capacidad de alcanzar regiones inaccesibles, servir como multiplicador para la acción humanitaria y ofrecer protección física en situaciones de extrema violencia.¹⁰

Concepto CUATRO: La protección de la población civil a través del Diseño Operacional de Asistencia.

En este caso, el diseño de los esfuerzos a realizar por la ayuda humanitaria, maximiza la protección de los civiles logrando la reducción de las amenazas de violencia y la coacción de la población más vulnerable.

Un ejemplo de ello es el diseño para la instalación de campamentos de refugiados y cómo están distribuidos los medios de acceso a los suministros de agua y combustible de forma tal que permita reducir las amenazas sobre los civiles que tengan bajo su custodia.

Es por eso que en este caso, el concepto sobre Protección de los civiles radica en la efectividad del diseño de programas de asistencia que permitan comprender cómo se debe distribuir la ayuda y cuál debe ser la arquitectura de campo de refugiados más adecuada.

Categoría III: La Protección de Civiles en relación con las Operaciones de Paz Modernas y las Intervenciones Militares.

Podemos decir que en ésta categoría el papel que tienen las fuerzas militares puede ser desarrollado de dos maneras diferentes. Según el enfoque la protección de los civiles puede ser tratada como un conjunto de tareas o puede llegar a ser el objetivo principal de una operación.

Concepto CINCO: Protección Civil como un conjunto de tareas en las Operaciones de Paz.

En las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, la Protección de los Civiles

siempre ha sido abordada generalmente como una tarea más dentro del conjunto de tareas que deben cumplir los miembros desplegados, para alcanzar los objetivos del mandato de la misión.

Si bien últimamente Naciones Unidas está tratando de desarrollar mandatos más acordes a las necesidades de la población civil, todavía no ha logrado los resultados necesarios que permitan a las tropas en operación abocarse específicamente a proteger a los sectores más vulnerables del flagelo de la guerra.

Sin embargo, las tareas que se llevan a cabo dentro de una operación de paz en apoyo a la protección de civiles son numerosas y abarcan una amplia gama de acciones, entre ellas podemos citar la escolta militar, la protección de los campamentos, el establecimiento de refugios seguros, la desmilitarización de los campamentos de refugiados / desplazados internos y el desarme de organización, entre otras.

Por último, y como tema de debate, surge la pregunta de quién realmente debe realizar éste tipo de tareas. Para muchos, la respuesta se inclina a que son típicas funciones de la Policía de Naciones Unidas o de las Unidades de Asuntos Civiles y no para las fuerzas militares, mientras que para otros el único componente en condiciones de proteger a la población civil es el militar.

Concepto SEIS: La protección de la población civil a través de la Intervención Militar para prevenir los asesinatos en masa.

El objetivo principal de una Operación militar puede llegar a ser la protección de los civiles cuando el propósito central sea la de detener o prevenir los asesinatos en masa, la limpieza étnica, crímenes de lesa humanidad o genocidio, según lo establecido por la Comisión CIISE.¹¹

Estas intervenciones tienden a estar ubicadas en entornos no permisivos donde el conflicto prosigue y la acción coercitiva es necesaria. El concepto supone que

¹⁰Por ejemplo, gracias a los helicópteros de la Misión de Naciones Unidas en el Congo, muchas de estas ONG no serían capaces de llegar a sectores de poblaciones más vulnerables que por las distancias o el terreno son difíciles de acceder.

¹¹ La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), es una comisión ad hoc que en 2001 trabajó para popularizar el concepto de intervención humanitaria y la restauración de la democracia bajo el nombre de "Responsabilidad de proteger".

la fuerza militar se utiliza en condiciones específicas en las que por los altos niveles de violencia la población civil se encuentra muy amenazada (por ejemplo, Ruanda antes de y durante el genocidio de 1994).

Esta clasificación, con sus distintos enfoques y conceptos sobre el significado del término Protección de Civiles, nos ha permitido analizar y descubrir lo complejo que resulta para los componentes militares integrantes de una Operación de Paz, poner en práctica las distintas tareas sobre protección de civiles y la coordinación con otros actores ajenos a la misión pero con el mismo objetivo de proteger, si no se tiene un mandato de misión claro y preciso.

Riesgos y Desafíos

Definido el concepto de Protección de civiles, surge la necesidad de establecer cuáles serán los riesgos y desafíos a los cuales se verá sometida una misión de mantenimiento de paz a la hora de cumplir con su mandato y para ello vamos a utilizar la enumeración desarrollada por el estudio de Foro Internacional de Desafíos de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas¹², a saber:

- El gobierno anfitrión y las autoridades nacionales son incapaces de proteger a la población o, lo que es peor aún, son los responsables de las situaciones de riesgo, lo que ubica a la misión entre el apoyo al gobierno y su mandato de proteger a los civiles;
- La amenaza en contra de los civiles no proviene de grupos armados sino de otros civiles identificables a causa de complejas razones internas;
- La misión de mantenimiento de la paz no tiene la capacidad de cumplir con el mandato de protección;
- Las expectativas de la población local exceden la habilidad y la capacidad de la misión para proteger a los civiles;
- La población se encuentra diseminada, con grupos que se encuentran fuera del alcance de las autoridades nacionales o de la misión de mantenimiento de la paz;
- El compromiso político sostenido por parte del Consejo de Seguridad puede ser difícil de lograr debido a los múltiples puntos de la agenda.

