



Consejo de Seguridad

Distr. general
6 de diciembre de 2023
Español
Original: inglés

Carta de fecha 4 de diciembre de 2023 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

De conformidad con la resolución [2677 \(2023\)](#), de 15 de marzo de 2023, por la que el Consejo de Seguridad me solicitó que le presentara una evaluación independiente del cumplimiento por la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) de su mandato de protección de los civiles, tengo el honor de transmitir el informe de la evaluación independiente, dirigida por Tamrat Samuel (véase el anexo).

El informe incluye un examen de los logros, deficiencias y dificultades actuales y potenciales de la UNMISS en lo que atañe a la protección de los civiles, incluidos sus esfuerzos por ampliar su alcance geográfico, visibilidad y presencia en todo el país, sus capacidades en materia de alerta temprana, análisis integrado y respuesta a las crisis, y su coordinación interna y a nivel de las Naciones Unidas. El informe incluye además la cuestión de los recursos que la Misión necesita para llevar a cabo su mandato de protección de los civiles de una manera más proactiva y eficaz, y concluye con recomendaciones que podrían ayudar a la UNMISS a mejorar su labor en ese sentido.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(Firmado) António Guterres



Anexo

Introducción

1. En su resolución [2677 \(2023\)](#), el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que le presentara una evaluación independiente del cumplimiento por la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) de su mandato de protección de los civiles que se centrara en la estrategia de protección de los civiles aplicada por la Misión tras la redesignación de varios emplazamientos de protección de civiles, la mentalidad de los contingentes y las fuerzas de policía, la integración a nivel de toda la Misión y cualesquiera obstáculos que impidiesen el cumplimiento del mandato de la Misión, incluidos los interpuestos por el Gobierno receptor u otras fuerzas.

2. La presente evaluación examina los logros y las deficiencias de la Misión en lo que atañe a la protección de los civiles, así como las dificultades actuales y potenciales en la materia; su esfuerzo por ampliar su alcance geográfico, visibilidad y presencia en todo el país sobre la base de los recursos de que dispone; sus capacidades en materia de alerta temprana, análisis integrado y respuesta a las crisis; su implicación a nivel comunitario, y su coordinación interna y a nivel de las Naciones Unidas en su conjunto, y aborda la cuestión de los recursos que la Misión necesita para llevar a cabo su mandato de protección de los civiles de una manera más proactiva y eficaz. En el presente examen, el Experto Independiente comienza destacando las principales amenazas para los civiles. Luego pasa a resumir la estrategia de la UNMISS para la protección de los civiles y examina su puesta en práctica, y concluye con una serie de recomendaciones que podrían ayudar a la Misión a mejorar la ejecución de su mandato de protección de los civiles.

3. La metodología aplicada incluyó extensas revisiones documentales y amplias consultas con actores de las Naciones Unidas y ajenos a las Naciones Unidas, así como con una muestra representativa de las partes interesadas sursudanesas. La primera fase se centró en la recopilación y el estudio de datos clave relacionados con la protección de los civiles, el carácter de la violencia que afecta a los civiles, las causas raigales y los factores impulsores, los análisis de tendencias y las encuestas de percepción, entre otras cosas. Se celebraron reuniones virtuales y presenciales con interlocutores clave en Nueva York, Ginebra y Sudán del Sur. En la segunda fase, el Experto Independiente llevó a cabo una misión de dos semanas en Sudán del Sur, del 16 al 27 de octubre, que incluyó visitas sobre el terreno a campamentos de desplazados internos en Yuba (Ecuadoria Central) y Bentiu (Estado de Unidad) y emplazamientos para desplazados internos en Tambura (Ecuadoria Occidental) y Kodok (Alto Nilo), así como al emplazamiento de protección de civiles situado cerca de Malakal (Alto Nilo). El Experto Independiente participó activamente en consultas con las principales partes interesadas, por ejemplo, comunidades de desplazados internos, funcionarios gubernamentales, la UNMISS, representantes del equipo de las Naciones Unidas en el país, actores humanitarios, organizaciones no gubernamentales (ONG), representantes de la sociedad civil de Sudán del Sur, y la comunidad diplomática, en particular la de la región. Del 28 al 31 de octubre, el Experto Independiente visitó Addis Abeba, donde se reunió con altos funcionarios de las Naciones Unidas para analizar las dimensiones regionales de las cuestiones relativas a la protección de los civiles de Sudán del Sur.

4. A lo largo de la evaluación, el Experto Independiente contó con el apoyo de un equipo técnico procedente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la UNMISS y varias oficinas del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación

de la Paz y del Departamento de Operaciones de Paz. El presente informe representa las opiniones, observaciones y recomendaciones del Experto Independiente.

Naturaleza de las amenazas que afrontan actualmente los civiles en Sudán del Sur

5. El mes de diciembre de 2013 marcó un punto de inflexión crítico para la nación de Sudán del Sur, que acababa de lograr su independencia, ya que las divisiones políticas provocaron el estallido de un conflicto armado en todo el país. La violencia generalizada y las atrocidades cometidas contra civiles afectaron a más de la mitad de la población y dejaron millones de desplazados, por lo que fue necesario establecer emplazamientos de protección de civiles, ya que miles de personas buscaron refugio y protección física en las bases de la UNMISS. Desde entonces, alrededor de 244.000 civiles han buscado protección en ocho complejos de la UNMISS situados en distintas partes del país¹. Se han salvado miles de vidas. Un acuerdo alcanzado en 2015 para resolver el conflicto trajo consigo un breve respiro, pero los combates se reanudaron en 2016 y provocaron más muertes de civiles y desplazamientos internos y transfronterizos.

6. Tras la firma del Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en Sudán del Sur, el conflicto disminuyó significativamente, al igual que las amenazas físicas que afectaban a los emplazamientos de protección de civiles. En consecuencia, en 2021 la Misión redesignó cuatro de los cinco emplazamientos de protección de civiles, que pasaron a ser campamentos de desplazados internos, y transfirió la responsabilidad relacionada con la seguridad de esos campamentos al Gobierno nacional.

7. A nivel nacional, la situación actual de la seguridad en Sudán del Sur es la más estable que se haya registrado en años. Ha disminuido el número de enfrentamientos entre los signatarios del Acuerdo Revitalizado. Los enfrentamientos recientes han sido en su mayoría de carácter subnacional e intercomunitario, aunque suelen estar vinculados con dinámicas políticas de nivel nacional. Pese a la relativa calma y al ambiente de normalidad imperante, sobre todo en la capital, Yuba, hay tensiones subyacentes que, si no se gestionan bien, podrían convertirse en grandes conflagraciones. A continuación se examinan las principales fuentes actuales y potenciales de inseguridad para los civiles.

Amenazas a nivel nacional

8. Uno de los principales motivos de preocupación es el considerable retraso en la implementación del Acuerdo Revitalizado. Las partes tienen un retraso de un año en lo que respecta al cumplimiento de los índices de referencia de la hoja de ruta para un final pacífico y democrático del período de transición, firmada en agosto de 2022. El nivel de confianza entre las partes sigue siendo bajo, a pesar de que se han logrado algunos avances desde que en febrero de 2020 se formó un gobierno unificado. La formación y el despliegue de un ejército nacional unificado, una fuerza de policía unificada y otras fuerzas de seguridad siguen sufriendo importantes retrasos. Esto afecta a la capacidad del Gobierno para asumir plenamente la responsabilidad en lo que respecta a la seguridad de la ciudadanía y celebrar elecciones pacíficas a más tardar en diciembre de 2024, de conformidad con lo previsto.

9. El Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición (MLPS-O) enfrenta importantes desavenencias y luchas internas, algunas de las cuales

¹ Véase [S/2019/741](#), párr. 7.

presuntamente son instigadas o explotadas por el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán en el Gobierno (MLPS-G). Varios líderes de facciones con sus propios seguidores armados han desertado al MLPS-G o se han escindido del MLPS-O. Esto ha dado lugar a tensos enfrentamientos y conflictos directos, con los consiguientes ataques contra aldeas y comunidades, ya que a veces los enfrentamientos siguen líneas étnicas y pueden solaparse con conflictos intercomunitarios, que se examinan más adelante.

10. El conflicto de baja intensidad entre las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur y los grupos armados no signatarios del Acuerdo Revitalizado sigue causando sufrimiento a los civiles. Las Fuerzas de Defensa llevan a cabo operaciones de seguridad contra las fuerzas no signatarias, como el Frente de Salvación Nacional, que opera en Ecuatoria Central. Ambas partes han sido acusadas de cometer violaciones de los derechos humanos contra civiles.

Amenazas a nivel subnacional

11. Los conflictos subnacionales son el origen de la mayor parte de la violencia que afecta a los civiles. En julio de 2023 el número de desplazados internos en Sudán del Sur ascendía a 2,3 millones de personas.

12. Los enfrentamientos entre comunidades y la proliferación de armas siguen causando pérdidas de vidas, desplazamientos a gran escala y graves interrupciones de los medios de subsistencia para decenas de miles de personas. El abigeato y la migración relacionada con el ganado siguen siendo importantes fuentes de conflictos intercomunitarios, y se han vuelto más mortíferos debido a la proliferación de armas entre los civiles. Según los informes, la mayor parte de la riqueza ganadera del país pertenece a ricos habitantes urbanos que emplean a jóvenes de zonas rurales y les proporcionan armas para que protejan sus intereses.

13. La violencia contra las mujeres, los niños y las niñas es generalizada. Los civiles más vulnerables de Sudán del Sur son las mujeres, los niños, las niñas, las personas de edad y las personas con discapacidad. Desde 2022 se han verificado más de 292 casos documentados de violencia sexual relacionada con el conflicto, y la mayoría de los autores quedan impunes. En 2022 aumentaron los secuestros de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y el uso de la violación y de la violación en grupo como recompensas en los enfrentamientos. Persisten las violaciones graves contra niños y niñas, como la violencia sexual, el reclutamiento en grupos armados, el aumento del número de secuestros durante el transcurso de incidentes relacionados con la seguridad y los ataques contra escuelas y hospitales (Véase [S/2023/413](#), párr. 15).

