

Los Auxiliares de Enlace Comunitario: un puente entre las fuerzas de la paz y las poblaciones locales

Janosch Kullenberg

Los Auxiliares de Enlace Comunitario podrían ser la mejor herramienta de las fuerzas de la paz de la ONU para la participación comunitaria debido al papel fundamental que pueden jugar en la protección de los civiles. Sin embargo, su efectividad está limitada por la falta de una visión global, por unas respuestas militares dudosas y por las engorrosas estructuras administrativas.

La protección de los civiles se ha convertido en un principio central para las fuerzas de la paz de las Naciones Unidas (ONU). Aunque la mayoría de las misiones de mantenimiento de la paz tienen actualmente el mandato de apoyar de diversas maneras a las autoridades de acogida, también se les exige que actúen de forma unilateral en el caso de que el Gobierno no pueda o no quiera proteger a los civiles que se encuentran bajo amenaza de sufrir violencia física. Es cada vez más evidente que las fuerzas de la paz necesitarán para ello disponer de una mayor comprensión y consideración de los mecanismos de protección actuales.

Las fuerzas de la paz de la ONU¹ llevan mucho tiempo trabajando para que las comunidades locales participen en su propia protección. Las intervenciones internacionales se suelen centrar típicamente en los procesos políticos a nivel macro y la implementación de los hitos fijados, como apoyar y permitir que se firmen acuerdos de paz o que se celebren elecciones. En consecuencia, la mayor parte de los miembros del personal civil de las misiones de mantenimiento de la paz tiene su base en las capitales y centros regionales. Aunque el apoyo a estos procesos es importante para la creación de un entorno propicio para la protección de los civiles, las tareas actuales de protección de las fuerzas de la paz de la ONU se realizan a nivel local. Los contingentes militares de la ONU, conocidos como “Cascos Azules”, se encuentran desplegados en muchas zonas remotas y muchas veces no hablan la lengua local. Las rápidas rotaciones no les dejan tiempo suficiente para que lleguen a conocer la historia y los elementos sociopolíticos de los conflictos locales.

Esa desconexión ha reducido considerablemente la efectividad de los esfuerzos de protección. Las comunidades marginadas —aunque sea de forma involuntaria— por las misiones de mantenimiento de la paz suelen percibirlo como algo arrogante y degradante y a menudo reaccionan con diversas formas de resistencia. Además, la misión de mantenimiento de la paz podría estar tan desvinculada de ellas

que las poblaciones locales no entiendan la complejidad de su mandato y sus considerables limitaciones prácticas, mientras ven numerosos todoterrenos, vehículos blindados y helicópteros y se hacen expectativas poco realistas que podrían alterar su percepción de la seguridad y, por tanto, perjudicarles más.

Por otro lado, las fuerzas de la paz —que no entienden del todo las dinámicas de los conflictos locales— tienden a no reconocer las señales de advertencia y, por tanto, tienen problemas a la hora de intervenir de manera oportuna. Los casos más drásticos provocaron que las fuerzas de la paz de la ONU fracasaran a la hora de evitar la violencia extrema contra las comunidades locales. Uno de esos incidentes fue la masacre de Kiwanja de 2008 en la República Democrática del Congo (RDC), en la que 150 civiles fueron asesinados a poco más de un kilómetro y medio de una base de la ONU. El fracaso de las fuerzas de la paz a la hora de actuar les supuso duras críticas pero también impulsó el desarrollo de innovaciones importantes.

Hacia un mejor enlace con la comunidad

Tras llevar a cabo un cuidadoso análisis de la masacre, la Sección de Asuntos Civiles de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) convenció a los directivos de la misión de que era necesario mejorar el conocimiento y entendimiento del contexto local para poder evitar incidentes similares en el futuro. En vez de limitarse a contratar a más intérpretes, se decidió dotar a las fuerzas de la paz de un recurso que les permitiera asumir un papel más global en colaboración con las comunidades locales. Se creó un nuevo instrumento: el Auxiliar de Enlace Comunitario (CLA, por sus siglas en inglés).

Los Auxiliares de Enlace Comunitario son personal nacional que actúa como vínculo entre las misiones de mantenimiento de la paz y las autoridades, y la población local. Se despliegan directamente con las fuerzas de la



paz uniformadas sobre el terreno, donde ayudan a los mandos militares a entender las necesidades de la población local y a planificar unas respuestas adecuadas a las amenazas a las que se enfrentan esas comunidades. También gestionan los sistemas de alerta temprana de la MONUSCO estableciendo redes de radios, dando buena difusión de los teléfonos de emergencias y dotando de terminales y saldo a contactos clave. Este sistema permite a las comunidades que se encuentran en zonas remotas alertar a la MONUSCO y, por extensión, a las fuerzas de seguridad nacionales para que puedan responder ante amenazas inmediatas. Además de pasarles avisos, los Auxiliares de Enlace Comunitario proporcionan a todas las secciones de la misión alertas, información acerca de antecedentes y análisis del terreno mediante informes diarios, semanales y urgentes.