¹² Foro Internacional de Desafíos de las Operaciones de Paz. *Consideraciones para el Personal Directivo de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas*. Suecia. 2010

Asimismo, las operaciones de paz además de brindar protección contra la violencia física siempre que sea posible, llevan a cabo otras importantes tareas de protección dentro de las cuales se incluye: la promoción y protección de los derechos humanos, la protección de mujeres y niños vulnerables, la generación de capacidades en el ámbito del estado de derecho, el desarme de ex combatientes, la asistencia en la reforma del sector de seguridad y la tarea de crear las condiciones necesarias para que se pueda hacer entrega de asistencia humanitaria.

Esta enumeración de riesgos y desafíos a enfrentar y tareas a cumplir por los miembros de una misión de paz, sumado a los distintos enfoques sobre el término de Protección de Civiles nos da una idea más clara que el problema no radica en la interpretación de la definición sino en cómo debe ser empleada.

Es decir, esa interpretación deber ser más flexible a la hora de utilizar a los distintos actores en la zona de misión. Por ejemplo, cuando las fuerzas militares sean empleadas en zonas seguras, las cuestiones relacionadas con las tareas de desarrollo, reconstrucción y consolidación de paz a largo plazo deben apoyar, dejando el papel principal a los actores civiles que resultan más adecuados para llevarlas a cabo. Al mismo tiempo, cuando se trate de operaciones con Imposición de la Paz (Capítulo VII) las operaciones principales recaerán en las fuerzas militares y recibirán el apoyo de los actores civiles.

CAPÍTULO II

PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE UNA MISIÓN DE PAZ

“Este Proceso de Planificación Integrado de Misión (IMPP) para las operaciones de paz ofrece un marco de trabajo secuencial de planificación integrada, tanto para las nuevas misiones como para las nuevas fases de las misiones existentes.”¹³

Previo a desplegar una misión para el mantenimiento de paz, la Organización de Naciones Unidas (ONU) debe realizar un proceso de planificación complejo que abarque no solo la orientación política del Consejo de Seguridad, sino que además debe incluir los objetivos estratégicos y las capacidades necesarias para cumplir con su mandato.

Para poder entender cómo el proceso de planificación fue cambiando para incluir a la protección de civiles dentro de los objetivos estratégicos que debe tener una misión, se describirá el Proceso de Planificación Integrado de Misión (IMPP) a través del estudio realizado por Victoria Holt y Glyn Taylor sobre los éxitos, adversidades y desafíos pendientes que tienen las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU sobre la Protección de Civiles.¹⁴

Supuestos

Según el estudio, lo primero que a tener en cuenta son los supuestos para la planificación, los cuales deben haber tomado forma mucho antes de la autorización del Consejo de Seguridad para establecer una misión, debiéndose haber realizado los acuerdos de paz previos, las consultas informales y los informes del Secretario General, siendo éste último el encargado de informar directamente al Consejo sobre las características del conflicto y el papel potencial que debería tener una nueva operación de paz en caso de desplegar.

Es decir, previo a esta planificación se debieron haber realizado consultas frecuentes con los miembros del Consejo y Estados Miembros claves, con el país anfitrión y con los

¹³ Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas. *Conferencia de los Directivos de Misión*. DPKO/HMC/2004/12. 23 Enero de 2004.

países que pueden llegar a aportar futuros contingentes y con otros organismos y programas de Naciones Unidas, para que todos de alguna manera ayuden a definir cuáles deberían ser las primeras concepciones sobre el tamaño, la postura y la naturaleza de la futura Misión de la ONU.

Asimismo y de acuerdo a lo realizado en este estudio, se pone de manifiesto que no se encontraron evidencias de un concepto claro sobre la protección de civiles (POC) que sea utilizado en la planificación de misiones de mantenimiento de paz.

“...Muchos de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que el análisis y las hipótesis iniciales de la planificación para una misión futura podría afectar el enfoque sobre la POC de la misión, como lo demuestra la respuesta de la Misión de la ONU en Sudán (UNMIS) a los ataques de la Ejército de Resistencia del grupo rebelde y la crisis de 2008 en Abyei, Sudán o Respuesta de la MONUC hasta el 2002 en la masacre de Kisangani...”¹⁵.

Pero sí se puede establecer que a través de la larga experiencia que año tras año acumulan las misiones desplegadas en el terreno, ayudan a que los planificadores sepan interpretar y descubrir cómo debería ser la dinámica político-militar del conflicto, cuál debería ser la forma y el tamaño de una potencial misión de la ONU y cuál sería la clase de mandato que se requiere para estabilizar el país en cuestión. Preguntas que si no son respondidas correctamente pueden probablemente llegar a poner en peligro a la misión cuando ésta se despliegue al terreno.

Ahora bien, el estudio establece que durante este proceso surgen preguntas y respuestas que ayudan a la planificación a descubrir a dónde se deberían incluir las cuestiones sobre la protección de civiles. Entre las preguntas podemos citar: *“... ¿Son las amenazas a la seguridad civil considerada como un síntoma del conflicto? ¿Son una causa del conflicto?, ¿Son un medio de los beligerantes para ganar alguna ventaja? ¿Es este tipo de violencia en curso impredecible, capaz de volverse hacia nosotros? ¿Es utilizada la violencia por las partes que forman parte del acuerdo de paz o por los que están fuera del acuerdo?...”¹⁶*

Las respuestas a estas preguntas, según el estudio, deben ayudar a definir si la

¹⁴ Holt, Victoria; Taylor, Glyn; Kelly, Max. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*. Nueva York. Organización de Naciones Unidas.2009.

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 102.

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 103.

protección de la población civil debe tenerse en cuenta a la hora de planificar las estrategias de estabilización político-militar que van a ser empleadas por las misiones, o si deben ser percibidas como una cuestión de ayuda humanitaria o de derechos humanos siendo necesaria la intervención de otras agencias de Naciones Unidas y con ayuda de las ONG desplegadas en el lugar.

Ahora bien, independientemente de la respuesta que se tome, no se debe olvidar que la misión también debe lidiar con otros objetivos y realidades complejas siendo necesario que una vez definida la estrategia a emplear, la misma debe ser apoyada con firmeza para que la misión funcione.

Planificando antes del Proceso de Planificación Integrado de Misión

Las primeras indicaciones que puedan llevar a la Secretaría a pensar la posibilidad de que una misión podría ser autorizada, están dadas entre otras cosas por las deliberaciones que se produzcan en el Consejo de Seguridad, en la firma de acuerdos de paz, de las solicitudes de los Estados miembros o las requeridas por organizaciones regionales.

Sea cual fueran esas indicaciones, normalmente el Departamento de Operaciones de Paz tiende a consultar a otros organismos de Naciones Unidas como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)¹⁷ y a otros actores que proporcionen al Secretario General realizar una adecuada evaluación si la situación resulta apropiada para una misión de mantenimiento de la paz, y brindar diversas opciones para la participación de Naciones Unidas.

En base a esas evaluaciones y con las consultas realizadas al Consejo de Seguridad, el Secretario General debía detener o autorizar a que se continuara con la planificación. Si la planificación continuaba, el Servicio de Planificación Militar (MPS) del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) consultaba a los países que podían aportar tropas y elaboraba un Concepto de Operación muy breve sobre la base de la orientación política recibida.

En base a este Concepto de Operación, surgían los primeros proyectos que eran distribuidos a la cadena administrativa de la ONU para garantizar que la orientación política

¹⁷ La OCAH es parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y tiene como mandato coordinar la asistencia de las Naciones Unidas en crisis humanitarias que superan la capacidad y el mandato de un solo organismo humanitario.

sea entendida desde el inicio del proceso y una vez asegurado un cierto consenso, el Servicio de Planificación Militar era el encargado de enviar un pequeño equipo de evaluación a la zona en donde se desplegaría a la futura misión.

El personal integrante de los equipos de evaluación eran extraídos principalmente del MPS y apoyados con personal de otros departamentos que se consideraban pertinentes o que tenían la voluntad y la disposición de participar.

Pero para que estas evaluaciones lograran una respuesta adecuada se necesitaba que en el proceso de planificación participaran todos los actores que de alguna manera formaban parte de la zona a evaluar, y es por eso que el proceso de planificación mostró una amplia gama de modelos en base a la presencia o ausencia de los mismo.

Implementando el Proceso de Planificación Integrado de Misión

Las variación en los procesos de planificación trajo como resultado la necesidad de un cambio, el cual se vio expresado a través de la nota de Orientación del año 2006 del Secretario General¹⁸, donde se establecía la necesidad de un cambio en los procesos de planificación de las misiones de paz, necesario para hacer frentes a nuevos desafíos y que permitan la participación de todos los actores importantes que puedan aportar sus conocimientos sobre el país en cuestión y apoyar a la misión una vez desplegada en el área de operaciones.

Necesidad identificada por primera vez, como remarca el estudio, en el informe del Secretario General de 1997, *Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma* y reiterada en el Informe Brahimi del año 2000:

“...El Departamento de Asuntos Políticos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Información Pública y varios otros departamentos, organismos, fondos y programas tienen una función cada vez más importante que cumplir en la planificación de cualquier operación futura,

¹⁸ Organización de Naciones Unidas. *Nota de Orientación del Secretario General sobre Misiones Integradas*. Nueva York. 17 enero de 2006. Pág. 2.

especialmente en las operaciones complejas, y tienen que ser incluidos formalmente en el proceso de planificación...”

Otro de los antecedentes importantes que cita el estudio y que colaboró con este proceso hacia la integración formal fue la Nota de Orientación del Secretario General sobre las relaciones entre los representantes del Secretario General, los Coordinadores Residentes y los Coordinadores Humanitarios del 30 de octubre de 2000,¹⁹ en donde se instaba a mejorar la coordinación entre estos actores a los efectos de crear un enfoque coherente de las Naciones Unidas en un determinado país.

Finalmente y como remarca el estudio, el IMPP nace y se diseña para institucionalizar el proceso de planificación, incorporando el conocimiento y la entrada de los diversos actores de la ONU que iban a funcionar ya sea como parte de o junto a las fuerzas de mantenimiento de paz una vez que se despliegue la misión (Figura 1).