14. La falta general de seguridad y de un entorno de protección basado en el fortalecimiento de los sistemas legales y judiciales y la ausencia de una fuerza policial unificada, despolitizada y merecedora de confianza exacerban los ciclos de violencia intercomunitaria y la impunidad por las violaciones de los derechos humanos. Esa situación dificulta el regreso de los desplazados internos a sus lugares de origen o su reasentamiento en condiciones de seguridad. La falta de seguridad, la ausencia de servicios básicos y los efectos del cambio climático son las principales razones aducidas por los desplazados internos para explicar su reticencia a abandonar los campamentos.

15. La militarización del Nilo es una preocupación en materia de seguridad. Agentes fuertemente armados, con o sin afiliación o agenda política, instalan puestos de control ilegales a lo largo del Nilo Blanco para cometer extorsiones. Esos puestos de control ilegales amenazan vidas e interrumpen la navegación y la circulación de provisiones esenciales desde Yuba hacia el norte, una vía que tras el estallido del

conflicto en el Sudán y la interrupción de la circulación a través de la frontera terrestre entre ambos países se ha convertido en la ruta principal de abastecimiento de las zonas septentrionales situadas a lo largo del río.

Factores que exacerbaban la violencia contra los civiles

16. El cambio climático y los factores ambientales están agravando el sufrimiento y la inseguridad de un número considerable de civiles en todo el país. Las crisis inducidas por el clima han intensificado la violencia intercomunitaria entre las comunidades de pastores y agricultores. Las inundaciones en la cuenca del Nilo Blanco han desalojado a comunidades enteras y han causado un considerable aumento de la población de algunos campamentos de desplazados internos. Por ejemplo, el campamento de desplazados internos de Bentiu, en el Estado de Unidad, se ha convertido en una isla rodeada por aguas de crecida y protegida únicamente por diques que son mantenidos por la UNMISS en coordinación con actores humanitarios y con el Gobierno (véanse las figuras I y II). Muchos residentes que huyeron de sus hogares como consecuencia de las inundaciones tienen pocas perspectivas de regresar a sus lugares de origen en un futuro próximo, incluso si se mitigaran otras preocupaciones en materia de seguridad que los afligen. En otras zonas, la prolongada sequía ha destruido las tierras de pastoreo.

17. El conflicto en el Sudán, que comenzó en abril de 2023, ha provocado hasta ahora la entrada de casi 400.000 personas (en su mayoría sursudaneses, pero también refugiados sudaneses y refugiados de otras nacionalidades) en Sudán del Sur. Esto está ejerciendo una considerable presión sobre los limitados recursos de las comunidades de acogida de Sudán del Sur y sobre la capacidad de los organismos humanitarios, que ya estaba al límite. Al mismo tiempo, está teniendo graves repercusiones en los servicios básicos en los estados del norte y ha provocado un considerable aumento de precios y una grave escasez de productos básicos esenciales. Las tensiones entre los recién llegados y las comunidades fronterizas, como las del estado del Alto Nilo, son preocupantes.

18. La inseguridad alimentaria y la falta de servicios básicos son importantes factores desestabilizadores para los civiles. Las asignaciones del presupuesto nacional destinadas a la atención de las necesidades humanitarias siguen siendo mínimas. Dado que la financiación humanitaria está disminuyendo en todo el mundo, Sudán del Sur verá reducida en un 50 % la ya limitada financiación humanitaria que recibe, una situación que puede agravar las tensiones y la inseguridad para los civiles y los actores humanitarios.

19. Los factores socioeconómicos, en particular la pobreza extrema y la disparidad de ingresos, constituyen otra fuente potencial de tensión. Alrededor del 82 % de la población de Sudán del Sur vive por debajo del umbral de pobreza. El sector del petróleo y el gas, que es la principal fuente de ingresos nacionales, ha generado un nivel de riqueza nada desdeñable, pero la mayoría de los sursudaneses no se han visto beneficiados. Los actores de la sociedad civil y otros han denunciado la falta de inversión en la mitigación de la pobreza y en servicios esenciales, así como la corrupción generalizada.

20. El riesgo de violencia relacionada con las elecciones es una de las principales preocupaciones en materia de seguridad para una gran parte de la población de Sudán del Sur. Aún se desconoce si habrá elecciones en 2024 y, en caso de que las haya, de qué tipo. Sin embargo, la mayoría de las conversaciones giran en torno al alto riesgo de violencia que el próximo año podría traer consigo. La UNMISS informó de que estaba elaborando una estrategia para hacer frente a los problemas relacionados con la protección de la población civil derivados de la violencia por motivos políticos.

Figura I
Campamento de desplazados internos de Bentiu, actualmente una masa terrestre aislada, rodeada de terreno inundado protegido por diques



Fotografía: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Andrew McConnell.

Figura II
Tierras de cultivo y de pastoreo inundadas en el estado de Unidad



Fotografía: UNMISS.

La estrategia de la Misión para la protección de los civiles

21. El mandato de protección de los civiles en las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se define como: “sin menoscabo de la responsabilidad principal del Gobierno anfitrión, actividades integradas y coordinadas de todos los componentes civiles y uniformados de la misión para prevenir las amenazas de violencia física contra los civiles, responder a ellas o disuadir a los autores, dentro de las capacidades y zonas de despliegue de la misión, mediante el uso de todos los medios necesarios, incluida la fuerza letal”². La protección de los civiles ha sido el núcleo del mandato de la UNMISS desde que la Misión fue creada en 2011. Se convirtió en la prioridad de la Misión tras el estallido de la guerra civil en 2013.

22. El 17 de febrero de 2023, la UNMISS revisó su estrategia de protección de los civiles. En la estrategia revisada, la UNMISS establece para toda la misión un enfoque sensible a las cuestiones de género y centrado en las personas, y se hace hincapié en las alianzas estratégicas con actores externos. Las amenazas a la seguridad de los civiles están agrupadas en dos categorías principales:

a) **Amenazas subnacionales.** Estas amenazas son impulsadas por actores políticos/maquinaciones políticas, aunque se manifiestan a nivel local. Las rivalidades preexistentes entre los líderes de la oposición armada, las tensiones étnicas y las disputas relacionadas con tierras comunitarias son exacerbadas a través de la manipulación, lo cual da lugar a conflictos violentos, secuestros, asesinatos, violencia sexual y desplazamientos forzados;

b) **Amenazas intercomunitarias.** Estas amenazas son de carácter perenne y están circunscritas fundamentalmente a un lugar específico. También pueden ser cíclicas o estacionales y se caracterizan por enfrentamientos recurrentes entre diversas comunidades motivados por la competencia por los recursos naturales y exacerbados por alteraciones climáticas, como las sequías y las inundaciones.

23. Se han identificado cinco objetivos estratégicos clave: mejorar la capacidad y la rendición de cuentas del Gobierno en materia de protección de los civiles mediante la participación política, promover la coexistencia pacífica mediante el tratamiento de las causas profundas de los conflictos comunitarios, fomentar la rendición de cuentas mediante iniciativas de capacitación, salvaguardar la participación inclusiva en los procesos de paz y las elecciones, y desalentar la violencia contra civiles mediante el despliegue proactivo, la mejora de la gestión de la información y el reposicionamiento de activos estratégicos.

24. La estrategia actúa en tres niveles de acción para la protección de los civiles:

a) **Nivel 1 (protección mediante el diálogo y la colaboración).** Las actividades relacionadas con el nivel 1 tienen el objetivo de promover la aplicación del Acuerdo Revitalizado, velar por una amplia y plena participación de las partes interesadas en el proceso de paz y en las elecciones y abogar por la observancia del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. La colaboración política con fines preventivos y la mediación tanto a nivel nacional como a nivel subnacional son fundamentales en esta vía.

b) **Nivel 2 (provisión de protección física).** Las actividades relacionadas con el nivel 2 tienen el objetivo de hacer frente de forma proactiva a las amenazas contra civiles mediante intervenciones encaminadas a prevenir la violencia y brindar

² Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, “The protection of civilians in United Nations peacekeeping”, mayo de 2023, párr. 13. Disponible en https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf.

seguridad a la población civil ante situaciones de violencia física inminente o en curso, provisión de protección física y acciones de respuesta.

c) **Nivel 3 (establecimiento de un entorno de protección).** Las actividades relacionadas con el nivel 3 tienen el objetivo de fortalecer la capacidad de los actores nacionales en lo que respecta a la protección de los civiles. Además de la mejora de las capacidades y la provisión de asistencia técnica a los sectores de la justicia y la seguridad, en particular en lo que respecta a la administración y la seguridad de los emplazamientos que fueron redesignados como campamentos de desplazados internos, la Misión también procura invertir en alianzas y medidas estratégicas a más largo plazo con el fin de encarar los factores que impulsan los conflictos y promover soluciones duraderas para las personas desplazadas.

25. Además del equipo de tareas para la planificación de la respuesta integrada, situado en el cuartel general de la Misión, en julio de 2023 se decidió fortalecer los mecanismos de coordinación, que incluyen a los organismos de las Naciones Unidas y a los actores humanitarios sobre el terreno, mediante el establecimiento de un mecanismo permanente de coordinación dedicado específicamente a la protección de los civiles.

Implementación de la estrategia de la Misión para la protección de los civiles

Protección en los emplazamientos de protección de civiles y en los campamentos de desplazados internos

26. En 2013, tras el estallido de violencia generalizada, la UNMISS estableció cinco emplazamientos de protección de civiles en Yuba, Wau, Bentiu, Bor y Malakal y puso bajo su protección a miles de civiles desplazados. El papel que la Misión desempeñó al proporcionarles protección fue ampliamente elogiado, incluso por los desplazados internos que fueron consultados durante la evaluación.

27. Algunos interlocutores elogiaron la redesignación de los cuatro emplazamientos como campamentos para desplazados internos, que tuvo lugar en 2021 y fue puesta en marcha por el anterior Representante Especial del Secretario General, y la consideraron una decisión positiva y audaz. Los actores gubernamentales acogieron con agrado la transición como un reconocimiento de su capacidad para cumplir sus responsabilidades y expresaron el deseo de que se concretara la transición del restante emplazamiento de protección de civiles, situado en Malakal.

28. Por otro lado, algunos representantes de desplazados internos, organizaciones humanitarias y representantes de la sociedad civil sursudanesa consideran que la redesignación fue precipitada, que no fue objeto de deliberaciones adecuadas, en particular con los desplazados internos y los líderes indígenas, y que repercutió negativamente en la seguridad de los desplazados internos. Entre las preocupaciones planteadas figuran la falta de capacidad y compromiso del Gobierno; la proliferación de armas en los campamentos; el aumento de la violencia, incluida la violencia doméstica; la violencia sexual y de género y la violencia sexual selectiva contra mujeres y niñas, que corren un riesgo especialmente alto de ser violadas cuando recogen leña o hacen sus necesidades fuera de los campamentos; las cuestiones relacionadas con la protección infantil; la violencia comunitaria, y la falta de rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos. También se ha señalado la corrupción y falta de profesionalidad de la policía.