Al mismo tiempo, los Auxiliares de Enlace Comunitario difunden mensajes de la misión entre la población local y les ayudan a gestionar sus expectativas. Sus actividades de divulgación y comunicación bidireccional han ayudado a generar confianza en los procesos políticos y en la participación de los actores internacionales. Por último, la pericia y las redes comunitarias locales de los Auxiliares de Enlace Comunitario les convierten en facilitadores ideales cuando el personal de las fuerzas de paz realiza visitas sobre el terreno y también les permiten implementar diversas actividades de protección relevantes.

Es algo cada vez más asumido que prestar más atención a las propias estrategias de protección de las comunidades es más efectivo y rentable que las intervenciones basadas por completo en las percepciones y prioridades de los extranjeros, pero a los Auxiliares de Enlace Comunitario se les está encomendando progresivamente la tarea de trabajar con las comunidades para que aumenten su nivel de alerta y su capacidad de respuesta a las amenazas. Ellos les ayudan a establecer Comités Comunitarios de Protección en los que la población local, la sociedad civil y las autoridades tradicionales pueden reunirse para debatir acerca de las amenazas, paliar los conflictos y buscar soluciones. Además de desarrollar las capacidades de estas comunidades a través de la formación y del trabajo conjunto, los Auxiliares de Enlace Comunitario también ayudan a los comités a explicar las estrategias de los Planes de Protección Comunitaria. Las comunidades pueden reflexionar a través del trabajo en esos planes acerca de las amenazas a la protección y desarrollar estrategias para paliarlas que luego pueden compartir con las fuerzas de mantenimiento de la Paz para que cuenten con esa información en sus intervenciones². Se han producido algunos

problemas fruto de la inexperiencia con estos comités y sigue habiendo dudas sobre si las misiones de mantenimiento de la paz son las más cualificadas para colaborar con las comunidades locales, o si eso se podría hacer mejor mediante la coordinación con otras organizaciones que ya estén trabajando en este ámbito. Sin embargo, dentro del marco existente, la iniciativa parece fructífera.

La generalización del instrumento

Dada la efectividad de los Auxiliares de Enlace Comunitario en la República Democrática del Congo, la iniciativa ha adquirido un mayor reconocimiento y ha sido adoptada recientemente por otras tres importantes misiones de mantenimiento de la paz como la mejor forma de colaborar con las comunidades y de hacer que participen en su propia protección. Con las directrices de los promotores originales de la Sección de Asuntos Civiles de la MONUSCO, la UNMISS (Sudán del Sur), la MINUSMA (Mali) y la MINUSCA (República Centroafricana) han contratado a Auxiliares de Enlace Comunitario y ahora hay 280 desplegados sobre el terreno.

La inmensa mayoría están contratados por la MONUSCO. Una razón es que las misiones más “jóvenes” todavía están en proceso de ampliar al menos a dos Auxiliares de Enlace Comunitario por cada base de las fuerzas de la paz, lo que conlleva complejas y, a veces, infructuosas negociaciones sobre la asignación de los presupuestos. Otra razón es que la diversidad de contextos operativos ha hecho que las misiones adapten el instrumento y apliquen diferentes criterios para los Auxiliares de Enlace Comunitario. Por ejemplo, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS, por sus siglas en inglés) decidió no desplegarlos con los Cascos Azules en las bases de mantenimiento de la paz y en su lugar los tienen trabajando como personal civil ordinario con los directores de las oficinas regionales. Una evaluación reciente halló que esto difuminó lo que caracteriza a los Auxiliares de Enlace Comunitario y ha comprometido, por tanto, su capacidad de funcionar como coordinadores civiles-militares sobre el terreno³. Con el brote de importantes hostilidades en 2013 y su reanudación en julio de 2016, la UNMISS tuvo que lidiar con una crisis y, por tanto, no pudo optimizar el uso de los Auxiliares de Enlace Comunitario. Del mismo modo, las condiciones logísticas y de seguridad en Mali han limitado la demanda de Auxiliares de Enlace Comunitario.

A pesar de esas diferencias, la comparación entre contextos indica que algunos retos son inherentes al instrumento. Por la propia naturaleza de su despliegue, los Auxiliares de Enlace Comunitario

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

viven en condiciones difíciles y potencialmente peligrosas, con un apoyo limitado de las oficinas, movilidad restringida y a menudo un acceso puntual a la red telefónica y a Internet. Estos retos hacen que sea difícil transmitir información con regularidad y complica su gestión y la rotación. Además, los Auxiliares de Enlace Comunitario tienen que encontrar un equilibrio en su doble papel como internos y externos y los problemas que conlleva. Por ejemplo, forman parte de las fuerzas de mantenimiento de la Paz pero tienen que negociar su propia seguridad con otros actores armados, también cuando la misión se retire. Además, los Auxiliares de Enlace Comunitario tienen que establecer relaciones cercanas con la comunidad y, a la vez, evitar los sesgos y la falta de confidencialidad. Aunque estos aspectos supongan un reto, los estudios sugieren que la mayoría de las cuestiones apremiantes no tienen que ver directamente con los propios Auxiliares de Enlace Comunitario sino más bien con cómo se les utiliza y se les empodera.

Formas de avanzar

Se ha hecho evidente entre las misiones que los Auxiliares de Enlace Comunitario no son una estrategia en sí y que solo pueden ser tan buenos como el apoyo que reciban de las estructuras administrativas y los recursos que les dediquen. La tarea de coordinar a un gran número de personal nacional en zonas remotas es colosal. La relativa rigidez de las normativas administrativas de las Naciones Unidas hace que sea difícil ser flexibles y desplegar a los Auxiliares de Enlace Comunitario según las necesidades sobre el terreno. Además, es necesario analizar los diversos tipos de información que pueden ofrecer los Auxiliares de Enlace Comunitario, y también el cómo remitirse a ella y reaccionar ante dichos datos.

Pese a esas exigencias (y en un contexto donde hay que contratar a un gran número de trabajadores excepcionalmente rápido), las misiones no recibieron el correspondiente aumento de su capacidad de gestión. La MONUSCO se adaptó relativamente rápido al dedicar un par de Auxiliares de Enlace Comunitario y algunos voluntarios internacionales de la ONU a las oficinas regionales para gestionar a los Auxiliares de Enlace Comunitario que se encontraban desplegados sobre el terreno, una práctica que ha sido replicada por otras misiones pero que tal vez no sea la mejor solución a largo plazo. El personal internacional debería pasar más tiempo sobre el terreno con los Auxiliares de Enlace Comunitario, por ejemplo, rotando dentro y fuera de las oficinas que se encuentran allí. Además, a las sedes de la ONU se les ha pedido que establezcan una nueva categoría de personal

para los Auxiliares de Enlace Comunitario que posibilite que su despliegue sea más flexible.

La efectividad de los Auxiliares de Enlace Comunitario depende también de cuánta voluntad tengan los contingentes militares de la ONU para reaccionar a las amenazas contra los civiles. Si la población local percibe que las fuerzas de la paz no están tomando suficientes medidas, su confianza en los Auxiliares de Enlace Comunitario también disminuirá. La falta de una acción decisiva para proteger a las comunidades por parte de algunos países que aportan tropas, en el mejor de los casos, hará que los Auxiliares de Enlace Comunitario no sirvan para nada y, en el peor, los pondrá en peligro, ya que los grupos armados llegarán a considerarlos simples informantes sin poder.

Para responder a esto, las misiones de mantenimiento de la paz están trabajando hacia la integración de los informes y alarmas de los Auxiliares de Enlace Comunitario en los sistemas de notificación integrados y las bases de datos para que se puedan llevar a cabo los análisis y el intercambio de información de forma más sistemática y para que la reacción ante las alertas dependa cada vez menos de la interpretación subjetiva de los contingentes nacionales. En vez de tener lugar un debate entre un Auxiliar de Enlace Comunitario concreto y su respectivo mando superior a nivel local o entre diferentes niveles de la jerarquía de los contingentes militares —ambos casos suponen considerables retrasos en la respuesta—, los informes del Auxiliar de Enlace Comunitario irán directamente a un informe centralizado para toda la misión y a la estructura de respuesta. De este modo, las alertas del Auxiliar de Enlace Comunitario se tratarán de forma sistemática y transparente, y aumentará la presión sobre los países que aportan tropas de emprender acciones además de evitar los conflictos personales entre los Auxiliares de Enlace Comunitario y sus respectivos mandos.

Janosch Kullenberg janosch.kullenberg@oxon.org
 Becario de Doctorado, Bremen International Graduate School of Social Sciences [Escuela Internacional de Posgrado en Ciencias Sociales de Bremen] www.bigsss-bremen.de; profesor invitado, Instituto Saltzman de Estudios sobre Guerra y Paz, Universidad de Columbia www.sivps.org; y ex especialista adjunto de asuntos civiles, MONUSCO, RDC.

1. www.un.org/es/peacekeeping
2. Véase también MONUSCO CLA *Best Practice Review* 2014 [Informe de buenas prácticas de los Auxiliares de Enlace Comunitario, MONUSCO 2014] <http://bit.ly/MONUSCO-CLA-Review-2014>
3. Si desea conocer más datos acerca de la integración de los Auxiliares de Enlace Comunitario vea la próxima evaluación realizada por la policía del DOMP/DAAT y la sección de buenas prácticas titulada *Survey or Practice: Community Liaison Assistants in United Nations Peacekeeping Operations* [Análisis o práctica: los Auxiliares de Enlace Comunitario en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas].