

Las Operaciones de Paz y la Protección de Civiles de Naciones Unidas: dos casos en África

Sergio Luiz Cruz Aguilar

sergio.aguilar@unesp.br

Profesor Asociado de la Universidad Estadual de São Paulo (UNESP) – Brasil

EJE 15 – Derechos Humanos y Reformas Constitucionales

Trabajo es parte de proyecto de investigación financiado por la Fundación de Pesquisa del Estado de Sao Paulo (FAPESP). Proceso 2016/21211-8

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP) , en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

Resumen

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (NU) han evolucionado en las últimas décadas. Uno de los cambios está relacionado con la protección de los civiles que ha sido institucionalizada como un marco y principio rector para las operaciones de paz. La presentación trata de las prácticas de protección de civiles en la MINUSCA y la UNMISS, sus puntos positivos y negativos, sus desafíos, y como la protección es incluida en el enfoque integral de los derechos humanos, utilizando documentos de las NU, fuentes secundarias y entrevistas.

Introducción

En las últimas décadas, el mantenimiento de la paz ha evolucionado para abordar numerosos cambios relacionados con los patrones de conflicto, los actores involucrados en los procesos violentos y las estructuras de seguridad globales y regionales que hacen que las operaciones de conflicto y de paz sean más complejas. En un intento por gestionar, resolver y transformar conflictos, una de las respuestas a estos nuevos desafíos es la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) para usar la fuerza para proteger a los civiles bajo una amenaza inminente de violencia física y/o cumplir mandatos. Desde 1999, diecisiete misiones de las Naciones Unidas (NU) han integrado la protección del idioma de los civiles. En la actualidad, todas las OMP sólidas están autorizadas a usar la fuerza para proteger a los civiles, la mayoría de los cuales se encuentran en África. Estas son: República Centroafricana (RCA) - MINUSCA, Sudán del Sur - UNMISS, Abyei - UNISFA, República Democrática del Congo (RDC) - MONUSCO, Mali - MINUSMA y Darfur - UNAMID.¹

Las UN han construido progresivamente normas específicas y mecanismos operativos relacionados con protección de los civiles. Sin embargo, las implementaciones en el terreno presentan ciertos desafíos, con respecto a los recursos, la capacidad, el compromiso, la interacción entre el personal uniformado (fuerzas militares y policía) y las agencias/organizaciones humanitarias y los mecanismos que permiten acciones preventivas, anticipatorias y de respuesta.

Este trabajo aborda la protección de los civiles de dos operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas en África: MINUSCA y UNMISS. La investigación emplea documentos, fuentes de segunda mano y entrevistas, que se llevaron a cabo en condiciones de anonimato. Presenta cómo se concibió la protección de civiles, qué protección

se llevó a cabo sobre el terreno y cuáles son las dificultades de las misiones para proteger a los civiles hasta el momento. Como la investigación aún está en curso, el documento se limita a las consideraciones iniciales sobre un número selecto de aspectos como el tamaño y la estructura, la ubicación de las tropas, la capacidad y el compromiso de los pacificadores. En primer lugar, presento la evolución normativa de la protección de civiles dentro de las NU. En segundo lugar, abordo los mandatos, las estrategias y las acciones de protección de civiles en el terreno y, finalmente, discuto algunos desafíos que enfrentan las operaciones cuando se llevan a cabo actividades de protección para cumplir los mandatos.

Agenda de protección de civiles en las operaciones de paz

Las operaciones de mantenimiento de la paz no estaban previstas en la Carta de las Naciones Unidas. La institución del mantenimiento de la paz fue "inventada" para situaciones como el Sinaí y Chipre. El informe del Secretario General (SGNU) sobre el establecimiento y el funcionamiento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF) arraigó los principios según los cuales se desplegaron las siguientes OMP: consentimiento, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza.²

Durante la Guerra Fría, las NU intervinieron ocasionalmente en guerras civiles, como en el Congo, el Líbano y Chipre. Desde 1989, comenzando con las OMP en Namibia (UNTAG), la sociedad internacional ha intentado mantener la paz en muchas más guerras civiles.

La autorización a las tropas bajo el mando de las NU que participan en el uso de la fuerza en una escala significativa se otorgó a las fuerzas de paz en Somalia (1993) y Bosnia y Herzegovina (ByH) (1994–1995), en las cuales las experiencias negativas “confirmaron la opinión emergente que las fuerzas bajo el mando de las NU no eran adecuados para la guerra”³ y que las NU y la comunidad internacional deberían evitar fracasos vergonzosos. Al mismo tiempo, las experiencias traumáticas para la Organización cuando la fuerza no se utilizó, permitiendo los genocidios en Ruanda y Srebrenica (ByH), dieron lugar a una discusión sobre: mandatos claros y alcanzables; la capacidad de las tropas para cumplir sus tareas, dada la credibilidad de la intervención de las NU; compromiso de la Organización para resolver conflictos; y la necesidad de cambiar sus estructuras para lidiar con las OMP, entre otras. Los casos de Somalia, la antigua Yugoslavia y Ruanda también resultaron en una mayor comprensión del impacto de la guerra en las poblaciones civiles, las limitaciones de las NU y la obligación moral de actuar para proteger a los civiles amenazados entre otros.

Hasta finales de la década de 1990, las OMP de las NU no especificaban la protección de los civiles dentro de los mandatos, mientras que los civiles eran cada vez más víctimas de conflictos armados. Por lo que las NU han ampliado el alcance del mantenimiento de la paz para incluir la protección de civiles, utilizando "una combinación de intervenciones persuasivas y coercitivas para alentar a las autoridades responsables a tomar o abstenerse de ciertas acciones para mantener a los civiles seguros en el conflicto".⁴ Ocurrió principalmente porque las atrocidades contra civiles en conflictos dentro del estado perpetrados por grupos armados y fuerzas de seguridad del gobierno por igual.

En 1998, el SGNU Kofi Annan emitió un informe sobre las causas del conflicto y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África, iniciando la agenda de las NU sobre los conflictos armados.⁵

El final de la Guerra Fría también provocó cambios en las motivaciones para las intervenciones internacionales. Los estados se mostraron más dispuestos a intervenir, no solo para defender sus intereses estratégicos o privados, sino también por las preocupaciones humanitarias para prevenir el sufrimiento humano en las guerras civiles graves. Además, el enfoque de seguridad humana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desarrollado en la década de 1990, y el 'Responsabilidad de Proteger' (conocido como R2P) presentado en 2001, extendieron el concepto de seguridad y contribuyeron a aumentar la voluntad de los estados. Intervenir por 'razones humanitarias'.

Por lo tanto, cuando la intervención se vinculó con cuestiones humanitarias o para abordar violaciones de derechos humanos en estados 'fallidos' o 'débiles', y/o en lugares bajo guerras civiles, la sociedad internacional se volvió más aceptable. Los mandatos robustos de mantenimiento de la paz diseñados para incluir un concepto más amplio de la protección de civiles fueron una respuesta a esta tendencia. Más de dos tercios del personal de mantenimiento de la paz de las NU en la actualidad trabajan en países que experimentan conflictos de alta intensidad.⁶

El establecimiento de las OMP y sus mandatos, que condicionan todas las acciones posteriores, así como todas las variaciones subsiguientes (por ejemplo, en los niveles de tropas) se decide de acuerdo con la motivación del CSNU (especialmente la de los 'cinco grandes'). Beardsley y Schmidt presentaron que aunque la superposición o el conflicto de los intereses nacionales de los cinco miembros permanentes del CSNU influyen y limitan la capacidad de las NU para actuar en las crisis internacionales, la gravedad de los conflictos,

medida en términos de causalidades, es un predictor importante de intervención de las NU.⁷ Gilligan y Stedman declararon que la gravedad del conflicto, es decir, las preocupaciones humanitarias y de seguridad son los motivos principales de las operaciones de las UN.⁸

Las prácticas de protección humana se desarrollaron gradualmente a partir de la década de 1990 y significativamente durante la década de 2000, cuando la protección de civiles se identificó como objetivo principal y las NU autorizaron acciones más ofensivas en varias OMP.

En 1999, el SGNU, respondiendo a una solicitud del CSNU, presentó un informe sobre la protección de civiles en conflictos armados con una serie de recomendaciones para prevenir y detener la violencia contra los civiles. El informe señala que la prevención, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz se refuerzan mutuamente y, a veces, deben llevarse a cabo al mismo tiempo y el CSNU debe adoptar un enfoque integral e integrado para proteger a los civiles. Presentó recomendaciones sobre las formas en que el CSNU podría mejorar la protección física y legal de los civiles en situaciones de conflicto armado y enfatizó que la seguridad física a menudo debe garantizarse antes de la protección legal.⁹

Un par de días más tarde, la Resolución 1265, expresó la disposición del CSNU "de responder a situaciones de conflicto armado en las que se está atacando a civiles o se está obstaculizando deliberadamente la asistencia humanitaria a civiles", incluidas las medidas apropiadas a su disposición.¹⁰

En septiembre de 1999, cuando se produjo la violencia en Timor Oriental después del anuncio del resultado del referéndum a favor de la independencia del territorio, y el personal de la misión de las NU tuvo que huir por razones de seguridad, el CSNU aprobó la intervención de una fuerza liderada por Australia (INTERFET) que operaba bajo un mandato de cumplimiento, que incluía "tomar todas las medidas necesarias" para "garantizar la protección de los civiles en riesgo, el regreso seguro de los refugiados y las personas desplazadas y la entrega efectiva de ayuda humanitaria".¹¹

En Sierra Leona, la guerra civil se caracterizó por hostilidades extremas. En 1999, cuando los rebeldes del Frente Revolucionario Unido (RUF, por sus siglas en inglés) comenzaron su avance en la capital, Freetown, su campaña militar se involucró en violencia sin sentido contra los civiles, incluidas mutilaciones, violaciones y niños soldados. En consecuencia, el 22 de octubre de 1999, el CSNU estableció la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) con 6 000 efectivos militares¹². Poco después, las NU aumentarían el efectivo unas cuantas veces, llegando a 17 500 militares y haciendo de la UNAMSIL la mayor

OMP en aquél momento.¹³ El CSNU identificó al RUF como la principal amenaza para la estabilidad y autorizó a las tropas de mantenimiento de la paz a usar la fuerza para proteger a los civiles bajo una amenaza inminente de violencia física.

El Informe Brahimi, de 2000, declaró que "el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (tropas o policía) que presencie la violencia contra civiles debe presumir que está autorizado para detenerlo, dentro de sus posibilidades". Sin embargo, destacó que "las operaciones a las que se debe dar un mandato amplio y explícito para la protección de los civiles deben contar con los recursos específicos necesarios para llevar a cabo ese mandato", y recomendó que las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos más enérgicos sean más grandes, estén mejor equipadas y sean capaces de disuadir de manera creíble.¹⁴

Posteriormente, la Resolución 1296 esbozó una serie de cuestiones relacionadas con la protección de civiles, como la necesidad de garantizar la seguridad de los civiles, el cumplimiento del derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados, el acceso sin trabas del personal humanitario, la proliferación de armas pequeñas y el uso de minas antipersonales.¹⁵

El 15 de marzo de 2002, el CSNU adoptó el *Aide Memoire* como una guía práctica para su consideración de los temas de la protección de civiles. Se ha actualizado e incluido como anexo a la Declaración de la Presidencia¹⁶ del CSNU. La Memoria enumera los principales objetivos y temas, agrupados bajo encabezados amplios para la contemplación del Consejo al diseñar los mandatos de la misión.¹⁷ Sin embargo, como su "amplio alcance y la gran cantidad de temas por considerar, este documento no ha sido tan efectivo e influyente como se esperaba". Los estados miembros y el personal de la sede de las NU (*UN Headquarter - UNHQ*) externos a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las NU (OCHA) "ven el documento como algo irrelevante al redactar resoluciones".¹⁸

En 2003, la Resolución 1502 surgió a raíz de la crisis que siguió al asesinato de 22 miembros de las NU en Bagdad, expresando la determinación del CSNU de tomar las medidas apropiadas para garantizar la seguridad y la seguridad de su personal, y personal asociado y humanitario.¹⁹

En 2006, la Resolución 1674 del CSNU exigió que las partes en conflictos armados concedieran acceso humanitario sin restricciones a los civiles, reafirmó la disposición del Consejo a tomar medidas en casos en que los civiles fueron atacados deliberadamente y reafirmó la R2P.²⁰ Se pusieron en práctica numerosos instrumentos destinados a mantener a

las NU en general y el CSNU en particular al tanto de las cuestiones de protección pertinentes. Estos incluyen una reunión informativa oral cada 6 meses, un informe de SGNU sobre protección de civiles emitido cada 18 meses y una sesión informativa bianual del Coordinador de Ayuda de Emergencia.

A partir de 2006, el UNHQ inició la preparación de las OMP a través del Proceso Integrado de Planificación de la Misión, que se actualizó en 2013 por la Evaluación y Planificación Integradas con el objetivo de maximizar y lograr la integración entre los representantes del sistema de las NU dentro de un sistema de operaciones de mantenimiento de la paz.²¹

De hecho, la brecha doctrinal se cumplió lentamente hasta que se publicó la Doctrina *Capstone* en 2008, que consideraba la protección de civiles como ‘central’ en el mantenimiento de la paz. La Doctrina afirmó que “el objetivo final del uso de la fuerza es influir y disuadir a los *spoilers* que trabajan en contra del proceso de paz o buscan dañar a los civiles y no buscar su derrota militar”.²²

El documento no oficial *New Horizon* de 2009 publicado extraoficialmente por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Apoyo de Campo (DFS, por sus siglas en inglés), reiteró la importancia de un mantenimiento de la paz robusto y la inclusión de la protección de civiles en las tareas de las operaciones, aunque enfatiza la necesidad de más claridad en las directrices operativas y para una mayor voluntad política para implementar con éxito la protección de civiles.²³ La Resolución 1894 del CSNU afirmó la necesidad de reforzar e incrementar la protección de civiles y solicitó al SGNU la producción de capacitación sobre eso en todos los niveles.²⁴

En 2010, respondiendo a las solicitudes del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C34), se ha producido el Concepto Operacional de la protección de civiles, un enfoque integral que enumeró los tipos de actividades que se espera que manejen los componentes militares.²⁵

El crecimiento de los mandatos de protección impulsó la necesidad de mejorar la capacidad de las OMP para proteger a los civiles. Las NU establecieron estructuras institucionales para el aprendizaje sobre las experiencias en el terreno. El DPKO construyó gradualmente, a través de la Unidad de Mejores Prácticas, un conjunto colectivo de lecciones aprendidas que es esencial para llevar a cabo las OMP.²⁶ De acuerdo con la recomendación hecha por el C34, el DPKO y el DFS produjeron una serie de documentos, como la Nota de

Lecciones Aprendidas sobre Protección de Civiles (2009), el Marco para la Elaboración de Estrategias de Protección Integral de Civiles (2010), el Estudio Comparativo de los Mecanismos de Coordinación para la Protección de Civiles (2012), materiales de capacitación a nivel operacional (2011) y en el nivel táctico (2013).

En 2015, el Informe del Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz presentó la protección de civiles como una obligación fundamental de las NU y afirmó que si las OMP "se implementan con un mandato de protección de civiles, deben hacer todo lo posible para proteger a los civiles bajo amenaza". Además, el espectro de las malas experiencias pasadas debe continuar impulsando a las NU a "no escatimar esfuerzos para proteger a quienes están obligados a proteger".²⁷

El Concepto Operacional fue reemplazado por la Política de Protección de Civiles, en 2015, a cual se organizó en torno a tres niveles: protección a través del proceso político, protección contra la violencia física y establecimiento de un entorno de protección. La protección física se entiende como una condición previa para la implementación de los otros dos niveles. El primer nivel abarca actividades como el diálogo con el agresor o el potencial agresor, la mediación y la resolución del conflicto, la información pública y los informes sobre protección, entre otras iniciativas que buscan proteger a los civiles. El segundo nivel se enfoca en "actividades de la policía y los componentes militares que involucran la demostración o el uso de la fuerza para prevenir, disuadir, anticipar y responder a situaciones en las cuales los civiles están bajo amenaza de violencia física". El tercer nivel aborda actividades de mediano a largo plazo para los objetivos de construcción de la paz.²⁸

La Política prescribe cuatro fases operativas: la 'prevención' para asegurar a los civiles la intención de la misión de protegerlos y disuadir a posibles agresores; la 'anticipación' en los casos en que la garantía y la prevención son insuficientes, lo que podría incluir una mayor presión política y un despliegue militar y policial más proactivo y visible; 'respuesta' a amenazas de violencia física inminente a civiles, como tropas que toman posiciones entre la población y elementos hostiles; y la "consolidación" en las situaciones posteriores a la crisis que tienen como objetivo ayudar a la población y al gobierno anfitrión a regresar a la normalidad a través del diálogo político y las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos.²⁹

En cada fase, se presentaron consideraciones sobre los niveles operacionales y tácticos y los roles de la fuerza por parte de las unidades militares: actividades para desalentar posibles actos hostiles, donde la amenaza de actividad hostil está presente pero es baja (seguridad y

prevención); medidas para disuadir o contener una amenaza identificada e inmediata contra civiles (anticipación); el uso necesario y proporcionado de la fuerza para neutralizar o hacer ineficaz un intento hostil o acto hostil (respuesta); y las acciones que niegan a los grupos de amenaza la capacidad de restaurar su capacidad, y ayudan a la población local y a las autoridades del país anfitrión a normalizar la situación (consolidación).³⁰

Dentro de sus anexos, la Política proporciona orientación para la redacción de estrategias integrales de protección y ejemplos de mecanismos para implementar estrategias como el análisis de amenazas y perpetradores, las tendencias de protección, las matrices de amenazas y protección, el plan de acción, los términos de referencia, mecanismos de coordinación y padrones de procedimientos operativos.

Por lo tanto, "el CSNU ha hecho de la protección de los civiles en los conflictos armados una responsabilidad explícita y una tarea operativa principal para las operaciones de mantenimiento de la paz."³¹ Entonces, la protección de civiles fue "gradualmente institucionalizado como un marco y principio guía para las operaciones de paz de las NU".³² Por lo tanto, la protección de civiles se convirtió en el centro de los mandatos de mantenimiento de la paz, se considera un requisito previo para establecer un acuerdo de paz duradero, y la capacidad de garantizar la seguridad de los civiles se convirtió en un indicador fundamental de la credibilidad de las misiones de mantenimiento de la paz.

La evolución de la agenda de protección en las OMP se puede describir en tres fases diferentes. La primera puede denominarse 'fase de aprendizaje' cuando la falta de claridad en las resoluciones y directrices del CSNU, al presentar cómo actuar sobre el terreno, llevó a las operaciones a traducir las decisiones políticas en acciones operativas y tácticas de manera *ad hoc*, creando mecanismos y modificando constantemente los comportamientos para adaptarse a las situaciones y mucho más reaccionar que prevenir las victimizaciones de los civiles. La segunda se puede denominar 'producción normativa' cuando los departamentos y oficinas de las NU incorporaron las mejores prácticas de las misiones, los conocimientos proporcionados por la autoevaluación y el análisis externo que dieron como resultado un '*corpus*' de documentos para guiar las acciones de protección en el terreno. Esa fase comenzó en 2010 con el concepto operacional de protección de civiles. La tercera fase está en curso con la implementación de las políticas, directrices y módulos de capacitación de las misiones de campo, evaluaciones y retroalimentación, que están impulsando el proceso.

Prácticas en el terreno

En 2009, un estudio independiente comisionado conjuntamente por el DPKO y la OCHA concluyó que las incapacidades para cumplir el mandato a menudo se debían a una mala interpretación del lenguaje del mandato (es decir, cómo traducirlo en el campo).³³ Normalmente, las resoluciones del CSNU utilizan términos amplios, a veces imprecisos, vagos o ambiguos, como ‘autorizado para tomar las medidas necesarias’, ‘dentro de sus capacidades’, ‘bajo amenaza inminente de violencia física’, ‘dentro de sus áreas de despliegue’, etc., que deben ser traducidos por las misiones de campo, cuya responsabilidad recae sobre el jefe de la misión. En 2011, Carvalho y Lie argumentaron que el lenguaje ambiguo carecía claramente de umbrales y criterios para lo que constituye una situación de protección.³⁴

Con la protección de civiles más actual en los mandatos, había una necesidad de construir conceptos, políticas, doctrinas y mecanismos operativos en el terreno.³⁵ En la actualidad, los problemas de protección de civiles se integran sistemáticamente en el proceso de planificación de la misión y las OMP trabajan con una matriz de tareas de protección. Además, el Representante Especial del SGNU (RESG) goza de cierto grado de autonomía para interpretar el mandato y desplegar los componentes para cumplir las misiones.

Cuando se establecieron la UNMISS y la MINUSCA, en 2011 y 2014, respectivamente, ya se había emitido el concepto operacional de protección de civiles, así como otros documentos. Por lo tanto, estas operaciones, al principio, no deberían haber sentido los problemas presentados anteriormente con respecto a la traducción de las demandas del CSNU al terreno, dificultad de entender el significado de protección de civiles y, por consiguiente, la necesidad de actuar de manera ad hoc para cumplir con los mandatos.

Protección de civiles en el Sudán del Sur

Poco después de la independencia de Sudán en 1956, el choque entre las élites del norte y del sur llevó a una guerra civil que duró hasta 1972, cuando se formó la Región Autónoma del Sudán Meridional. La segunda guerra civil sudanesa comenzó en 1983 y finalizó con el Acuerdo Integral de Paz de enero de 2005.³⁶ El proceso de paz iniciado con el Acuerdo dio lugar a un referéndum celebrado en enero de 2011 y la posterior independencia de la República de Sudán del Sur.