29. Al mismo tiempo, es importante señalar que desde la redesignación no se ha producido ningún incidente de seguridad importante en los campamentos de desplazados internos y, según la UNMISS, existe una confianza gradual pero

creciente en la profesionalidad del Servicio de Policía Nacional de Sudán del Sur. Según se ha informado, así lo demuestra el creciente número de denuncias que los desplazados internos presentaron ante el Servicio de Policía Nacional. Durante las interacciones que tuvieron lugar en algunos campamentos de desplazados internos se expresó cierto reconocimiento por el esfuerzo que estaba llevando a cabo el Servicio de Policía Nacional para mejorar su profesionalidad.

Retorno de los desplazados internos

30. La mayoría de los líderes comunitarios de los campamentos de desplazados internos atribuye la reticencia de los residentes a regresar a sus hogares a la ausencia de una fuerza policial unificada, apolítica, profesional y responsable con la que puedan contar y a la falta de servicios como la educación y la sanidad, así como a las inundaciones y a los problemas relacionados con la tierra y con la propiedad. Como ejemplo, se expresó preocupación por el hecho de que el Servicio de Policía Nacional no había rescatado a cientos de mujeres, niñas y niños que habían sido secuestradas y no protegía a los ancianos para evitar que fuesen asesinados por miembros de comunidades rivales.

31. Para muchos desplazados internos, el problema más apremiante es la falta de atención a necesidades básicas, como alimentos y medicamentos. Esta fue la cuestión urgente (y a veces la única cuestión) de la que los desplazados internos quisieron hablar durante las interacciones con el Experto Independiente. Pidieron desesperadamente más ayuda alimentaria, y subrayaron que se habían visto obligados a comer bulbos de nenúfares para sobrevivir. La reciente decisión del Programa Mundial de Alimentos de interrumpir temporalmente la distribución de alimentos en los campamentos ha provocado protestas. Pese a la reducción de la asistencia humanitaria internacional, el Gobierno no ha intervenido para colmar la brecha o aumentar los servicios básicos, lo cual ha llevado al deterioro de las condiciones de vida en los campamentos de desplazados internos. En Bentiu, los miembros de la comunidad de desplazados internos expresaron su deseo de regresar a sus lugares de origen, pero sus hogares siguen sumergidos como consecuencia de las inundaciones, por lo que no podrían dedicarse al cultivo.

Emplazamiento de protección de civiles en Malakal

32. En el emplazamiento de protección de civiles de Malakal impera una tensa calma tras los violentos enfrentamientos registrados en mayo y junio de 2023 entre los residentes shilluk y los nuer, durante los cuales al parecer murieron 25 personas. Los efectos negativos de esos enfrentamientos siguen reverberando. Existe un profundo sentimiento de victimismo y amargura tanto en los residentes shilluk que permanecen en el campamento como en la comunidad nuer que se trasladó a un lugar cercano a la localidad de Malakal tras los enfrentamientos. Representantes de ambas comunidades expresaron sus quejas ante el hecho de que, según sus respectivas interpretaciones de los hechos, la Misión no había intervenido en forma oportuna para evitar la peor parte de la violencia. El riesgo de que se reanude la violencia en el lugar sigue siendo elevado, y es esencial que la Misión continúe supervisando, evaluando y vigilando la situación. Los funcionarios del Gobierno local, que se muestran muy críticos de lo que consideran un fracaso de la Misión a la hora de proteger a los residentes nuer, han anunciado que, a pesar del procedimiento establecido por el Consejo de Seguridad para la redesignación, se harán cargo de la seguridad del lugar en un futuro próximo, una perspectiva que los actuales residentes shilluk muy probablemente no habrán de acoger con agrado.

33. La violencia que tuvo lugar en mayo y junio puso claramente de manifiesto algunos de los problemas intrínsecos relacionados con la protección de los civiles que

afronta el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en entornos complejos como Sudán del Sur, y especialmente en Malakal, donde los efectos de la difícil y demorada transición política nacional se ven agravados por conflictos locales multifacéticos, que suelen ser explotados por actores políticos nacionales, y por la debilidad en materia de gobernanza, especialmente en los sectores de la justicia y la seguridad.

34. El examen a posteriori que llevó a cabo la Misión con respecto a su respuesta a los violentos sucesos determinó que las rápidas y decisivas medidas adoptadas por la Misión en el cuartel general de Yuba y en la oficina de zona de Malakal, así como la intervención de las fuerzas de seguridad del Gobierno, habían evitado un desastre mayor y salvado muchas vidas. No cabe duda de que el número de muertos podría haber sido mayor. No obstante, la Misión identificó una serie de deficiencias y lagunas como lecciones para la preparación futura, en particular en lo que respecta a la alerta temprana, la prevención y la respuesta rápida. El seguimiento sistemático destinado a subsanar las lagunas y deficiencias detectadas y la vigilancia estrecha y permanente de la situación deberían constituir una alta prioridad para la Misión.

35. Las enseñanzas extraídas de la redesignación de los cuatro emplazamientos de protección de civiles deberían ser de gran utilidad para planificar la redesignación del emplazamiento de protección de civiles de Malakal. Las ONG celebraron la creación de un grupo de tareas para la redesignación de Malakal que incluye a representantes de ONG internacionales como un primer paso hacia un proceso más consultivo e integrador. Sin embargo, al mismo tiempo preocupa la falta de representación directa de las comunidades afectadas. Los interlocutores han subrayado que la redesignación del emplazamiento de protección de civiles de Malakal debería basarse en índices de referencia e hitos significativos en lo que respecta a la capacidad del Gobierno para mantener la seguridad y brindar protección.

Más allá de los emplazamientos de protección de civiles y de la protección estática

36. Con posterioridad a la redesignación de los cuatro emplazamientos de protección de civiles como campamentos de desplazados internos, que tuvo lugar en 2021, y al traspaso de la responsabilidad administrativa y de seguridad al Gobierno, la UNMISS comenzó a reorientar su enfoque, y en ese sentido procedió a repositionar las capacidades y recursos militares y de la policía de las Naciones Unidas que se habían destinado a la protección física estática en los emplazamientos de protección de civiles, que pasaron a ocuparse de brindar protección a los civiles en todo el país y a fortalecer la capacidad del Gobierno en lo que respecta a la protección de civiles y la rendición de cuentas. Con ese propósito, la Misión está ampliando su apoyo a las instituciones estatales responsables de cuestiones relacionadas con la protección de los civiles, adoptando una postura más móvil y ampliando su presencia y visibilidad en zonas más extensas del país, en particular ocupándose en forma proactiva de los focos de tensión en todo el país.

37. Esa reorientación tiene implicaciones en materia de recursos, como ha explicado la Misión. La UNMISS debería seguir efectuando los ajustes y reconfiguraciones de carácter interno que resulten necesarios y debería hacer un uso más sinérgico de su personal y sus activos. Al igual que en el caso de los ajustes que se están llevando a cabo en la postura de despliegue de la Fuerza con el fin de aumentar la movilidad, la “reconversión” de varios miembros del personal civil como núcleo de un posible equipo electoral en preparación para la asistencia electoral que la Misión podría proporcionar en 2024 es un buen ejemplo de este esfuerzo, pero el margen de flexibilidad en lo que respecta a la dotación de personal es limitado.

Protección mediante el diálogo y la colaboración

38. Dentro del enfoque de tres niveles de la estrategia de la UNMISS para la protección de civiles esbozado anteriormente, la Misión ha dado acertadamente primacía al nivel 1 (protección mediante el diálogo y la colaboración). Aunque la presencia militar en potenciales focos de tensión y zonas volátiles y el uso de patrullas militares y de la policía de las Naciones Unidas pueden ser vitales para desalentar y desactivar brotes violentos, existen límites en cuanto a lo que esas iniciativas pueden lograr por sí solas. Son intervenciones tácticas por naturaleza. A pesar de su considerable capacidad en materia de personal uniformado, la influencia de la Misión en el ámbito de la prevención y mitigación de los efectos del conflicto depende de su implicación y sus contactos de carácter político tanto a nivel nacional como a nivel local.

39. Es probable que esa función se torne aún más crítica cuando el país ingrese en un año electoral potencialmente volátil y a medida que la UNMISS amplíe y profundice sus contactos. Por consiguiente, se deben seguir fortaleciendo y ampliando los canales de comunicación y colaboración con actores clave que la Misión ha establecido a todos los niveles, que deben estar coordinados (teniendo en cuenta las interrelaciones entre los conflictos locales y la política a nivel nacional) con el fin de aprovechar al máximo la influencia de la Misión en lo que respecta a la protección de los civiles.

40. Para que el diálogo y la colaboración, sobre todo a nivel local o comunitario, resulten eficaces, se los debe seguir combinando con las acciones que se lleven a cabo en los otros dos niveles de la estrategia (provisión de protección física y establecimiento de un entorno de protección), y deben seguir contando con el respaldo de esas acciones. El establecimiento de una base temporal de operaciones en Tambura es un ejemplo que pone de relieve la importancia de contar con un enfoque a nivel de toda la Misión.

Protección física

41. Las medidas que se adopten en el marco del nivel 2 (provisión de protección física) siguen siendo vitales para la intervención protectora de la Misión ante amenazas en curso o inminentes a la seguridad física de civiles. Por consiguiente, la disposición operativa para actuar con rapidez y determinación es fundamental. Esto no significa que haya que utilizar la fuerza en cada ocasión, ya que eso conlleva el riesgo de que la Misión se vea envuelta en conflictos y pierda la imparcialidad. Como ha señalado la dirigencia de la Misión, el papel de la Misión, incluso si ya han estallado enfrentamientos mortíferos, no consiste en insertarse utilizando la fuerza para detener los combates. Su objetivo sigue siendo proteger a los civiles.

42. Según el Comandante de la Fuerza, esta está desplegada en 25 emplazamientos, lo que permite cubrir solo una 25ª parte de la superficie terrestre del país. Con el ajuste de la postura de despliegue que está llevando a cabo, la Misión tiene la intención de cubrir aproximadamente una 16ª parte del país utilizando sus recursos y capacidad actuales.

