

TRABAJAR CON LAS AUTORIDADES ESTATALES Y LOS GRUPOS ARMADOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN



INTRODUCCIÓN



Sarah con su hijo: Eleanor Farmer/Oxfam

SARAH
(no es su verdadero nombre)
este de la RDC

“Los saqueadores vinieron por la noche a robar cabras, dinero y objetos de valor. Atacan con machetes y cuchillos. Algunos pueblos han quedado abandonados. En Namuziba no queda nadie... Utilizamos la carretera principal para ir a cultivar nuestras tierras, pero tenemos miedo. No puedo atravesar la carretera después de las cuatro de la tarde. Tememos las violaciones y nos preocupa que dentro de poco otros pueblos queden también destruidos. Cultivo sobre todo caña de azúcar, pero a veces la cortan y se la llevan. También planté cebollas, pero las han destrozado.”



La protección consiste fundamentalmente en que personas como Sarah estén a salvo de los daños que otras personas podrían infligirles, garantizando al mismo tiempo su dignidad, su bienestar y el respeto de sus derechos.

Cuando estalla un conflicto o se desencadena un desastre, las personas pueden ser más vulnerables ante la violencia, la coerción y los abusos por parte de terceros. También pueden verse afectadas por el trauma, el miedo y la humillación, además de enfrentarse a discriminaciones, violaciones de derechos y abandono, por las que pueden verse privadas del acceso a los servicios. En general, estas personas harán todo lo que esté en su mano para preservar su seguridad y lidiar con la situación, y el Estado es responsable de protegerlas ante cualquier daño. En un contexto de conflicto armado, los grupos armados organizados tendrán obligaciones similares.

Como trabajadores humanitarios, no podemos asumir el papel del Estado en ningún caso, pero sí debemos desempeñar un papel complementario, sin dejar de rendir cuentas ante las personas a las que tratamos de ayudar. Este papel puede incluir la coordinación, el apoyo, la incidencia y el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades relevantes, a fin de que éstas cumplan con sus obligaciones de protección para con la población en situación de riesgo.

Este cuaderno reúne los consejos y lecciones extraídos por las organizaciones humanitarias en distintos contextos para desempeñar ese papel complementario, colaborando con el Estado y los grupos armados por un lado y con la población por el otro.

ORIENTACIÓN GENERAL



Sensibilización contra la trata de personas en Maguindanao, Filipinas: © OIM Cotabato/Allyson Banga-an

No hay dos contextos iguales; un mecanismo de trabajo con las autoridades para contribuir a preservar la seguridad de la población que sea viable y deseable en un determinado contexto puede no serlo en otro. No obstante, es posible extraer varias lecciones generales de las experiencias pasadas en distintos países y situaciones.

- Para saber cuál es la mejor manera de abordar el trabajo con las autoridades pertinentes, es fundamental llevar a cabo un profundo **análisis de protección**. Para ello, hay que consultar a las personas afectadas, ya que son quienes mejor pueden saber a qué amenazas se enfrentan y qué tipo de apoyo necesitan para mantenerse a salvo y reconstruir sus vidas. Dicho análisis debe recoger las actitudes de las autoridades pertinentes para con los distintos sectores de la población, la capacidad y compromiso de dichas autoridades para con el cumplimiento de sus obligaciones, y las políticas y prácticas vigentes, así como la legislación, costumbres e instituciones nacionales relevantes.
- El trabajo de incidencia debe basarse en un **análisis de poder**: un análisis de quién tiene responsabilidades en materia de protección en un contexto determinado y quién puede ejercer una influencia formal o informal sobre ellos.
- También es importante **conocer el contexto más amplio**: la cultura, la historia de la crisis, las divisiones étnicas, etc., incluyendo el papel que han desempeñado las potencias extranjeras en la historia del país. Debemos ser conscientes de que los trabajadores humanitarios internacionales pueden ser considerados como enemigos, espías, misioneros religiosos, títeres de las potencias extranjeras, etc.
- **Sea respetuoso**: cada comunidad es distinta, y puede que la población no utilice nuestra jerga de protección, pero eso no significa que no tengan ni idea de lo que implican la protección y las obligaciones del Estado.
- Sea consciente de que **la capacidad y voluntad de proteger a las personas diferirá entre unos departamentos del Gobierno y otros**: puede que obtenga una respuesta más positiva a un nivel o en un departamento que en otros.
- La presencia del Estado en la vida diaria de la población suele ser más tangible a nivel local (administradores, policía, oficiales del ejército), lo cual hace que normalmente **las iniciativas a nivel local sean enormemente relevantes para mejorar la protección**. No obstante, también debe tener en cuenta que es posible que las autoridades locales estén peor dotadas y sean menos capaces de influir en otros departamentos gubernamentales que los funcionarios de niveles superiores.
- **Sea paciente: forjar relaciones lleva tiempo**. Las autoridades estatales pueden esperar que los trabajadores humanitarios presentes en su zona les consulten y les hagan partícipes de su trabajo; no hacerlo puede provocar desconfianza y crear obstáculos para el acceso humanitario.
- **Mantener verdaderamente la neutralidad e imparcialidad es fundamental para entablar un diálogo** con todas las partes en conflicto. Es posible que las autoridades gubernamentales cuestionen o traten de evitar el contacto humanitario con los grupos armados. Esté preparado para explicar que el objetivo del diálogo con todos los bandos es estrictamente humanitario: mejorar la situación del conjunto de la población afectada.
- Las **dinámicas cambiantes del conflicto** hacen que sea aún más importante mantener una postura humanitaria de neutralidad, imparcialidad e independencia en relación a todas las partes en conflicto. Si los trabajadores humanitarios adoptan la misma posición que el Gobierno y evitan establecer un diálogo con un grupo armado no estatal, es posible que se encuentren en una situación difícil más adelante si el equilibrio de poder cambia. Las decisiones que tomemos en el presente pueden repercutir sobre nuestra capacidad para ayudar a quienes lo necesitan en el futuro.
- Es posible que **algunos departamentos del Gobierno funcionen bien y sean bastante independientes de los factores políticos que impulsan el conflicto**. Si bien los trabajadores humanitarios deberán mantener las distancias respecto a los objetivos políticos del Gobierno en el contexto de un conflicto, establecer un diálogo con Ministerios relevantes como el de sanidad, agua, servicios para menores y género puede seguir siendo una opción viable.
- En determinados lugares, **el término "protección" puede hacer que las autoridades estén menos dispuestas a colaborar**, especialmente allí donde los grupos armados o los funcionarios locales hayan ofrecido "protección" frente a posibles daños físicos o el encarcelamiento a cambio de pago. Presentar los objetivos de protección de forma diferente, por ejemplo como provisión de servicios comunitarios o un diálogo sobre cuestiones sociales, puede dar lugar a un debate más productivo.