Sin embargo, numerosos problemas en el nuevo país llevaron a las NU a declarar que la situación representaba una amenaza para la paz y la seguridad en la región.³⁷ El CSNU aprobó la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) para consolidar la paz y la seguridad y para ayudar a establecer las condiciones para el desarrollo en el país, con miras a fortalecer la capacidad del Gobierno para gobernar de manera efectiva y democrática.³⁸

El CSNU autorizó a “UNMISS a utilizar todos los medios necesarios, dentro de los límites de su capacidad y en las áreas donde se despliegan sus unidades, para cumplir su mandato de protección”, incluida la protección de civiles bajo una amenaza inminente de violencia física y el personal humanitario y de las NU.³⁹

A mediados de diciembre de 2013, una lucha por el poder en el gobierno como resultado de profundos problemas, que mezclan grupos étnicos y subgrupos, tribus, política y economía, entre otros, dio lugar a guerra civil. El Ejército de Liberación Popular del Sur (SPLA) se disolvió y hubo fuertes enfrentamientos entre el SPLA y el Ejército Popular de Liberación del Sur en Oposición (SPLA-iO), y otros grupos armados afiliados a ambos bandos, diseminados por todo el país, principalmente en las provincias de Alto Nilo, Jonglei y Unidad.⁴⁰

Los combates provocaron grandes pérdidas de vidas y daños a la población civil, así como graves violaciones de los derechos humanos cometidas por ambas facciones. En enero de 2014, casi 500 000 personas fueron desplazadas y alrededor de 74 300 personas habían cruzado a los países vecinos. A fines de febrero, había 900.000 desplazados internos y unos 167.000 refugiados. El número de civiles en necesidad de asistencia llegó a 3,2 millones.⁴¹ Las personas buscaron refugio en las bases de las NU y los sitios de protección de civiles se crearon junto a esas bases.

En el inicio, el CSNU determinó a UNMISS que apoyara al gobierno en el ejercicio de sus responsabilidades de prevención, mitigación y resolución de conflictos, y que protegiera a los civiles.⁴² En la resolución subsiguiente, el CSNU tomó nota de la prioridad de la tarea de la UNMISS para la protección de los civiles, y acogió con satisfacción el desarrollo de las estrategias de alerta temprana y respuesta temprana de la protección de civiles.⁴³ A mediados de 2013, el CSNU subrayó que el mandato de protección de civiles incluye tomar las medidas necesarias para proteger a los civiles bajo la amenaza inminente de violencia física, independientemente de la fuente de dicha violencia. La misma resolución subrayó

“La necesidad de que la misión tenga todas las capacidades y recursos adecuados para cumplir su mandato, la importancia fundamental de la movilidad, el reconocimiento, la vigilancia, la alerta temprana y las capacidades de reacción rápida, así como el acceso

sin obstáculos a todas las áreas afectadas por el conflicto, a las tareas de la misión de protección de civiles".⁴⁴

Tras el estallido de violencia en el país, a fines de 2013, el CSNU cambió el mandato y autorizó a la UNMISS a utilizar todos los medios necesarios para llevar a cabo numerosas tareas, entre ellas:

"para proteger a los civiles bajo amenaza de violencia física, independientemente de la fuente de tal violencia, dentro de su capacidad y áreas de despliegue [...] para disuadir la violencia contra civiles [...], especialmente a través del despliegue proactivo y el patrullaje activo [...] con especial atención a civiles desplazados, incluidos los que se encuentran en sitios de protección y campamentos de refugiados [...] para implementar una estrategia de alerta temprana en toda la misión, incluido un enfoque coordinado para la recopilación de información, monitoreo, verificación, alerta temprana y difusión, y mecanismos de respuesta [...] para mantener el público seguridad y protección dentro de los sitios de protección de civiles de la UNMISS".⁴⁵

El CSNU hizo hincapié en que se debería dar prioridad a las decisiones sobre el uso de la capacidad y los recursos disponibles dentro de la Misión, y solicitó que se centre en el fortalecimiento de la protección de civiles, la identificación de amenazas y ataques contra la población civil, así como una estrecha interacción con la población y organizaciones humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo. El Consejo destacó que la protección de civiles debería hacerse mediante la presencia y el patrullaje activo en áreas de alto riesgo de conflicto, altas concentraciones de desplazados internos y rutas clave para el movimiento de población, siempre guiado por una estrategia de alerta temprana.⁴⁶

Durante los años siguientes, la situación gravitó en torno a la lucha entre el SPLA y el SPLA-iO y sus partidarios, principalmente en las áreas estratégicas. En febrero de 2016, la violencia étnica estalló en el sitio de protección de Malakal. El sitio albergaba a más de 40 000 personas cuando "docenas de hombres armados de la tribu Dinka con uniformes del SPLA entraron al campamento a través de una cerca perimetral".⁴⁷ Durante el ataque, miles de refugios fueron quemados y al menos 25 personas murieron.⁴⁸ En julio de 2016, "alrededor de 100 soldados uniformados invadieron el complejo del Hotel Terreno, que albergaba al personal internacional de las NU. En el espacio de 4 horas, un periodista étnico Nuer fue asesinado y al menos cinco trabajadores de asistencia humanitaria extranjeros y otro personal fueron violados y sometidos a violencia sexual en el recinto", se infligieron daños sistemáticos y se denunciaron violaciones de mujeres fuera de los campamentos de las NU.⁴⁹

El estallido de violencia llevó al CSNU a enfatizar la protección de civiles como prioridad⁵⁰, así como al uso de todos los medios necesarios para disuadir a la violencia "especialmente a través del despliegue proactivo y el patrullaje activo, para proteger a los

civiles de las amenazas". El CSNU exigió que la UNMISS estableciera áreas alrededor de los sitios de protección, hiciera frente a las amenazas a los sitios, nieguen la entrada de actores armados a los sitios y tomara las armas de los que estuvieran dentro o intentaren ingresar a esos sitios.⁵¹

En 2011, la estrategia de UNMISS se basó en la presencia sobre el terreno en cada uno de los diez estados (Bahr del Norte Ghazal, Bahr el Ghazal Occidental, Lagos, Warrap, Jonglei, Unidad, Alto Nilo, Ecuatorial Occidental, Equatoria Central y Equatoria Oriental) a través de las Bases de Apoyo del Estado (*State Support Bases- SSB*), dirigidas por un Coordinador del Estado (CE), y Bases de Apoyo del Condado (*County Support Bases - CSB*), dirigidas por los Coordinadores del Condado (CC)⁵². El CE tenía "un alto grado de autoridad para gestionar las operaciones diarias y coordinar las diferentes funciones de la Misión sobre la base de planes de trabajo conjuntos. Así, los activos militares, policiales y logísticos eran controlados a nivel estatal y, cuando posible, con mecanismos claros para asignar activos y solicitarlos a niveles más altos, dentro del marco de la política organizacional.⁵³

Por lo tanto, se estableció una red de CSB que formaran "una plataforma para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y un portal para las Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas para apoyar al gobierno en la ampliación de la entrega de las funciones de gobernanza básicas y los dividendos del desarrollo".⁵⁴ El plan era que la UNMISS hubiera brindado servicios completos y oficinas de personal en los 10 estados y en los 35 condados, lo que significaba estar presente en 45 ubicaciones para apoyar la consolidación de la paz y la extensión de la autoridad estatal.⁵⁵ El número y la elección de las ubicaciones de CBS se acordaron con los Gobernadores y los Comisionados individuales del Condado.⁵⁶ De acuerdo con este diseño, la mayoría de las funciones sustantivas se ubicarán junto con las autoridades del condado.⁵⁷ Cuando fuera necesario, de acuerdo con la situación de seguridad, el componente militar debería establecer una base de operación en nivel de compañía cercana al CSB.

Se requirió que cada oficina estatal desarrollara su propio plan de acción durante el segundo semestre de 2012 con orientación específica y directivas sobre protección de civiles relevantes para sus acciones.⁵⁸ A cada CSB también se le asignó la tarea de desarrollar un plan de trabajo común que definiera los objetivos compartidos y los resultados esperados, en base a las discusiones con las autoridades del condado y bajo la guía del SC para garantizar el cumplimiento del plan de trabajo general del estado.⁵⁹

El Coordinador del Condado trabajó con el Comisionado del Condado. El personal de asuntos civiles, reintegración y protección, derechos humanos, entre otras, trabajó con sus homólogos en la administración del Condado. El equipo de la policía de las NU se ubicó junto con la Policía Nacional de Sudán del Sur en diferentes estaciones de policía en los condados. Los oficiales de enlace militar trabajaron con representantes del SPLA.⁶⁰

Las CSB establecieron equipos de protección de civiles y se prepararon para los riesgos o amenazas en alineación con los planes de acción estatales de protección de civiles. Los equipos integrados a nivel estatal y nacional abarcaran militares, policías, oficiales de asuntos civiles, asuntos políticos, y representantes de agencias y programas de las UN que llevaron a cabo misiones de campo que incluyeron patrullas integradas.⁶¹ El componente militar de la UNMISS tenía la tarea de colaborar estrechamente con la policía, otros componentes de la Misión y los organismos de seguridad nacional de Sudán del Sur, principalmente el SPLA. La intención principal era evitar el regreso a la guerra civil, limitar y prevenir el impacto de los ataques directos contra civiles y apoyar el desarrollo de capacidades en el país.⁶²

Las fuerzas militares deben realizar operaciones móviles y flexibles, para expandir la presencia de seguridad más allá de las posiciones de la UNMISS para disuadir las amenazas, mantener la conciencia de la situación, fomentar la confianza, facilitar la libertad de movimiento y asegurar el acceso a las áreas, creando un entorno seguro para expandir sus operaciones.

La Misión sabía que llevaría años construirse hasta atingir el nivel deseado de presencia en los condados y que los militares no eran lo suficientemente numerosos ni estaban estructurados para lograr una amplia cobertura geográfica.⁶³ Por lo tanto, el enlace efectivo con el SPLA se consideró crucial para el éxito de la Misión. El nuevo enfoque basado en las bases y equipos integrados fue positivo y presentaba buenos resultados, sin embargo, se detuvo cuando comenzó la guerra civil en 2013. Algunos funcionarios civiles huyeron de los puntos calientes. La situación se volvió peligrosa, principalmente en las regiones de lucha entre el SPLA y el SPLA-iO para tomar/retomar áreas cercanas a las bases de las NU (como en Bor, Bentiu y Malakal).⁶⁴

En consecuencia, más de 240 000 civiles buscaron protección y refugio en las bases de la UNMISS, lo cual no tiene precedentes en la historia de las NU. Desde el inicio del mandato de la UNMISS a mediados de 2011, la misión había brindado refugio con frecuencia a los civiles que buscaban protección temporal, lo que resultó en el desarrollo de una guía para el manejo de tales situaciones. Las pautas indicaron que brindar protección a los civiles en las

bases de la UNMISS debería ser un último recurso y una solución temporal. Los planes de contingencia funcionaron con un número manejable de civiles que podrían estar protegidos dentro de las bases hasta por 72 horas. La misión no preveía la escala a la que los civiles podrían buscar refugio en las bases cuando los combates estallaron en la capital y se extendieron por todo el país.⁶⁵ Como resultado del conflicto, los civiles requirieron protección y asistencia por años. En febrero de 2018, un total de 204 501 civiles buscaban seguridad en seis sitios de protección ubicados en las bases de la UNMISS.⁶⁶ La violencia contra civiles y las violaciones de derechos humanos también aumentaron en Sudán del Sur.

Por lo tanto, el enfoque de la UNMISS cambió para buscar una solución al conflicto y para reducirlo, así como la violencia contra los civiles a niveles que pudieran manejarse por las instituciones de seguridad nacional y justicia. La estrategia del RESG se ejecutó en cuatro prioridades: protección de civiles; monitoreo e investigación de derechos humanos; creación de condiciones para la entrega de asistencia humanitaria; y apoyo a implementación del acuerdo de paz. El principal esfuerzo fue en la protección de los civiles, cubriendo a aquellos que se refugiaron en los sitios de protección y se extendiendo a cualquier civil en peligro de violencia y abuso.⁶⁷

Protección de civiles en la República Centroafricana

Numerosas crisis internas llevaron a la comunidad internacional a involucrarse en varias OMP y misiones políticas en la República Centroafricana desde la década de 1990.⁶⁸ En diciembre de 2012, el grupo rebelde Séléka surgió como una coalición de milicias antigubernamentales, predominantemente musulmanas, y lanzó una ofensiva contra la población cristiana y los partidarios del Presidente Bozizé. Ganó territorio y avanzó alrededor de la capital, Bangui⁶⁹, y el país enfrentó una violencia generalizada y abusos contra los derechos humanos, incluidas violaciones de mujeres y niñas, saqueos y muertes de comunidades.⁷⁰

En consecuencia, el anti-Balaka (anti-machete, en lenguaje Sango), un grupo de autodefensa que existe desde 2009, resurgió en septiembre de 2013 para defender a la comunidad cristiana.⁷¹ El grupo estaba formado principalmente por hombres jóvenes que perdieron a sus familias en la brutal campaña de Séléka y ex soldados que habían desertado de las fuerzas armadas (FACA) bajo el mando de Bozizé, incluidos elementos de la guardia presidencial, conocidos como Boinas Rojas.⁷² El grupo lanzó ataques coordinados contra ex-

Sélékas⁷³ a principios de diciembre de 2013, en respuesta a las atrocidades cometidas. Los enfrentamientos entre los dos grupos rápidamente se convirtieron en violencia dirigida contra civiles, seguida de violencia sectaria entre comunidades.⁷⁴

La lucha llevó a asesinatos por venganza, desplazamiento forzado y la creación de enclaves de comunidades minoritarias. Más tarde, el anti-Balaka operó para repeler al ex-Séléka de las áreas occidental y central del país.⁷⁵

El 5 de diciembre de 2013, se estableció la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana (MISCA), con 6 000 militares y la operación francesa Sangaris con 2 000 militares. Inicialmente presentes en Bangui, las tropas de Sangaris se expandieron a otros lugares fuera de la capital cuando se extendió su mandato. Las tropas de MISCA estaban activas en numerosas partes del país para restablecer la seguridad y proteger a los civiles, a pesar de la percepción internacional de su incapacidad (mala conducta, incapacidad, etc.) para operar.

En abril de 2014, por una solicitud del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Centroafricana, el CSNU estableció la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) para estabilizar el país y abordar los aspectos civiles de la crisis.⁷⁶

La MINUSCA se encargó de "proteger, sin perjuicio de la responsabilidad principal de las autoridades de la República Centroafricana, la población civil de amenazas de violencia física, dentro de sus capacidades y áreas de despliegue". El CSNU también exigió actividades de protección específicas para mujeres y niños afectados por conflictos armados, identificación y registro de "amenazas y ataques contra la población civil [...] para diseñar, implementar y entregar [...] una estrategia de protección de toda la misión". La Misión también debía apoyar el estado de derecho, incluso la asistencia en la restauración y el mantenimiento de la seguridad pública y la ley y el orden; contribuir a los esfuerzos para identificar y enjuiciar a los autores de abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario; y apoyar a las Autoridades de Transición para detener y llevar ante la justicia a los responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en el país.⁷⁷ El CSNU también exigió a la MINUSCA que se ocupara de la explotación de los recursos minerales, ya que era una de las fuentes de financiamiento de los grupos armados.⁷⁸

En 2016, el CSNU destacó que la protección de civiles se haría especialmente "mediante el mantenimiento de un despliegue proactivo, una postura móvil y flexible, y un

patrullaje activo, incluso en áreas de desplazamiento y eventual retorno, así como en comunidades en riesgo". El CSNU también exigió la identificación y el informe de amenazas y ataques contra civiles, la implementación de planes de prevención y respuesta y el fortalecimiento de la cooperación civil-militar.⁷⁹

En 2017, el CSNU incrementó el personal militar con el fin de dar más flexibilidad y movilidad para mejorar la ejecución eficiente del mandato y, en particular, la protección de los civiles. El CSNU también exigió a la MINUSCA "que tome medidas activas para anticipar, disuadir y responder eficazmente a amenazas serias y creíbles para la población civil", así como "para mejorar el alerta temprano".⁸⁰

El uso de la fuerza fue autorizado para tomar todos los medios necesarios para llevar a cabo el mandato, dentro de sus capacidades y sus áreas de despliegue.⁸¹ Las fuerzas francesas también estaban autorizadas a utilizar todos los medios necesarios para proporcionar apoyo operacional a los elementos de la MINUSCA.⁸²

Las resoluciones y declaraciones presidenciales del CSNU utilizaron constantemente la redacción reiterando y/o renovando su apoyo a la MINUSCA para ayudar al gobierno de la República Centroafricana, a proteger a los civiles, incluidos los atacados por motivos étnicos o religiosos, y restaurar la autoridad del Estado en todo el territorio.⁸³

El CSNU consideró que el objetivo estratégico de MINUSCA era "apoyar la creación de condiciones propicias para la reducción sostenible de la presencia y la amenaza de los grupos armados a través de un enfoque integral y una postura proactiva y sólida sin perjuicio de los principios básicos del mantenimiento de la paz", y presentó una lista con las tareas prioritarias básicas.⁸⁴

Los objetivos de MINUSCA fueron restaurar la seguridad básica y el orden público en Bangui y progresivamente en áreas prioritarias en todo el país mediante la prevención, la anticipación y la respuesta a las amenazas de violencia física contra civiles que abarcaban todas las actividades bajo los tres niveles de protección de civiles: compromiso político; protección física y construcción del entorno de protección.⁸⁵ Las amenazas de violencia contra civiles incluyen todas las perpetradas por grupos armados estatales y no estatales, la violencia entre comunidades y otros delitos graves.

La MINUSCA emitió una estrategia de protección de civiles para cumplir con las tareas de protección y de acuerdo con el Concepto de Misión. De acuerdo con el documento, todas las capacidades y recursos disponibles debían priorizarse a favor de las acciones de protección

de civiles. El grupo de protección produjo los análisis y las estrategias, incluida la estrategia de protección y el plan humanitario de respuesta a la crisis.⁸⁶

La estrategia previa que cuando las autoridades de la República Centroafricana no podían o no querían proteger a los civiles, o cuando las propias fuerzas del gobierno representaban una amenaza para los civiles, el personal de la MINUSCA tenía la responsabilidad y la obligación de proporcionar dicha protección dentro de las capacidades y áreas de despliegue, incluso mediante la disuasión o el uso de la fuerza. Además, las acciones de protección de civiles debían tomarse en la línea de las prioridades identificadas por el gobierno anfitrión. Las acciones de protección deberían ir más allá de la reacción ante un ataque, pero prevenir, anticiparse o poner fin a la violencia contra civiles.⁸⁷

La protección de civiles incluía seguridad física directa para los civiles en riesgo en las comunidades o ubicaciones de desplazamiento. El análisis del nivel de riesgo de violencia contra civiles tuvo en cuenta la evolución de las amenazas, las vulnerabilidades que afectaban a los civiles y la capacidad y la intención de los agentes de protección estatales. La Misión se centró en la planificación civil-militar conjunta para todas las acciones de protección de civiles con enfoque basado en las comunidades. Además, la MINUSCA también debía coordinar sus actividades estrechamente con las entidades nacionales e internacionales humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo que operaban en el país.⁸⁸

La respuesta de protección de MINUSCA fue diseñada para enfrentar amenazas o ataques continuos contra civiles por parte de grupos armados no estatales, las amenazas localizadas de violencia intercomunitaria y las amenazas o la violencia física por las fuerzas de seguridad del Estado. En la primera situación, la MINUSCA ha centrado en afectar la intención, la presencia y la capacidad del grupo armado. En la segunda situación, la MINUSCA actuó para promover el diálogo comunitario y la reconciliación a nivel local. En la tercera situación, la MINUSCA tomó las medidas de mitigación conjuntas necesarias para detener la violencia.⁸⁹

Cómo se llevó a cabo la protección de civiles en el terreno

El componente militar de UNMISS se encargó de crear un entorno seguro, con el esfuerzo principal en la protección de civiles, especialmente aquellos en peligro inminente, dentro de su capacidad y áreas de despliegue, donde el gobierno no pudo hacerlo. La Misión tuvo como objetivo ampliar la influencia de la seguridad con presencia más allá de las bases y priorizar las operaciones móviles y flexibles. Para mejorar la movilidad de la Misión, intentó

establecer corredores de seguridad para convoyes logísticos, donde el gobierno no pudo brindar seguridad.⁹⁰

La idea era contrarrestar la violencia mediante el despliegue preventivo en áreas de alto riesgo, el enlace con las fuerzas de SPLA y SPLA-iO, y la participación y el apoyo para la implementación de un enfoque integrado de la Misión y una amplia capacidad del sistema de alerta temprano.⁹¹

De hecho, durante la fase más aguda del conflicto la Fuerza intentó disuadir posibles amenazas contra civiles y proteger a los desplazados internos dentro de los sitios de protección. Cuando la Resolución 2155 (2014) del CSNU amplió la Fuerza a 12 500 militares, la UNMISS intentó aumentar su presencia en el país y, en consecuencia, permitir la prestación de asistencia humanitaria, ayudando al retorno a un estado de normalidad.⁹²