43. Sobre la base de la práctica reciente de desplegar bases temporales de operaciones, se han identificado 11 nuevos emplazamientos para efectuar un despliegue a más largo plazo a más tardar en marzo de 2024, antes del comienzo de la próxima estación de lluvias (de abril a noviembre), que inicialmente estará a cargo de la Fuerza de la Misión (véanse los mapas 1 y 2). Ese despliegue adicional tendrá una función de solución de conflictos que podrá mantenerse durante el período electoral. Según el Comandante de la Fuerza, el posible aumento de las tensiones y la violencia antes, en el transcurso y después de las elecciones previstas para 2024

exigirá que la Fuerza esté bien posicionada con antelación. Por otra parte, esos despliegues deberían planificarse y ejecutarse teniendo en cuenta el objetivo de respaldar la creación de condiciones seguras para el retorno de los desplazados internos a sus lugares de origen.

44. Esa postura de despliegue proactivo debe sustentarse en la actitud de los efectivos y de la comandancia, que deben estar mentalmente preparados y dispuestos, entre otras cosas, para actuar con prontitud y contundencia, dentro del marco de las reglas de enfrentamiento de la Fuerza, para proteger a los civiles que enfrenten una amenaza inminente de violencia, para asumir tareas complejas en entornos físicos y de seguridad exigentes y, en consonancia con el enfoque “a nivel de toda la misión”, para colaborar en equipos integrados con personal de otros componentes de la Misión y demostrar elevados niveles de comportamiento en el trato con civiles, en particular mujeres, niñas, niños y otras personas vulnerables.

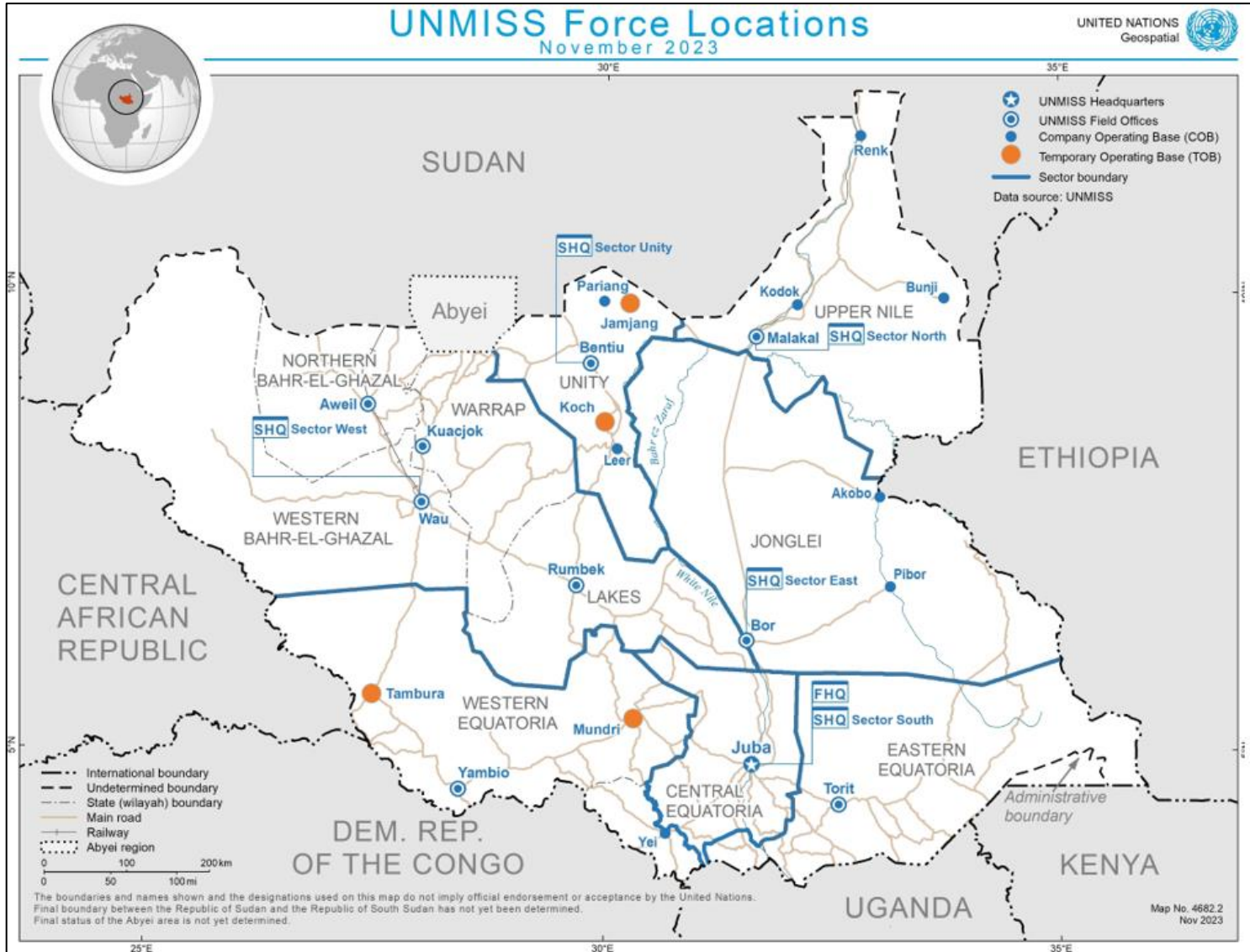
45. Los interlocutores hicieron hincapié en la necesidad de innovar y aumentar la inversión en la adquisición de capacidades adecuadas para hacer frente a las persistentes dificultades que plantea el contexto operacional de Sudán del Sur, como las condiciones geográficas adversas y la falta de carreteras e infraestructura. En una reciente evaluación interna de la capacidad de las Naciones Unidas se han determinado las principales necesidades de la Fuerza y de la policía de las Naciones Unidas en materia de capacidad.

46. La Misión considera que los recursos adicionales que ha solicitado le permitirían disponer de 600 efectivos para tareas móviles, incluida la acción rápida en respuesta a un conflicto. La adquisición de vehículos todo terreno y vehículos anfibios adicionales que se ha propuesto debería aliviar considerablemente las limitaciones de movilidad de la Fuerza y permitir que llevara a cabo más patrullas motorizadas y patrullas a pie (incluidas las patrullas nocturnas) y adoptara una postura más ofensiva con el fin de garantizar la libertad de circulación y la seguridad en el Nilo.

47. Aunque las tareas de mejora de las carreteras que ha llevado a cabo la Misión, cuyo objetivo es mejorar el acceso para su labor de mantenimiento de la paz, ha sido encomiable, se expresó preocupación en el sentido de que la realización de nuevas inversiones en carreteras había sido catalogada como una intervención relacionada principalmente con el desarrollo que no podía justificarse como una labor relacionada con el mantenimiento de la paz. En Sudán del Sur, las obras viales en determinadas carreteras permitirían mejorar la labor de protección de la Misión al tiempo que beneficiarían a la comunidad, como ha ocurrido en otras operaciones de paz.

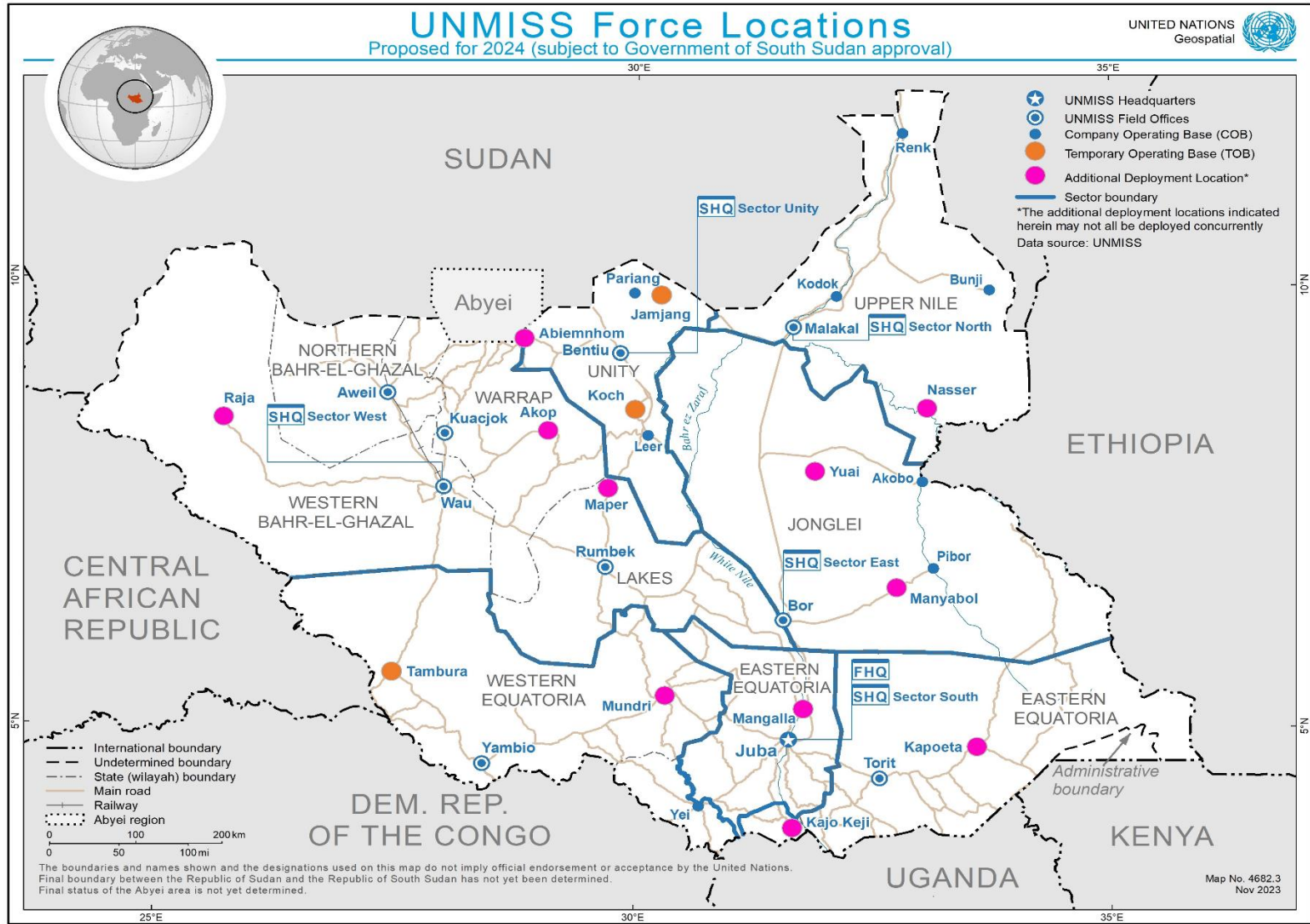
Mapa 1

Presencia actual de las Fuerzas de la Misión en Sudán del Sur



Mapa 2

Presencia de las Fuerzas de la Misión, con 11 emplazamientos adicionales, prevista para 2024



Papel de los componentes civiles de la Misión en la promoción de un entorno de protección

48. Conforme la Misión se esfuerza por ampliar su alcance y asumir sus responsabilidades de protección de los civiles de forma más proactiva, el papel de sus componentes civiles en la implicación comunitaria, la reconciliación, la consolidación de la paz y el mejoramiento del espacio cívico y político, en estrecha coordinación con el personal uniformado, se torna cada vez más crítico. Entre ellos figuran los equipos de asuntos civiles y derechos humanos y sus componentes de género y protección infantil y otros componentes consultivos, así como los oficiales de enlace comunitario.

49. En la mayoría de los casos, esta forma de colaboración a nivel de toda la misión, en la que los elementos civiles desempeñan el papel principal, ha sido eficaz. Otorga un significado concreto a la política de pasar de un enfoque de protección física fundamentalmente estático en los emplazamientos de protección de civiles a un enfoque más amplio que también procura fomentar un entorno de protección en todo el país. Al mismo tiempo, algunos actores ajenos a las Naciones Unidas opinan que se sigue dependiendo excesivamente de los despliegues de personal uniformado como principal forma de responder a las necesidades relacionadas con la protección de los civiles. Esto no debe entenderse en modo alguno en el sentido de que menoscaba la necesidad de que la Misión proporcione protección física a los civiles ni su responsabilidad al respecto.

50. La capacidad de la Misión para colaborar y coordinar estrechamente en ese ámbito con el equipo de las Naciones Unidas en el país también es de vital importancia en el plano inmediato y a largo plazo. Si bien la UNMISS ha implicado a algunos actores de la sociedad civil en sus actividades, otros han observado que la Misión podría beneficiarse considerablemente de sus conocimientos y relaciones locales si estableciere contactos más estrechos con ellos.

Mejoramiento de las capacidades nacionales

51. Una parte importante de la labor de la Misión en el marco del nivel 3 de su estrategia para la protección de los civiles está orientada a mejorar la capacidad de las instituciones y actores nacionales, en particular en la cadena de justicia y seguridad. Su objetivo consiste en ayudar al Estado a mejorar su capacidad para proteger a la ciudadanía mediante instituciones que funcionen eficazmente y rindan cuentas y para empoderar a la ciudadanía con miras a la construcción de una sociedad civil fuerte que exija que el Estado rinda cuentas de sus obligaciones.

52. La promoción de un entorno propicio para la rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos es parte integrante del enfoque de la Misión en lo que respecta a la protección de los civiles. En ese sentido, las secciones de estado de derecho, derechos humanos, policía, asuntos civiles y cuestiones de género de la Misión colaboran estrechamente con el sector de la justicia, las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur, el Servicio de Policía Nacional de Sudán del Sur y el Ministerio de Cuestiones de Género para mejorar la capacidad nacional en los procesos de rendición de cuentas, con diversos grados de éxito.

53. La violencia sexual y de género constituye una importante amenaza para las mujeres y las niñas en Sudán del Sur. Si bien el Gobierno de Sudán del Sur ha adoptado medidas para hacer frente a la violencia sexual y de género, entre otras cosas mediante la creación de un tribunal especial y enjuiciamientos militares, la falta de voluntad política y la escasa inversión en el sistema de justicia generan un entorno propicio para esos delitos.

54. Las secciones de estado de derecho, derechos humanos, asuntos civiles y cuestiones de género de la Misión colaboran con el fin de fortalecer la capacidad del Ministerio de Justicia en lo que respecta a la investigación y resolución de delitos de violencia sexual y de género. Las actividades incluyen la sensibilización de la comunidad, la puesta en marcha de tribunales móviles y la promoción de la participación de los supervivientes en los procesos judiciales.

55. El apoyo adicional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los esfuerzos coordinados son cruciales para mejorar la capacidad y la rendición de cuentas del Servicio de Policía Nacional, especialmente en ámbitos como las investigaciones relacionadas con la violencia sexual y de género y el derecho internacional. Se podría intensificar la sensibilización del público a través de la radio y otros canales en colaboración con los líderes comunitarios y tradicionales.

Soluciones a largo plazo

56. La construcción de un sistema viable de gobernanza basado en el estado de derecho en un país joven como Sudán del Sur es una empresa a largo plazo que se extiende mucho más allá del mandato y la duración de la Misión. Una operación de paz como la UNMISS no es el asociado a largo plazo para la creación de instituciones en Sudán del Sur. Por lo tanto, no se debe exagerar lo que la Misión puede lograr en ese sentido. No obstante, la modesta inversión que se está realizando en la actualidad con el fin de sentar las bases para el desarrollo de instituciones y capacidades podría tener un valor duradero en aras del objetivo de institucionalizar la protección de los civiles en el sistema de gobernanza.

57. Por las razones mencionadas, la labor de la Misión en lo que respecta a la mejora de las capacidades debe estar estrechamente vinculada a la labor del equipo de las Naciones Unidas en el país y debe estar anclada en un enfoque coherente e integrado a nivel de la Organización que trabaje en pro de la consecución de soluciones duraderas para las cuestiones subyacentes relacionadas con la protección de los civiles. Esa coherencia es muy importante para el papel que las Naciones Unidas habrán de desempeñar en Sudán del Sur después de la UNMISS y puede ayudar al país a establecer un entorno de protección más sostenible. Esto también incluye el fortalecimiento del papel primordial del Gobierno en la protección de los civiles.

El doble papel de la policía de las Naciones Unidas

58. La policía de las Naciones Unidas proporciona seguridad física a los civiles y lleva a cabo labores de mejora de las capacidades para apoyar al Servicio de Policía Nacional, centrándose en las tareas de policía de proximidad y respondiendo a los incidentes de violencia sexual y de género mediante un enfoque centrado en los supervivientes. Le incumbe la responsabilidad total en materia de seguridad en el emplazamiento de protección de civiles de Malakal. Dado que la situación en el emplazamiento sigue siendo tensa, deberá mantenerse muy vigilante y preparada para responder a cualquier brote de violencia, y en particular deberá aprovechar las enseñanzas derivadas de los hechos de violencia ocurridos en mayo y junio de 2023. El despliegue de patrullas dirigidas por mujeres en el campamento es una práctica positiva que debería ayudar a que las mujeres y las niñas se sientan más cómodas a la hora de denunciar preocupaciones relacionadas con cuestiones de género.

59. La policía de las Naciones Unidas y la Dependencia de Protección de las Mujeres deberían coordinar esfuerzos para hacer frente a la falta de protección adecuada que afecta a las mujeres y las niñas que corren el riesgo de ser violadas cuando salen de los campamentos de desplazados internos y del emplazamiento de

protección de civiles de Malakal. Aunque la policía de las Naciones Unidas asigna prioridad a la paridad de género y al desarrollo de aptitudes de las agentes de policía, el bajo nivel de conocimientos de inglés de algunas de esas agentes constituye un problema. La falta de agentes de la policía de las Naciones Unidas que hablen árabe también fue señalada como un problema.

60. Dado que se ha previsto celebrar elecciones cruciales en 2024, la policía de las Naciones Unidas debería evaluar si está preparada para brindar el apoyo y el asesoramiento necesarios a los órganos de seguridad nacionales con el fin de garantizar que las elecciones se celebren en un entorno pacífico.

Supervisión, alerta temprana, análisis conjunto y respuesta temprana

Supervisión, alerta temprana y análisis

61. En opinión de la mayoría de los interlocutores, la UNMISS ha seguido mejorando sus capacidades en materia de supervisión, recopilación de información y datos, y verificación y análisis integrado. Las decisiones de la dirigencia de la Misión se sustentan en un análisis que se basa en los informes y análisis periódicos procedentes de las oficinas de zona y es integrado en el cuartel general de la Misión. La dirigencia de la Misión ha expresado su satisfacción por la calidad de la información y de los análisis, que le permite adoptar las decisiones necesarias.

62. No obstante, hay margen para fortalecer la capacidad de la Misión a fin de que esté en mejores condiciones de aprovechar y utilizar al máximo el considerable volumen de información y conocimientos de buena calidad de que disponen las entidades de la Misión y las entidades ajenas a ella. La mejora continua de la recopilación de datos y de la gestión integrada de datos es crucial para la Misión en lo que respecta al análisis, la planificación y la toma de decisiones.

63. Un reto clave para la UNMISS es la gran cantidad de información y “alertas tempranas”, a veces contradictoria, que recibe, que puede ser difícil de gestionar y cuya triangulación y verificación suele llevar tiempo, una cuestión que requiere una solución dentro del sistema de vigilancia y análisis. Esta situación, al igual que algunos de los procedimientos administrativos y de seguridad y otros procedimientos operacionales de las Naciones Unidas, aparentemente constituye un factor importante que afecta a la capacidad de la Misión para responder de manera oportuna y ágil a crisis potenciales o en curso, y en algunos casos se combina con la denegación de acceso físico a determinadas zonas del país por parte de las autoridades nacionales.

64. La comunicación periódica con las principales partes interesadas de la comunidad es un medio importante para que la Misión conozca mejor la realidad imperante sobre el terreno, evalúe con fiabilidad los posibles riesgos y tendencias y mejore su capacidad de previsión estratégica. En ese sentido, es crucial que exista una estrecha colaboración entre la Fuerza de la Misión, la policía de las Naciones Unidas y los componentes civiles, como los que se ocupan de asuntos civiles, asuntos políticos y derechos humanos, que se relacionan con las comunidades a través de sus respectivos canales. Es necesario continuar mejorando la recopilación y gestión de datos y la integración de los análisis, que se racionalizan a través del Centro Conjunto de Operaciones y la Célula Mixta de Análisis de la Misión, a fin de no crear compartimientos estancos en materia de información, y se debería hacer pleno uso de la información y las aportaciones procedentes de todos los elementos de la Misión y de entidades fiables ajenas a la Misión.