EJEMPLOS Y LECCIONES APRENDIDAS

COORDINACIÓN



Jóvenes jugando al Golombiao en Colombia: © UNICEF/Olga Lucía Zuluaga

Una acción humanitaria que apoye los objetivos nacionales relativos a la protección de los colectivos más vulnerables puede contribuir a promover la labor de protección del Estado y garantizar un impacto más duradero. Del mismo modo, las intervenciones de las agencias internacionales y de las organizaciones locales y nacionales pueden mejorar sus resultados si se planifican y ejecutan en coordinación con el Gobierno. Los Gobiernos no sólo son los principales responsables de satisfacer las necesidades humanitarias, sino que conocen el contexto y saben qué es viable, además de gozar de una larga relación con la población afectada, de quien suelen haber recibido un mandato electoral, lo cual les permite tener un impacto más duradero que las agencias internacionales, así como instar a los distintos departamentos gubernamentales a llevar a cabo las acciones pertinentes.

En cuanto a los Gobiernos, si éstos perciben que los trabajadores humanitarios están sobrepasando los límites de su papel y asumiendo las funciones del Estado, es posible que se genere un comprensible resentimiento. En determinadas ocasiones, las organizaciones humanitarias han recibido críticas por trabajar sin respetar la legislación nacional en materia de protección

Gracias al trabajo del Servicio de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas, en colaboración con el organismo afgano para el desminado (MACCA), el pueblo de Khadija quedó libre de explosivos. “Nos ha cambiado la vida”, dice. “Seremos autosuficientes y nuestros hombres no tendrán que irse de la zona para buscar trabajo en otro sitio.”

KHADIJA
Afghanistan

(a menudo debido a la debilidad y el desinterés por los derechos humanos de dicha legislación) y tratar en cambio de reemplazar los sistemas de protección existentes. En caso de que los trabajadores humanitarios no podamos cumplir con un marco normativo nacional, debemos remitirnos a las normas internacionales, como la legislación regional, el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

Dadas sus obligaciones como garantes de protección y ayuda, es habitual que los Gobiernos quieran asumir el liderazgo de la coordinación de la respuesta humanitaria, por ejemplo dirigiendo o co-dirigiendo los grupos de coordinación sectoriales. Su liderazgo a nivel nacional debe ser bienvenido, pero siempre debería evaluarse teniendo en cuenta las necesidades de la población afectada. En contextos donde el Gobierno es parte en un conflicto o presuntamente causa daños a determinados sectores de la población, está justificado que se entable un diálogo con las autoridades fuera de la estructura del grupo temático humanitario de protección (clúster) o del grupo de trabajo sobre protección.

ESTUDIO DE CASO: COORDINACIÓN CON EL GOBIERNO PARA PREVENIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN FILIPINAS

La destrucción provocada por el súper tifón Haiyan en 2013 también aumentó la vulnerabilidad de las mujeres y los menores ante la violencia, ya que las familias y comunidades quedaron separadas. Tras el llamamiento humanitario del Gobierno filipino, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), UNICEF y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (FPNU) coordinaron sus esfuerzos con miembros nacionales y locales del Consejo Interinstitucional contra la trata de personas (IACAT, por sus siglas en inglés), con el objetivo de prevenir la explotación sexual y la trata de personas. Los miembros de IACAT, una entidad formada por organizaciones de la sociedad civil (muchas de ellas grupos de defensa de los derechos de las mujeres y los menores) y organismos gubernamentales, no formaban parte de la respuesta humanitaria con anterioridad. Las evaluaciones conjuntas sobre el terreno y la formación de funcionarios del Gobierno local y de personal de las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una mayor difusión entre los responsables de prevenir la violencia de género y la trata de personas en la región de Bisayas, donde la trata ya constituía un problema antes del Haiyan. Los organismos internacionales y las ONG y las administraciones locales de las zonas afectadas establecieron y difundieron mecanismos de orientación comunes con el objetivo de minimizar la posible confusión entre las personas necesitadas de apoyo.

Su colaboración permitió que el personal de respuesta a emergencias llegase a más personas en riesgo de o afectadas por la violencia de género, entre las cuales había niños y hombres vulnerables que recibieron información y servicios vitales.

Lecciones aprendidas

- La amplia extensión de la zona destruida y los limitados recursos de muchas organizaciones humanitarias hicieron de la cooperación local una necesidad.
- El marco jurídico y normativo existente en materia de protección como del sistema de grupos temáticos humanitarios (clúster) facilitó la creación de un espacio en el que las asociaciones locales pudieron trabajar con el Gobierno y las organizaciones humanitarias.
- Las positivas relaciones personales e institucionales entre los responsables de coordinación y las agencias internacionales contribuyeron a establecer una agenda común y facilitaron el diálogo con sus homólogos gubernamentales.

Para obtener más información puede consultar www.weblog.iom.int/keepthemsafe-counter-trafficking-after-yolanda

ESTUDIO DE CASO: COLABORACIÓN CON EL GOBIERNO LOCAL PARA LUCHAR CONTRA EL RECLUTAMIENTO DE NIÑOS Y NIÑAS POR PARTE DE LOS GRUPOS ARMADOS EN COLOMBIA

Colombia sigue sufriendo un elevado nivel de violencia, tanto vinculada al conflicto como ajena a él, y los menores y adolescentes están en peligro de ser reclutados por los grupos armados. Se trata de un problema que afecta especialmente a los asentamientos informales que han ido surgiendo alrededor de Bogotá a medida que las familias rurales desplazadas por la violencia se han ido trasladado al espacio “seguro” de la ciudad. En un entorno urbano caracterizado por una violencia crónica, los niños crecen sin conocer otra cosa que no sea la anarquía impuesta por los grupos armados. El Golombiao o “juego de la paz” fue concebido para contrarrestar dicha influencia, poniendo en valor la importancia de una sociedad caracterizada por el respeto a las leyes.

Creado en 2004 por UNICEF, la OIM y GTZ (ahora GIZ), en colaboración con el Programa Presidencial Colombia Joven, el juego utiliza el fútbol para promover la coexistencia pacífica, la resolución no violenta de los conflictos, la participación, la igualdad de género, el respeto a la diversidad étnica y la idea de que todos los jóvenes tienen la capacidad de forjarse su propio futuro. Esta iniciativa se desarrolló en municipios donde un elevado número de jóvenes se estaba uniendo a los grupos paramilitares y de la guerrilla, y contó con la participación de unas autoridades locales que, de otro modo, podrían haber estado muy alejadas de la vida de los jóvenes. La incidencia de las pandillas juveniles violentas se ha reducido en las zonas donde se juega al Golombiao.

Para más información puede consultar www.vamosjogar.info/?p=5229

EJEMPLOS Y LECCIONES APRENDIDAS

APOYO Y ENLACE



Reunión del Foro de Mujeres de un comité de protección comunitaria en el este de la RDC: Eleanor Farmer/Oxfam

**MIEMBRO DEL COMITÉ
DE PROTECCIÓN
COMUNITARIA**
Kivu del Sur RDC

“Se ha reducido la brecha entre la población y las autoridades, la situación ha mejorado; ahora trabajamos juntos y los arrestos arbitrarios han disminuido porque ahora la gente conoce la ley.”

En contextos donde ya existe un mecanismo local o nacional de protección, y aunque su funcionamiento sea deficiente o se vea alterado a causa de una emergencia grave o una crisis crónica, puede ser más sostenible apoyarlo que tratar de establecer un mecanismo paralelo en el marco de una respuesta de emergencia.

En ocasiones, como en el caso de la RDC que se expone a continuación, este apoyo incluye actividades de sensibilización en materia de derechos y legislación aplicable, dirigidas tanto a las comunidades como a los departamentos del Gobierno, así como acciones para facilitar la comunicación entre los servicios de protección y los ciudadanos que los necesitan.

ESTUDIO DE CASO: CONTRIBUIR A MANTENER EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PARA NIÑOS Y NIÑAS DURANTE EL CONFLICTO EN COSTA DE MARFIL

Tras el colapso de los servicios sociales en las zonas de Costa de Marfil bajo el control del grupo Forces Nouvelles (FN) durante la rebelión del año 2002, Save the Children colaboró con trabajadores sociales en ambos lados del conflicto. La organización impartió formación, facilitó visitas al terreno y proporcionó dietas de transporte. Una de las principales responsabilidades de los trabajadores sociales en las zonas de FN era identificar servicios sociales y otros tipos de ayuda para los menores que se habían quedado en sus comunidades, una actividad que aprovecharon para establecer una red a la que referir casos individuales. Además, se ocuparon de sensibilizar tanto a las autoridades como al conjunto de la ciudadanía sobre la protección de los menores y, junto a la Cruz Roja y ACNUR, establecieron un sistema de localización y reunificación familiar. Asimismo, las FN designaron a una persona de contacto para la protección de menores en todos los pueblos bajo su control; estas personas recibieron formación en materia de derechos de los niños y niñas y sobre los problemas que suelen afectar a los menores en zonas de conflicto armado.

Lecciones aprendidas

- Fue la población local quien designó a las personas de contacto para las cuestiones relacionadas con los problemas de niños y niñas.
- La colaboración simultánea en ambos lados del conflicto facilitó el intercambio de información, promovió una estrategia coherente y garantizó el acceso de todas las personas a los servicios.
- Un profundo conocimiento previo de los mecanismos sociales, las estructuras administrativas, los problemas históricos (como por ejemplo los contenciosos relativos al registro de nacimientos y la ciudadanía), así como del propio conflicto, permitió mejorar enormemente el aprovechamiento de los distintos elementos del sistema existente y el apoyo a los mismos.

Para más información puede consultar www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Child_Protection_Systems_low_res_1.pdf

ESTUDIO DE CASO: FAVORECER EL DIÁLOGO EN MATERIA DE PROTECCIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES Y LOS FUNCIONARIOS LOCALES EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC)

En 2009 Oxfam, en colaboración con ONG congoleñas y voluntarios de la comunidad, estableció comités de protección con el objetivo de mejorar los conocimientos sobre la legislación congoleña y los derechos humanos; negociar y defender ante las autoridades locales la necesidad de prevenir, minimizar o dar respuesta a los abusos; y ayudar a las personas afectadas a acceder a servicios de atención médica, jurídica y psicosocial. Este modelo demostró ser eficaz a la hora de mejorar tanto el acceso de las comunidades a la ayuda como su capacidad para negociar una mejor protección frente a los abusos. En 2011, Oxfam extendió estas actividades a zonas más remotas e inseguras del este de la RDC, caracterizadas por la actividad de los grupos armados y la debilidad del poder del Estado. Se adoptó un enfoque pragmático, en virtud del cual se apoyó a las comunidades a la hora de negociar las mayores mejoras posibles de sus condiciones de seguridad dadas las circunstancias, en lugar de promover el pleno ejercicio de sus derechos humanos. En algunos lugares, el proyecto contribuyó a reducir los arrestos arbitrarios

y la violencia doméstica y a garantizar la mediación de los jefes tradicionales con otras autoridades y grupos armados en casos de abuso, así como a romper los tabúes que rodeaban las denuncias de violencia sexual. A menudo estos cambios llevaron aparejadas concesiones, como acordar el pago de reducidas tarifas fijas y negociadas en los puestos de control, que sustituyeron a la extorsión incontrolada y normalmente violenta que predominaba con anterioridad; según los habitantes, estos cambios supusieron una considerable mejora de las condiciones de seguridad en su día a día.

Lecciones aprendidas

- No es necesario ser un gran conocedor de la ley para conseguir reducir las violaciones de los derechos humanos o para mejorar la sensación de seguridad de las personas; esto es fundamental en el entorno rural de la RDC, donde el nivel de educación formal suele ser bajo, especialmente entre las mujeres.

- Se trató de lograr la aceptación de las autoridades locales mediante una política de colaboración y no enfrentamiento, apoyo puntual por parte de sus superiores, y el sutil pero eficaz recurso de utilizar las actividades de formación para abordar los abusos más frecuentes cometidos por los funcionarios. En los casos en que las autoridades locales se negaron a participar en las actividades por miedo a que se les echaran en cara dichos abusos, las reuniones se dedicaron a problemas que preocupaban a ambas partes, con el objetivo de establecer una relación que permitiese abordar las cuestiones más sensibles más adelante.
- Los agentes locales de movilización comunitaria fueron esenciales para favorecer la comprensión y la apropiación de los residentes, ya que ofrecían sobre el terreno un apoyo basado en su identificación con las creencias y preocupaciones de las comunidades.
- El carácter voluntario de los comités de protección fue clave para lograr la cooperación de los funcionarios locales, que al principio acusaban a los miembros del comité de querer lucrarse reteniendo los ingresos que los funcionarios recibían de la población local. Se mostraron mucho más dispuestos a cooperar cuando entendieron que los miembros de los comités no recibían compensación monetaria alguna a cambio de su trabajo.
- Los comités también permitieron sensibilizar a los grupos armados que mantenían vínculos tradicionales con determinados sectores de la comunidad sobre los problemas de protección, a través de delegaciones multiétnicas ante los representantes de la milicia. Así se logró sustituir los saqueos por colectas negociadas de alimentos, así como suavizar las tensiones que las filiaciones étnicas de los grupos armados provocaban en el seno de las comunidades.

Para más información puede consultar www.oxfamblogs.org/ffp2p/how-can-aid-agencies-help-citizens-demand-their-rights-and-reduce-risks-in-the-middle-of-a-war-zone-draft-paper-for-your-comments

EJEMPLOS Y LECCIONES APRENDIDAS FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES



Reunión entre miembros de las comunidades y de los cuerpos de seguridad en Karamoja, 2012: Lili Thapa/Consejo Danés para los Refugiados

**REPRESENTANTE
DE LA FUERZA
DE DEFENSA DEL
PUEBLO DE UGANDA**

“Tu trabajo no tendrá un gran impacto si tienes a la gente en contra. Si no interactúas con las comunidades, no podrás ganarte su confianza: tenemos que rendir cuentas.”

En ocasiones la falta de conocimientos, capacidades y recursos impide que los representantes gubernamentales cumplan con todas sus obligaciones como garantes de la seguridad y el bienestar de la población, especialmente a nivel local. En esos casos, es posible que las organizaciones humanitarias puedan contribuir a fortalecer las capacidades del Gobierno a nivel nacional o local, a menudo en paralelo a otras iniciativas dirigidas a mejorar los conocimientos de los propios ciudadanos sobre sus derechos y sobre cómo acceder a los servicios que están a su disposición.

No obstante, el fortalecimiento de capacidades es una cuestión compleja que requiere tanto de inversión

constante como de un cuidadoso equilibrio entre las necesidades inmediatas de las personas afectadas por una emergencia y los beneficios a largo plazo de establecer sistemas nacionales para el futuro. El establecimiento de sistemas eficaces para la protección de los colectivos vulnerables es una meta a largo plazo imposible de alcanzar en los breves plazos que caracterizan a las respuestas de emergencia convencionales. Por lo tanto, la consecución de este objetivo pasa por que sea una prioridad compartida por las organizaciones humanitarias y de desarrollo (incluyendo a la comunidad de donantes).

ESTUDIO DE CASO: EL DIÁLOGO ENTRE LAS COMUNIDADES Y LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN UGANDA

En 2010, el Danish Refugee Council (Consejo Danés para los Refugiados, DRC) y el Danish Demining Group (Grupo danés de desminado, DDG) comenzaron un proyecto de seguridad comunitaria en Karamoja, una zona de Uganda propensa al conflicto; el objetivo era transformar las actitudes y comportamientos, a fin de reducir la violencia armada que es causa de la pobreza crónica, la vulnerabilidad y el subdesarrollo.

Los tradicionales conflictos entre tribus por el agua, las tierras de pasto y el ganado se han hecho cada vez más violentos en las últimas décadas, de modo que no sólo han provocado más víctimas mortales, heridos y destrucción de propiedades, sino que la población se ha visto afectada también por restricciones a la movilidad, un elemento fundamental del modo de vida de los pastores. Una de las principales causas del conflicto y la inseguridad en Karamoja es la ausencia o debilidad del Estado. Unos servicios de seguridad limitados y la ausencia de un sistema judicial creíble han dejado a las comunidades sin más opción que encargarse de su propia protección. Por lo tanto, el diálogo con los cuerpos de seguridad públicos es fundamental para mejorar las condiciones de seguridad, pero los sucesivos programas de desarme obligatorio habían generado un clima de tensión y desconfianza entre estos cuerpos y la población.

A fin de mejorar la cooperación entre ambas partes y de crear un entorno favorable al intercambio de información y la prevención de la violencia, el DDG puso en marcha reuniones mensuales a nivel local entre las comunidades y los cuerpos de seguridad, con el objetivo de debatir y resolver cuestiones clave, algunas tan polémicas como los malos tratos a los miembros de las comunidades y los robos en el transcurso de las operaciones de acordonamiento y búsqueda y, por otro lado, la falta de cooperación de las comunidades a la hora de identificar a elementos criminales en su entorno. Las evaluaciones de impacto (realizadas en 2012 y 2015) indican un cambio gradual en la relación entre los cuerpos de seguridad y las comunidades, pasando del miedo y la intimidación a una cooperación basada en el diálogo, generando un círculo virtuoso de mayor intercambio de información, mejor desempeño y más confianza.

Los cuerpos de seguridad, que se mostraron escépticos al principio, reconocen ahora el valor de esta estrategia, y solicitan al DDG que actúe como facilitador y les imparta formación sobre gestión de conflictos.

Para obtener más información, puede consultar www.gichd.org/mine-action-resources/publications/detail/publication/community-safety-livelihoods-and-socio-economic-development-karamoja-uganda/#.VtAs0pyLShc

ESTUDIO DE CASO: FORTALECER LAS CAPACIDADES DEL GOBIERNO PARA LA LOCALIZACIÓN DE FAMILIAS EN KENIA

La violencia posterior a las elecciones de diciembre de 2007 en Kenia provocó el desplazamiento de aproximadamente 350.000 personas en todo el país. Durante la huida de las familias en busca de refugio y seguridad, los niños y niñas quedaron huérfanos o fueron separados de sus familias. Cuando la gente comenzó a regresar a sus hogares, muchos padres, por temor a que continuase la violencia, dejaron a sus hijos en instituciones benéficas o en hogares encabezados por menores en centros urbanos alrededor de las zonas en conflicto. Los funcionarios del Departamento de Servicios para la Infancia (DCS, por sus siglas en inglés) se vieron sobrepasados tratando de dar respuesta a las necesidades de los menores desplazados y afectados por el conflicto, que se unían a los casos ya existentes de niños de la calle y otros jóvenes vulnerables.

Las organizaciones internacionales de protección de la infancia colaboraron con el DCS en la evaluación de las necesidades y planificación de la respuesta, e impartieron a su personal formación sobre cómo

llevar a cabo el registro de niños separados de sus familias y cómo localizar a estas familias. Sin embargo, la limitada dotación de recursos humanos obstaculizó las iniciativas de coordinación, mientras que la falta de conocimientos y recursos técnicos restringió el alcance de la localización. La base de datos interinstitucional establecida en la sede del DCS apenas se utilizó debido a la falta de capacidades. Las agencias internacionales carecían de los medios necesarios para formar adecuadamente a sus aliados en materia de protección de la infancia y a la vez satisfacer las necesidades de asistencia técnica generadas por la respuesta de emergencia. Hubo una percepción de que los posibles beneficios que se obtendrían a largo plazo por el fortalecimiento de capacidades irían en detrimento de la prestación de servicios inmediatos a los niños y niñas separados de sus familias, muchos de los cuales fueron registrados pero no se les dio seguimiento.

Para obtener más información, puede consultar www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Child_Protection_Systems_low_res_1.pdf

EJEMPLOS Y LECCIONES APRENDIDAS

INCIDENCIA, DIÁLOGO HUMANITARIO Y NEGOCIACIÓN



El conflicto en Afganistán causa miles de muertes y heridos civiles al año. Foto: © UN Photo/Éric Kanalstein

MIEMBRO DEL COMITÉ DE PROTECCIÓN COMUNITARIA

Niangara, este de
la RDC

“Ahora, si un soldado entra en tu casa, viene como si fuera tu hermano; puede que te pregunte si le dejas 500 francos. En estos casos la gente suele estar dispuesta a ayudar. Antes había demasiados puestos de control, y en todos tenías que darles dinero. Si no tenías, cogían parte de lo que transportaras, y si no llevabas nada te obligaban a trabajar para ellos, y mientras te pegaban.”

La incidencia y el diálogo pueden ser esenciales para garantizar que las autoridades estatales y los grupos armados cumplan con su obligación de proteger a la población en situaciones de crisis. Como en cualquier acción de incidencia, la credibilidad lo es todo: si el riesgo para la población civil es tal que es necesario entablar el diálogo antes de poder verificar los rumores, tenga cuidado de no presentarlos como hechos comprobados – y respalde sus actividades de incidencia con información precisa lo antes posible.

Asimismo, es esencial contar con conocimientos precisos y gestión sobre el terreno de los riesgos existentes, especialmente en contextos de violencia

y conflicto. El trabajo de incidencia desarrollado por las organizaciones humanitarias acarrea el riesgo de desencadenar una reacción negativa que puede poner en riesgo las iniciativas de protección sobre el terreno, limitando el acceso de la población a la ayuda y exponiéndola potencialmente a un mayor riesgo. Habría que valorar estos riesgos y sopesarlos frente a la posible influencia positiva de una labor de incidencia efectiva; asimismo, deberían identificarse los mensajes y canales adecuados en función del análisis de poder mencionado anteriormente. Una combinación de incidencia pública y diálogo privado pueden reforzarse mutuamente, como en el caso del ejemplo a continuación.

ESTUDIO DE CASO: LA RECOGIDA DE INFORMACIÓN COMO BASE PARA PROMOVER A REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE VÍCTIMAS CIVILES EN AFGANISTÁN

El equipo de derechos humanos de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), que investigaba todos los incidentes conocidos en los que se habían producido víctimas civiles, mantenía una rigurosa neutralidad tanto en sus informes como en sus contactos con sus interlocutores en el Gobierno, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), los talibanes y otros grupos armados. Su lema era “salvar vidas, no tomar partido”, y su trabajo no se centraba en las violaciones de derechos, sino en las circunstancias en que habían muerto los civiles. Así, gracias a su labor de supervisión se obtenían datos que servían para llamar la atención sobre el problema de las víctimas civiles y la necesidad de reducirlas. La combinación de informes públicos, conversaciones entre bastidores con las partes en conflicto y las relaciones forjadas con los medios de comunicación y otros actores influyentes obligó finalmente a que las partes prestasen atención al problema.

En pocos meses, ambas partes en conflicto formularon una serie de directrices políticas/fatuas en las que declaraban su intención de intensificar sus medidas dirigidas a evitar que se produjesen víctimas civiles.

Para obtener más información, puede consultar www.odihpn.org/magazine/civilian-casualties-in-afghanistan-evidence-based-advocacy-and-enhanced-protection; www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/ORG-UN-and-CR.pdf.

ESTUDIO DE CASO: APOYO A LA INCIDENCIA DE LAS COMUNIDADES AL GOBIERNO EN RELACIÓN A LOS DESPLAZAMIENTOS EN FILIPINAS

Cuando el tifón Ketsana azotó Filipinas en septiembre de 2009, Oxfam apoyó la creación de equipos de respuesta rápida como mecanismo de respuesta comunitaria. Estos equipos ofrecieron a la población desplazada interna, en especial a las mujeres, un foro a través del cual trabajar con los funcionarios gubernamentales locales, identificando los problemas y negociando para atraer la atención sobre ellos y lograr que se resolvieran. Se establecieron equipos de respuesta rápida en 26 comunidades y en tres centros de reasentamiento temporal.

En el caso de la ISAF, esto implicaba establecer controles más estrictos sobre el uso de los ataques aéreos, y en el de los talibanes y otros grupos armados, advertir a la población civil antes de los ataques y de la utilización de explosivos improvisados. Siguieron produciéndose bajas civiles, pero el índice de muertes no aumentó al mismo ritmo que la actividad de la OTAN/ Estados Unidos ni que la intensificación general de los combates.

Lecciones aprendidas

- La incidencia basada en pruebas creíbles tiene más probabilidades de ser eficaz a la hora de sacar a la luz las circunstancias y tendencias que constituyen un riesgo para la población civil, y por lo tanto de influir sobre el impacto de las hostilidades.
- La supervisión se desarrolló en el marco del grupo temático humanitario (clúster) de protección, lo cual permitió maximizar el impacto combinado de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos que trabajan en el ámbito de la protección y hacerlo sin limitar el espacio o el acceso humanitarios.

Para más información, puede consultar www.oxfam.or.kr/sites/default/files/humanitarian-brochure-emergencies-131113-en-.pdf

EJEMPLOS Y LECCIONES APRENDIDAS

DIÁLOGO CON GRUPOS ARMADOS



El Frente Polisario destruye un arsenal de minas antipersona, Sáhara Occidental, 2007: Llamamiento de Ginebra (Geneva Call)

REPRESENTANTE DE UN GRUPO ARMADO NO ESTATAL

Taller del
Llamamiento de
Ginebra sobre
"Mejorar la
protección de
mujeres y niñas
en contextos de
conflicto armado"
2010

“Nuestra propia organización no cuenta con un código de conducta o con normativas y reglamentos que rijan la protección de las mujeres y las niñas, porque estamos más centrados en las cuestiones políticas. No obstante, somos conscientes de que las cuestiones de género son tan importantes como las políticas. Podemos prevenir muchas cosas antes de que ocurran.”

En ocasiones, en contextos de conflicto, es un grupo armado organizado y no el Gobierno quien tiene el control efectivo sobre una determinada zona en un momento concreto. En ese caso, dicho grupo armado tendrá obligaciones similares a las del Estado en cuanto a mantener a la población civil de la zona a salvo, así como a la hora de facilitar que los trabajadores humanitarios puedan proporcionar a dicha población tanto asistencia como ayuda para reducir los riesgos y recuperarse de los daños sufridos. En estas situaciones, las organizaciones humanitarias pueden necesitar entablar un diálogo con dicho grupo armado a fin de contribuir a reducir la violencia contra la población y de facilitar su acceso a la ayuda humanitaria necesaria.

Esto no implica que la organización humanitaria en cuestión respalde al grupo armado en sus acciones contra el Gobierno, ni que lo reconozca como una autoridad pseudo-estatal, y es importante evitar que lo parezca.

Asimismo, es posible que, en el marco de la legislación antiterrorista, algunos donantes impongan restricciones al contacto de las organizaciones con determinados grupos armados.

La experiencia indica que la colaboración con los grupos armados no puede ser improvisada, sino que requiere de habilidades concretas. Puede tener consecuencias en materia de seguridad para ambas partes, y debe llevarse a cabo de tal forma que evite tanto exponer a la población civil a un mayor riesgo como socavar la capacidad de las organizaciones humanitarias para hacer su trabajo y para que se considere que lo hacen de conformidad con los principios humanitarios. Para tener credibilidad, el trabajador humanitario necesitará un conocimiento exhaustivo del grupo armado, del contexto y de la realidad militar, y además deberá pertenecer a una organización respetada por cumplir con sus principios.

ESTUDIO DE CASO: EL MODELO DEL LLAMAMIENTO DE GINEBRA PARA EL DIÁLOGO CON GRUPOS ARMADOS SOBRE PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL

El Llamamiento de Ginebra es una ONG fundada en el año 2000 con el objetivo de favorecer y mejorar el cumplimiento del derecho internacional humanitario por parte de los grupos armados no estatales. Inicialmente centrado en las minas terrestres, el Llamamiento de Ginebra amplió posteriormente su ámbito de trabajo a la normativa internacional sobre protección de la infancia (especialmente en relación al reclutamiento y utilización de menores en las hostilidades), a la eliminación de la discriminación por razones de género y a la prohibición de la violencia sexual en los conflictos armados.

El enfoque inclusivo adoptado por el Llamamiento de Ginebra ofrece a los grupos armados la oportunidad de ratificar normas humanitarias concretas y de rendir cuentas de su compromiso, por ejemplo a través de la firma de “Escrituras de compromiso”. Para el Llamamiento de Ginebra, se trata de una iniciativa a largo plazo que requiere de un diálogo continuo y constructivo que convenza a cada uno de estos grupos de firmar compromisos formales, con una implicación que se mantiene tras la firma de dichos compromisos a través del apoyo a su aplicación y de actividades de supervisión que permitan garantizar que dichos compromisos se traducen en prácticas reales. En los últimos años, el Llamamiento de Ginebra ha ofrecido a los grupos armados cada vez más formaciones adaptadas sobre derecho internacional humanitario, así como asesoramiento sobre cómo incorporarlo a sus códigos de conducta y a otras normativas internas.

Lecciones aprendidas

- Una colaboración constructiva con los grupos armados puede ser eficaz y redundar en beneficios tangibles para la protección de la población civil: más de 50 grupos armados no estatales se han comprometido a renunciar al uso de minas antipersona, por ejemplo, y la utilización a nivel mundial de este tipo de armas por parte de tales grupos se ha reducido en la última década.
- Al contrario de lo que suele creerse, muchos de estos grupos están dispuestos a aceptar supervisión externa: todos los firmantes de las escrituras de compromiso han cumplido con sus obligaciones en términos de supervisión, facilitando al Llamamiento de Ginebra datos e informes sobre el cumplimiento de sus compromisos y permitiendo que se lleven a cabo misiones de seguimiento sobre el terreno.
- Los compromisos adquiridos por los grupos armados pueden influir positivamente sobre las políticas tanto de los Estados como de otros grupos no estatales. Los Estados pueden verse instados a firmar un tratado si el grupo armado rival ha hecho un compromiso similar.

Para obtener más información, puede consultar www.odihpn.org/magazine/engaging-armed-non-state-actors-on-humanitarian-norms-reflections-on-geneva-call%20%92s-experience



Este documento ha sido elaborado por Oxfam a petición del Grupo temático (clúster) global sobre protección (GPC), con financiación de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO). En ningún caso debe entenderse que las opiniones expresadas en el presente documento reflejan la opinión oficial de la Unión Europea. La Comisión Europea no se hace responsable del uso que pueda darse a la información que aparece en el presente documento.

Para consultar otros materiales sobre esta serie, dirijase a:
www.globalprotectioncluster.org
www.oxfam.org.uk/protection

Diseño de Soapbox, www.soapbox.co.uk

© Clúster global de protección, marzo de 2016

Fotos de la portada, de arriba a abajo y de izquierda a derecha:

- ©Tdh/François Struzik
- © UNHCR/Lynsey Addario
- © Guy Oliver/IRIN
- © UN Photo/Eskinder Debebe
- © Siegfried Modola/IRIN
- © UNHCR/Sam Phelps