El concepto de MINUSCA para brindar protección incluyó el compromiso con la población, el uso proactivo de patrullas, los puestos de control y los despliegues y operaciones militares o policiales rápidas y temporales, entre otros. Debido a la escasez de medios, se priorizó la prevención y la respuesta se centró en las situaciones identificadas a través de la '*Flashpoint Matrix*'. Para cada riesgo identificado en la Matriz, el Grupo de trabajo de protección desarrolló un análisis detallado. Así, se identificaron algunas áreas prioritarias. En primer lugar, la línea entre el anti-Balaka y el ex-Séléka, donde el riesgo de violencia contra los civiles fue planteado por los enfrentamientos entre estos grupos. En segundo lugar, Bangui y otras ciudades del oeste y norte de la República Centroafricana, incluso con poblaciones mixtas. La capital, Bangui, siempre se consideró una ubicación estratégica, pero se prestó especial atención a algunos distritos donde la situación era tensa (3^o y 5^o *arrondissements* y PK5). En tercer lugar, el noreste, donde presuntas violaciones de grupos intercomunales y grupos armados impactaron a las poblaciones y la presencia de un gran número de desplazados internos que eran vulnerables a las amenazas. En cuarto lugar, el sureste, donde estaba activo el grupo Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés). Finalmente, la ruta estratégica de Camerún a Bangui que los grupos armados intentaron controlar.⁹³

De acuerdo con la estrategia de protección de civiles, todas las secciones y componentes debían apoyar la construcción de la capacidad de las autoridades nacionales y locales para cumplir con sus responsabilidades de protección. La sección de asuntos civiles de la MINUSCA desplegó asistentes de enlace comunitario y un mecanismo de alerta temprano, como parte de una red que comprendía actores locales institucionales y no

institucionales, para recopilar y analizar información sobre las percepciones de la comunidad. Los componentes militares y policiales, de acuerdo con sus recursos y capacidades, desarrollaron un plan de disuasión para cada grupo armado, aseguraron el patrullaje y la presencia en áreas prioritarias y tomaron medidas para prevenir, anticipar o poner fin a la violencia contra civiles. Los pasos incluían operaciones militares y policiales conjuntas y unilaterales, el desarme, la desmovilización, la reintegración y la repatriación de ex combatientes y elementos armados, así como programas de reducción de la violencia comunitaria.⁹⁴

El Plan de acción de protección de civiles ha resultado en el despliegue de componentes militares y policiales, el desarrollo de la orientación operativa y táctica de protección, una actualización del estándares para tratar de grupos o individuos que buscaban protección en las bases de MINUSCA y para niños asociados con los grupos armados.⁹⁵

La solidez de los mandatos de la misión es fundamental para comprender la capacidad de las OMP para gestionar conflictos.⁹⁶ Un mandato sólido permite el uso de "todos los medios necesarios" para cumplir el mandato, o partes de él, y se caracteriza por niveles más altos de tropas y fuerzas policiales.⁹⁷

Las OMP MINUSCA y UNMISS operan bajo mandatos robustos. La UNMISS se estableció el 9 de julio de 2011 con hasta 7 000 militares y 900 policiales.⁹⁸ En diciembre de 2013, dadas las circunstancias urgentes, el CSNU aumentó el componente militar de la UNMISS a 12 500 soldados y el componente de policía a 1 323.⁹⁹ Esta disposición se mantuvo vigente hasta noviembre de 2015, cuando se incrementaron los números a 13 000 militares y 2 000 policiales. Los niveles de fuerza de la UNMISS se incrementaron nuevamente en agosto¹⁰⁰ y diciembre de 2016.¹⁰¹ En consecuencia, en diciembre de 2017, la Misión estaba operando con un total de 17 140 personas, entre ellas 12 409 militares, 172 expertos en misión, 1 559 policiales, 388 oficiales, 405 voluntarios de las NU y 2 207 civiles.¹⁰²

La fuerza militar de la UNMISS estaba compuesta por once batallones de infantería, un batallón de reserva, dos unidades de helicópteros militares, una unidad de helicópteros de ataque, cinco unidades de ingeniería, una unidad fluvial, una unidad de señales, una unidad de policía militar, una unidad de gasolina y cuatro hospitales de nivel II.¹⁰³

La MINUSCA inicialmente comprendía hasta 10 000 soldados y 1 800 policiales.¹⁰⁴ En el 26 de marzo de 2017, el CSNU autorizó un aumento de militares, personal de policía y oficiales de prisiones.¹⁰⁵ En el 15 de noviembre de 2017, el CSNU autorizó un aumento de

efectivos militares, lo que dio como resultado una tropa autorizada que totalizó 11 650 militares.¹⁰⁶ En consecuencia, en diciembre de 2017, la MINUSCA comprendía un total de 14 076 personas, incluidos 10 246 militares, 152 expertos en misión, 2 020 policiales, 285 funcionarios, 230 voluntarios de las NU y 1 143 civiles.¹⁰⁷

La fuerza militar de MINUSCA estaba compuesta por diez batallones de infantería, un batallón de reserva, una compañía de reacción rápida, una compañía de fuerzas especiales, cuatro compañías de ingeniería, dos unidades de helicópteros, una unidad de helicóptero de ataque, una unidad de transporte pesado, una unidad de señal, una compañía de policía militar, una unidad de vehículo aéreo no tripulado y tres hospitales de nivel II.¹⁰⁸

A pesar de estos efectivos, las operaciones, las OMP operaban con una escasez de personal y equipo civil y, en consecuencia, carecían de muchas de las capacidades necesarias para intervenir enérgicamente en los conflictos.

El despliegue de las OMP de las NU es un proceso de dos pasos: en primer lugar, el CSNU autoriza una operación y un proceso iniciase en el UNHQ en Nueva York. En segundo lugar, las decisiones de implementación son adoptadas por el RESG en función de las condiciones en el terreno y los factores locales.¹⁰⁹ Las decisiones de implementación tienen lugar cuando el RESG y el Comandante de la Fuerza, quienes gozan de cierto grado de autonomía, deciden dónde se desplegarán las tropas y policiales.¹¹⁰

La seguridad, entendida en el sentido tradicional, sigue siendo el alcance predominante de los actores militares, por lo que la noción de protección de los militares está relacionada con la idea de protección física.¹¹¹ La estrategia de despliegue y ubicación de las tropas parece ser un factor clave en la reducción de la violencia contra los civiles. Ruggeri, Dorussen y Gizelis argumentan que "si el personal de mantenimiento de la paz no está desplegado y físicamente presente en áreas que experimentan una guerra civil, entonces su capacidad para abordar los mandatos tiende a cambiar en el curso de una misión".¹¹² En algunos países, el conflicto se limita a ciertas áreas, normalmente en la periferia. Los despliegues de las fuerzas de las NU en todo el país ayudan a estabilizar la situación y reducir la violencia armada y, por consiguiente, tienen un impacto positivo en la reducción de los abusos de los derechos humanos contra civiles.¹¹³

En la MINUSCA, las unidades militares se desplegaron en Bangui y tres sectores, que incluyeron 14 prefecturas: Sector Este - Bouar (tres batallones de infantería); Sector Centro - Kaga Bandoro (tres batallones de infantería y una unidad de vehículo aéreo no tripulado); y

Sector Oeste - Bria (dos batallones). La Misión estableció 4 bases integradas, 14 bases operativas temporales y 23 bases operativas permanentes.¹¹⁴ Sin embargo, los números por sí solos no se reflejan en la situación real en el terreno. Cuando una base temporaria se estableció en la ciudad de Obo, compitió sólo 14 militares, sin ningún vehículo y otros equipos, y la base no se podía alcanzar por carretera durante la temporada de lluvias.¹¹⁵ Entonces, la cantidad de bases no demostraba que todas operaban en condiciones de cumplir el mandato.

En Sudán del Sur, cuando estalló la guerra civil en 2016, el objetivo principal era crear un entorno seguro, especialmente en lugares con una importante población de desplazados y permitir a las agencias humanitarias la libertad de movimiento dentro del país. Bajo el concepto de protección de los sitios de civiles, los campamentos de desplazados internos se ubican en (o cerca de) las bases de la UNMISS. Por lo tanto, las principales ubicaciones de las tropas coincidían con los sitios de protección de desplazados. Las ciudades de Juba, Bor, Wau y Malakal eran las oficinas centrales de los Sectores Juba y Sur, Este, Oeste y Norte, respectivamente. El sitio de protección de civiles más poblado era Bentiu lo cual coincidía con la cuartel adelantado de la UNMISS.¹¹⁶

Dificultades para que las misiones protejan a los civiles

Ambas operaciones son robustas y se establecieron bajo un enfoque multidimensional e integrado. La solidez puede contribuir a la implementación o al avance de marcos políticos pacíficos, pero no puede garantizar el éxito de un proceso de paz. Incluso si la operación está utilizando la fuerza para cumplir el mandato, se debe mantener abierto un espacio para el proceso político. Ambas operaciones están invirtiendo fuertemente en el proceso de paz/político y, de acuerdo con los mandatos, están trabajando en el fortalecimiento de la gobernanza estatal.

Sin embargo, incluso cuando la operación es sólida y se están llevando a cabo procesos políticos para lograr los objetivos establecidos por el CSNU, puede ser difícil cuando el gobierno receptor actúa como un obstáculo para ese proceso.

En Sudán del Sur, la UNMISS se estableció el 8 de julio de 2011 para consolidar la paz y la seguridad y para ayudar al gobierno de Sudán del Sur a lograr la capacidad de prestar servicios a su pueblo.¹¹⁷ Tras un brote de violencia en diciembre de 2013, la operación evolucionó y el foco principal se convirtió en la protección de los civiles. Sin embargo, las malas relaciones con el gobierno actual han llevado a una serie de restricciones, lo que dificulta el

proceso de paz. El gobierno y las fuerzas armadas nacionales siguen siendo los principales violadores de los derechos humanos. Además, el gobierno ha negado regularmente a ciertas partes de la población el acceso a la ayuda humanitaria, dejando a un millón de personas necesitadas. El mismo gobierno también es un obstáculo importante para las NU, que impone numerosas restricciones que van desde restricciones de movimiento, controlando qué países pueden o no pueden aportar tropas, utilizando las aduanas para retrasar la liberación de material y equipo, etc.¹¹⁸

En la República Centroafricana, una de las principales dificultades es la falta de capacidad estatal para estar presente en todo el país y cierta falta de voluntad para mejorar esta capacidad. El informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (*Office of Internal Oversight Services - OIOS*) narró la opinión de un oficial de MINUSCA que dice que tratar con un gobierno que no era profesional ni confiable y donde se producía un diálogo con personas, no instituciones, seguía siendo un desafío para la Misión.¹¹⁹

A pesar de su robustez, las operaciones en la República Centroafricana y Sudán del Sur indican que, si bien el personal de mantenimiento de la paz puede protegerse a sí mismo, no puede garantizar la protección de los civiles en toda la zona de la misión.¹²⁰ Esto se debe a que la misión opera con escasez de tropas y restricciones de apoyo que dejan dos opciones: el despliegue de todas las tropas disponibles en áreas prioritarias donde se las puede ayudar a resolver problemas más graves; o, el Comandante de la Fuerza mantiene una reserva lista para actuar cuando y donde sea necesario. Cómo combinar necesidades y medios siempre es un dilema y, a menudo, requiere que se le dé prioridad a uno sobre el otro.