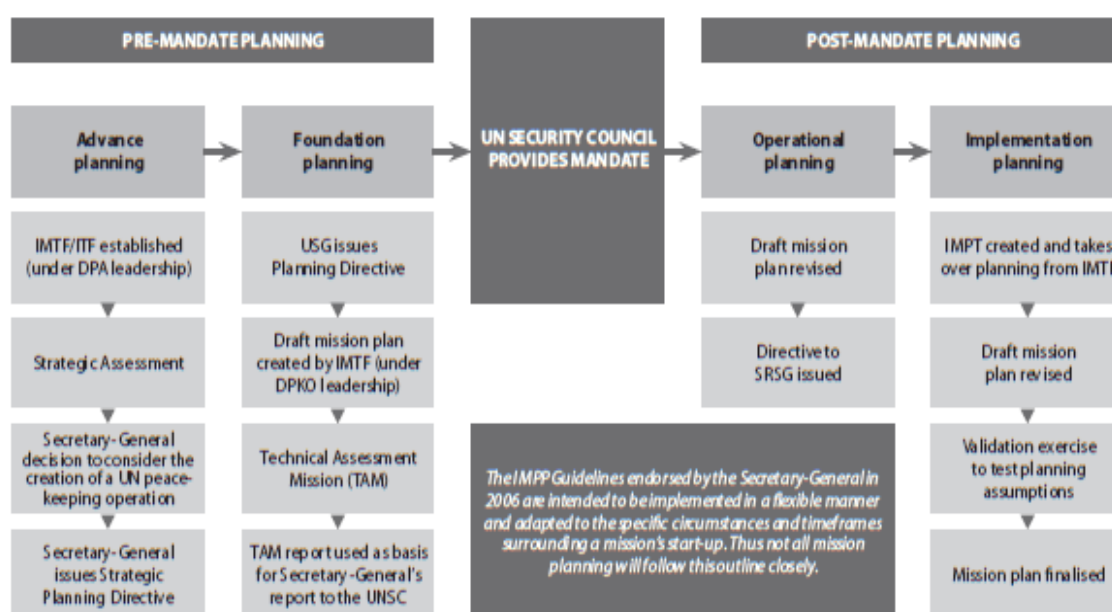


Fig. 1: Esquema del Proceso de Planificación Integrado de Misión²⁰

Continuando con este proceso planificación integrado, el estudio identifica como primer paso de este nuevo proceso, la creación de una Fuerza de Tareas Integrada (ITF),

¹⁹ Organización de Naciones Unidas. *Note of guidance on relations between Representatives of the Secretary General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*. 30 de octubre de 2000.

²⁰ Holt, Victoria; Berkman, Tobías. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC. The Henry Stimson Center. 2006. Pág. 111.

liderada por el Departamento de Asuntos Políticos e integrada por representantes de los principales departamentos y agencias de Naciones Unidas, como así también, si existiere, del Equipo País de Naciones Unidas. Esta Fuerza será la encargada de producir la evaluación estratégica.

En esta evaluación estratégica se esbozan los posibles objetivos estratégicos de la ONU en un determinado país, las estrategias y los escenarios alternativos, las clave de la planificación, suposiciones y factores que determinan la participación de la ONU. También recomienda si se mantiene el statu quo o si se debe cambiar la estrategia.

Sobre la base de esta evaluación estratégica, el Secretario General decide si desarrolla o no una opción para ser presentada al Consejo de Seguridad. Si decide hacerlo, el Secretario General selecciona cuál debería ser la mejor opción a desarrollar para la participación de la ONU, es decir, si será a través de la designación de un Enviado Especial o el despliegue de una misión de mantenimiento de paz.

Si el Secretario General decide continuar con la planificación de una fuerza de operaciones de paz, la ITF se convierte en una Fuerza de Tareas Integrada de Misión (ITFM) que mantendrá informado al Departamento de Operaciones de Paz.

La ITFM, una vez creada, es la encargada de preparar la Directiva de Planificación Estratégica que identifica los objetivos estratégicos y los supuestos claves de toda la planificación, que posteriormente le darán forma a la misión. Después que la Directiva de Planificación Estratégica es emitida, el ITFM prepara al Sub-Secretario General (SSG) la Directiva de Planeamiento para la base de la planificación operacional.

A su vez genera un borrador del Plan de Misión necesario para la creación de una Misión de Evaluación Técnica (MAT), encargada de desplegar hasta dos semanas a la zona en conflicto para evaluar las condiciones de la región, consultar a las partes en conflicto y a distintos funcionarios de la nación anfitriona, interactuar con los actores humanitarios, organizaciones no gubernamentales e internacionales y realizar un relevamiento de las poblaciones afectadas por el conflicto.

La Misión de Evaluación Técnica también evalúa temas logísticos y apoyo a la misión. El resultado es una versión revisada del Borrador del Plan y la elaboración de un

informe con la situación de conflicto, proponiendo el tipo de mandato, la estructura necesaria de la misión y el esbozo del amplio concepto operacional del papel que va a desempeñar cada componente de la misión. El informe de la MAT es la base del informe que eleva el Secretario General al Consejo de Seguridad.

Durante sus deliberaciones, el Consejo a menudo puede ser informado por varias Oficinas de la ONU, e inclusive puede, de manera informal, consultar con otros expertos. Normalmente, el Consejo acepta del Secretario las recomendaciones generales sobre el mandato, el tamaño y la estructura de la misión, pero cuando se opta por modificar aspectos claves el Proyecto del Plan de Misión deberá ser revisado para evitar discrepancias entre el mandato y la estructura de la misión

Por ejemplo, el Consejo incluyó una cláusula de protección de civiles en el mandato inaugural de UNMIS²¹ que autorizaba a las fuerzas desplegadas al empleo del Capítulo VII dentro de una Misión prevista con mandato de Capítulo VI, en la cual se establecía:

“...16. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, i) Decide autorizar a la UNMIS a adoptar, en las zonas en que estén desplegadas sus fuerzas y en el grado en que considere que esté dentro de sus posibilidades, las medidas necesarias para proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas,[...], proteger a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física;”²²

Pero muchas veces el no querer modificar la estructura y las capacidades de la misión cuando el Consejo de Seguridad emite mandatos para la protección de civiles, trae aparejado grandes problemas, ya que el cambio de orientación y la falta de nuevos ajustes a la misión provocan importantes vacíos en las fuerzas desplegadas cuando los civiles son atacados.