Respuesta temprana y prevención

65. La dirigencia de la Misión reconoce que la necesidad de responder de forma rápida y ágil al estallido o posible estallido de un conflicto constituye un reto de magnitud. Al responder a las señales de alerta temprana, el enfoque general de la Misión consiste en autorizar, según lo amerite cada situación, el despliegue de personal uniformado y personal civil, o reforzar los despliegues existentes, con el fin de prevenir el estallido de violencia o mitigar su impacto y proteger a los civiles. La prevención es fundamental, pero también difícil, sobre todo en los casos en que no se dispone de una alerta temprana, por ejemplo, ante un estallido espontáneo de enfrentamientos.

66. La Misión utiliza su presencia e influencia para intentar poner fin a la violencia y proteger a los civiles que están atrapados en el conflicto o huyen de él, sin inmiscuirse directamente en el conflicto mediante el uso de la fuerza. Esa tarea puede resultar onerosa, dado que en la mayoría de los casos los enfrentamientos implican a civiles, o resulta difícil distinguir entre los civiles que participan en los enfrentamientos y los que buscan protección.

67. La implicación simultánea a nivel político del personal directivo superior de la Misión sobre la base de la información y los análisis procedentes de las oficinas de zona ha servido para señalar a la atención de los más altos niveles del Gobierno la necesidad de actuar para desactivar la violencia en curso. Sobre el terreno, existe una distribución de funciones similar con el fin de garantizar una respuesta colectiva coordinada. Sin embargo, a nivel del terreno también se han planteado preocupaciones por la falta de directrices procedentes de Yuba con respecto a las medidas de respuesta temprana que se deben adoptar sobre la base de los datos y análisis compartidos. En ese sentido, la estrecha coordinación entre el cuartel general de Yuba y las oficinas de zona en lo que respecta a las intervenciones políticas es fundamental y requiere una atención continua.

Libertad de circulación de la UNMISS

68. Una importante dificultad operacional que sigue enfrentando la Misión es la restricción impuesta a la circulación de sus efectivos y otros miembros de su personal, incluso mientras llevan a cabo patrullas o responden a situaciones de crisis. El Comandante de la Fuerza ha subrayado que las restricciones a la circulación por parte de las autoridades nacionales han disminuido. Al mismo tiempo, el personal de la Misión que presta servicios sobre el terreno y las organizaciones humanitarias han expresado su grave preocupación por la persistencia de las denegaciones de acceso en situaciones relacionadas con la protección de civiles o con indicaciones de alerta temprana. Por ejemplo, la Misión informó de que en Ecuatoria Central enfrentaba constantemente restricciones excesivas que retrasaban significativamente su respuesta ante indicadores de alerta temprana.

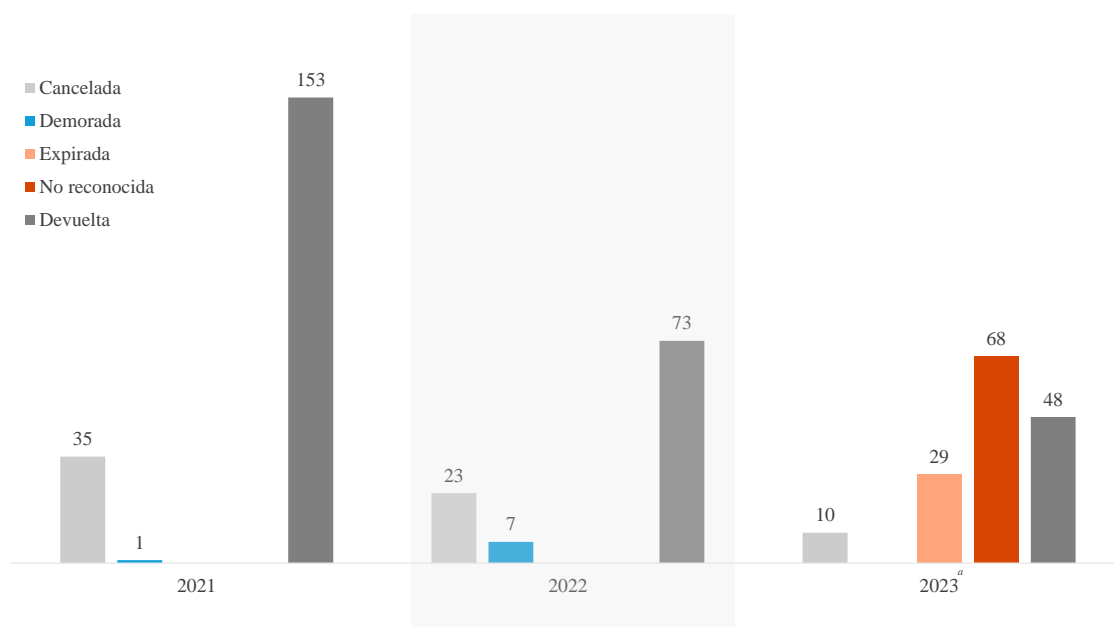
69. Si bien las fuerzas de la UNMISS solo están obligadas a notificar a las autoridades sus planes de desplazamiento, en la práctica la notificación se ha convertido en un procedimiento de “autorización” que a menudo se utiliza para denegar o restringir el acceso a determinadas zonas. Las denegaciones, que en algunos casos al parecer han llegado a durar hasta tres meses, suelen ser justificadas aduciendo cuestiones relacionadas con la seguridad del personal de la UNMISS. En muchos casos, la denegación de acceso parece estar relacionada con la ejecución de operaciones de seguridad a cargo de las fuerzas de seguridad. También existe preocupación ante la posibilidad de que las restricciones de acceso estén vinculadas con violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad gubernamentales.

70. La reciente tendencia a un aumento de las denegaciones de acceso ha sido atribuida al deseo de la Misión de acceder a algunas zonas nuevas, y en particular a nuevos “focos de tensión” situados en regiones afectadas por el conflicto en el Sudán. Un examen de los datos sobre los casos en que en los últimos tres años se ha denegado el acceso de la Misión revela que en 2023 se ha registrado un aumento considerable de las notificaciones de acceso “no reconocidas” por el Gobierno, que afectan especialmente a zonas de tensión, como Ecuatoria Central (véase la figura III).

71. Si bien en 2022 al parecer se registró una disminución general del número de denegaciones de acceso, la cuestión sigue constituyendo un importante reto operacional que podría agudizarse el año próximo cuando el país ingrese en la crucial temporada electoral.

Figura III

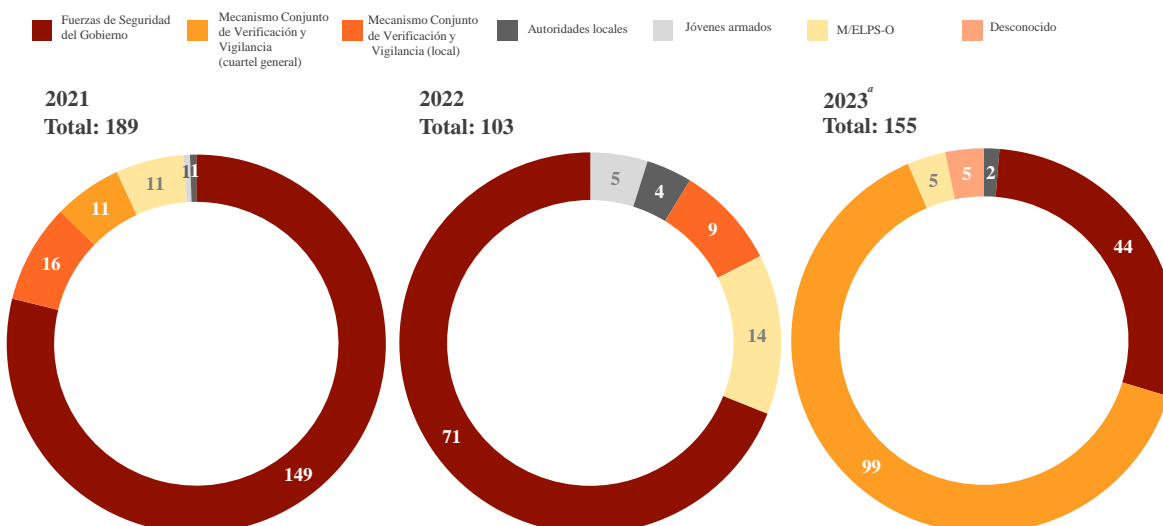
Situación de las denegaciones de acceso, por año (1 de enero de 2021 - 20 de noviembre de 2023)



Fuente: UNMISS

^a Los datos de 2023 reflejan el período 1 de enero de 2021 - 20 de noviembre de 2023.

Figura IV
Denegaciones de acceso desglosadas por actor (totales anuales, 1 de enero de 2021 - 20 de noviembre de 2023)



Fuente: UNMISS

^a Los datos de 2023 reflejan el período 1 de enero de 2021 - 20 de noviembre de 2023. Hasta el 20 de noviembre de 2023 no se había podido atribuir el origen de cinco denegaciones de acceso correspondientes a 2023, por lo que se las incluye como "Desconocido".

Evaluación del impacto

72. La medición del impacto de la labor de la UNMISS en lo que respecta a la protección de los civiles es un ámbito crucial al que la Misión debe asignar mayor atención en momentos en que se centra en el objetivo de ampliar su alcance en todo el país. Debería acelerarse la puesta en práctica del Sistema Integral de Planificación y Evaluación del Desempeño (SIPED). El Sistema tiene por objeto ayudar a la Misión a planificar y evaluar su impacto, en particular en lo que respecta a las actividades relacionadas con la protección de los civiles, y velar por que todas las intervenciones relacionadas con la protección de los civiles estén en armonía con la resolución [2677 \(2023\)](#).

73. Desde 2019 se vienen llevando a cabo encuestas anuales de percepción a cargo de consultores externos con el fin de medir las actitudes y percepciones de la población de Sudán del Sur con respecto al papel de la UNMISS. Las encuestas muestran que existe una percepción positiva acerca del papel de la Misión en la construcción de una paz duradera. Se considera que su presencia y sus actividades contribuyen a la seguridad de las mujeres, y se ha informado de que ha habido una mejora en cuanto al papel que desempeña la Misión en la tarea de prevenir, reducir y resolver los conflictos intercomunitarios. Las reuniones periódicas y estructuradas entre la Misión y las organizaciones de la sociedad civil podrían ser utilizadas de manera más eficaz para evaluar el impacto de la Misión.

74. Las entidades de las Naciones Unidas, las ONG y la sociedad civil sursudanesa han compartido experiencias generalmente positivas acerca de la puesta en práctica del mandato de la UNMISS relativo a la protección de los civiles, incluida la ampliación de su apoyo en materia de protección física a trabajadores y activos

humanitarios, así como la colaboración de la Misión en la evacuación de actores humanitarios en las zonas de conflicto.

Comunicación estratégica

75. La Misión transmite mensajes contundentes centrados en la protección de los civiles a través de distintos medios de comunicación, en particular la popular Radio Miraya y los medios sociales. Si bien la radio es un medio eficaz en un país como Sudán del Sur, y los medios sociales son eficaces en las zonas urbanas, dada la irregular cobertura radiofónica en algunas partes del país y la limitada penetración de Internet fuera de los centros urbanos es importante que la Misión desarrolle canales de divulgación adicionales e innovadores. Algunos de esos canales pueden vincularse a la labor comunitaria de la Misión con el fin de ofrecer contenidos específicos centrados en la comunidad.

76. Se ha señalado que los auxiliares de enlace comunitario de la Misión, en particular el personal femenino, son un activo inestimable en gran parte de la interacción de los componentes militares y civiles de la Misión con las comunidades.

77. En términos más generales, es importante que la Misión elabore estrategias para comunicar mejor sus responsabilidades en materia de protección de los civiles, así como sus logros —y sus dificultades— en lo que respecta a la prevención de la violencia y a la gestión de las crisis, lo cual puede ayudar a gestionar las expectativas.

Coordinación

Coordinación a nivel de la Organización

78. En la mayoría de los casos, el nivel de integración de las Naciones Unidas en lo que respecta a la protección de los civiles en Sudán del Sur ha seguido mejorando. Como se ha mencionado anteriormente, existe una gran complementariedad entre la labor de mejora de capacidades que lleva a cabo la Misión y la que lleva a cabo el equipo de las Naciones Unidas en el país. La Misión es una sólida presencia política y de seguridad que beneficia al sistema de las Naciones Unidas, cuyas amplias operaciones, redes y base de conocimientos constituyen importantes activos para la Misión.

79. A pesar de ello, hay margen para mejorar la coherencia a nivel del sistema de las Naciones Unidas, en particular en lo que respecta a los mecanismos de coordinación, los sistemas de gestión de la información y la elaboración y ejecución de proyectos. Existen múltiples estrategias de protección, basadas en los respectivos mandatos de las entidades de las Naciones Unidas, y sistemas de datos de información que, con una coordinación y colaboración más estrechas, podrían mejorar enormemente el intercambio de información y la protección de los civiles, especialmente en ámbitos como la violencia sexual y de género.

80. El fondo fiduciario de asociados múltiples para la reconciliación, la estabilización y la resiliencia de Sudán del Sur ha sido fundamental para el fortalecimiento de las intervenciones integradas del sistema de las Naciones Unidas. Una coordinación más estrecha con otros mecanismos de financiación dirigidos por las Naciones Unidas en lo que atañe al uso del fondo permitiría que este tuviese un mejor impacto. El papel del equipo de las Naciones Unidas en el país puede ser fundamental para fortalecer la coherencia y lograr una mayor cooperación entre los mecanismos de financiación dirigidos por las Naciones Unidas.

81. Los tribunales móviles y los diversos proyectos de formación y mejora de la capacidad que llevan a cabo la UNMISS y el PNUD en lo que respecta al estado de derecho y el sector de la seguridad constituyen intervenciones vitales que, con una mejor coordinación y colaboración, podrían tener mayor repercusión. Si bien la coordinación general a nivel del terreno entre la UNMISS y otras entidades de las Naciones Unidas ha sido destacada como positiva, en lo que respecta a la protección de los civiles la UNMISS debería tratar de seguir fortaleciendo la coherencia, coordinación y complementariedad a nivel del sistema de las Naciones Unidas, sin dejar de reconocer las responsabilidades, principios y ventajas comparativas de cada entidad en función de sus respectivos mandatos.

Coordinación con entidades ajenas a las Naciones Unidas

82. Las organizaciones humanitarias han destacado que el aumento de la coordinación y el cambio de mentalidad de la Misión han ayudado a mejorar el intercambio de información y la colaboración con las ONG y los actores de la sociedad civil. Podría establecerse una mejor vinculación entre los mecanismos de coordinación humanitaria y los mecanismos o intervenciones de la Misión que se ocupan de la protección de los civiles.

83. Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil sursudanesa han subrayado que, con una cooperación más estrecha, una mejor comunicación y una mayor transparencia, podrían aportar una mayor contribución a las intervenciones que lleva a cabo la UNMISS en materia de protección de los civiles, especialmente en lo que respecta a la labor relacionada con la paz y la reconciliación a nivel comunitario y al apoyo destinado a mejorar la capacidad del Gobierno.

Dimensiones regionales

84. A pesar de las limitaciones en materia de recursos, la Comisión Mixta de Vigilancia y Evaluación Reconstituida y el Mecanismo de Vigilancia del Alto el Fuego y los Arreglos Transitorios de Seguridad, bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, continúan proporcionando una visión y un seguimiento continuos de los avances relacionados con el Acuerdo Revitalizado. Además, su análisis detallado respalda los contactos políticos de la Unión Africana con el Gobierno de Sudán del Sur, la UNMISS y otros actores internacionales, en particular en lo que respecta al objetivo de garantizar la protección de los civiles.

85. Las iniciativas de colaboración emprendidas por la Oficina de la Enviada Especial de las Naciones Unidas para el Cuerno de África con el objetivo de atender las preocupaciones compartidas relacionadas con el clima, la paz y la seguridad son relevantes para Sudán del Sur, habida cuenta de la repercusión que tiene el cambio climático para la protección de los civiles en el país. Esas iniciativas, en particular el mecanismo de seguridad climática, ofrecen una oportunidad crucial para que Sudán del Sur aproveche las plataformas regionales y subregionales y participe en soluciones integradas para abordar los problemas relacionados con la protección que se ven exacerbados por el cambio climático.

86. La situación del gran número de sursudaneses refugiados en los países vecinos es una cuestión que merece mayor atención, tanto desde la perspectiva de su posible retorno como en lo que respecta a su derecho a participar en las elecciones de 2024.

Conclusiones y recomendaciones

Observaciones finales

87. La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur demuestra claramente la importancia de la protección de los civiles como función vital del mantenimiento de la paz. A lo largo de la última década, la Misión ha salvado la vida de miles de civiles y ha protegido a otros miles para que no sufrieran daños físicos. En Sudán del Sur y entre los actores internacionales, la UNMISS y su liderazgo gozan de una percepción pública positiva. Las relaciones con el Gobierno han mejorado notablemente en los últimos años. En el desempeño de la delicada tarea de proteger a los civiles en medio de diversos niveles de violencia, la UNMISS no se ha visto arrastrada a un conflicto directo con ninguna de las partes en conflicto ni ha puesto en juego su imparcialidad. Sigue siendo una misión de mantenimiento de la paz de gran relevancia.

88. Al mismo tiempo, es inquietante que, una década después de la violencia generalizada que provocó que el mandato de la Misión se reorientara hacia la protección de los civiles, el problema de los desplazados internos diste de estar resuelto y persistan niveles significativos de preocupación en lo que respecta a la protección de los civiles, situaciones que afectan de manera desproporcionada a mujeres, niñas y niños. En Sudán del Sur, cuya población se estima en algo más de 11 millones de habitantes, hay 2,3 millones de desplazados internos, en tanto que 2,4 millones de sursudaneses se han convertido en refugiados. Esto plantea graves interrogantes acerca de la trayectoria futura del problema y acerca de cuáles serán esas cifras dentro de cinco o diez años. Por lo tanto, es imprescindible adoptar medidas serias para lograr soluciones duraderas a la situación de los desplazados internos o, como mínimo, para reducir significativamente la magnitud del problema. Esto requiere la atención urgente de todas las partes interesadas, pero principalmente del Gobierno de Sudán del Sur. También requiere una planificación a mediano y largo plazo por parte del sistema de las Naciones Unidas.

89. El punto de partida clave para resolver el problema consiste en encontrar una solución duradera a los problemas políticos del país, una tarea que incumbe a la dirigencia del país y a los principales actores políticos. Por consiguiente, la finalización de la transición política mediante la implementación del Acuerdo Revitalizado y la solución de las cuestiones pendientes que involucran a los grupos no signatarios/rebeldes constituyen, juntas, la tarea más crucial que el país debe completar, y la comunidad internacional debe trabajar en aras de ese objetivo aumentando significativamente el nivel de su implicación y su apoyo en todos los frentes. La atención internacional a Sudán del Sur parece haber disminuido, en parte debido a la existencia de otras crisis de magnitud en otras partes del mundo. Es un momento crítico para revitalizar la implicación y el aliento internacionales a Sudán del Sur. El apoyo unificado y el firme aliento del Consejo de Seguridad podrían tener un impacto significativo en este momento crítico para Sudán del Sur.

90. La finalización del proceso de unificación de las fuerzas y el desarrollo del Servicio de Policía Nacional como una institución fiable, profesional y responsable, al igual que el fortalecimiento del sistema judicial, son elementos de vital importancia para la protección de los civiles. Es esencial que se logren avances significativos en este sentido mientras la UNMISS aún se encuentra en el país, a fin de garantizar que cuando la Misión emprenda la transición para salir de Sudán del Sur ya existan capacidades nacionales adecuadas para la protección de los civiles. Debe evitarse una salida precipitada que ponga en peligro los logros alcanzados en materia de protección.

91. Hasta entonces, la UNMISS debe seguir fortaleciendo sus actividades relacionadas con la protección de los civiles. Paralelamente a su papel político, la Misión tendrá que elevar el nivel de su perfil en lo que respecta a la protección de los civiles, tanto en lo que atañe a la ampliación de su cobertura geográfica en todo el país como en lo que atañe a la ampliación de la profundidad sustantiva de su implicación en los tres niveles de medidas de protección esbozados en su estrategia para la protección de los civiles. Una parte importante de esa labor consiste en mejorar la capacidad del Gobierno para proteger a los civiles, en estrecha colaboración con entidades de desarrollo pertenecientes a las Naciones Unidas y ajenas a las Naciones Unidas.

92. En la ejecución de su sólido mandato de protección de los civiles, se espera que la UNMISS actúe de forma proactiva y con firmeza, cualquiera sea el origen de la amenaza contra los civiles. Al mismo tiempo, está operando en el territorio de un Estado soberano, cuyo Gobierno, a pesar de su falta de unidad y cohesión, es el principal responsable de la protección de los civiles. Allí radica quizás el aspecto más difícil de la ejecución del mandato de protección de los civiles que incumbe a la Misión. Si bien la UNMISS tiene el deber de cumplir el robusto mandato que le ha encomendado el Consejo, al mismo tiempo debe respetar la primacía del Estado en lo que atañe a la protección de la ciudadanía y debe trabajar para mejorar la capacidad y la responsabilidad del Gobierno en lo que respecta a la protección de los civiles.

93. Esta realidad, combinada con el carácter sumamente prescriptivo de su nuevo mandato, tiende a crear una disparidad entre las expectativas públicas (incluidas las internacionales) en cuanto a lo que la UNMISS puede lograr y las capacidades (y limitaciones) reales de la Misión como operación de mantenimiento de la paz. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la consecución de soluciones a largo plazo para las causas subyacentes y sistémicas de las vulnerabilidades civiles. En ese sentido, la Misión tiene una importante función de enlace que desempeñar como parte del enfoque integrado (triple nexos) y de la planificación de la transición de las Naciones Unidas en general, en especial en la tarea de facilitar el apoyo para el retorno de los civiles. Una vez más, la solución reside en que el Gobierno pueda aumentar cuanto antes la capacidad y la responsabilidad de las instituciones estatales con el apoyo de la comunidad internacional. No hay atajos.

94. En los párrafos precedentes se han examinado las buenas prácticas de la Misión, sus necesidades en materia de capacidad y los ámbitos críticos de la labor de protección de los civiles que requieren mejoras, y se han sugerido varias medidas. A continuación se exponen las principales recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la labor de la Misión en el ámbito de la protección de los civiles, que se basan en el examen realizado por el Experto Independiente y no son en modo alguno exhaustivas.

Recomendaciones

Acción política

95. En momentos en que Sudán del Sur ingresa en una etapa crítica de su transición política, con retrasos significativos en la aplicación del Acuerdo Revitalizado, en particular en lo que respecta a la unificación de las fuerzas de seguridad —que tiene importantes implicaciones para la protección de los civiles—, la UNMISS, la dirigencia de las Naciones Unidas, los actores regionales y la comunidad internacional en general deberían fortalecer significativamente su colaboración con el Gobierno y con los principales actores políticos con el fin de impulsar la finalización del proceso de transición política y abordar las cuestiones pendientes relacionadas con los grupos no signatarios/rebeldes.

96. Las medidas destinadas a facilitar y alentar la consecución de soluciones duraderas basadas en el retorno voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen (o su reasentamiento en caso de que el retorno no sea posible) en un entorno de seguridad y la provisión de servicios básicos deberían ser una prioridad en la interacción y la colaboración con el Gobierno. Los retornos voluntarios podrían llevarse a cabo de forma planificada y escalonada, comenzando con las comunidades que puedan comenzar en forma inmediata a retornar o a reubicarse. El despliegue de la policía y de la fuerza de la UNMISS podría alinearse más estrechamente con esos esfuerzos con el fin de fomentar la confianza entre los civiles que retornen. El compromiso del Gobierno de colaborar estrechamente con la UNMISS y otros asociados en ese esfuerzo será fundamental.

Ejecución del mandato

97. La UNMISS debería intensificar la transición que está llevando a cabo desde su anterior postura de despliegue de protección, principalmente estática, hacia una postura de mayor movilidad y de ampliación de su visibilidad y su presencia en todo el país. Se debería hacer hincapié en una respuesta rápida que quizás requiera una acción enérgica con el fin de prevenir o mitigar un estallido de violencia, respaldando el retorno de los desplazados internos, y en la pacificación y la consolidación de la paz.

98. El personal de todos los componentes de la Misión debe adaptarse plenamente a esta reorientación. La mentalidad y la visión del personal uniformado y el personal civil de la UNMISS deben reflejar la determinación de proteger a los civiles en peligro inminente de violencia y la voluntad de emprender misiones difíciles y de hacer valer la preponderancia de la seguridad cuando sea necesario. La preparación mental también implica mantener elevadas normas de comportamiento, especialmente en el trato con los civiles y en su protección, en particular en el caso de las mujeres, las niñas, los niños y otras personas vulnerables.

99. La Misión debería intensificar su implicación a nivel comunitario en el establecimiento de la paz, la reconciliación y el empoderamiento de las comunidades, en la creación de redes y alianzas más amplias y profundas en todo el país, en particular con actores de la sociedad civil, y en el fortalecimiento de su cooperación con otras entidades de las Naciones Unidas y ajenas a las Naciones Unidas en ese ámbito de su labor.

100. Al ampliar su implicación en todo el país, la UNMISS debería asumir siempre una presencia que abarque a toda la misión, compuesta por personal uniformado y personal civil. Se deberían mejorar las aptitudes lingüísticas y la conciencia cultural. Deberían redoblar los esfuerzos para contratar a más hablantes de árabe, especialmente en la policía de las Naciones Unidas.

101. Se debería dar prioridad a la contratación de más oficiales de enlace comunitario y auxiliares lingüísticos. Se les reconoce un gran valor para el trabajo de la Misión, y es probable que su provechosa función adquiera mayor importancia conforme la UNMISS amplíe su presencia y su implicación con las comunidades.

102. La UNMISS debería estar estratégicamente bien posicionada, tanto desde el punto de vista político como en lo que respecta a la seguridad, para el período potencialmente turbulento que se habrá de vivir antes, en el transcurso y después de las elecciones previstas para 2024, tanto en lo que atañe a su propia postura en lo que respecta a la protección de los civiles como en cuanto al apoyo que

debería prestar a los actores nacionales. La promoción de un espacio cívico abierto y la salvaguardia de la participación inclusiva en las elecciones, especialmente en el caso de las personas jóvenes, las mujeres, los desplazados internos y los retornados, constituyen una parte vital de los objetivos estratégicos de la Misión.

103. Para atender mejor las necesidades de protección de las mujeres y las niñas, la UNMISS debería fortalecer su determinación de prevenir y mitigar el riesgo de violencia sexual y de género. Esto debería incluir la creación de un sistema regular de patrullas de protección que acompañen a las mujeres y las niñas en los campamentos de desplazados internos y los emplazamientos de protección de civiles durante sus actividades diarias de subsistencia, como la recolección de leña. La Dependencia de Protección de las Mujeres, la policía de las Naciones Unidas, el grupo de trabajo sobre violencia de género contra las mujeres y el Subgrupo de Violencia de Género podrían proporcionar un liderazgo coordinado.

Libertad de circulación

104. La Misión y la Sede de las Naciones Unidas deberían establecer contactos más proactivos con el Gobierno de Sudán del Sur a los más altos niveles para abordar las cuestiones relacionadas con la libertad de circulación de la Misión, que, a pesar de las mejoras, siguen obstaculizando su movilidad relacionada con la protección de los civiles, una cuestión que puede presentar más dificultades con el aumento de la circulación que requiere la ampliación del despliegue de la Misión.

Coordinación

105. Si bien en términos generales el grado de coordinación a nivel del sistema de las Naciones Unidas en Sudán del Sur es positivo, se debería seguir trabajando para lograr una mayor coherencia, en particular en torno a la tarea de desarrollar a nivel de la Organización un enfoque integrado de protección de los civiles, mecanismos de coordinación, sistemas de gestión de la información, y desarrollo y ejecución de proyectos. Un objetivo clave debería ser evitar la duplicación de iniciativas.

Evaluación del impacto

106. La Misión tiene una gran necesidad de contar con un sistema integral y fiable de evaluación del impacto de sus actividades de protección de los civiles que vaya más allá de las útiles encuestas externas de percepción. Deberían acelerarse los trabajos que se están llevando a cabo, en cooperación con la Sede, para impulsar la puesta en práctica del SIPED.

Soluciones duraderas

107. La labor de la Misión en lo que respecta a la mejora de las capacidades debe estar estrechamente vinculada a la labor del equipo en el país y debe estar anclada en un enfoque coherente e integrado a nivel de la Organización (triple nexo) que trabaje en pro de la consecución de soluciones duraderas para los factores subyacentes que impulsan las amenazas o los daños contra los civiles. El sistema de las Naciones Unidas debería desarrollar cuanto antes sus preparativos estratégicos a largo plazo para brindar respaldo a las soluciones duraderas en el período posterior a la UNMISS. La estrategia integrada de transición de las Naciones Unidas, articulada conjuntamente por la dirigencia de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, proporciona la vía adecuada para que el sistema de las

Naciones Unidas preste un apoyo coherente en el ámbito de la protección de los civiles con el fin de que el país pueda ser autosuficiente a largo plazo.

Alcance del mandato, capacidad y cuestiones relacionadas con los recursos

108. La UNMISS debería seguir mejorando su desempeño en la ejecución de su robusto mandato, dentro de los límites de su capacidad y sus recursos actuales, mediante la redefinición de las prioridades de sus actividades, el ajuste de su organización interna y la reasignación de personal, entre otras cosas, al tiempo que debería continuar identificando los problemas de capacidad que puedan surgir a medida que amplíe su movilidad y su despliegue.

109. Al mismo tiempo, habría que considerar seriamente las necesidades actuales de recursos adicionales de la Misión. La ampliación de la movilidad y la presencia de la Misión en momentos en que el país ingresa en un período electoral crítico es una empresa de gran envergadura. La Misión necesitará contar con capacidad militar adicional —dentro del límite de su dotación autorizada— y con vehículos y equipo de otro tipo para mejorar su capacidad de respuesta a las crisis y su movilidad regular en todo el país.

110. Asimismo, se debería considerar la posibilidad de simplificar el mandato actual de la UNMISS, sin reducir su carácter robusto ni la necesidad de una postura más proactiva, mediante la determinación de los parámetros generales de las tareas que se deberán llevar a cabo y el otorgamiento de suficiente flexibilidad con respecto a la manera en que el Secretario General y su Representante Especial los habrán de llevar a la práctica.