En la República Centroafricana, la MINUSCA desplegó tropas en más de 50 bases tratando de estar presentes en todo el país, ampliando las posibilidades de protección. Sin embargo, este enfoque llevó a que las fuerzas se dispersaran en el área de responsabilidad y crearan un dilema. Cuando la ciudad de Bambari se convirtió en un punto crítico, se desplegaron la Fuerza de Reacción Rápida de Portugal (QRF) y la compañía de las Fuerzas Especiales de Bangladesh (reserva del FC). De manera similar, las fuerzas de la Reserva del Comandante de la Fuerza (batallón de Gabón) y la Fuerza de Tarea Conjunta Bangui (batallones de infantería de Egipto y Ruanda, y seis Unidades de Policía Formadas y dos Unidades de Apoyo de la Policía) se desplegaron en Bria y Bangassou para abordar la seguridad prevaleciente situación. Por lo tanto, la reserva del Comandante de la Fuerza se

comprometió en otros lugares, disminuyendo su capacidad de actuar cuando cambió la situación de seguridad y creando un vacío de seguridad en Bangui.¹²¹

Por otra parte, en septiembre de 2017, un gran número de tropas están comprometidas en la fuerza y en tareas de protección de bases. El diseño con las bases ha resultado en aproximadamente el 30% de la fuerza comprometida con protección de las bases más 31% de las tropas comprometidas con tareas distintas de protección de civiles. Por lo tanto, solo 39% de las tropas estaban disponibles para tareas relacionadas con protección que era la tarea principal de MINUSCA.¹²²

En la RCA, las evaluaciones técnicas de MINUSCA realizadas por la Oficina de Asuntos Militares (OMA) indicaron la necesidad de tropas adicionales para reforzar las unidades en áreas de preocupación. Entre las opciones propuestas estaba el despliegue de un batallón de despliegue rápido (RDB) capaz de desplegar sus unidades con poca antelación. El RDB podría desplegarse por carretera y transporte aéreo a cualquier lugar del país y ser auto sostenible durante 72 horas.¹²³

En Sudán del Sur, el diseño de los sitios de protección de civiles dentro o cerca de las bases con un alto número de desplazados internos resulta en un gran número de tropas que participan en las tareas de protección de las bases y esos sitios. En consecuencia, se comprometió la capacidad de las tropas para realizar otras actividades, como la protección de convoyes, garantizar la libertad de movimiento y realizar patrullas para prevenir ataques contra civiles en otros lugares, etc. La UNMISS operaba con un batallón de reserva ubicado en la capital, Juba. Cada uno de los sectores tenía su propia reserva. Debido a las condiciones climáticas y de infraestructura, la capacidad de responder a las cambiantes situaciones de seguridad en otros sectores se basa en el transporte aéreo/fluvial, lo que ha planteado un desafío.¹²⁴

Las tácticas y habilidades de protección necesitan adaptarse, o ser capaces de adaptarse a, la naturaleza de la violencia en cuestión, que podría ser violencia por motivos políticos, insurgencia, criminalidad, etc. Esto, a su vez, indica la importancia de la inteligencia. La protección también está relacionada con el uso de la fuerza preventiva y, por lo tanto, requiere recursos adecuados, apoyo, sistemas de alerta temprano establecidos en todo el país anfitrión. Para los mismos fines, los mecanismos de coordinación civil-militar también son muy importantes.

La UNMISS ha desarrollado algunas de las estructuras y procesos más completos para implementar sus estrategias, incluidos los sistemas de alerta temprano, redes de alerta comunitaria, acuerdos de enlace con la comunidad, información pública y sistemas de información.¹²⁵ En la República Centroafricana este problema se abordó a través del establecimiento del Clúster de Protección compuesto por 74 diferentes organizaciones y coordinado por el Alto Comisionado de las NU para los Refugiados (ACNUR).¹²⁶ La Misión estableció sus equipos de alerta temprano, coordinación civil-militar, equipos conjuntos de evaluaciones y de protección. Sin embargo, la capacidad de respuesta de MINUSCA siguió siendo débil, debido principalmente al efecto de la mala infraestructura que era vial para la movilidad.¹²⁷

En la MINUSCA, una investigación especial independiente nombrada por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, encontró que si bien la MINUSCA tenía una estrategia bien establecida de protección de civiles y mecanismos de alerta temprano en funcionamiento, estos no se traducían en acciones preventivas y había deficiencias en la planificación civil-militar-policial, y en las operaciones.¹²⁸

Como lo señaló Chesterman, "un hallazgo clave de las operaciones pasadas de la encuesta es que, muy a menudo, cuanto más dispuesta y capaz es una operación a usar la fuerza, menos probable es que tenga que hacerlo".¹²⁹ Su posición está estrechamente relacionada con los temas discutidos anteriormente, y se refiere a la importancia de estar dispuesto a implementar los mandatos y usar la fuerza cuando sea necesario.¹³⁰ También parece ser uno de los principales desafíos que enfrentan las OMP. Incluso si una misión tiene un mandato sólido, siempre hay contribuyentes de tropas que no están dispuestos a asumir los riesgos para cumplir sus mandatos de manera efectiva. Las tropas de diferentes países pueden tener diferentes reglas, enfoques o restricciones nacionales impuestas en sus unidades, y por lo tanto pueden no estar tan inclinadas a seguir un *modus operandi* común. Estas divergencias sobre los objetivos y el ROE "minan la capacidad de los pacificadores para comprometer a los beligerantes a actuar de acuerdo con los principios acordados, por ejemplo, facilitando la movilización de los grupos rebeldes y los *spoilers*".¹³¹

La evaluación producida por la OIOS en 2014 involucrando ocho misiones de paz con mandatos de protección de civiles, enfatizó el patrón de no intervención con fuerza cuando los civiles estaban bajo ataque.¹³² El informe afirmó que las se centraban en las actividades de prevención y mitigación y la fuerza casi nunca se utilizaba.¹³³ El personal raras veces usaban

demostración de fuerza para disuadir a los atacantes, y en los lugares donde la fuerza se usaba para proteger a los civiles, era más probable cuando los militares defendían también las propiedades y/o el personal de las NU. De lo contrario, la respuesta de las misiones era generalmente pasiva.¹³⁴

El informe enumeraba restricciones sobre el uso de la fuerza, entre las que destacaba una doble línea de mando de facto que regulaba el uso de la fuerza por las misiones.¹³⁵ A veces, las capitales nacionales dan a sus fuerzas militares instrucciones que son inconsistentes con la estrategia empleada en el terreno. Debido a la dificultad de organizar los diversos componentes de las OMP, las NU aceptan las restricciones impuestas por las países contribuyentes, que pueden dar lugar a problemas para la cadena de mando y, a menudo, pueden comprometer la capacidad de la OMP cumplir su mandato. Por ejemplo, entre junio y noviembre de 2015, se informó que un batallón en la RCA se negó a ejecutar órdenes en varias ocasiones la que ha resultado en la repatriación de un Batallón.¹³⁶

Según el informe de la OIOS de 2014, la UNMISS no fue efectiva durante la crisis de noviembre/diciembre de 2012 que causó más de 600 muertes de civiles.¹³⁷ En julio de 2013, la violencia entre las comunidades en varios lugares del condado de Pibor provocó 328 muertes de civiles. En febrero de 2013, un ataque a la comunidad en Wangar, estado de Jonglei por parte de elementos armados de la comunidad rival provocó 100 muertes de civiles.¹³⁸ Se consideró que la respuesta inmediata incluía la intervención durante el ataque mismo. De los incidentes que involucraron a civiles entre 2010 y 2013 reportados por el SGNU, solo el 10 por ciento tuvieron una respuesta inmediata. Un ejemplo positivo de demostración de fuerza para disuadir el progreso de los atacantes ocurrió en diciembre de 2011 cuando "aproximadamente 8 000 jóvenes Lou Nuer armados se acercaron a Pibor en Sudán del Sur, después de destruir la ciudad vecina de Likuangole. La UNMISS apoyó al ejército de Sudán del Sur moviendo personal en transportes blindados para disuadir al acercamiento y obligar a los rebeldes a retirarse".¹³⁹

Cuando estalló la violencia en el sitio de protección de Malakal, el personal de UNMISS tardó más de 12 horas en intervenir.¹⁴⁰ Además, una unidad se negó a participar y abandonó el puesto durante los ataques y otras dos unidades se negaron a ejecutar órdenes.¹⁴¹ En Juba, en julio de 2016, los batallones de la UNMISS rechazaron el pedido para formar una Fuerza de reacción rápida.¹⁴² Además, en agosto de aquel año algunos miembros de la operación habían abandonado sus puestos y la policía de las NU no solo no han defendido a miles de

personas desplazadas bajo su protección, sino también los pusieron en mayor peligro al expulsarlos de las base de las NU.¹⁴³

Conclusión

Estos dos casos - UNMISS y MINUSCA - muestran que la protección física está estrechamente relacionada con la presencia y la 'agresividad' de las tropas cuando sea necesario. El segundo término denota las cualidades de combatividad y rapidez para enfrentar a los grupos armados.¹⁴⁴ El tamaño de los efectivos militares, la calidad de las fuerzas y las habilidades de liderazgo de los comandantes de una misión son factores importantes para crear una fuerza efectiva.¹⁴⁵ Además, la capacidad del personal de mantenimiento de la paz para disuadir conductas violentas varía según las habilidades e instrumentos disponibles para la operación.

Uno de los principales parámetros de la efectividad de combate es el poder destructivo. Esto implica un compromiso proactivo para prevenir y disuadir los ataques contra civiles, defender y realizar operaciones ofensivas, actuar sobre la prevención y la reacción.

Desde que el concepto de protección de civiles se convirtió en una prioridad, surgieron nuevos desafíos para condicionar la capacidad de las OMP para cumplir los mandatos en el terreno. La evolución gradual dentro de los departamentos y oficinas de las NU responsables de las OMP ha involucrado la producción de documentos para cubrir las brechas y guiar mejor las operaciones en el terreno hoy. La MINUSCA y la UNMISS prepararon planes de protección civil de acuerdo con las normas e directrices establecidas en Nueva York.

El CSNU ha dirigido su atención a los casos más complejos de África. Las NU desdoblaron OMP robustas en los países donde los conflictos internos son más graves, como en el caso de la República Centroafricana y Sudán del Sur. Hoy en día, las operaciones robustas actúan para proteger a los civiles bajo amenaza inminente y autorizan el uso de la fuerza para hacerlo. Pero, a pesar de su tamaño, estas misiones operan con recursos (personal y material) menores de lo necesario. Con eso, estas OMP no pueden proteger ciertas partes de la población amenazada y sus efectivos son desplegados en las áreas con mayor riesgo, como las varias bases o los campos de desplazados.

El despliegue debe coordinarse con otros mecanismos para prevenir, disuadir, anticiparse y / o responder con prontitud a situaciones en las que los civiles están bajo amenaza de violencia física. Los mapas de despliegue de MINUSCA y UNMISS muestran que

sus diversos componentes humanos están ubicados en todo el país y se concentran donde hay (o donde se estima que hay) altos niveles de violencia. Sin embargo, la capacidad de reaccionar rápidamente, con activos como helicópteros y unidades blindadas ligeras, varía según cada misión. Tanto la MINUSCA como la UNMISS tienen unidades de helicópteros y de ingeniería, pero la infraestructura y las condiciones climáticas imponen ciertas restricciones a la movilidad y la logística, especialmente durante las temporadas de lluvias. Sin embargo, solo una parte del personal estaba empleado en misiones allá de la seguridad de las bases.

Sartre señaló que "el primer objetivo de la solidez debe ser la libertad de acción, la condición previa para el éxito de sus misiones: protegerse, proteger a las poblaciones y retener el control del área de crisis para que el progreso político sea posible".¹⁴⁶ Sin embargo, las operaciones más robustas no se deben ver como un intento de encontrar una solución militar al conflicto, sino que se debe entender como parte de una estrategia más amplia para configurar de manera proactiva el entorno de seguridad, conteniendo agresores, para crear espacio para las soluciones políticas".¹⁴⁷ Esto significa que los esfuerzos militares deben combinarse y sincronizarse con esfuerzos políticos, económicos, orientados al desarrollo y otros. En la República Centroafricana y Sudán del Sur, las NU apoyan a los gobiernos locales contra los grupos armados que operan fuera de los espacios políticos legítimos.

Parece que los principales problemas a los que se enfrentan las OMP están arraigados en las restricciones y la preparación de sus tropas, según las cuales algunas unidades se niegan a seguir órdenes o actuar adecuadamente, permitiendo la victimización de civiles en sus áreas de responsabilidad. Tropas de diferentes países con diferentes reglas de participación, enfoques de programación, restricciones nacionales y preparación deficiente a veces tienen menos tendencia a seguir un modus operandi común, lo que mina la capacidad de la OMP para proteger a los civiles.

Las limitaciones de las OMP crean falsas expectativas, especialmente cuando los cascos azules no pueden repeler los ataques armados y dejar a las comunidades locales desprotegidas. En Sudán del Sur, las expectativas han llevado a los civiles a procurar los sitios de protección establecidos por la UNMISS, pero la Misión no pudo garantizar la protección en algunas situaciones. La cuestión es que el simple hecho de ser desplegado otorga al personal de mantenimiento de la paz la obligación de lograr resultados, al menos en términos de uso de la fuerza para proteger a los civiles. Cuando las OMP no pueden lograr estos objetivos, se crea

una ‘trampa de hipocresía’, que se puede definir como "la desconexión entre la teoría y la práctica, el mandato y la implementación, las promesas y la entrega".¹⁴⁸

La evaluación de 2014 de la OIOS afirmó que la fuerza casi nunca se usaba para proteger a los civiles bajo ataque y las respuestas de las misiones eran generalmente pasiva. El informe de la misma Oficina de 2017 muestra que este problema persistió. Sin embargo, se entiende que las UN están incrementando sus esfuerzos para disminuir tales restricciones, que a menudo son provocadas por diferentes enfoques de los países contribuyentes, líneas de mando duales y una orientación deficiente a nivel táctico, entre otras cosas. Si tienen éxito, estas mejoras probablemente permitirán que las OMP aborden mejor las realidades y complejidades en el terreno.

La presencia física de las misiones de paz ha tenido (y sigue teniendo) un efecto disuasorio, y ha evitado la violencia que sin las misiones permanecería ocurriendo. Incluso si en algunos casos la presencia de las NU no pudo ‘resolver’ los conflictos, al menos numerosos civiles disfrutaban de la seguridad física en las bases de las NU, o están siendo protegidos por su personal. Al mejorar los procesos políticos entre las NU y los países contribuyentes, la capacitación previa al despliegue, los mecanismos de coordinación, las cadenas de mando y las evaluaciones, las OMP comenzarán a cumplir mejor sus mandatos y las operaciones futuras estarán mejor preparadas para enfrentar los desafíos en el terreno principalmente los de proteger civiles.

¹ La Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano - *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) también fue autorizada a tomar todas las acciones necesarias para el cumplimiento del mandato.

² UN. *A/3943. Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: report of the Secretary-General*. New York, 9 Oct. 1958.

³ Chesterman, Simon. *The Use of Force in UN Peace Operations*. External Study. New York University School of Law, August 2004, 10.

⁴ Bonwick, Andrew. Who really protects civilians? *Development in Practice*. v. 16, n. 03-04, 2006, 270-277 (273).

⁵ UN. *A/52/871-S/1998/318*. New York, 13 April 1998. <https://undocs.org/A/52/871>.

⁶ En el 30 de noviembre de 2017, 76 515 de 92 957 tropas, policiales e oficiales, unidades formadas de policía y expertos en la misión estaban desdoblados en 6 conflictos complejos (MINUSCA, MONUSCO, MINUSMA, UNISFA, UNMISS and UNAMID). UN. *Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations*. 2017. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/msr_30_november_2017.pdf.

⁷ Ruggeri, Andrea; Dorussen, Han; Gizelis, Theodora-Ismene. *On the Frontline Every Day? Subnational Deployment of United Nations Peacekeepers*. Essex University Repository, 2016, 6-7.

⁸ Gilligan, Michael; Stedman, Stephen J. Where do Peacekeepers Go? *International Studies Review* 5(4), 2003, 37–54 (38).

⁹ UN. *S/1999/957*. New York, 8 Sep. 1999, para. 33. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20S1999957.pdf>.

¹⁰ UN. *S/Res/1265*. New York, 17 Sep. 1999, para. 10, traducción nuestra. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/267/94/PDF/N9926794.pdf?OpenElement>.

- ¹¹ UN. *S/RES/1264* (1999). New York, 15 Sep. 1999, traducción nuestra. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/264/81/PDF/N9926481.pdf?OpenElement>.
- ¹² UN. *S/RES/1270* (1999). New York, 22 Oct. 1999. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SL%20SRES1270.pdf>.
- ¹³ UN. *S/RES/1346(2001)*. New York, 30 Mar. 2001. http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/30381/S_RES_1346%282001%29-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- ¹⁴ UN. *A/55/305-S/2000/809*, x. New York, 21 Aug. 2000, traducción nuestra. <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>.
- ¹⁵ UN. *S/RES/1296* (2000). New York, 19 Apr. 2000. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20SRES%201296.pdf>.
- ¹⁶ La quinta edición fue emitida en 2014.
- ¹⁷ UN. *S/PRST/2014/3*. New York, 12 Feb. 2014. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2014/3.
- ¹⁸ Carvalho, Benjamin de; Lieb, Jon Harald Sande. Chronicle of a Frustration Foretold? The Implementation of a Broad Protection Agenda in the United Nations. *Journal of International Peacekeeping*, v. 15, 2011, 341-362 (359), traducción nuestra.
- ¹⁹ UN. *S/RES/1502*. New York, 26 Aug. 2003. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1502\(2003\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1502(2003)).
- ²⁰ UN. *S/RES/167*. New York, 28 Apr. 2006. [https://www.un.org/ruleoflaw/files/S-Res-1674%20on%20protection%20civilians%20in%20armed%20conflict%20\(28Apr06\).pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/S-Res-1674%20on%20protection%20civilians%20in%20armed%20conflict%20(28Apr06).pdf).
- ²¹ UN. *United Nations Integrated Missions Planning Process (IMPP) – Guidelines*. New York, 13 June 2006. UN. *Integrated Assessment and Planning Handbook*. New York: IAP Working Group, December 2013.
- ²² UN. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. DPKO/DFS, 2008, 35, traducción nuestra.
- ²³ UN. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. New York: DPKO/DFS, July 2009.
- ²⁴ UN. *S/Res/1894*. New York, 11 Nov. 2009. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20SRES%201894.pdf>.
- ²⁵ UN. *A/65/19*. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. New York, 2011. UN. *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*. New York: DPKO/DFS, 2010. <http://www.peacekeeping.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/100129-DPKO-DFS-POC-Operational-Concept.pdf>.
- ²⁶ Sartre, Patrice. Making UN Peacekeeping More Robust: Protecting the Mission, Persuading the Actors. International Peace Institute. August 2011, 25. La Unidad de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz se creó en febrero de 2002.
- ²⁷ UN. *HIPPO Report*. New York, 16 Jun. 2015, 22, traducción nuestra. http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf.
- ²⁸ UN. *DPKO/DFS Policy*. The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping. New York, 2015, 8.
- ²⁹ Ibid, 9-14.
- ³⁰ Ibid, 13-15.
- ³¹ Doss, Alan. Great Expectations: UN Peacekeeping, Civilian Protection, and the Use of Force. *GCSP Geneva Papers*. Research Series n. 4, December 2011, 7, traducción nuestra.
- ³² Gordon, S. The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm? *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(2): 40, 2013, 1-16 (3), traducción nuestra.
- ³³ Holt, Victoria; Taylor, Glyn; Kelly, Max. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. UN: DPKO/OCHA, 2009.
- ³⁴ Carvalho; Lieb, 2011, 350.
- ³⁵ El término doctrina significa "un grupo de conceptos que permite la planificación de un programa de acción coherente por parte de actores internacionales, para presentarlo a la opinión global en términos que se entiendan universalmente y, según sea necesario, para evaluar las responsabilidades legales de los diversos actores, en términos de cómo ellos entienden ser la misión". Sartre, 2011, 12, traducción nuestra.
- ³⁶ UN DPKO - *Tactical Level Mission-Specific Scenario-based Exercises on Protection of Civilians*. Module 3 – UNMISS, 2012, 2.
- ³⁷ UN. *S/RES/1996*. New York, 8 July 2011. www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/documents/sres1996_2011.pdf.
- ³⁸ Ibid. El mandato fue extendido por la Resolución 2057 de julio de 2012.
- ³⁹ Ibid.

- ⁴⁰ Johnson, Douglas H. The Political Crisis in South Sudan. *African Studies Review*, Cambridge, v. 57, n. 3, p.167-174, Dec. 2014.
- ⁴¹ UN. *UNMISS Background*. 2018. <https://unmiss.unmissions.org/background>.
- ⁴² UN. *S/RES/1996*, op. cit.
- ⁴³ UN. *S/RES/2057*. New York, 5 July 2012. UN. *S/RES/2109*. New York, 11 July 2013.
- ⁴⁴ UN. *S/RES/2109*. New York, 11 July 2013.
- ⁴⁵ UN. *S/RES/2155*. New York, 27 May 2014.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ The *Sudan People's Liberation Army (SPLA)* es el ejército de la República del Sudán del Sur.
- ⁴⁸ Murphy, Ray. The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians. *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 22 No. 3, 2017, 367–394 (380).
- ⁴⁹ Ibid, 382-383.
- ⁵⁰ UN. *S/RES/2304*. New York, 12 Aug. 2016. UN. *S/RES/2327*. New York, 16 Dec. 2016. UN. *S/RES/2406*. New York, 15 Mar. 2018.
- ⁵¹ UN. *S/RES/2304*, op. cit.
- ⁵² UN. UNMISS. *County Support Base Directive*. Juba, 20 Dec. 2012.
- ⁵³ UN DPKO, 2012, 2.
- ⁵⁴ Debía llegar a 35 condados (de los 79 condados del país) a mediados de 2014. Ibid, 3, traducción nuestra.
- ⁵⁵ Cada CSB contaba con aproximadamente 20-25 empleados permanentes, incluidos Asuntos Civiles, Recuperación, Reintegración y Consolidación de la Paz, Derechos Humanos, Sección de Asesoría de Justicia, UNPOL y Enlace Militar, Apoyo a la Misión y representantes de Seguridad.
- ⁵⁶ UN, UNMISS, 2012, 4.
- ⁵⁷ Ibid, 3.
- ⁵⁸ UN DPKO, 2012, 9.
- ⁵⁹ UN, UNMISS, 2012.
- ⁶⁰ Ibid. Annex 6.
- ⁶¹ Ibid.
- ⁶² Entrevista con oficial de la UNMISS.
- ⁶³ UN DPKO, 2012, 3.
- ⁶⁴ Entrevista con oficial UNMISS.
- ⁶⁵ UN. UNMISS. *Guidelines on Civilians Seeking Protection in UNMISS Bases*. Juba, 2013.
- ⁶⁶ UN. UNMISS. *POC Update*. Juba, 12 February 2018. https://unmiss.unmissions.org/sites/default/files/201800212_-_poc_update_ii.pdf.
- ⁶⁷ Entrevista con oficial de la UNMISS.
- ⁶⁸ Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA), Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT), Oficina de las Naciones Unidas para la Construcción de la Paz en la República Centroafricana (BONUCA), Oficina de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA), Misión de Consolidación de la Paz en la RCA (MICOPAX), Misión Africana de Apoyo Internacional (MISCA) y la operación de la Unión Europea EUFOR RCA y la misión de asesoramiento militar EUMAM-RCA, así como un despliegue de tropas francesas (Operación Sangaris).
- ⁶⁹ Welz, Martin. Briefing: crisis in the Central African Republic and the International Response. *African Affairs*, 113 (453), October 2014, 601–610.
- ⁷⁰ Kane, Mouhamadou. Interreligious violence in the Central African Republic. *African Security Review*, 23:3, 2014, 312-317
- ⁷¹ Ibid.
- ⁷² Kane, 2014. Welz, 2014.
- ⁷³ El grupo Séléka fue disuelto oficialmente en septiembre 2013.
- ⁷⁴ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁷⁵ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁷⁶ UN. *S/Res/2149*. New York, 10 Apr. 2014.
- ⁷⁷ Ibid. Las resoluciones siguientes no cambiarían las demandas de protección de civiles. La Resolución 2217 exigió la implementación y el cumplimiento completo de la estrategia de protección de toda la misión. UN. *S/Res/2217*. New York, 28 Apr. 2015.
- ⁷⁸ UN. *S/RES/2121*. New York, 10 Oct. 2013.
- ⁷⁹ UN. *S/RES/2301*. New York, 26 Jul. 2016, traducción nuestra.
- ⁸⁰ UN. *S/RES/2387*. New York, 15 Nov. 2017, traducción nuestra.
- ⁸¹ UN. *S/Res/2149*. New York, 10 Apr. 2014. UN. *S/Res/2217*. New York, 28 Apr. 2015. UN. *S/Res/2281*. New York, 26 Apr. 2016.

- ⁸² Ibid.
- ⁸³ UN. *S/PRST/2015/17*. New York, 20 Oct. 2015.
- ⁸⁴ UN. *S/Res/2301*. New York, 26 Jul. 2016.
- ⁸⁵ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁸⁶ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁸⁷ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁸⁸ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁸⁹ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁹⁰ Entrevista con oficial de la UNMISS.
- ⁹¹ Entrevista con oficial de la UNMISS.
- ⁹² Entrevista con oficial de la UNMISS.
- ⁹³ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁹⁴ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁹⁵ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ⁹⁶ Peacekeeping and Civilian Protection. *ACLEDD Working Paper No. 9*, October 2015, 2.
- ⁹⁷ Ibid.
- ⁹⁸ UN. *S/RES/1996*, New York, 8 Jul. 2011. http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/documents/sres1996_2011.pdf.
- ⁹⁹ UN. *S/RES/2132* (2013). New York, 24 Dec. 2013. [https://undocs.org/S/RES/2132\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2132(2013)). UN. *S/RES/2187*. New York, 25 Nov. 2014. [https://undocs.org/ch/S/RES/2187\(2014\)](https://undocs.org/ch/S/RES/2187(2014)). UN. *S/RES/2223*. New York, 28 May 2015. [https://undocs.org/S/RES/2223\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2223(2015)).
- ¹⁰⁰ El CSNU aprobó un límite máximo de 17 000 militares, incluidos 4 000 para la Fuerza de Protección Regional. UN. *S/RES/2304*. New York, 12 Aug. 2016. [https://undocs.org/S/RES/2304\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2304(2016)).
- ¹⁰¹ Se ha aumentado hasta 17 000 militares, incluidos 4 000 para la Fuerza de Protección Regional, y el límite máximo de la policía a 2 101 miembros, incluidos los oficiales individuales, unidades de policía constituidas y 78 oficiales de prisiones. UN. *S/RES/2327*. New York, 16 Dec. 2016. [https://undocs.org/S/RES/2327\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2327(2016)).
- ¹⁰² UN. *UNMISS Fact Sheet*. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmiss>.
- ¹⁰³ UN. DSF. Geospatial Information Section. *Map n. 4456 Rev. 29*. New York, Sep. 2017.
- ¹⁰⁴ UN. *Resolution 2149 (2014)*. New York, 10 Apr. 2014. [http://undocs.org/en/S/RES/2149\(2014\)](http://undocs.org/en/S/RES/2149(2014)).
- ¹⁰⁵ UN. *Resolution 2212 (2015)*. New York, 26 Mar. 2015. [http://undocs.org/S/RES/2212%20\(2015\)](http://undocs.org/S/RES/2212%20(2015)).
- ¹⁰⁶ UN. *Resolution 2387 (2017)*. New York, 15 Nov. 2017. [https://undocs.org/S/RES/2387\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2387(2017)).
- ¹⁰⁷ UN. *MONUSCA Fact Sheet*. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>.
- ¹⁰⁸ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ¹⁰⁹ Ruggeri; Dorussen; Gizelis, 2016, 3.
- ¹¹⁰ Ibid, 3.
- ¹¹¹ Lie, Jon Harald Sande; Carvalho, Benjamin de. Between Culture and Concept: The Protection of Civilians in Sudan (UNMIS). *Journal of International Peacekeeping*, v.14, 2010, 60-85 (74).
- ¹¹² Ruggeri; Dorussen; Gizelis, 2016, 9, traducción nuestra.
- ¹¹³ Doss, 2011, 30.
- ¹¹⁴ UN. DPKO, Sep. 2017.
- ¹¹⁵ Entrevista con oficial de la MINUSCA.
- ¹¹⁶ UN. DSF, 2017.
- ¹¹⁷ UN. *S/RES/1996* (2011). New York, 8 Jul. 2011. http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/documents/sres1996_2011.pdf.
- ¹¹⁸ Entrevista con oficial de las NU.
- ¹¹⁹ UN. OIOS. IED. *Evaluation Report. Evaluation of the effectiveness of United Nations peacekeeping operations in deterring and confronting armed elements in the Democratic Republic of Congo, Mali and the Central African Republic*. New York, 2 Oct. 2017, 24.
- ¹²⁰ En 2016, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNOCHA) reportó 71 casos de asalto, emboscada o ataque armado contra trabajadores humanitarios en Sudán del Sur. UN. OCHA. *Humanitarian Response Plan South Sudan: January - December 2017*. https://docs.unocha.org/sites/dms/SouthSudan/2017_SouthSudan/South_Sudan_2017_Humanitarian_Response_Plan.pdf.
- ¹²¹ UN. DPKO. Sep. 2017.
- ¹²² Ibid.
- ¹²³ Entrevista con oficial del Ministerio de Defensa de Brasil.
- ¹²⁴ Entrevista con oficial de la UNMISS.

- ¹²⁵ UN. OIOS. *A/68/787*. Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations. New York, 7 March 2014.
- ¹²⁶ UNHCR. *Communiqué du Cluster Protection en RCA*. Bangui, le 19 out 2017. http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Central_African_Republic/files/com_muniqu%C3%A9-du-cluster-protection-en-rca_aout-2017.fr.pdf.
- ¹²⁷ UN. *S/2018/125*. New York, 15 February 2018, 6. <https://undocs.org/S/2018/125>.
- ¹²⁸ UN. Security Council Report. Central African Republic. *February 2018 Monthly Forecast*. New York, 31 January 2018, 16. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/201802_forecast.pdf.
- ¹²⁹ Chesterman, 2004, 22, traducción nuestra.
- ¹³⁰ The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo. IPI Issue Brief, July 2013, 13.
- ¹³¹ Bovey; Ruggeris, 2015, 16.
- ¹³² UN. OIOS. *A/68/787*, 2014.
- ¹³³ *Ibid*, 1.
- ¹³⁴ *Ibid*, 11.
- ¹³⁵ *Ibid*.
- ¹³⁶ UN. OIOS. IEI. *Triennial review of implementation of recommendations contained in the OIOS evaluation report on the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*. New York, 4 October 2017, 12.
- ¹³⁷ UN. OIOS. *A/68/787*, 2014, 19.
- ¹³⁸ *Ibid*, 9-10.
- ¹³⁹ See UN. *S/2012/140*. New York, 7 Mar. 2012, para. 31, traducción nuestra. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/140.
- ¹⁴⁰ Murphy, 2017, 380.
- ¹⁴¹ UN. OIOS. IEI, 2017, 11.
- ¹⁴² UN. OIOS. IEI, 2017, 11.
- ¹⁴³ Murphy, 382-383.
- ¹⁴⁴ Sartre, 2011, 20.
- ¹⁴⁵ Ruggeri, Andrea; Gizelis, Theodora-Ismene; Dorussen, Han. Managing Mistrust: An Analysis of Cooperation with UN Peacekeeping in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, 57(3), 2012.
- ¹⁴⁶ Sartre, 2011, 1, traducción nuestra.
- ¹⁴⁷ Coning, Cedric de. Is stabilisation the new normal? Implications of stabilisation mandates for the use of force in UN peace operations – Complexity 4 Peace Operations. October 4, 2016, 5, traducción nuestra.
- ¹⁴⁸ Carvalho; Lieb, 2011, op. cit., 344, traducción nuestra.