Posterior al mandato emitido por el Consejo de Seguridad, hito importante en el proceso de planificación para una misión de paz, el siguiente paso será la Resolución del Consejo a través de la cual el ITFM elabora los borradores de la Directiva para el Representante Especial del Secretario General, a través de los cuales se le otorga la autoridad

²¹ Resolución 1590 (S/RES/1590) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5151ª sesión, celebrada el 24 de marzo de 2005.

²² *Ibidem*. Párrafo 16.

para dar forma y dirigir la misión.

Finalmente, el Representante Especial reúne un Equipo de Planificación Integrada de Misión (IMPT) para que se haga cargo de la planificación que venía llevando a cabo la IFTM y cuyo personal podrá eventualmente desplegar con la misión en caso de no estar integrado el Equipo País de Naciones Unidas en la zona de conflicto. Desde éste punto en adelante, el Representante Especial y el IMPT desempeñarán el papel principal en la formación de la misión.

Para concluir, y viendo el análisis que hace el estudio que nos ha permitido descubrir los pasos de este proceso de planificación, podemos establecer que en sólo seis años desde que se lanzaron los primeros conceptos de cambio, el proceso ha ido mutando y todavía le cuesta transitar con esta nueva realidad que enfrentan los planificadores sobre cómo instalar dentro de los mandatos de misión la protección de la población civil para que deje de ser un flagelo la violencia sexual y de género, y en especial cómo ayudar a proteger a los grupos más vulnerables, representados en las mujeres y los niños de las zonas en conflicto.

En la práctica, este proceso se ha implementado hasta la fecha para la planificación de dos misiones: la UNAMID y la MINURCAT²³ y si bien no se conocen si los resultados han cubierto las expectativas del proceso, es importante destacar que ambas misiones tienen como principal mandato *“la protección de los civiles, así como contribuir a la seguridad en relación con la asistencia humanitaria, vigilar y verificar la aplicación de los acuerdos, ayudar a conseguir un proceso político inclusivo, contribuir a promover los derechos humanos y el estado de derecho”*²⁴, constituyéndose en verdaderos puntos de partida para la inclusión de la protección de los civiles en el proceso de planificación integrado.

²³ La operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, a la que se hace referencia mediante su acrónimo UNAMID, se estableció el 31 de julio de 2007 con la aprobación de la resolución 1769 del Consejo de Seguridad y la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) fue establecida en virtud de la resolución 1778 (2007) el 25 de septiembre de 2007 para contribuir a la protección de los civiles; promover los derechos humanos y el estado de derecho, y promover la paz en la región.

²⁴ UNAMID Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur. *Protección a los civiles, facilitación de la ayuda humanitaria y ayuda al proceso político en Darfur*. Disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unamid/>. Fecha de Captura: 20/09/2011.

CAPÍTULO III

EL COMPONENTE MILITAR

“Una intervención militar diseñada expresamente para proteger a los civiles de matanzas masivas es fundamentalmente diferente a la de un mandato de una misión de paz que dentro de su funcionamiento incluye la protección de civiles de riesgos menores”.²⁵

Como hemos venido desarrollando a lo largo de este trabajo, el hombre que es parte integrante de una misión de paz no logra entender la realidad del concepto de protección civil que Naciones Unidas necesita y es la razón de su presencia en esa zona en conflicto. Una de las razones es que, como vimos, el proceso de planificación para la protección de los civiles es relativamente nuevo, careciendo todavía de la orientación y formación adecuadas para operacionalizarlo en las misiones desplegadas en el terreno.

Sumado a esto, la mayoría del personal militar que despliega, cuando se habla de "protección" de una misión de paz, por lo general y gracias a la literatura militar, lo relaciona en forma automática con una fuerza de protección frente a un ataque que ponga en riesgo a los objetivos de la misión. Asimismo, por el tipo de formación que tiene un militar, si a ese término le incorporamos “civiles”, nos lleva a pensar en las obligaciones propias en relación al Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) y no como parte activa que colabora con las actividades propias de la ayuda humanitaria.

Ampliando lo expresado, la falta de un marco doctrinal adecuado sobre la protección de civiles lleva a que procedimientos como asegurar militarmente un área o prestar apoyo a la población civil en pos de lograr la integridad física de los civiles más vulnerables, no sean percibidos por parte de los miembros de Naciones Unidas como tareas de apoyo a "la protección de civiles".

Los líderes militares que sirven en misiones de la ONU explicaron que *“están capacitados para apoyar los resultados definidos por los líderes políticos y a continuación*

²⁵ Holt, Victoria; Berkman, Tobías. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC. The Henry Stimson Center. 2006

ayudar a lograr esos resultados mediante el desarrollo e implementación de estrategias.”²⁶
Por lo tanto, para apoyar esos resultados necesitan una definición sobre cuál es su objetivo para saber a quién proteger y suministrar los recursos necesarios para cumplir con el cómo protegerlo. El comandante de una compañía o batallón, por ejemplo, muchas veces, desconoce el significado de “proteger civiles” a nivel de su unidad o cuáles deben ser las acciones específicas que conlleva ese término.²⁷

Los líderes también argumentan que tienen que ser capaces de poder medir el progreso hacia sus objetivos, pero que no hay una lista definida de tareas específicas de protección dentro del contexto de misiones de la ONU, pero generar una lista tampoco asegura que el nivel táctico pueda proporcionar la respuesta adecuada frente a problemas relacionados con la protección de civiles cuyos perpetradores modifican su comportamiento.

La clave radica en tratar de lograr mandatos claros que orienten sobre cómo hacerlo y cómo la misión debe jugar su función de protección de civiles en la zona que se encuentra desplegada, siendo imperativo el conocimiento de quién debe ser protegido, de qué o de quién, con qué medios, y quien los respaldará. Esta falta de definición sobre temas de protección física de los civiles seguirá socavando la credibilidad de las misiones.

El otro problema que lleva a que cada misión tenga su propio lenguaje sobre éste tema es que para la Organización de Naciones Unidas, la capacitación del personal es una responsabilidad de los Estados Miembros. Esto significa que la preparación específica sobre la protección de civiles de las futuras unidades designadas para desplegar a misiones de paz debe ser hecha previa al despliegue y no después de llegadas a la misión.

Pero la mayoría de los Estados Miembros no saben identificar y preparar a sus fuerzas en tareas explícitas de protección civil ya que generalmente esta función está vista como un papel a desempeñar por las fuerzas policiales. Es por ello que no ven a necesidad de realizar misiones de mantenimiento de paz teniendo a la protección de civiles como objetivo central, sino que más bien deben ser emprendidas a través de otros organismos o agencias, como por ejemplo el Comité Internacional de la Cruz Roja.

²⁶ Holt, Victoria; Taylor, Glyn; Kelly, Max. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*. Nueva York. Organización de Naciones Unidas. 2009. Pág. 99.

²⁷ *Ibidem* Pág. 99.

Podemos decir que, si bien el proceso de cambio es lento, se sigue avanzando en pos de mejorar la enseñanza del personal que cumplirá funciones dentro de una misión de paz, como lo demuestra la Resolución 1894 del 2009²⁸ a través de sus lineamientos, ya que en ella el Consejo de Seguridad solicitó que:

- Las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos relativos a la protección de los civiles lleven a cabo actividades de capacitación antes del despliegue y de formación del personal directivo superior sobre la protección de los civiles.
- Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía se aseguraran de que su personal que participase en misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes, recibieran capacitación adecuada para aumentar su sensibilización y receptividad respecto de las cuestiones relacionadas con la protección.

Asimismo, el Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha solicitado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que elabore módulos de capacitación para todo el personal de mantenimiento de la paz en que se aborden las tareas previstas en los mandatos, incluida la protección de los civiles.

Por lo tanto, todavía falta precisar un lenguaje común para definir qué entiende Naciones Unidas cuando se habla de protección de civiles y plantear cuáles deberían ser los requisitos operativos que de antemano deben ser preparados por los países contribuyentes de tropas que aportaran hombres para integrar futuras misiones.

De igual modo, el Departamento de Operaciones de Paz debe hacer un gran esfuerzo para que a través de un adecuado proceso de planificación y gestión se pueda superar los principales obstáculos a los cuales se enfrenta una misión en el terreno. Es decir, lograr que las misiones posean la autoridad, capacidad, voluntad y conocimiento sobre lo que significa la protección de civiles en base a una estrategia de protección.

²⁸ Organización de Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en Sesión 6216. S/RES/1894. Noviembre de 2009.*

La Protección de Civiles en la Instrucción de las Fuerzas Armadas Argentinas

Previo al despliegue para cumplir sus tareas en una misión de paz, un Contingente Militar debe pasar por el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ)²⁹, lugar donde se canalizan las experiencias vividas por los distintos contingentes a lo largo de éstos años en su participación en operaciones de paz y las traduce en distintas capacitaciones que permiten que los futuros integrantes de misiones de paz puedan afrontar los distintos y complejos escenarios en donde se desarrollan las operaciones de paz con el conocimiento y los recursos adecuados.

En su misión se resume la intención de cómo lograrlo:

*“Dictar cursos al personal militar y/o civil designado para desempeñar roles en operaciones de paz, a partir de su selección hasta su despliegue, utilizando las instalaciones del CAECOPAZ y facilidades de la Guarnición Campo de Mayo, para proporcionar conocimientos y destrezas que le permitan desarrollar con eficiencia y eficacia sus actividades de acuerdo con las normas fijadas por las naciones unidas.”*³⁰

Si bien, la permanencia en el CAECOPAZ permite a los contingentes asimilar los distintos conceptos que ayuden a comprender la doctrina de Naciones Unidas y cuál debe ser su accionar en los distintos roles a desempeñar dentro de una misión de paz, todavía el término de Protección de Civiles se encuentra tratado dentro de las normas del Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Derechos Humanos y en el estudio de las Reglas de Comportamiento propias de cada Misión.

Es decir, como en el resto del mundo, la Organización de Naciones Unidas aún no ha elaborado la doctrina específica sobre Protección de Civiles para su posterior enseñanza en los distintos centros de capacitación. Pero es importante destacar que, como centro de entrenamiento pionero en Sudamérica, a lo largo del corriente año ha venido trabajando para la implementación de cursos que traten la problemática a la que se enfrenta la población civil en la zona de conflicto y cuáles deberían ser las acciones a implementar por los miembros de una misión de paz.

²⁹ Fundado el 27 de junio de 1995, como centro de entrenamiento de excelencia para la capacitación del personal argentino que fuese designado para participar en una operación de paz.

³⁰ <http://www.caecopaz.mil.ar/mision.php>

Es así que para noviembre de éste año, el CAECOPAZ tiene previsto el dictado del curso “Protección de Civiles”, de diez días de duración y con la finalidad de brindar las bases legales y fundamentos para proporcionar protección a la población civil en caso de conflicto, cuando ésta se vea amenazada por genocidio y / o violencia de cualquier índole que ponga su vida en riesgo.³¹

³¹ Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ). *CATALOGO DE CURSOS 2011*. Pagina 9.

CONCLUSIONES

“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, la población civil no sólo sufre aún las consecuencias de los conflictos armados; con demasiada frecuencia es directamente el objetivo de éstos.³²

La intención que hemos tenido a lo largo de nuestro trabajo es la de tratar de contribuir a revelar cómo han sido los avances que ha logrado la Organización de Naciones Unidas sobre la implementación de políticas y planes para la protección de civiles en las áreas de responsabilidad de las misiones de paz y de ver en qué medida esas estrategias han hecho eco en la preparación previa del personal argentino que despliega a misiones de paz. Creemos que este aporte abrirá nuevas líneas de investigación sobre el tema.

Por tal motivo, creemos que el análisis realizado en los capítulos anteriores nos ha permitido corroborar nuestra hipótesis, ya que han puesto al descubierto algunas falencias que nos ayudan a entender por qué todavía Naciones Unidas no ha podido cumplir con las exigencias de las misiones en el terreno de operacionalizar la “*protección de civiles*”. A continuación, nos gustaría contribuir brindando respuestas mediante algunas conclusiones sobre cada uno de los temas abordados en los capítulos de este trabajo.

Como primera conclusión, podemos vislumbrar que una de las razones por la cual los actores que interactúan con Naciones Unidas no se entienden, surge de la definición del término “*Protección de Civiles*” ya que a la hora de entender éste concepto, nos damos cuenta de que estamos frente a una “*Torre de Babel*”³³ en la cual cada actor cree estar hablando el mismo lenguaje pero no con el mismo significado, provocando fricciones y peleas en el terreno que no ayudan para nada a solucionar el problema de fondo.

Por lo expuesto, proponemos que no debería dejarse pasar esta oportunidad de aprovechar éstos enfoques diferentes para que cada actor explique al resto qué entiende sobre

³² Cooper, Hannah et al. *Implicarse con la población civil, El próximo reto para el mantenimiento de la paz*. Oxford. Oxfam GB. 2010.

³³ La Torre de Babel es una construcción con la cual los hombres pretendían alcanzar el Cielo. De acuerdo con la Biblia, Yahveh, para evitar el éxito de la edificación, hizo que los constructores comenzasen a hablar diferentes lenguas, luego de lo cual reinó la confusión y se dispersaron por toda la Tierra.

ese término y lograr así la flexibilidad necesaria para que esta gran maquinaria comience a rodar sus engranajes de manera sincronizada, de forma tal que cada uno conozca en qué momento debe intervenir en el esfuerzo principal y cuándo apoyar con su esfuerzo secundario.

Otra de las conclusiones a las que arribamos está relacionada con el Proceso de Planificación Integrado de Misión (IMPP), ya que si bien este ha surgido como respuesta a una necesidad de las misiones modernas de paz, todavía no ha logrado superar las deficiencias que tenía el sistema planificación anterior de la ONU y que propiciaron su adopción, sobre todo en temas relacionados con la protección de los civiles en situación de peligro. Un ejemplo de ello se ve reflejado en la siguiente cita, *“La estructura central de planificación de la IMPP, funciona bien sólo como un intercambio de información, teniendo menos éxito como instrumento de planificación estratégica y como mecanismo de gestión”*.³⁴

Es por ello que, según nuestro punto de vista, el IMPP para mejorar su proceso, debería relacionarse durante la etapa de elaboración con aquellos procesos que corren en paralelo (otros actores que formarán parte de la futura misión), en pos de alcanzar los objetivos estratégicos planteados por la ONU. Esta interrelación sería un buen comienzo hacia el trabajo sincronizado, evitando la duplicación de esfuerzos y permitiendo además, que todas las partes interesadas en el mantenimiento de paz alcancen un profundo entendimiento sobre el planeamiento integrado de la ONU y su interacción con el proceso de diseño del mandato, particularmente entre los componentes militares/policiales y civiles.

Pero para que toda planificación de los resultados esperados, debe ser necesario que lo que dice el papel pueda ser llevado a la práctica, es decir, operacionalizar el proceso. El problema es que todavía Naciones Unidas no ha logrado establecer en forma paralela un sistema de enseñanza que ayude comprender el proceso de planificación que facilite la conexión entre su sede de Nueva York y las tropas desplegadas en el terreno.

De allí surge nuestra tercera conclusión, ya que con relación a la enseñanza, si bien todavía a Naciones Unidas, como hemos visto en el Capítulo IV, le cuesta implementar éste punto, se ha dado cuenta que, si bien la responsabilidad de enseñar los conceptos sobre

³⁴ Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de las estructuras de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. A/61/743. 14 de Febrero de 2007

Protección de Civiles debe estar a cargo de los Países Contribuyentes de Tropas (TCC), ésta no es exclusiva, y la misma deber ser acompañada por una plataforma educativa (cursos, charlas, seminarios, etc.) que le permitan al “casco azul” desplegado en el terreno tener una visión clara sobre que se espera de él cuando éste concepto se haga presente.

Las recomendaciones de la Resolución 1894 del 2009³⁵ referidas a la enseñanza sobre Protección de Civiles, como así también la implementación de un curso por parte del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) para fines de este año, nos dan la noción que se está en el camino correcto.

Para finalizar nos gustaría dejar la idea que Naciones Unidas sigue aceptando y comprometiéndose con el desafío de trabajar en el tema de la “Protección de Civiles” como lo demuestra la Resolución 1973, de marzo de 2011, sobre el conflicto actual en Libia, en la que se “*Exige que las autoridades libias cumplan las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, y adopten todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria;*”³⁶

³⁵ Organización de Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en Sesión 6216. S/RES/1894.* Noviembre de 2009.

³⁶ Organización de Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en Sesión 6498. S/RES/1973.* Marzo de 2011. Párrafo 3.

Bibliografía

- Cooper, Hannah et al. *Implicarse con la población civil, El próximo reto para el mantenimiento de la paz*. Oxford. Oxfam GB. 2010.
- Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas. *Conferencia de los Directivos de Misión*. DPKO/HMC/2004/12. Nueva York. 23 Enero de 2004.
- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. *Manual de las Operaciones Multidimensionales de Paz de las Naciones Unidas*. Nueva York. Diciembre de 2003. Pág. 168.
- Foro Internacional de Desafíos de las Operaciones de Paz. *Consideraciones para el Personal Directivo de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas*. Suecia. 2010
- Holt, Victoria; Taylor, Glyn; Kelly, Max. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*. Nueva York. Organización de Naciones Unidas. 2009.
- Holt, Victoria; Berkman, Tobías. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC. The Henry Stimson Center. 2006
- Fuente Cobo, Ignacio. *Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución*. Granada. 2010. Disponible en: <http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Operaciones%20de%20paz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>. Fecha de captura: 22/06/2011.
- Pearson Peacekeeping Centre. *Retos Transversales en las Operaciones de Paz Complejas Contemporáneas*. Montevideo. 2010.
- Organización de Naciones Unidas. *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en Sesión 3978*. S/PRST/1999/6. 12 de febrero de 1999.

- Organización de Naciones Unidas. *Servicio de Actas Literales: Protección de los civiles en los conflictos armados en Sesión 4492*. S/PV.4492. 15 de marzo de 2002.
- Organización de Naciones Unidas. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*. S/2002/1300. Noviembre de 2002.
- Organización de Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en Sesión 6216*. S/RES/1894. Noviembre de 2009.
- Organización de Naciones Unidas. *La protección de civiles por parte de los responsables del mantenimiento de la paz recibe un nuevo impulso*. Nueva York. 2009. Disponible en http://www.un.org/es/peacekeeping/publications/yir/2009/protection_of_civilians.shtml
l. Fecha de Captura: 20/06/2011
- Organización de Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en Sesión 6216*. S/RES/1894. Noviembre de 2009.
- Organización de Naciones Unidas. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*. S/2010/579. Noviembre de 2010.
- Organización de Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en Sesión 6491*. S/RES/1970. Febrero de 2011.
- Organización de Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en Sesión 6498*. S/RES/1973. Marzo de 2011.
- Villaverde, Alejandro D. *La Protección y Promoción de los Derechos Humanos en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas*. Buenos Aires. Marzo de 2009. Disponible en http://www.cuhd.org/revue/textos09/N1_Revue_esp_VILLAVERDE.pdf. Fecha de captura: 25/06/2011.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ACNUR Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CAP Convocatoria Unificada

CCC Evaluación Común del País

CHAP Convocatoria Humanitaria Unificada

CICR Comité Internacional de la Cruz Roja

CMCoord Coordinación Cívico-Militar

CMOC Centro de Operaciones Civiles-Militares

CR Coordinador Residente

DDR Desarme, Desmovilización y Reintegración

DFS Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno

DO Funcionario Designado

DAP Departamento de Asuntos Políticos

DPKO Departamento de Operaciones de Paz

DSRSG Representante Especial Adjunto del Secretario General

DSRSG/RC/HC Representante Especial Adjunto del Secretario General/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias

DS Departamento de Seguridad

ERW Remanentes de Explosivos de Guerra

FMI Fondo Monetario Internacional

FPU Unidad de Policía Constituida

HC Coordinador de Actividades Humanitarias

HOC Centro de Operaciones Humanitarias

HoM Jefe de Misión

IASC Comité Permanente Inter-Organismos

IDDRS Estándares Integrados de DDR

IDP Personas Desplazadas Internas

IMAS Estándares Internacionales de Acción contra las Minas
IMPP Proceso de Planeamiento Integrado de la Misión
ISF Marco estratégico Integrado
ISS Servicio de Apoyo Integrado
ITF Fuerza de Tareas Integrada.
ITFM Fuerza de Tareas Integrada de Misión
JAM Misión de Evaluación Conjunta
JLOC Centro Conjunto de Operaciones Logísticas
JMAC Centro Conjunto de Análisis de la Misión
JOC Centro Conjunto de Operaciones
MACC Centro de Coordinación de Acción contra las Minas
MANUD Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MCDA Recursos de Defensa Civil y Militar
MLT Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión
MOSS Estándares de Seguridad Mínimos
MPS Servicio de Planificación Militar
OCAH Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS Organización Mundial de la Salud
ONG Organización No Gubernamental
ONU Organización de las Naciones Unidas
OROLSI Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad
OSSI Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PBC Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas
PBSO Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz
PCC Países Contribuyentes de Tropas Policiales
PCNA Evaluación de Necesidades Posconflicto
PMA Programa Mundial de Alimentos
PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POC Protección de Civiles.
PRSP Estrategia de Reducción de la Pobreza
QIP Proyecto de Impacto Rápido
RSS Reforma del Sector de Seguridad

SMT Equipo de Gestión de Seguridad
SOFA Acuerdo sobre el Estatus de la Fuerza
SOMA Acuerdo sobre el Estatus de la Misión
SRSG Representante Especial del Secretario General
TAM Misión de Evaluación Técnica
TCC País Contribuyente de Tropas Militares
UNCT Equipo de Naciones Unidas en el País
UNDG Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNHQ Sede Central de la ONU
UNICEF Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos