

Protección

Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias

Protección

Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias

Hugo Slim y Andrew Bonwick



Intermón Oxfam

Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias

Dirección colección: Fran Equiza
Coordinación producción: Elisa Sarsanedas

Diseño cubierta: O3 BCN Packagers
Interiores: O3 BCN Packagers

Protection: A guide for humanitarian agencies

The first printing of this book in English was published in the United Kingdom in August 2005 by ALNAP and distributed by the Overseas Development Institute under the ODI ISBN (0 85003 762 X)

The first (February 2006) and subsequent reprints in English are distributed for ALNAP by Oxfam Publishing under the Oxfam ISBN (0 85598 572 0)

Intermón Oxfam publica la presente edición española en virtud de un acuerdo con Oxfam GB 2006

© del texto inglés: Overseas Development Institute 2005

© de la traducción al español: ALNAP 2006

© de la presente edición española: Intermón Oxfam 2006

1ª edición: octubre 2006

© Fotografía cubierta: Toby Adamson/Oxfam

© Versión española: Intermón Oxfam

Roger de Llúria, 15. 08010 Barcelona

Tel. (93) 482 07 00. Fax (93) 482 07 07. e-mail: IntermonOxfam@.org

ISBN: 84-8452-442-6

Depósito legal: B. 53.343-2006

Impresión: Hurope S.L.
Impreso en España

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «copyright», la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Impreso en papel exento de cloro.

Índice

Acrónimos y abreviaturas	11
Agradecimientos	13
Preámbulo	15
Introducción	17
Concentrarse en la seguridad, dignidad e integridad del individuo	21
Énfasis en los civiles	21
El propósito de esta guía	22
Sólo una orientación general	23
Cómo fue confeccionada la guía	23
Estructura de la guía	24
Primera parte: ¿Qué es la protección?	27
Sección 1 - Protección, ¿contra qué?	28
Variedad de contextos	30
Violencia deliberada contra las personas	31
Privación	32
Limitación de movimientos y restricción del acceso	33
La cuestión del propósito	34
Sección 2 - Protección y responsabilidad	37
Definición de protección	37
Seguridad	38
Dignidad	38
Integridad	39
La protección como atribución de poder	39
El enfoque de protección basado en derechos	40
Derecho y protección	41

Responsables de la protección y mandatos de protección	42
Responsabilidad del Estado	43
Agencias con mandato y agencias especializadas	44
Agencias sin mandato	45
El desafío de la protección	45
Sección 3 - Un marco de trabajo para la protección	47
La estructura del huevo	47
Esferas de acción	47
Complementariedad en el trabajo de protección	49
Reconocimiento de los dilemas de la protección	51
Ocho riesgos fundamentales en el trabajo de protección	51
La seguridad del personal humanitario	53
La seguridad de las víctimas	53
Segunda parte: Programación para la protección	55
Sección 4 - Programación humanitaria con objetivos de protección	57
Un modelo de protección basado en riesgos	57
Reducción de amenazas: llamada a la responsabilidad	58
Reducción de la vulnerabilidad: involucrar a las comunidades	59
Reducción del tiempo de peligro: limitar la exposición	59
Reconocimiento de riesgos primarios y secundarios	59
Diseño del programa	60
Cuatro pasos de la programación	61
Sección 5 - Paso uno: análisis de situación y valoración de la protección	63
Introducción	63
Conciencia acerca de todos los grupos de víctimas	63
Recopilación de la información	64
Violaciones, amenazas y responsables	66
Monitoreo de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	67
Consecuencias de las violaciones en las poblaciones afectadas	70
Estrategias de protección de la comunidad	70
Estándares legales y análisis de responsabilidad	71
Mapa de compromiso político y recursos	73

Sección 6 - Paso dos: definición de los resultados y objetivos	
de la protección	75
Establecer prioridades	75
Especificar los resultados de la protección	76
Definir sus objetivos	77
Cambiar el comportamiento	78
Cambiar el comportamiento de los responsables de las violaciones	78
Cambiar las acciones de las autoridades responsables	79
Reducir la vulnerabilidad de las comunidades afectadas	80
Verificar los objetivos	80
Sección 7 - Paso tres: selección de las actividades de protección	83
Planificar las actividades con las comunidades en peligro	83
Modos de acción	84
Labor de defensa humanitaria	87
Objetivos de la labor de defensa	87
Labor de defensa como persuasión	89
Labor de defensa como movilización	90
Labor de defensa como denuncia	91
Asistencia humanitaria	92
La asistencia como punto de partida para la protección	93
Asistencia protectora	93
Riesgos relacionados con la asistencia	94
Presencia y acompañamiento	96
La información como protección	101
Usar la matriz de complementariedad	103
Ejemplo: diseño de programa utilizando objetivos de protección	104
Sección 8 - Paso cuatro: monitoreo de los resultados de protección	111
Monitoreo centrado en la gente	112
Involucrar a las autoridades responsables	112
Monitoreo centrado en el personal	112
La perspectiva de una persona independiente	113
Indicadores de resultado	113
Captar los buenos y malos resultados	115
Sección 9 - Principios para una mejor práctica del trabajo humanitario enfocado a la protección	117
1. Centrarse en la seguridad, dignidad e integridad	117

2. Reflexionar sobre el derecho, las violaciones, los derechos y las responsabilidades	117
3. Garantizar el respeto	118
4. Construir sobre la base de la capacidad de autoprotección de las personas	118
5. Trabajar con resultados e indicadores de protección claros	118
6. Dar prioridad a la complementariedad entre las agencias	119
7. Evitar la programación o el comportamiento contrarios a la protección	119
8. Ser valiente pero también realista en cuanto a los límites de la agencia	120

Bibliografía y anexos **121**

Bibliografía	123
--------------	-----

Anexo 1	
Estándares legales internacionales	125

Anexo 2	
Puntos principales elaborados por OCHA para la Consideración de Asuntos relacionados con la Protección de Civiles, 2004	127

Listas de verificación

Lista A	Complementariedad entre agencias	50
Lista B	Violaciones, amenazas y responsables	66
Lista C	Verificar y difundir información sobre violaciones y abusos contra el DIDH y el DIH	69
Lista D	Impacto y efectos de las violaciones	70
Lista E	Estrategias de protección de la comunidad	71
Lista F	Estándares legales y análisis de responsabilidad	72
Lista G	Capacidad de protección, propósito y aptitud de conformidad	74
Lista H	Labor de defensa humanitaria	92
Lista I	Asistencia humanitaria	95
Lista J	Presencia y acompañamiento humanitarios	100

Cuadros

Cuadro 1	Violaciones y privaciones que originan necesidades de protección	31
Cuadro 2	Tipos de actividad de protección	48
Cuadro 3	Resumen de los principios del trabajo de protección	53
Cuadro 4	La ecuación de riesgo en la práctica	58
Cuadro 5	Ejemplos de riesgo, amenaza, violación y responsables	66
Cuadro 6	Terminología esencial en el monitoreo de derechos humanos	68
Cuadro 7	Algunos ejemplos de resultados de protección	77
Cuadro 8	Elementos de un buen programa de protección	81
Cuadro 9	Juego limpio: promoción del DIH a través del fútbol	88
Cuadro 10	Negociación para los derechos de las personas desplazadas	89
Cuadro 11	Dar a conocer el mensaje	91
Cuadro 12	Clínicas móviles que proporcionan cuidados sanitarios y observación de la protección	93
Cuadro 13	Renovación de un sistema de agua urbano para reducir el riesgo de recibir disparos	95
Cuadro 14	Prevenir el desplazamiento forzado	97
Cuadro 15	Acompañamiento de suministros de ayuda	98
Cuadro 16	No rendirse jamás: Hungría, 1944	99
Cuadro 17	Información y asesoramiento sobre los derechos a la tierra	102
Cuadro 18	Unidades móviles de comunicación familiar	103

Acrónimos y abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALNAP	Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
DIH	Derecho internacional humanitario
DRP	Diagnóstico rural participativo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (también UNOCHA)
OIT	Organización Internacional del Trabajo (Naciones Unidas)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones (Naciones Unidas)
OMS	Organización Mundial de la Salud (Naciones Unidas)
ONG	Organización no gubernamental
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
RESG	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana

Agradecimientos

Muchas personas han colaborado en la investigación y edición de esta Guía. Como coautor de la versión primera, Luis Enrique Eguren ha tenido también una gran influencia en su enfoque y contenido final.

También contamos con la ayuda de Diane Paul, James Darcy y Paul Bonard, para las discusiones preliminares y los enjundiosos escritos sobre el tema.

Como miembros de los dos grupos asesores de la Guía, Alain Aeschlimann, Asmita Naik, Geeta Narayan, Nadir Kebir Raolson, Sarah Wikenczy, Anita Menghetti, Shahrzad Tadjbakhsh y Marc Vincent aportaron sus valiosos comentarios a partir de las lecturas de los primeros borradores.

Liam Mahoney y David Petrsek nos dieron una orientación particularmente útil acerca de cómo las perspectivas humanitaria y de derechos humanos se superponen.

También contribuyeron con importantes sugerencias Brian Phillips, Wayne MacDonald, Ed Schenkenberg, Danielle Coquoz, Jenny McAvoy, Gina Pattugalan, Bjorn Pettersson, Simon Lawry-White, Gabrielle Russo, Kate Mackintosh, Peter Giesen, Peter Klanso, Kamela Usami, Mark Vincent, Kathrin Starup, Nicoletta Pergolizzi, Ermino Sacco, Christophe Beau, Romain Sirois, Nicholas Crawford y Karin Landgren.

Finalmente, agradecemos a John Mitchell por la supervisión de todo el trabajo y por su incondicional apoyo durante todo el proceso.

Hugo Slim y Andrew Bonwick

Agradecimientos por la versión española

Agradecemos a Carlos Huertas de Oxfam Colombia por la traducción que fue editada por Silvia Tedesco, Velina Stoianova, y Soledad Posada de DARA (Madrid).

Preámbulo

El análisis de ALNAP sobre la crisis de Kosovo en 2001, publicado con el título *Reseña sobre la Intervención Humanitaria*, mostró que las agencias humanitarias no habían prestado suficiente atención a la protección de las personas. Muchas agencias se habían concentrado en el suministro de asistencia material, y dejado la protección a agencias con mandato específico, tales como ACNUR y el CICR. La *Reseña* concluyó que la comunidad humanitaria había por fin advertido el hecho de que todas las agencias humanitarias tienen un papel que cumplir en la protección de las personas durante las guerras y los desastres naturales. Las agencias se percataron de la necesidad de trabajar con las comunidades, con las agencias con mandato y autoridades responsables, con el fin de velar por la seguridad de las personas, así como brindar asistencia a quienes la necesitan.

Pero, ¿cómo hacerlo? Al buscar en la base de datos de ALNAP los informes de evaluación, se descubrió con alarma que tan sólo un reducido número de esos informes trataban sobre protección, a pesar de la importancia del tema. Además, aunque estaban disponibles algunas publicaciones excelentes, existía poco material adaptado específicamente para ayudar a los expertos humanitarios a examinar todos los asuntos clave y aspectos prácticos de la programación orientada hacia la protección. Por este motivo, las agencias que constituyen ALNAP solicitaron que se llenara ese vacío mediante una Guía sobre protección dirigida al personal de campo de las agencias humanitarias.

Después de numerosas consultas con especialistas en protección y con personal de las diferentes agencias de la red ALNAP, en 2003 fue publicada una primera versión del Folleto de Orientación para la Protección Humanitaria, y puesto a prueba por expertos en el terreno durante el año 2004. Ha sido la publicación más popular de ALNAP hasta la fecha, lo cual sugiere que la necesidad de orientación en el tema de protección es más trascendente que nunca. ALNAP agradece a todas las agencias que participaron en las experiencias y ha incorporado el conocimiento adquirido en esta primera edición.

La nueva guía, puesta a prueba en situaciones reales, está en la actualidad mejor equipada para ayudar a los expertos a asimilar tanto los conceptos que sustentan la protección como los elementos operativos in-

volucrados. Las secciones 1 a 3 facilitan la comprensión del contexto de las necesidades de protección de las personas y también provee un marco de trabajo importante para entender la protección en términos de responsabilidad y acción. Las secciones 4 a 8 presentan un esquema diseñado para que el personal de las agencias reflexione sobre los aspectos prácticos de la programación enfocada a la protección, siguiendo cuatro pasos: valoración, diseño del programa, ejecución y monitoreo / evaluación.

Somos conscientes de que esta guía no es una panacea y de que la protección de las personas durante las guerras y los desastres naturales seguirá siendo un compromiso muy difícil. Pero todos en ALNAP confiamos en que se convierta en un valioso aporte para la concreción de la seguridad y dignidad de las personas que más lo necesitan.

John Mitchell
Secretario General de ALNAP

Introducción

¿Cómo se puede brindar mejor protección a las personas en situación de riesgo durante las guerras y los desastres? ¿Qué papel práctico pueden desempeñar las agencias humanitarias y su personal para conseguir que la protección sea real en el terreno? Esta guía, destinada al personal de campo de las agencias humanitarias, propone algunas respuestas a estos interrogantes.

En la actualidad, millones de civiles son atacados deliberadamente en las guerras o sufren las terribles consecuencias de los conflictos armados que conducen de manera inevitable a la ruptura, privación, desplazamiento, enfermedad y discriminación. Otros tantos millones necesitan protección en los innumerables desastres naturales o conflictos sociales que llegan a ser un factor dominante en sus vidas. Frecuentemente, las personas en situación de riesgo son los principales actores de su propia protección, haciendo esfuerzos extraordinarios para protegerse a sí mismos y a sus familias. Pero también las agencias humanitarias pueden realizar una gran labor movilizándolo a las autoridades.

La preocupación por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados ha sido integrada en las políticas y prácticas de las agencias internacionales con mandato internacional y de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG). Pero en años recientes ha surgido la determinación por desarrollar una programación efectiva en la práctica que proteja a las personas contra toda forma de violación, explotación y abuso durante las guerras y los desastres. Actualmente se espera que el personal de campo de ambos tipos de organizaciones humanitarias conozca el tema de la protección y sea capaz de trabajar tanto por la protección de las personas como por sus necesidades físicas. También se espera que ellos capaciten a otras personas para desempeñar estos trabajos. Esto supone una preocupación activa por la dignidad personal de la gente, así como por su seguridad y necesidades materiales.

A pesar de la mejor predisposición y buena voluntad, garantizar la protección de las personas es muy difícil y, sobre todo porque, en definitiva, es responsabilidad legal de quienes en una determinada situación actúan como autoridades *de jure* o *de facto*. Estas autoridades son por lo común gobiernos, fuerzas internacionales de paz o grupos armados. Las agencias humanitarias

pocas veces están en posición de proteger directamente a alguien contra las agresiones violentas, las tácticas de terror, el desplazamiento y la pérdida de pertenencias que causan tanto sufrimiento y miseria a las víctimas de las guerras y los desastres. Como resultado, particularmente en las guerras, el personal de las agencias humanitarias a menudo se ha sentido un mero espectador de las atrocidades. Por lo tanto, la mayor parte de las recomendaciones de esta guía se concentra inevitablemente en aproximaciones más indirectas a la protección. En ese ámbito existen importantes tareas que las agencias humanitarias pueden hacer además de su principal papel como suministradoras de ayuda y asistencia a quienes están sufriendo.

En lo más inmediato, las agencias humanitarias pueden trabajar de manera práctica y escrupulosa con las poblaciones afectadas para apoyar medidas concretas con las cuales puedan evitar y resistir las amenazas dirigidas contra ellas. El personal humanitario de campo puede además utilizar su presencia en el terreno para denunciar violaciones y condiciones inaceptables y para disuadir de futuros abusos. Las agencias pueden también trabajar intensamente para asegurar que los programas de asistencia humanitaria que ellas diseñan y entregan no dejen demasiado expuestas a las poblaciones civiles a peligros aún mayores de ataques, explotación, violación, aislamiento, desplazamiento permanente o corrupción, y así sin advertirlo, apoyar a aquéllos que provocan la guerra o buscan el enriquecimiento personal.

En el ámbito político, las agencias humanitarias también pueden trabajar para influir sobre las autoridades responsables, brindando así su contribución en importantes esfuerzos locales, nacionales e internacionales dirigidos a garantizar el respeto a las normas, derechos y deberes establecidos en el derecho internacional. Conseguir que las autoridades competentes se responsabilicen y rindan cuentas es un objetivo fundamental en el trabajo de protección. Buena parte de ello implica ejercer presión y trabajar con aquéllos que tienen responsabilidades legales de protección: autoridades estatales, fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz y autoridades *de facto* como los grupos armados. También supone en gran medida vincularse estrechamente con otras organizaciones internacionales que tienen mandatos de protección, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y agencias de las Naciones Unidas, como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y otras agencias especializadas, de manera que estas organizaciones también ejerzan su influencia sobre los mencionados responsables.

Finalmente, a largo plazo, las organizaciones humanitarias pueden trabajar para influir sobre los valores más arraigados de las sociedades violentas, desgarradas por la guerra y propensas a los desastres, de modo que los principios de dignidad humana y protección sean plenamente asimilados por la sociedad.

Concentrarse en la seguridad, dignidad e integridad del individuo

El objetivo de esta guía es ayudar a cada agencia humanitaria a analizar aspectos que van más allá de las necesidades materiales inmediatas de las personas, a que se planteen preguntas más amplias sobre la seguridad personal y la dignidad de las personas. En este sentido, la guía llama la atención sobre las principales violaciones y abusos que amenazan la seguridad, dignidad e integridad de las personas. A partir de esto, plantea a las agencias el desafío de reflexionar sobre cómo se puede prevenir, aliviar y reparar tales violaciones y sufrimientos, más allá del enfoque de ofrecer «sólo ayuda».

Énfasis en los civiles

La guía pone el énfasis en las poblaciones civiles afectadas por la guerra pero se aplica igualmente a las necesidades de protección de las personas en los desastres naturales y conflictos sociales prolongados que terminan estableciendo un patrón de violaciones y abusos contra los derechos humanos.

Sin embargo, aunque se concentre en los civiles en medio de una guerra se entiende que ellos no son las únicas personas que necesitan protección. Los miembros de las fuerzas armadas estatales o de otros grupos armados también tienen derecho a ciertas formas de protección, que están determinadas por normas que rigen el desarrollo de las hostilidades. Cuando son heridos o capturados, los combatientes tienen derecho a que su seguridad esté garantizada. No obstante, las necesidades particulares de los grupos armados no son consideradas en esta guía.

El propósito de esta guía

Esta guía tiene el objetivo de introducir e ilustrar el enfoque de protección de manera que los miembros del personal de las agencias humanitarias estén en una mejor posición para juzgar si deben involucrarse o no en el trabajo de protección y cómo hacerlo. La guía está organizada en dos partes. La primera parte (secciones 1 a 3) es una introducción general al concepto de *protección*. Examina por qué la gente la necesita, quién es responsable de ésta y cómo las agencias humanitarias pueden hacer uso de sus recomendaciones en su trabajo individual y en asociaciones complementarias con otras agencias. También advierte sobre ciertos riesgos clave en la programación orientada a la protección. La segunda parte (secciones 4 a 8) expone un modelo de protección para situaciones de riesgos en un marco operativo de cuatro pasos para valorar, diseñar, poner en práctica y supervisar un trabajo humanitario con objetivos claros de protección.

En particular, la guía:

- describe los conceptos y los objetivos en los que se basa el trabajo de protección
- identifica los elementos fundamentales de la programación básica que permiten a las agencias trabajar más enfocadas a la protección
- ofrece una orientación general sobre cómo supervisar el trabajo de protección
- advierte a las agencias sobre los riesgos de perseguir objetivos de protección.

Sobre todo, se espera que esta guía ayude a las personas de las agencias humanitarias a ser más conscientes de las posibilidades de protección que hay en su trabajo, de tal forma que puedan tomar decisiones mejor fundamentadas acerca de qué hacer, cuándo hacerlo y cómo hacerlo.

La metodología de la guía busca además elevar el nivel de los informes basados en resultados de los objetivos de protección en programas humanitarios. Una más clara definición de los objetivos y un mejor monitoreo servirán para perfeccionar el aprendizaje y la práctica de la agencia. También permitirán a las futuras reseñas sobre la Intervención Humanitaria de ALNAP sacar conclusiones más amplias acerca de la protección en el sector humanitario.

Sólo una orientación general

Esta guía no es un manual de campo completo. No entra en detalles sobre metodologías específicas que son esenciales en las actividades de protección, como la valoración de necesidades, el monitoreo de derechos humanos y derecho internacional humanitario (DIH), el análisis de seguridad, la construcción de capacidades, la labor de defensa o la cooperación entre las agencias. Tampoco examina minuciosamente los derechos, experiencias y probables necesidades de protección de grupos particulares de personas en la guerra, tales como las mujeres, los niños, los ancianos, las minorías, los desplazados y los refugiados.

En cambio, la guía orienta al personal de campo de cualquier agencia humanitaria que esté llevando a cabo alguna acción humanitaria cuyo fin sea proteger a las personas contra las violaciones, los abusos y las consecuencias de la guerra. Asume que todas las agencias son muy conscientes de las demandas operativas de su mandato particular y de los mandatos de otras organizaciones pertinentes. También da por hecho que cada agencia tiene un conocimiento considerable de la experiencia y necesidades de los grupos particulares a los que intenta ayudar, así como una pericia significativa en los sectores en los cuales trabaja.

Es necesario que esta guía sea utilizada junto con:

- los estándares legales internacionales en derecho humanitario, de los derechos humanos y de refugiados
- guías detalladas de las mejores prácticas en la protección de grupos particulares
- orientación de buenas prácticas para la programación de asistencia técnica en sectores específicos como agua, alimentos y salud; muchas de estas buenas prácticas pueden ser encontradas en los estándares del Proyecto Esfera.

Cómo fue confeccionada la guía

Esta guía se basa en los valiosos artículos sobre políticas y directrices publicados en años recientes en los manuales de diversas agencias, y que incluyen los que surgieron de la serie pionera de talleres sobre Protección para Organizaciones Humanitarias y de Derechos Humanos convocados anualmente por el CICR en Ginebra entre los años 1996 y 2000. Parte de estos docu-

mentos están enumerados en el Anexo 1. Esta guía se propone reunir los principios e ideas clave de este material en un solo texto, de manera que las agencias humanitarias tengan una guía general de campo para el diseño y la conducción de una programación orientada a la protección.

Varios de los ejemplos sobre programación humanitaria orientada a protección fueron tomados del documento *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action* (Protegiendo los derechos a través de la acción humanitaria) publicado en 2002 por el Comité Interagencial Permanente de las Naciones Unidas (IASC). Este documento es una fuente inagotable de ejemplos prácticos de las actividades de protección emprendidas en los últimos años por las agencias.

Estructura de la guía

Está organizada en nueve secciones principales.

Primera parte. ¿Qué es la protección?

Sección 1: identifica los diferentes contextos en los cuales la protección es una prioridad para las agencias humanitarias y examina las principales formas de violencia deliberada contra las personas, la privación y el acceso restringido que generan necesidades de protección.

Sección 2: utiliza el principio de humanidad para definir la protección en términos de seguridad, dignidad e integridad de las personas. A continuación analiza las principales fuentes de protección en el derecho internacional, la responsabilidad del Estado de prestar protección y las agencias con mandatos de protección.

Sección 3: introduce «el modelo del huevo» como marco de trabajo para la protección, sus tres esferas de acción y sus complementariedades dentro del sistema internacional de protección. Además identifica varios riesgos operativos comunes en el trabajo de protección.

Segunda parte. Un programa para la protección

Sección 4: introduce un modelo basado en situaciones de riesgo para el trabajo de protección que se concentra en la reducción de amenazas, la vulnerabilidad y duración del peligro.

Sección 5: ofrece un enfoque particular para el análisis de situación y orienta sobre cómo realizar una valoración de protección utilizando un

conjunto de listas de verificación y técnicas de recopilación de información.

Sección 6: introduce la idea de resultados y objetivos de protección como el instrumento clave de la planificación, a partir de la cual se diseña y supervisa un programa de protección.

Sección 7: examina cinco formas principales de acción para la protección, apropiadas para las agencias humanitarias, con listas de verificación sobre «buenas prácticas». También incluye un ejemplo de estudio de caso sobre diseño de objetivos de protección en un programa humanitario.

Sección 8: brinda una orientación general sobre cómo utilizar los resultados de protección y los indicadores para evaluar el éxito o el fracaso del trabajo de protección.

Sección 9: la guía finaliza con un resumen de ocho principios de las «mejores prácticas» para el trabajo efectivo de protección realizado por las organizaciones humanitarias. A continuación de estas nueve secciones, la Bibliografía ofrece una lista de los libros consultados, lecturas adicionales y recursos para la programación orientada a la protección.

Anexo 1: enumera los estándares legales internacionales y regionales más pertinentes para la protección humanitaria.

Anexo 2: sintetiza la lista de verificación de las Naciones Unidas sobre acciones fundamentales para la protección de los civiles.

Primera parte

¿Qué es la protección?

Sección 1

Protección, ¿contra qué?

Tal vez la forma más sencilla de entender los aspectos prácticos de la protección es pensar en las personas que más la necesitan, sus experiencias en la guerra y el desastre, así como las violaciones y abusos que afrontan.

En abril de 1991 en medio de la primera guerra contra Iraq, la imagen de una niña en la ciudad sagrada de Safwan causó una gran impresión en las agencias humanitarias y entre los comentaristas políticos. Entre una multitud de personas desplazadas, esta niña indigente pero digna sostenía un letrero alrededor de su cuello con la inscripción: «No necesitamos comida, necesitamos seguridad»¹. Es una verdad indiscutible que los alimentos, así como la seguridad, la dignidad y la protección están estrechamente relacionados como componentes vitales de la acción humanitaria. Pero es una verdad muy difícil de cumplir cuando las partes enfrentadas en la guerra involucran deliberadamente a los civiles o son incapaces de brindarles protección. O cuando en los desastres naturales ciertas comunidades quedan marginadas o son discriminadas de manera negativa.

Si bien la niña de Safwan más que comida necesitaba protección personal, a menudo muchas otras personas afectadas por la guerra o los desastres necesitan imperiosamente de ambas cosas y de los demás elementos básicos de asistencia, tales como servicios de salud, albergue, agua y saneamiento. Para muchas personas la realidad de la guerra, los desastres y los conflictos sociales prolongados, más allá de su derecho primordial a la vida, suponen una absoluta violación masiva de todo el conjunto de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

1. Roberts, A. (1996) *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*. Adelphi Paper 305. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies (IISS), p. 39.

Variedad de contextos

Las necesidades de protección se producen en distintas situaciones en las cuales las agencias humanitarias tienden a involucrarse, pero tal vez de manera particular en las cinco siguientes situaciones:

1. **Conflicto armado:** tanto conflictos internacionales como no internacionales, en los cuales la población civil sufre una serie de violaciones y abusos deliberados, así como las terribles, aunque no intencionadas, consecuencias de la guerra.
2. **Situaciones de postconflicto:** en las cuales se ha firmado un acuerdo de paz, pero el imperio efectivo de la ley aún no es completo, de manera que las violaciones y los abusos persisten, y las condiciones del entorno siguen degradando a las personas y amenazando sus vidas.
3. **Desastres naturales:** en los cuales un peligro natural se combina con la pobreza y la vulnerabilidad social, provocando en la población un riesgo alarmante en lo material, personal y social.
4. **Hambruna:** cuando la sequía, la discriminación, la mala gestión política y/o la privación deliberada de recursos y derechos causan una escasez severa de alimentos, miseria y fuertes riesgos económicos, sociales y personales.
5. **Conflicto social prolongado:** conflicto civil u opresión política que no alcanza a ser un conflicto armado oficial pero que, sin embargo, supone una crisis en la cual la discriminación, la violencia, la explotación y el empobrecimiento constituyen riesgos constantes.

En todos y cada uno de estos cinco contextos generales donde se desarrolla la acción humanitaria, las personas están expuestas a altísimos niveles de riesgo por lo que pueden verse forzadas a poner en marcha estrategias de solución o supervivencia igualmente peligrosas y explotadoras. Como consecuencia, es probable que las agencias que operan en alguno de estos contextos encuentren un amplio espectro de necesidades de protección, similares en algunos casos, y que surgen de las diferentes violaciones y privaciones de derechos. El Cuadro 1, a la derecha, presenta algunos ejemplos. Las distintas formas de sufrimiento e indignidad son a menudo el resultado del triple peligro combinado de: violencia personal deliberada, privación y acceso restringido. Estos peligros representan un riesgo tan enorme que siguen siendo una auténtica tragedia para millones de personas durante la guerra o los desastres naturales.

Cuadro 1

Violaciones y privaciones que originan necesidades de protección

- Muerte y heridas deliberadas, desplazamiento forzado, indigencia y desaparición forzada.
- Violencia y violación sexuales.
- Tortura y tratos inhumanos o degradantes.
- Despojo de bienes por robo o destrucción.
- Apropiación ilegal de tierras o violaciones de los derechos de posesión.
- Discriminación deliberada o privación en cuanto a salud, educación, derechos de propiedad, acceso al agua y oportunidades económicas.
- Violencia y explotación dentro de la comunidad afectada.
- Reclutamiento forzado de niños, prostitución, explotación y tráfico sexuales (incluyendo los casos en los que son responsables los miembros de fuerzas de mantenimiento de la paz o personal humanitario), rapto y esclavitud.
- Separación familiar accidental o forzada.
- Restricciones arbitrarias a la libertad de movimiento, incluyendo el retorno forzado, toques de queda punitivos o bloqueo de caminos que impiden el acceso a los campos de cultivo, los mercados, los sitios de trabajo, la familia, los amigos y los servicios sociales.
- Sed, hambre, enfermedad y crisis del sistema sanitario ocasionadas por la destrucción deliberada de servicios o la negación de los medios de vida.
- Restricciones a la participación política, libertad de asociación y libertad de culto.
- Pérdida o robo de documentos personales que permiten demostrar la identidad, la propiedad y los derechos ciudadanos. Ataques contra civiles y siembra de minas explosivas.

Violencia deliberada contra las personas

La violencia ejercida directamente contra las personas durante el conflicto armado, postconflicto o conflicto social prolongado es una causa común de sufrimiento y muerte. El asesinato deliberado de civiles –mujeres, hombres y niños– ha sido una estrategia esencial de las políticas de las partes beligerantes en las guerras más recientes.

También la violencia sexual contra los civiles ha sido una táctica despiadada de quienes se dedican a la guerra. Más allá de la humillación, el ultraje y el impacto social de la violencia sexual, una consecuencia, a menudo deliberada, de tales estrategias de violencia es la transmisión del virus del Sida.

Los niños han sido asesinados de manera sistemática en las guerras recientes, y a lo largo de la historia. También han sido coaccionados brutalmente a convertirse en niños soldados, a prostituirse o han sido forzados a circunstancias tan terribles que asumir esos papeles aparece como la mejor opción abierta para ellos.

Además de los asesinatos y la violencia sexual, cientos de miles de personas han experimentado los más crueles ensañamientos personales. Algunas de ellas han sufrido el golpe feroz de un machete o la fuerza de una culata de rifle. Otras han sido lisiadas de por vida por atroces castigos tales como las amputaciones en Sierra Leona o el corte de los labios y las orejas en el norte de Uganda. Otras han quedado lisiadas por las heridas que las minas antipersonas ocasionan en forma indiscriminada. Millones de mujeres, hombres y niños han quedado traumatizados emocionalmente y en un estado de vulnerabilidad económica y social por su condición de viudedad u orfandad.

Es tal la intensificación e incremento que estas atrocidades que la acción humanitaria enfocada sobre todo a la asistencia bien puede no ser suficiente para proteger la dignidad e integridad de las personas o suplir su necesidad urgente de seguridad. Es obvio que las personas requieren protección en la misma medida que requieren ayuda alimentaria y servicios sanitarios si no se quiere que se conviertan en «muertos bien alimentados», como fue el caso tan lamentable de los muertos durante la guerra en Bosnia.

Privación

A pesar de la escala de atrocidades mencionadas padecidas por las personas, la mayor parte de las muertes de civiles en la guerra son resultado del empobrecimiento, el despojo de propiedades, la miseria, y las enfermedades. A lo largo de la década de los noventa, murieron más civiles como consecuencia de las secuelas *de la guerra* (exceptuando el exterminio masivo de civiles) que como consecuencia de la violencia *durante la guerra*.

Las privaciones causadas por la guerra –aquello de lo que se ha despojado a las personas– con frecuencia llegan a ser el factor determinante en el sufrimiento. Los ataques deliberados a los bienes económicos y a los medios de vida sumen a la población civil en la pobreza y la dejan expuesta a la miseria y a las enfermedades. Las estrategias deliberadas de desplazamiento y represalias se traducen en poblados incendiados, pozos envenenados, ciudades saqueadas y casas derribadas. Las políticas de terror, dispersión y movimiento restringido han logrado que las personas pierdan

acceso a sus campos de cultivo, a sus recursos naturales, trabajos y sitios de mercado. Los pequeños negocios son atacados, el ganado es robado y las personas forzadas a trabajar para aquéllos que utilizan la guerra con el fin de apoderarse de las riquezas de la explotación de diamantes, drogas, petróleo y madera. La destrucción de los bienes sociales y culturales como las escuelas, clínicas, iglesias, mezquitas, templos y cementerios, o la pérdida de acceso a estos sitios, tienen un impacto físico, social y emocional muy importante. Las posesiones son también saqueadas sistemáticamente en el interminable pillaje que caracteriza a tantas guerras.

Todas estas privaciones son violaciones y abusos deliberados de los derechos de la persona a la propiedad, a sus medios de subsistencia, a la educación y a la salud, así como a la libre asociación, la libertad de culto y a su identidad cultural, todo lo cual constituye, en definitiva, la intención última de la violencia.

Limitación de movimientos y restricción del acceso

Durante la guerra y después de algunos desastres naturales, muchas veces las autoridades restringen con frecuencia y de forma deliberada los movimientos de las personas imponiendo toques de queda, reforzando los retenes y las restricciones a los desplazamientos, cerrando las fronteras o forzando el retorno de personas a zonas inseguras. Muchas veces, las partes enfrentadas destruyen deliberadamente las estructuras económicas, de salud y educativas como escuelas, mercados y clínicas. Tanto la restricción como la destrucción pueden impedir el acceso a las personas a instalaciones vitales para ellas. Habitualmente, estas estrategias de restricción y destrucción van mucho más allá de las necesidades militares legítimas y son parte de una política más amplia de opresión, castigo, marginalización y violencia dirigida contra grupos específicos.

Incluso cuando los servicios locales no son destruidos o reducidos directamente y cuando no están en vigor restricciones explícitas, las personas pueden estar aún demasiado temerosas como para moverse y acceder a los sitios e instalaciones necesarias para su supervivencia. El temor originado y justificado por los patrones de violencia puede intimidar a las personas lo suficiente como para hacerlas alterar en forma dramática sus movimientos, lo cual limitará fuertemente su capacidad para sobrevivir.

El temor a la violencia puede hacer que las personas dejen de trabajar en los campos de cultivo, dejen de ir a los mercados o de utilizar algunas vías de comunicación. Puede hacer que desistan de utilizar servicios socia-

les imprescindibles como escuelas y clínicas. Puede impedir que recojan la asistencia ofrecida por las agencias humanitarias si la jornada para recibirla se considera demasiado peligrosa. En las ciudades, el miedo puede forzar a la población a vivir en condición de sitiados.

Uno de los mayores desafíos del trabajo de protección es mantener o recuperar el acceso de las personas a los servicios sociales y económicos clave.

En muchos casos, el uso de la fuerza y el miedo llevan a las personas no a restringir sus movimientos sino a desplazarse, hasta tal punto que llegan a convertirse en desplazados internos o refugiados. Este tipo de movilizaciones tan drásticas genera problemas de acceso similares, ya que generalmente la gente es forzada a huir hacia áreas en donde los servicios son limitados, están congestionados o son inexistentes. En tales situaciones, el mayor reto de la protección consiste en garantizar el acceso seguro a los servicios básicos.

En muchas situaciones, los desafíos de la protección consisten en resolver problemas de acceso seguro. El temor de las personas o la imposibilidad para acceder a sus medios de subsistencia, servicios de salud y otros servicios sociales dan como resultado un sufrimiento añadido. La frecuente incapacidad de las agencias humanitarias para alcanzar a las poblaciones amenazadas, debido a restricciones políticas o militares, aumenta aún más este sufrimiento.

La cuestión del propósito

El propósito militar, político y personal que subyace detrás de una violación o un abuso particular en la guerra y en los desastres es un asunto crítico en el trabajo de protección. La naturaleza del desafío de protección que enfrenta la agencia está determinada por el hecho de que el sufrimiento haya sido provocado de forma intencional o no intencional. La mayor parte del sufrimiento de la población civil en las guerras es intencional. Es el resultado de estrategias preconcebidas y deliberadas de violencia, discriminación, desplazamiento y privación. Éste también puede ser el caso en las hambrunas, en los postconflictos, en los conflictos sociales prolongados, y en las políticas dirigidas a las poblaciones afectadas por desastres.

Cuando el sufrimiento es intencional, lograr la protección de las personas es muy difícil y el desafío de protección al que se enfrenta la agencia humanitaria por lo general es enorme. Si los combatientes quieren asesinar, violar, desplazar, marginar y empobrecer, los trabajadores humanitarios no

están en una posición particularmente buena para detenerlos. En tales situaciones, las actividades de protección de una agencia estarán llevándose a cabo *en contra* de las intenciones de las autoridades legales o *de facto* y de los grupos armados que están perpetrando esos abusos. El personal humanitario será visto de forma negativa por tales autoridades y considerado una amenaza antes que un aliado. Inevitablemente, el espacio para maniobrar estará restringido y las estrategias y modos de acción escogidos serán políticamente complicados. Es más probable que estas situaciones generen elecciones difíciles de programación entre acceso, compromiso y confrontación.

En otros casos, el sufrimiento no es provocado de forma intencional y el personal humanitario puede llegar a trabajar con autoridades que cooperen positivamente. En algunas guerras, el sufrimiento de los civiles puede ser una consecuencia no deseada y lamentada por las partes beligerantes, las cuales puede que entonces protejan y asistan a los civiles. En otras situaciones, puede ser que las autoridades simplemente estén abrumadas por la guerra. Puede que deseen acabar con el sufrimiento de los civiles pero no estén en posición de hacerlo. En uno u otro contexto, la agencia debe ser capaz de vincularse a actividades de protección cooperando con instituciones estatales y no estatales, es decir, trabajando *con* las autoridades interesadas más que *contra* ellas. Esto tendrá muchas ventajas. Aunque puedan existir aún enormes desafíos de protección, el personal humanitario puede estar mejor capacitado para operar en un sistema de colaboración o asociación.

En muchas situaciones, las agencias humanitarias encuentran contradictorias intenciones incluso en una misma autoridad. Por ejemplo, algunos sectores de las autoridades estatales pueden estar perpetrando violaciones mientras otros pueden estar intentando mitigar las políticas represoras del Estado y mejorar así las condiciones de la gente. La misma contradicción de intenciones (abusos y protección), puede existir dentro de un grupo armado. Entender estos aspectos de una determinada autoridad es fundamental para un correcto análisis y la consecuente respuesta de protección.

Sección 2

Protección y responsabilidad

Esta sección define el concepto básico de protección, las normas que exige, las autoridades encargadas de proporcionarla y cómo el sistema internacional tiene el propósito de trabajar para supervisar y apoyar la protección de las personas.

Definición de protección

Las agencias humanitarias se vuelcan en la acción humanitaria siguiendo su principio rector más importante: el principio de humanidad. En la formulación clásica de este principio, el trabajador humanitario suizo Jean Pictet aprehende la esencia de la acción humanitaria al definir su objetivo: «proteger la vida y la salud y garantizar el respeto por el ser humano».²

Es fundamental en este principio el énfasis dado al reconocimiento de que el ser humano es más que carne y huesos. Cuando recibimos una herida sangramos y cuando no podemos beber sentimos sed; pero, más allá de nuestras necesidades materiales, también tenemos sentimientos y nos preocupamos por nosotros mismos y por nuestros semejantes. El sentimiento de autoestima y el valor profundamente enraizado de pertenecer a una familia, o a una comunidad, son tan importantes que deben ser protegidos y asistidos, tanto como las necesidades físicas. Vivimos emocional, social y espiritualmente tanto como vivimos físicamente y, por lo tanto, también sufrimos emocional, social y espiritualmente.

La comprensión de este concepto de la acción humanitaria deja claro que preservar la dignidad e integridad de las personas es una meta tan válida del trabajo humanitario como garantizar su seguridad física y resolver sus necesidades materiales. El principio de humanidad reconoce que los seres humanos son algo más que organismos físicos necesitados de medios de

2. Pictet, Jean (1979) *The Fundamental Principles of the Red Cross: a Commentary*. Geneva: Henry Dunant Institute, p. 18.

El principio de humanidad también es reafirmado por las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General 46/182 de 1991.

supervivencia. En tal sentido, el trabajo humanitario va más allá de la asistencia física, se dirige a la protección del ser humano en su totalidad. Esto implica interés por la seguridad, dignidad e integridad de las personas.

Seguridad

La protección efectiva ayuda a que las personas permanezcan seguras. El buen trabajo humanitario garantiza tanto la seguridad personal como el suministro de asistencia humanitaria. Muchas agencias –con o sin mandato– han tenido en cuenta y llevado a la práctica esta definición más profunda de la acción humanitaria. Es por eso que al mismo tiempo que han perforado pozos y presionado a los gobiernos, han suministrado también ayuda alimentaria, educado a los soldados en derecho humanitario, inmunizado niños e informado de los abusos que han sufrido.

Definir la protección por medio de resultados de seguridad– esto es, el mantener seguras a las personas– es fundamental para todas las actividades humanitarias, sean ellas asistencia, defensa, movilización comunitaria o educación en derechos. La seguridad personal es esencial y debe ser la máxima prioridad en todo el trabajo de protección. Dar preeminencia a la seguridad personal durante los conflictos violentos y los desastres naturales establece metas muy claras de protección en cualquier programa humanitario y nos permite medir progresos en relación con ellas.

Dignidad

Pero, por supuesto, sólo la seguridad no es suficiente. La gente puede estar muy segura ante ataques militares, si permanece en un «poblado protegido» por una férrea vigilancia o si se mantiene confinada en su casa bajo toques de queda. Puede estar segura pero también hambrienta, enferma, aislada, empobrecida e incluso humillada por la forma en que es tratada por quienes la custodian.

La seguridad es fundamental para sobrevivir pero la calidad material y emocional de esa seguridad es un asunto vital. La experiencia emocional de un individuo es tan importante como sus necesidades físicas. Y, por supuesto, ambas están íntimamente relacionadas. Unas condiciones físicas terribles pueden dañar la dignidad de la persona y su sentido de autoestima. Aún así, la entereza de la persona por conservar un fuerte sentido de identidad personal y respeto hacia sí misma puede sostenerla a pesar del sufrimiento físico más espantoso.

La protección, por consiguiente, tiene que ver tanto con preservar la dignidad de la persona como con su seguridad. Las violaciones, priva-

ciones y restricciones, degradan a las personas y, muy a menudo, están planeadas para que se sientan menos que seres humanos. Deshonrándolas, atormentándolas, ignorándolas, despojándolas o reduciéndolas a condiciones de hambre e indigencia las hunde en la desesperación y las lleva a reñir con sus vecinos y hasta con su familia por conseguir los medios de supervivencia.

Igualmente esencial para el sentido de dignidad humana es la sensación de libertad. Las personas que tienen la posibilidad de moverse libremente, hablar libremente, reunirse y asociarse libremente con otras personas, con probabilidad experimentarán esa sensación de valor propio y autonomía personal tan importante para la dignidad humana.

Todos los tipos de violaciones y abusos son ataques contra la dignidad de la persona. Conservar la dignidad es muchas veces la mayor prioridad para las personas que están soportando la guerra o los desastres naturales. Si las personas pierden la capacidad de sentirse seres humanos libres y valiosos, están muy cerca de perderlo todo.

Integridad

La idea de integridad reúne las prioridades de seguridad, dignidad y necesidades materiales. Es la idea que capta la importancia del ser humano como una suma de atributos físicos, emocionales, sociales, culturales y espirituales.

La noción de integridad sostiene que la gente necesita protección en sus distintas facetas. La gente tiene derecho a disfrutar de la vida en su plenitud. Violar los derechos de alguien o privarle de algo en cierta forma equivale a atacar y dañar su integridad: es herirla física, psicológica, emocional y socialmente.

La protección como atribución de poder

La protección tiene que ver fundamentalmente con las personas. Es un error pensar en los Estados, las autoridades o las agencias como los únicos actores en la protección de poblaciones en riesgo. Las personas siempre son los principales actores de su propia protección.

La protección no es un producto que pueda ser entregado como la comida o la prestación de un servicio como la atención sanitaria. Es algo por lo que las personas luchan y logran en una situación dada o aseguran de manera más amplia en la vida política de su sociedad. Uno de los aspectos más importantes de la protección es, por lo tanto, la capacidad de las

personas para organizarse y reclamar dicha protección. La experiencia de muchos conflictos armados y desastres a lo largo de la historia demuestra que los derechos humanos y las normas humanitarias son más fácilmente respetados, protegidos y obedecidos cuando la gente tiene el poder suficiente para hacer valer y reclamar sus derechos. Es necesario mantener como estrategia central del trabajo de protección el principio de apoyar y atribuir poder a las comunidades en riesgo que trabajan activamente, para su propia protección tanto en el terreno práctico como en el político. Cuando esta protección es lograda por la misma gente, más que entregada a ella, es probable que sea más duradera.

Con frecuencia, la discusión sobre protección suele estar muy centrada en las instituciones. Por eso es esencial garantizar que la protección no sea sólo una conversación legal y de programación entre las agencias, los Estados y los grupos armados, sino que se cuente con las personas protegidas. Por el contrario, donde el contacto y el acceso lo permitan, la protección supone también trabajar directamente con la gente, para identificar y desarrollar las estrategias mediante las cuales las personas puedan autoprotegerse y hacer realidad su derecho a la seguridad, a la asistencia, a la reparación, a la recuperación y a la compensación.

El enfoque de protección basado en derechos

Esta concepción de la protección, en la que pone énfasis en la seguridad, dignidad, integridad y atribución de poder, es entendida por la gran mayoría de los gobiernos y las agencias internacionales en términos de derechos. En el ámbito internacional se reconoce que las personas tienen el derecho de ser protegidas, al tiempo que las autoridades y los individuos tienen obligaciones legales de respetar la ley y garantizar la protección.

Este enfoque de la protección basado en derechos fue sintetizado de manera muy clara en 1999, después del consenso alcanzado por un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos convocado periódicamente por el CICR en Ginebra. Este grupo afirmó que la protección es:

«el conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial,

sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género»³.

Este enfoque de derechos y obligaciones en relación con la protección tiene su origen en los tratados y convenciones vinculantes del derecho internacional.

Derecho y protección

Las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales –la parte central de las normas de los conflictos armados, conocidas como Derecho Internacional Humanitario (DIH)– identifican a los civiles como un grupo social que debe ser protegido durante los conflictos armados, debido a que no toman parte activa en las hostilidades.

El Derecho de los Refugiados establece que los refugiados –como grupo particular dentro de la población civil– que requieren asilo en otro país deben ser protegidos por la comunidad internacional ya que su propio Estado ha fallado en esa misión. «Los principios rectores de los desplazamientos internos», aprobados por las Naciones Unidas en 1998, reconocen que las personas internamente desplazadas –otra gran categoría dentro de la población civil– están igualmente protegidas por el derecho internacional de los Derechos Humanos y por el Derecho Internacional Humanitario.

Junto con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Refugiados, que protegen específicamente a los civiles durante las guerras, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) reconoce que todas las personas tienen ciertos derechos fundamentales y «no derogables» que deben ser protegidos siempre –incluso en condiciones de guerra, desastre y emergencia. Entre estos derechos están:

- el derecho a la vida
- el derecho a la personalidad legal y al debido proceso
- la prohibición de la tortura, la esclavitud y el tratamiento o castigo inhumano o degradante
- el derecho a la libertad de religión, pensamiento y conciencia.

Varias convenciones de derechos humanos exponen con mayor detalle muchos otros derechos civiles, políticos, sociales, económicos y cultura-

3. Giossi Caverzasio, Sylvie (2001) *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. Geneva: ICRC, p. 19.

les, incluyendo los derechos de aquellas personas más vulnerables a los abusos de poder, como las mujeres, los niños y las minorías.

Las violaciones más graves de estas normas pueden convertirse en *crímenes* de lesa humanidad, lo cual hace a sus responsables sujetos de enjuiciamiento en las cortes internacionales, y ello requiere que todos los Estados tomen medidas apropiadas para garantizar su castigo. En los últimos diez años, la comunidad internacional ha dado pasos importantes en su propósito de castigar los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio. Los regímenes legales construidos como resultado de estas iniciativas constituyen un componente fundamental de los esfuerzos para proteger a los civiles en los conflictos armados.

En años recientes, varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han reafirmado estos conjuntos de normas como los puntos de referencia legales de la protección. En particular, el Consejo de Seguridad se ha comprometido en la actualidad a dar prioridad a la protección de civiles en los conflictos armados en cada toma de decisiones y en las acciones pertinentes de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.

El principio de respeto a la seguridad, dignidad e integridad de la persona está incluido en los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de refugiados. Estas normas buscan garantizar que, en toda situación de riesgo, las personas sean tratadas con respeto, que sus derechos no sean violados, que no sean sometidas a abusos ni humillaciones, ni sometidas a privaciones o restricciones arbitrarias, sino que, por el contrario, puedan disfrutar de la vida en su plenitud. En la práctica, esto significa asegurar a las personas una calidad de vida que esté libre de ataques personales, violación sexual, tratamientos degradantes y privaciones físicas, y tener suficientes oportunidades y autonomía en los ámbitos civil, político, social, cultural y económico.

Responsables de la protección y mandatos de protección

¿Quién tiene la responsabilidad de garantizar que durante la guerra no se cometan atrocidades ni haya privaciones? En otras palabras, ¿quién es responsable de la protección? La responsabilidad legal global de la protección se delega en los Estados firmantes de los diferentes instrumentos de Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los Refugiados. Así, por ejemplo, el Derecho Internacional Humanitario deja claro que los Estados

que firmaron las Convenciones de Ginebra «se comprometen a respetar y garantizar el respeto de las Convenciones en toda circunstancia»⁴.

Responsabilidad del Estado

Los Estados son los principales responsables de la protección de los civiles en las guerras. A ellos se les exige controlar a sus fuerzas armadas en su territorio y vigilar su conducta, además de detener y procesar a todos aquéllos que violen las normas del DIH. Allí donde la protección de las personas haya fracasado y sean víctimas de atrocidades o privaciones, debe exigirse a los Estados que cumplan con sus obligaciones de asistir a las personas. Pero también, los comandantes y miembros de las fuerzas armadas y grupos armados tienen responsabilidad personal por violaciones de las normas humanitarias.

A los Estados que no puedan cumplir con sus responsabilidades humanitarias, se les encomienda que permitan a organizaciones imparciales suministrar la asistencia humanitaria. Estas organizaciones, a su vez, son responsables de mantener la imparcialidad; esto es, distribuir la ayuda sólo basándose en la necesidad. Son igualmente responsables de alertar a las autoridades pertinentes sobre los errores en la protección e instarlas a que emprendan las acciones apropiadas. Esas autoridades *de jure* o *de facto* pueden ser gobiernos, grupos armados o fuerzas de mantenimiento de la paz.

Este principio clave, que la responsabilidad de la protección en las guerras y desastres naturales reside principalmente en las autoridades del Estado y en los combatientes de todas las partes beligerantes, es rectificado en la nota de orientación emitida en 2004 para todos los Coordinadores Residentes y Coordinadores Humanitarios de las Naciones Unidas:

«En primera instancia la responsabilidad de asegurar la protección de las personas afectadas por el conflicto corresponde a las autoridades nacionales, como está establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Según el Derecho Internacional Humanitario, se pueden imponer responsabilidades legales específicas a los combatientes en los conflictos armados (incluyendo a los grupos armados no estatales) y a las fuerzas de ocupación. Algunas agencias u oficinas, tales como CICR, ACNUR, UNICEF y OACNUDH tienen mandatos que incluyen responsabilidades de protección para

4. Artículo 1 común de las Convenciones de Ginebra.

categorías o grupos específicos de personas. Éstos son considerados “mandatos de protección”»⁵.

Este marco legal de la protección de las personas durante las guerras es fundamental para el trabajo de protección. El derecho internacional brinda estándares importantes para responder sobre bases legítimas a la pregunta de qué clase de trato puede esperar la gente. También puede constituir un factor poderoso para persuadir a los individuos o gobiernos de no emprender acciones ilegales en una situación dada. De igual modo, las normas del derecho internacional son también importantísimas como instrumento esencial para hacer responsables a los Estados e individuos de sus acciones y omisiones hacia los civiles durante la guerra.

Agencias con mandato y agencias especializadas

Varias organizaciones humanitarias y de derechos humanos con mandato internacional han sido seleccionadas por los Estados para llevar la iniciativa en aspectos particulares de la protección humanitaria y grupos específicos de personas protegidas. Entre las agencias humanitarias, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene el mandato internacional de trabajar con los Estados para garantizar la protección de los refugiados. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene el mandato particular de inspeccionar la puesta en práctica y el desarrollo del DIH, así como de trabajar activamente con todas las partes beligerantes para proteger a las personas afectadas por el conflicto armado, incluyendo civiles, detenidos, prisioneros de guerra y heridos. El mandato del CICR también abarca actividades de protección en situaciones de conflicto interno y en cualquier situación que requiera la presencia de una institución o intermediario que sea sobre todo neutral e independiente.

El mandato y las funciones de otras agencias especializadas de las Naciones Unidas son también especialmente pertinentes en situaciones de guerra y de desastre. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) tiene el mandato internacional de promover y proteger los derechos humanos, emprender acciones para prevenir que no sean violados y trabajar con los Estados para que cumplan con todos los

5. UN IDP Division (2004) *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement, Guidance for UN Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams*. Geneva: UN IDP Division.

aspectos de los derechos humanos. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA) coordina la acción humanitaria internacional y además apoya con su trabajo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la protección de los civiles. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene el mandato particular de trabajar con los Estados para proteger a las mujeres y a los niños. La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas tienen el mandato de ayudar a los Estados a cumplir con sus responsabilidades de seguridad alimentaria. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tienen el mandato de apoyar los esfuerzos estatales e internacionales para garantizar la salud y el empleo, de acuerdo con estándares internacionales. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ayuda en los desplazamientos voluntarios de poblaciones en peligro y está vinculada con investigaciones y operaciones contra el tráfico de personas.

Agencias sin mandato

Otras organizaciones no gubernamentales humanitarias e independientes tienen también el derecho de ofrecer asistencia humanitaria a las personas afectadas por conflictos armados y por los desastres naturales. Estas organizaciones ofrecen su ayuda porque cuentan con un conocimiento técnico específico, de acuerdo con la legislación nacional del país interesado y conforme al principio general de que los individuos y grupos, así como los Estados, tienen la responsabilidad de promover y respetar los derechos humanos.

El desafío de la protección

El derecho internacional, el principio legal de la responsabilidad primaria del Estado y los mandatos de agencias dedicadas específicamente a proteger los derechos humanos, ofrecen a la población civil un marco considerable de protección legal durante la guerra y los desastres. Sin embargo, las personas no están realmente protegidas sólo porque las normas establecen que deben estarlo y porque identifican a las autoridades que tienen el deber de protegerlas. En muchas guerras y desastres, frecuentemente las normas son quebrantadas de manera consciente y deliberada por todas las partes involucradas. En otros casos, simplemente sucede que esas normas son desconocidas, aunque quede el interrogante de si el conocimiento de las normas afectaría el comportamiento de las partes involucradas. Con fre-

cuencia, las normas son quebrantadas y los derechos son violados, en primer lugar, por las mismas autoridades del Estado que precisamente tienen la responsabilidad de hacerlas cumplir y respetar. En otras situaciones, los Estados que tienen voluntad de acatar tales normas no tienen el poder o los medios para hacerlo.

El hecho de que el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho de los Derechos Humanos y el Derecho de Refugiados son incumplidos de forma sistemática crea la enorme necesidad de protección en tantos conflictos armados y desastres. A pesar de las normas y los derechos, la gente no disfruta de la protección que le corresponde por derecho natural. En muchos lugares afectados por guerras y desastres, los mecanismos locales, nacionales e internacionales de aplicación no son suficientes para hacer que las normas se cumplan. Los horrores producidos por su no aplicación caracterizan la vida de muchas personas y constituyen los factores determinantes en la muerte de muchas de ellas.

Por consiguiente, los desafíos reales del trabajo de protección no tienen que ver tanto con la existencia de suficientes normas como con su aplicación. Los principales desafíos de la protección son aquellos de orden muy práctico: garantizar la responsabilidad y hacer cumplir la buena conducta en el terreno, de manera que la gente pueda vivir con seguridad y dignidad.

En la práctica, para las agencias humanitarias éste es un desafío de dos fases: estratégico y táctico. El primer desafío es la tarea política estratégica de lograr que las autoridades responsables garanticen el respeto de los derechos humanos y las normas humanitarias en un contexto determinado. Buena parte de esto supone una labor de defensa urgente y a largo plazo, así como un apoyo estructural a las autoridades nacionales y a los movimientos de la sociedad civil para provocar un ambiente positivo hacia la protección de la sociedad en su conjunto. El segundo desafío es una tarea táctica más inmediata que requiere que los trabajadores humanitarios trabajen con las personas en situación de riesgo de forma creativa y efectiva para garantizar que sus programas humanitarios satisfagan las necesidades prácticas de protección de la gente en medio de las continuas violaciones y los abusos en el terreno.

Sección 3

Un marco de trabajo para la protección

Esta sección presenta «el modelo del huevo» para la acción humanitaria como un marco de trabajo general en el cual considerar cualquier acción de protección. También destaca la importancia de la complementariedad dentro del sistema internacional de protección. Por último, identifica un número de riesgos básicos o interrogantes operativos que las agencias humanitarias encuentran frecuentemente al tratar de responder a necesidades de protección.

La estructura del huevo

Un modelo de protección ampliamente reconocido por las agencias humanitarias es el llamado «modelo del huevo», el cual surgió de las discusiones sobre protección entre las agencias, a propuesta del CICR⁶. Este modelo se vale de la forma del huevo para crear estrategias sobre las diferentes esferas de acción en las cuales se necesita llevar a cabo la protección y sobre las diferentes actividades que se requieren para suplir las necesidades de protección.

Esferas de acción

Alrededor del punto de violación orbitan tres esferas de acción principales orientadas a la protección.

1. La esfera de acción más inmediata es la más cercana a las víctimas y al patrón de abusos al que están sometidas. Esta esfera demanda una variedad de **acciones de respuesta** que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos.
2. Continuando hacia el exterior, la segunda esfera busca restaurar la dignidad de las personas, es decir, asistir y apoyar a la gente después

6. Giossi Caverzasio, Sylvie (2001) *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. Geneva: ICRC.

de las violaciones mientras persisten las secuelas de un patrón particular de abusos. Esta esfera de acción supone una gran variedad de **acciones correctivas** con el fin de ayudar a la gente a recuperarse.

3. La tercera esfera de acción es la más distante del punto de violación y tiene que ver con conducir a la sociedad en su conjunto hacia las normas de protección, lo cual evitará o limitará las violaciones actuales y futuras. Ésta es la esfera de acción de más largo plazo y más estructural, lo que requiere **acciones de construcción del entorno** que consolide las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección.

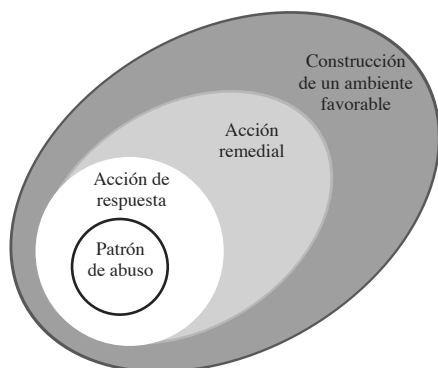
Cuadro 2

Tipos de actividad de protección

– La acción de **construcción del entorno** tiene el propósito de crear y/o consolidar un ambiente propicio –en los ámbitos político, social, cultural, institucional, económico y legal– para el pleno respeto de los derechos del individuo. La construcción de un ambiente es un proceso muy complejo, más estructural, que desafía a la sociedad en su conjunto animándola a cambiar las políticas, actitudes, creencias y comportamientos. Es probable que implique el establecimiento de valores políticos más humanos, mejoras en las leyes y en las prácticas legales, el entrenamiento de las fuerzas de seguridad y el desarrollo de una cultura pública cada vez menos violenta.

– La **acción de respuesta** es cualquier actividad inmediata que se emprenda en conexión con un patrón de violaciones –emergente o establecido–, y que tenga el propósito de prevenir su repetición, detenerlo y/o aliviar sus efectos inmediatos. Las actividades de respuesta tienen un sentido de urgencia real (aunque pueden durar muchos años) y buscan alcanzar a un grupo particular de civiles que están sufriendo los horrores de abusos y violaciones. Su principal objetivo es detener, prevenir o mitigar un patrón de abusos.

– La **acción correctiva** tiene el propósito de restaurar la dignidad de las personas y garantizar condiciones de vida adecuadas, mediante la rehabilitación, restitución, compensación y reparación, después de que ha ocurrido un patrón de violaciones. Las actividades correctivas son de más largo plazo y buscan brindar asistencia a personas que viven con las secuelas de un patrón particular de abusos. Esto podría incluir la recuperación de su salud, la búsqueda de sus familias, el apoyo a sus medios de subsistencia, la vivienda, la educación, las investigaciones judiciales y la compensación.



Fuente: Comité Interagencial Permanente (2002) *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*, Programmes and Practices Gathered from the Field. Geneva: Inter-Agency Standing Committee, p. 115.

Complementariedad en el trabajo de protección

El modelo anterior proporciona un marco de trabajo útil para planificar las actividades de una agencia de forma individual, con sus tres esferas de acción y brinda la posibilidad de examinar el trabajo de protección del sistema, distinguiendo entre actividades de respuesta, correctivas y de construcción del entorno, y considerando qué actor de la protección está en mejor posición para dedicarse a una acción en una situación determinada. En otras palabras, permite a las diferentes agencias humanitarias analizar conjuntamente sobre cómo pueden complementarse en sus esfuerzos para trabajar una con otra, con las autoridades, con las personas en riesgo y con las organizaciones de la sociedad civil para hacer realidad la protección.

El concepto de *complementariedad* pone énfasis en la importancia de la diversidad y de la cooperación en el sistema de protección. La complementariedad tal vez se comprenda mejor por analogía con una orquesta. En la orquesta todos los instrumentos son importantes y cada uno debe ejecutar su parte si se quiere que la orquesta interprete la melodía correctamente. Pero cada instrumento ejecuta partes diferentes y no se necesita de todos ellos en cada pasaje musical. Así, en algunos momentos los tambores son esenciales y suenan fuerte; en otros están en silencio. En algunos pasajes dominan los violines, mientras que en otros lo hacen los instrumentos de viento –las maderas o los cobres. Y en otros momentos, todos los instrumentos resuenan o vibran al mismo tiempo. Esto es la complementariedad: cada instrumento ejecuta su parte de acuerdo con las necesidades de la obra musical.

La complementariedad entre las agencias con fines de protección significa que las agencias a menudo estarán vinculadas en diferentes esferas de

acción y en distintas actividades, pero la adición de todas sus partes producirá una mejor protección. La analogía con la orquesta, por otra parte, daría por sentado que existe un director en el trabajo de protección. La respuesta a esto diferirá dependiendo de la situación. Algunas veces el gobierno se hará cargo de la dirección: otras veces, los movimientos de la sociedad civil, de la población en riesgo dirigirán el proceso como por ejemplo Colombia. En otras ocasiones, existirá un «maestro» de las Naciones Unidas en la figura de un Representante Especial del Secretario General (RESG). Y en otras ocasiones, la complementariedad surgirá de un genuino esfuerzo de trabajo en equipo entre las agencias humanitarias.

Un esfuerzo concertado de todas las agencias en el uso de sus diferentes mandatos, conocimientos técnicos, recursos y redes de trabajo con el fin de satisfacer las necesidades de protección comúnmente identificadas y obtener los resultados deseados para las poblaciones amenazadas, puede aumentar extraordinariamente la probabilidad de que esa protección se haga realidad. La complementariedad no significa que cada agencia hace las mismas cosas. Por el contrario, supone que cada agencia haga lo que mejor sabe hacer mejor y lo que está en mejor posición de hacer. Tal diversidad de programación pero la suma de esfuerzos puede ser un multiplicador significativo de la protección.

Lista de verificación A

Complementariedad entre agencias

Para lograr una efectiva complementariedad en y alrededor de su programa, se debe llevar a cabo una cuidadosa valoración de los diferentes mandatos, estrategias, capacidades e intenciones de las numerosas agencias internacionales, entidades de gobierno, ONG y organizaciones de la población que operan en la situación. A partir de esto, se puede acordar y perseguir una estrategia conjunta que identifique distintas actividades e interactúe con las ventajas comparativas de las diferentes agencias. (Véase también la Sección 7 sobre el uso de la matriz de complementariedad).

- Comprenda los diferentes mandatos, capacidades de programación, prioridades, conocimientos técnicos y «valor agregado» de otras agencias y organizaciones.
- Evalúe la mejor manera de combinar las distintas agencias que trabajan en diferentes formas, de manera que complementen los esfuerzos de unas y otras en favor del mejor interés de las personas protegidas, evitando contradecir o poner en peligro las estrategias y actividades de unas y otras.

- Considere establecer un «punto focal» entre las agencias para la protección o un «grupo de trabajo en protección» con poder para convocar reuniones, compartir información y análisis, acordar prioridades de protección y coordinar estrategias complementarias entre las agencias.
- Incluya en su valoración otras organizaciones internacionales importantes con responsabilidad humanitaria, tales como fuerzas de mantenimiento de la paz y negociadores internacionales.
- Evalúe los niveles de confianza entre las agencias y el grado en el cual ellas comparten objetivos comunes de protección.

Habilidad clave para la protección

- Vinculación entre agencias.

Reconocimiento de los dilemas de la protección

La necesidad de ejecutar programas humanitarios de protección en condiciones de graves disputas, peligrosas y profundamente politizadas, a menudo presenta auténticos dilemas operativos para las agencias humanitarias. Garantizar la protección de las personas es una tarea bastante complicada cuando otros están abocados a la labor de infligirles daños terribles o discriminarlas. Puede llegar a ser imposible y habitualmente supone una serie de riesgos para las organizaciones humanitarias: «trampas» de programación obvias que necesitan ser vistas con anticipación y evitadas dondequiera que sea posible.

Ocho riesgos fundamentales en el trabajo de protección

1. El **mayor riesgo para las víctimas** puede deberse a la investigación de hechos, las actividades y los comportamientos. El comportamiento y labor de defensa poco sensibles o faltos de profesionalismo por parte del personal humanitario pueden dejar expuestos a individuos y comunidades civiles a mayores riesgos al provocar reacciones punitivas violentas o a acciones militares en cadena por parte de las autoridades y de los grupos armados. De manera más general, los bienes y la inviolabilidad de la ayuda pueden ser cooptados y sometidos a abusos por las partes beligerantes. La corrupción en la distribución de ayuda también puede dejar a las poblaciones civiles en situación de vulnerabilidad frente a la extorsión, la amenaza y la privación.

2. Que la **ayuda sea incorporada a estrategias abusivas**. Las actividades o recursos humanitarios pueden ser explotados y manipulados por los responsables de las violaciones de los derechos humanos con el fin de facilitar abusos como el desplazamiento forzado o los asaltos.
3. El riesgo de **legitimar las violaciones o a sus responsables** sin que ello sea advertido por las agencias. Por ejemplo, la privación deliberada de alimentos puede ser legitimada en forma simplista como «hambruna» por los trabajadores de las agencias, incapaces de ver la intención política que subyace detrás de ella. El contacto entre responsables de violaciones –sean estatales o no estatales– y las agencias humanitarias y su autorización para realizar operaciones simbólicas pueden ser usados cínicamente por los grupos responsables de violaciones para buscar credibilidad política y como falsa demostración de la intención de proteger.
4. La **posibilidad de que se perciba parcialidad** en las difíciles decisiones que deben tomar sobre el destino de la ayuda. Las organizaciones humanitarias con frecuencia se enfrentan con terribles dificultades para no ser imparciales. El acceso a los recursos o al hecho de que sean limitados a menudo hacen que las agencias se vean forzadas a dar prioridad a un grupo de víctimas, aparentemente, sobre otro. Esto puede ocurrir muchas veces con la programación de protección como también con la asistencia y puede ser considerado como una toma de partido por un grupo u otro.
5. Un gran compromiso con el trabajo orientado hacia la protección, a menudo, crea el riesgo de **politizar la acción humanitaria a los ojos de las partes beligerantes**, quienes ven las críticas de cualquier clase como una violación de la imparcialidad humanitaria y pueden, de acuerdo con esa percepción, actuar contra las agencias humanitarias.
6. Que los **gobiernos donantes pongan demasiado énfasis en la protección brindada por las agencias humanitarias** e inviertan en actividades de protección de las agencias en sustitución de su responsabilidad política de enfrentar y detener las violaciones.
7. Que el **trabajo de las agencias humanitarias se oriente sesgadamente hacia las actividades de protección** y no preste suficiente atención a alimentar y brindar albergue a las personas, así como a suministrarles agua potable y servicios sanitarios.
8. La lucha constante por optar sabiamente en la **difícil elección entre dos bienes que se excluyen mutuamente**. Esto surge con mayor frecuencia al elegir, por ejemplo, entre acceso humanitario y labor de defensa, cuando es imposible para una agencia combinar ambos objetivos.

Cuadro 3

Resumen de los principios del trabajo de protección

- Da prioridad a la seguridad, dignidad e integridad de la población.
- Reconoce a las personas en situación de riesgo como actores clave de su propia protección.
- Se acopla con las responsabilidades legales de las autoridades e individuos.
- Ayuda a los actores clave del gobierno y de la sociedad civil a construir un ambiente de protección efectivo y a largo plazo para todos.
- Trabaja de forma complementaria sobre actividades de respuesta, correctivas y de construcción del entorno.
- Evita incrementar el riesgo de las poblaciones en peligro con actividades mal planteadas o mal ejecutadas.

La seguridad del personal humanitario

Varios de estos riesgos ilustran claramente cómo el trabajo de protección –particularmente en un ambiente hostil donde la intención política predominante es violar los derechos más que protegerlos– puede además ser muy peligroso para el personal de las agencias humanitarias. Muchos de los objetivos y actividades sugeridos en esta guía comportan riesgos para los trabajadores humanitarios. Se requiere un juicio sutil entre valentía y temeridad, acción efectiva y acciones peligrosas.

La seguridad de las víctimas

Finalmente, no se puede poner suficiente énfasis sobre los riesgos adicionales que pueden sufrir las víctimas, generados por la actividad de la agencia. Es esencial mantener una vigilancia constante sobre cómo su presencia, contactos personales y diferentes actividades pueden dejar expuestas a las comunidades afectadas e individuos particulares a riesgos aún mayores. Algunas veces, el simple hecho de hablar con la gente puede ponerla en peligro.

Segunda parte
Programación para la protección

Sección 4

Programación humanitaria con objetivos de protección

Esta sección presenta un enfoque operativo claro de la protección para responder de forma práctica a las necesidades de protección de las personas centrándose en su vulnerabilidad a determinadas violaciones y amenazas. Se concentra en la identificación de resultados de protección específicos y medibles. Si estos resultados se alcanzan, las personas tendrán una mayor seguridad física, preservarán su dignidad y tendrán más estabilidad social y económica.

El enfoque hace uso del modelo de riesgo de la teoría de los desastres naturales y fomenta un acercamiento al trabajo de protección basado en resultados que buscan formas prácticas por las cuales la gente estará mejor protegida por sí misma o por otros.

Un modelo de protección basado en riesgos

La mejor forma de reflexionar acerca de la protección es desde la perspectiva de quienes la necesitan. Esto se puede hacer entendiendo las necesidades de protección de la gente en términos de amenaza, violación, vulnerabilidad, capacidad y riesgo. Este enfoque utiliza un modelo de riesgo y respuesta que es familiar para muchas agencias humanitarias en su trabajo relacionado con desastres naturales⁷.

Este modelo basado en riesgos implica comprender la naturaleza precisa de las amenazas y vulnerabilidades que las personas experimentan, así como la capacidad que tienen para prevenir las y hacerles frente. La siguiente ecuación, adaptada de la teoría de los desastres naturales, brinda

7. Véase, por ejemplo: Blaikie, P., et al. (1994) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge; Anderson, Mary and Peter Woodrow (1989) *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Colorado: Westview Press; Cuny, Fred (1999) *Famine, Conflict and Response: a Basic Guide*. West Hartford: Kumarian Press.

un buen punto de partida para meditar detenidamente en ello:

$$\text{Riesgo} = \text{Amenaza} + \text{Vulnerabilidad} - \text{Tiempo}$$

Se puede utilizar esta ecuación para desarrollar un análisis de las necesidades de protección de la gente en una situación determinada. Al aplicar esta ecuación, si el propósito es minimizar el riesgo que afrontan las comunidades, surgen tres desafíos principales de programación: reducción de amenazas, reducción de la vulnerabilidad y reducción del tiempo de peligro.

Reducción de amenazas: llamada a la responsabilidad

La primera prioridad de la programación es reducir el nivel de amenazas. Esto significa intentar que los Estados, grupos armados e individuos cumplan con sus responsabilidades humanitarias de proteger a las personas durante la guerra. Esto implica exhortar a quienes son responsables –directa o indirectamente– a realizar esfuerzos para prevenir violaciones, detener amenazas y responder al sufrimiento.

Cuadro 4

La ecuación de riesgo en la práctica

Las mujeres y niñas que recogen agua de los pozos en las afueras de sus pequeños pueblos y aldeas corren un enorme **riesgo** de violación o estupro, por cuanto enfrentan la **amenaza** de soldados reclutados por el gobierno que estén borrachos en los retenes de incursiones militares de fuerzas rebeldes que utilicen la violencia sexual, y también de combatientes que acuden por agua a los mismos puntos ubicados en tierra de nadie. Los pozos y tuberías municipales que existen en medio de sus asentamientos pero están mal mantenidos o en ruinas, constituyen la fuente clave de **vulnerabilidad** para la comunidad, pues dan a las mujeres pocas opciones para evitar permanecer mucho **tiempo** cada día, en territorio militarizado.

Reducción de la vulnerabilidad: involucrar a las comunidades

La política de protección a menudo parece estar demasiado centrada en el Estado. Pero es esencial reconocer que la protección humanitaria no es sólo una conversación legal y de programación entre las agencias, los Estados y los grupos armados, y que se realiza sin tener en cuenta la población en peligro. Por el contrario, donde el acceso y el contacto lo permitan, la protección humanitaria también tiene que ver con trabajar directamente con las comunidades afectadas para identificar y desarrollar estrategias con las cuales puedan protegerse a sí mismas y hacer realidad sus derechos a la asistencia, reparación, recuperación, seguridad y compensación.

Es de vital importancia ver a las personas que necesitan protección no sólo como objetos del poder del Estado sino también como sujetos de sus propias capacidades de protección. En muchas guerras e innumerables desastres, la gente sobrevive a pesar del Estado. En cualquier programa de protección, las comunidades en riesgo deben ser reconocidas como actores de su protección, además de como víctimas. Los Estados tienen la obligación de proteger a las personas, pero a menudo las estrategias de protección más efectivas pueden provenir de la misma gente.

Reducción del tiempo de peligro: limitar la exposición

El sentido de urgencia y de momento oportuno es fundamental en cualquier programa de protección. Un factor esencial para el éxito es reducir la duración del tiempo durante el cual la gente permanece expuesta al riesgo, así como mitigar los peores efectos de los momentos especialmente riesgosos. Cuanto más tiempo expuesta esté la gente a ciertas amenazas, más sufrirán y morirán. Esto se aplica a situaciones de riesgo grupal como aquéllas soportadas por comunidades en medio de una acción militar hostil, y a situaciones de riesgo de tipo individual como las experimentadas por las mujeres al recolectar leña o ir al mercado.

Reconocimiento de riesgos primarios y secundarios

Las agencias humanitarias con frecuencia trabajan con la gente después de que ya ha sufrido daño, ayudando a las personas a sobrevivir y a recuperarse de violaciones y privaciones que les han ocurrido. Pero es importante recordar que las acciones que la gente emprende para garantizar su protección contra riesgos anteriores o primarios pueden también exponerla a riesgos nuevos o *secundarios*.

Los programas de protección bien desarrollados tienen en cuenta los dos tipos de riesgo y buscan resultados que abarquen las amenazas prima-

rias y secundarias. Por ejemplo, un programa puede proponerse reducir la amenaza primaria de ataques de milicias en las áreas donde están los hogares de las personas, de manera que puedan retornar con seguridad, y paralelamente intentar reducir la nueva amenaza secundaria de violencia sexual contra las mujeres en las comunidades desplazadas. Una agencia puede suministrar subsistencia con el propósito de reducir la vulnerabilidad de la gente frente a la amenaza primaria de retorno forzado e inseguro, y al mismo tiempo hacer esfuerzos para enfrentar la nueva amenaza secundarias de secuestro cuando la gente se aventura a entrar en áreas riesgosas para mercadear sus productos.

Diseño del programa

Los programas orientados a la protección no son diferentes de cualquier otra clase de programa. Necesitan estar bien planificados y ser sistemáticos, al tiempo que estar abiertos a cambios a medida que surjan las dificultades. Aunque es importante y necesario a veces tomar decisiones sobre el terreno, es fundamental introducir la idea de una estrategia general de protección que dirija la planificación y sus actividades correspondientes.

Un programa general de protección debe tratar de responder a las siguientes preguntas.

- ¿A quiénes intenta proteger?
- ¿Contra qué está tratando de protegerlos?
- ¿Qué capacidad tiene la gente de protegerse a sí misma?
- ¿Cómo los ayudará el personal humanitario?
- ¿Qué recursos utilizará?
- ¿Con quién lo hará?
- ¿Cómo sabrá si ha tenido éxito?

Un buen programa de protección enfrenta estos desafíos acercándose a:

- La mejor respuesta posible a las **necesidades inmediatas de protección** de la gente.
- La mejor posible **reducción de amenazas y violaciones a largo plazo**.
- La mejor posible **reducción de la vulnerabilidad de la gente** a esas amenazas.
- El mejor posible **desarrollo de las propias capacidades de la gente**.

La selección de su estrategia determinará dónde pone el énfasis operativo y a qué acciones de protección da prioridad de acuerdo con los resultados que quiere lograr.

Cuatro pasos de la programación

En el diseño y puesta en práctica del trabajo de protección se pueden aplicar muchos enfoques diferentes de la planificación de proyectos. Se ha decidido concebir la programación en términos de resultados, objetivos y actividades. Las siguientes cuatro secciones de la guía orientarán a través de los cuatro pasos críticos del diseño y ejecución de los programas de protección.

- Analizar la situación, valorar las necesidades y oportunidades de intervención (Sección 5).
- Acordar resultados y fijar objetivos (Sección 6).
- Seleccionar las actividades de protección (Sección 7).
- Supervisar el progreso en relación con los resultados de protección (Sección 8).

En las secciones posteriores esta guía describe cómo programar con este enfoque utilizando el ciclo de proyecto común a toda la gestión de proyectos. La sección 5 examina la valoración de necesidades y vulnerabilidad. La sección 6 muestra cómo identificar resultados prácticos de protección y definir objetivos. La sección 7 ayuda a decidir qué actividades llevar a cabo para alcanzar los resultados. Finalmente, la sección 8 examina cómo supervisar mejor un programa de protección.

Sección 5

Paso uno: análisis de situación y valoración de la protección

Esta sección de la guía deja atrás la discusión estratégica de la teoría de protección para dar recomendaciones prácticas sobre cómo aplicar tal teoría. Ofrece orientación sobre la fase del ciclo de proyecto que se ocupa de la valoración y de la recopilación de información.

Introducción

La primera etapa de cualquier programa práctico de protección es de análisis y valoración. Esta sección busca identificar con exactitud qué grupos de personas necesitan protección, y precisar contra qué clase de amenazas, violaciones y secuelas de la guerra y desastres. También identifica el momento apropiado para la intervención de las agencias humanitarias.

Esto supone un examen detallado de la naturaleza de las violaciones, amenazas y abusos, así como de su influencia sobre la vida de la gente. También implica una valoración de la responsabilidad y capacidad de los Estados, los actores no estatales, las agencias humanitarias, y supone un análisis de las estrategias que las comunidades mismas están adoptando para prevenir y detener tales acciones y aliviar sus consecuencias.

Al hacer esto, es necesario recordar que, en las cambiantes condiciones de la guerra y la violencia armada, el análisis de situación y la valoración de protección que haga una organización deben ser continuamente actualizados con el fin de ajustar el programa a medida que los acontecimientos se desarrollan en el terreno.

Conciencia acerca de todos los grupos de víctimas

La preocupación de una agencia humanitaria independiente debe extenderse a todas las personas que requieren protección. Toda agencia humanitaria necesita combinar un conocimiento general de todas las necesidades de protección en el entorno inmediato con una focalización en el grupo so-

bre el que tiene mandato específico y en sus conocimientos técnicos. Esto significa que un programa de protección debe, en alguna medida, tener en cuenta a todas las personas, aunque sea sólo para asegurar que alguna autoridad o agencia está respondiendo activamente a las necesidades de protección. Pero si el personal humanitario trabaja para una agencia especializada o con mandato específico, su principal preocupación puede ser un grupo particular de personas o un aspecto especial de la protección.

Las principales áreas que requieren valoración y análisis significativos son:

- conocimiento de las violaciones, amenazas y responsables
- monitoreo de derechos humanos y DIH
- valoración de su impacto y secuelas sobre las personas y comunidades
- compilación de las estrategias de protección existentes de la comunidad
- identificación de los estándares legales pertinentes y responsabilidades
- sondeo del compromiso político con la protección.

Esta sección examina por orden cada uno de estos puntos. Suministra una lista de verificación breve para cada uno, la cual tiene la finalidad de servir como apunte práctico para los trabajadores en terreno y también identifica las habilidades clave requeridas para llevar a cabo tal valoración y análisis. La mayor parte de estas habilidades deberían ser bien conocidas por las agencias humanitarias.

Recopilación de la información

El proceso de recopilar información como parte de una valoración de protección es a menudo mucho más sensible y delicado que en otras áreas del trabajo humanitario. Muchas de las técnicas para obtener información pueden ser las mismas que se usan en otro tipo de trabajo pero, debido al ambiente tan politizado y peligroso en el cual se las utiliza, se hace altamente riesgosa para el personal humanitario y para las personas a las que trata de ayudar.

Las fuentes de información probablemente incluyen a personas clave en el gobierno, a los grupos armados, a los medios informativos, a las instituciones académicas, a la sociedad civil, a las organizaciones religiosas y humanitarias. También incluirán fuentes secundarias tales como informes publicados, pero con frecuencia es la gente en situación de riesgo quien más sabe acerca de su difícil situación y quien tiene la mejor percepción

sobre las amenazas que se ciernen contra ella. En particular, estas personas pueden tener información importante sobre:

- la naturaleza y momento de las amenazas y violaciones a las que se enfrentan
- la identidad, actitud y personalidad de las personas que representan esas amenazas, y las relaciones entre ellas
- los recursos existentes en su comunidad
- la historia de anteriores amenazas y los mecanismos para hacerles frente
- las posibilidades prácticas y oportunidades de resistir a esas amenazas
- la vinculación óptima entre su propia respuesta y la de la agencia.

Es vital aprovechar este conocimiento, capacidad y pericia y hacer uso de ellos al máximo en el análisis de situación, diseño y monitoreo de programa.

Los métodos para obtener información pueden variar ampliamente desde entrevistas informales o más o menos estructuradas, discusiones de grupos específicos, hasta las múltiples aplicaciones de las técnicas de diagnóstico rural participativo (DRP) o incluso una encuesta sistemática.

Muchas de estas actividades requerirán discusión con las víctimas de violaciones. Cuando el personal humanitario o su director hable con las personas, es imprescindible que les permita que las personas describan directamente sus experiencias de sufrimiento y amenazas, que las registre con fidelidad y que las constate con otras fuentes.

También es esencial que se respete la dignidad y se mantenga la seguridad de las personas que brindan información y, cuando sea necesario, mantenga su confidencialidad. El hecho de hablar a veces puede exponerlas a un mayor riesgo y sus informaciones pueden volverse contra ellas. Además, relatar sus sufrimientos y pérdidas puede ser una experiencia traumática o liberadora; a menudo será ambas cosas. Algunas veces puede crear expectativas y otras puede ser profundamente frustrante, si anteriormente han compartido su experiencia sin resultados positivos.

Cuadro 5

Ejemplos de riesgo, amenaza, violación y responsables

Cerca de 130.000 personas desplazadas que huyen de una política de exterminio, violación sexual y expulsión **cometida por** milicias hostiles, enfrentan luego el **riesgo** del retorno forzado al que las obligan las mismas autoridades nacionales que nada hicieron por impedir su desplazamiento. Reacias a retornar, enfrentan entonces nuevas **amenazas** de fuerza física e intimidación cuyos **responsables** pertenecen al gobierno. En un campamento de personas desplazadas, estas amenazas se convierten en **violaciones** reales en forma de ataques con gas lacrimógeno y destrucción de albergues y verse forzados por igual hombres, a mujeres y niños, a abordar camiones en un intento por desocupar el campamento.

Violaciones, amenazas y responsables

El primer paso decisivo en una valoración de protección es conocer suficientemente los tipos de violaciones que ha sufrido la población civil, las amenazas que persisten contra ella, y la naturaleza, intención y organización de los responsables.

Lista de verificación B

Violaciones, amenazas y responsables

- Tener una idea muy precisa de la naturaleza, el patrón y el alcance de las violaciones y amenazas que enfrenta la gente en determinadas áreas. En particular, valorar cómo surgen ya sea a partir de *acciones* o de *omisiones* (cosas que se deberían hacer pero no se están haciendo) o de ambas. Debe tenerse en cuenta también que el temor a la violencia -ya sea fundamentado o no- puede a menudo tener un impacto tan fuerte sobre una comunidad como la violencia misma.
- Distinguir quién es más vulnerable a las amenazas. Esto puede implicar una diferenciación importante de las amenazas por edad, género, grupo étnico, estatus social, religión u otros factores.
- Averiguar si existe un patrón específico, momento, programa, lógica o simbolismo en conexión con las amenazas de manera que puedan ser predecibles de alguna forma, y estimar si existen factores de algún tipo (físicos,

sociales, espaciales, económicos, políticos y de costumbres) que puedan generar mayor riesgo para la gente.

- Clarificar con exactitud quién es el responsable de anteriores violaciones y de las amenazas actuales, qué autoridad tienen y qué recursos están utilizando. Entender perfectamente cómo, cuándo y dónde están cometiendo tales abusos. Identificar los principales factores que facilitan las violaciones, incluyendo la disponibilidad de armas pequeñas y ligeras. Identificar a aquéllos que no se responsabilizan o usan la estrategia de negación frente a las violaciones.

- Deducir por qué están aplicando una política de violaciones. ¿Qué prejuicios, razones, intereses, frustraciones y emociones impulsan estas estrategias y cómo pueden ser mejor entendidas y enfrentadas? Averiguar quién está orquestando, estimulando, permitiendo y confabulando para que se cometan las violaciones como ideólogos, estrategias, seguidores activos o espectadores intencionados.

- Intentar, basándose en lo anterior, anticipar o predecir el paso siguiente de los autores de las violaciones. Reconocer que, probablemente, ellos ajustarán sus estrategias para desviar los esfuerzos orientados a detenerlos.

Monitoreo de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario

La práctica del monitoreo y difusión de información sobre el DIDH y el DIH es particularmente importante en la valoración de protección y el análisis de situación. Conocer con precisión qué violaciones y abusos ocurren puede desempeñar un papel inestimable en la valoración de los riesgos que las personas están enfrentando, de manera que el personal humanitario podrá llevar a cabo con mayor efectividad un programa y una labor de defensa contra esos riesgos.

El monitoreo adecuado y sistemático del DIDH y del DIH requiere cuidado, recursos y conocimientos técnicos. Algunas agencias pueden considerar este tipo de monitoreo como algo inapropiado para su mandato, una imprudencia táctica o una actividad poco útil debido al inadecuado nivel de preparación técnica de su personal. Si esto es así es esencial que se considere alertar e involucrar a otras organizaciones humanitarias o de derechos humanos con mandato y que estén en mejor posición de hacer el monitoreo.

Cuadro 6

Terminología esencial en el monitoreo de derechos humanos

El **monitoreo** es un término amplio que describe la recopilación, verificación y uso inmediato de información para abordar problemas de derechos humanos. Incluye reunir datos acerca de incidentes, observar hechos, visitar sitios y tener discusiones con autoridades gubernamentales para obtener información y buscar correctivos u otro tipo de seguimiento inmediato.

La **investigación** es un término más limitado que el anterior y supone la recopilación de una gran cantidad de información con el fin de establecer y verificar los hechos que rodean una presunta violación o un abuso contra los derechos humanos.

Las **violaciones** abarcan las transgresiones ejecutadas por actores gubernamentales o no estatales de los derechos garantizados por los organismos nacionales, regionales e internacionales de los derechos humanos y el derecho humanitario. También incluyen los actos y omisiones atribuibles directamente al Estado o al actor interesado que impliquen un fallo en la puesta en práctica de las obligaciones legales derivadas de los estándares de derechos humanos.

Abuso es un término más amplio que violación y es utilizado algunas veces en el monitoreo de derechos humanos para referirse a la conducta violatoria cometida por actores no estatales.

Fuente: Adaptado de ACNUR (2001) *United Nations Training Manual on Human Rights Monitoring*. Ginebra: UNHCHR. En septiembre de 2005 se encuentra en:

Este trabajo requiere un buen conocimiento de los estándares legales internacionales. Además, requiere sensibilidad y habilidad para escuchar cuidadosamente los relatos de las personas sobre sus propias experiencias y las de otras, especialmente en un clima de terror y en condiciones de violaciones y abusos continuados. Tal cuidado es a la vez de índole legal e interpersonal.

Lista de verificación C

Verificar y difundir información sobre violaciones y abusos contra el DIDH y el DIH

- Tener en cuenta la seguridad de las personas que proporcionan información; respetar su confidencialidad y evaluar permanentemente la posibilidad de que sus actividades de monitoreo no las expongan a un mayor riesgo.
- Conocer los estándares internacionales pertinentes para el mandato de cada agencia y que sean aplicables a la situación que se está inspeccionando.
- Vincular las experiencias de violaciones y abusos relatadas por la gente con los estándares legales específicos.
- Utilizar la información para instar y captar las acciones de las autoridades responsables.
- Ser objetivo y firme en las entrevistas, en la investigación e información, de manera que el material sea coherente y profesional.
- Ser preciso y fiel en el registro de los hechos y testimonios; trabajar siempre con un sentido claro de cómo la información que se está reuniendo será utilizada.
- Comprobar y verificar la información mediante distintas fuentes.
- Respetar los sentimientos y derechos de los testigos durante y después de las entrevistas, evitando así generarles humillación o peligro adicionales.
- Procurar ser visible y transparente, de manera que las autoridades y la población interesada puedan ver y comprender qué hace el trabajador humanitario y por qué.
- Compartir la información recogida con otras agencias que tengan el mandato apropiado y con las organizaciones y miembros de la población afectada en el lugar adecuado y conveniente con el fin de aumentar los niveles de protección.

Consecuencias de las violaciones en las poblaciones afectadas

El siguiente paso de una valoración es lograr una exacta comprensión del impacto y efecto de las violaciones y amenazas sobre los individuos y las comunidades. En él es de vital importancia apreciar los efectos de las amenazas y violaciones al evaluar el impacto secundario de la violencia. Por ejemplo, incluso donde el número de víctimas directas de la violencia es relativamente bajo, puede que la comunidad en su conjunto ya no se sienta segura de llevar sus productos al mercado, de modo que el impacto económico puede ser devastador.

Lista de verificación D

Impactos y efectos de las violaciones

- Comprender los efectos primarios y secundarios de las violaciones y amenazas sobre las personas que las sufren, en términos físicos, sociales, económicos, políticos, emocionales, de género y de salud.
- Comprender cómo los diferentes grupos de personas siguen siendo vulnerables física, social, política, económica y emocionalmente a las violaciones recientes o a las amenazas futuras. Esto podría incluir que se brinde especial atención a la experiencia y necesidades de las mujeres, de los niños, de los hombres jóvenes, de los ancianos o de los miembros de grupos étnicos particulares.
- Identificar las necesidades inmediatas y a largo plazo de protección y asistencia que se deben a las violaciones existentes y amenazas continuas; diferenciar con mayor precisión entre ellas en términos de edad, género, clase u otro tipo de agrupamiento.

Estrategias de protección de la comunidad

Es muy importante entender cómo la gente está en la actualidad haciendo frente, e incluso previniendo, las violaciones y amenazas contra ella. El apoyo a las estrategias comunitarias puede ser la mejor arma de acción de las agencias humanitarias.

Lista de verificación E

Estrategias de protección de la comunidad

- Comprender los mecanismos de solución y capacidades de autoprotección de las personas protegidas y analizar cómo podrían ser mejor apoyadas y desarrolladas.
- ¿Qué hace la gente para *evitar* las amenazas a las que se enfrenta? Examinar cómo la gente cambia su comportamiento para reducir su vulnerabilidad a las amenazas. ¿La gente huye y se convierte en desplazada? ¿Cambia sus movimientos habituales (por ejemplo, no viaja por ciertos caminos) o su rutina diaria? ¿Las personas mantienen sus cabezas bajas, ocultando sus bienes y tratan de ser cada vez menos visibles? ¿Establecen sistemas de alerta temprana para la comunidad en caso de ataque? ¿Cambian sus medios de sustento (por ejemplo, siembran sólo en las áreas que rodean el pueblo, o no siembran o migran para trabajar o se prostituyen) para poder sobrevivir?
- ¿Cuál es el impacto de estos cambios y por cuánto tiempo puede soportarlo la gente? ¿Qué riesgos nuevos presentan estas estrategias de solución?
- ¿En qué medida la gente es forzada a acomodarse a las violaciones y amenazas dirigidas contra ella? Esto puede incluir obedecer nuevas órdenes, pagar dinero como «impuesto» de protección o ser obligada a unirse a las milicias o «contraer matrimonio» con soldados de los grupos armados, lo cual es una nueva forma de violencia. En síntesis, ¿su adaptación a las amenazas es positiva o negativa?
- ¿Qué hacen las comunidades para *enfrentar* las amenazas? ¿Cómo se organizan? ¿Se arman ellas mismas y responden a los ataques o forman sus propias milicias? ¿Intentan alguna forma de resistencia no violenta? ¿Está la comunidad desmoralizada y desintegrándose? ¿Es posible apoyar una creciente movilización política en favor de la protección por parte de la sociedad civil que hace frente a estas amenazas y las desafía con valores alternativos humanitarios y de derechos humanos?

Estándares legales y análisis de responsabilidad

Habiendo analizado la naturaleza de las violaciones y amenazas que ocurren en el terreno y su impacto sobre grupos particulares, se hace necesario relacionar la situación con estándares precisos del derecho internacional. El derecho tiene por sí mismo fuerza política y puede ser usado como arma

política para influir en las acciones de las autoridades e individuos. En particular, un buen análisis legal puede servir para tres propósitos:

Primero, el derecho proporciona un punto de referencia para juzgar si una determinada acción es o no aceptable. No es difícil determinar que un ataque arbitrario contra civiles claramente desarmados y mientras están trabajando en sus campos de cultivo es inadmisibles y constituye una violación. Pero buena parte del DIDH y del DIH es materia de una interpretación legal mucho más compleja. Por ejemplo, ¿cuál es el estatus legal de los contratistas civiles de construcción que mueren durante un asalto a una base del ejército? ¿Cuándo es aceptable que una fuerza de ocupación arreste y detenga a civiles? ¿Qué restricciones pueden ser impuestas legítimamente al desplazamiento de las personas durante una guerra civil? El derecho internacional proporciona una clara orientación en sus respuestas a estas preguntas.

Segundo, el derecho puede ser usado para identificar individuos, autoridades y agencias que tengan la responsabilidad de prevenir, detener, corregir y compensar las violaciones y abusos durante la guerra. También puede señalar con claridad acciones por las que el responsable puede ser procesado y juzgado.

Finalmente, el derecho brinda una descripción más «formal» de los abusos y el sufrimiento posterior de la gente, dando precisión legal a lo que de otra manera sería un discurso vagamente político y diplomático. Tal descripción legal es vital como complemento de términos más generales y comprensiblemente más impactantes como ataques, violencia, caos, atrocidades, sufrimiento y gente inocente. Contribuye a elaborar argumentos más sólidos basados en normas y que pueden ser usados para persuadir a quienes son responsables de tomar medidas.

Lista de verificación F

Estándares legales y análisis de responsabilidad

- Determinar qué estándares específicos del derecho nacional, regional e internacional son pertinentes para el patrón de violaciones y amenaza, con el fin de identificar las leyes, convenciones, declaraciones y artículos también específicos que definen con claridad qué protección debe ser proporcionada y a quién en una situación determinada. Elegir los artículos que se refieran de manera expresa a la clase de incidentes observados, junto con las estrategias y políticas que funcionan en cada caso.

- Tener en cuenta también que las normas locales aplicables no estén en contradicción con los estándares internacionales (tales como las costumbres indígenas o la *shariah*) que pueden tener mucho peso local y proporcionar importantes garantías de protección.
- Clarificar qué autoridades tienen, de acuerdo con las leyes nacionales e internacionales, la responsabilidad primaria de detener la acción de los victimarios y qué otros Estados, de acuerdo con el derecho internacional, tienen la específica responsabilidad de responder a estas violaciones e impedir las.
- Determinar qué autoridades tienen la responsabilidad de hacerse cargo de las *consecuencias* de las violaciones; por ejemplo, suplir las necesidades básicas de las personas forzadas a abandonar sus hogares o compensar a las personas cuyos bienes han sido destruidos.
- Identificar qué agencias internacionales y/o mecanismos internacionales de derechos humanos tienen el mandato de responder a tales violaciones o bien ocuparse de sus consecuencias.
- Clarificar las particulares responsabilidades de cada organización humanitaria bajo las normas mencionadas y optar por una posición ante la entrega de evidencias de actuales o futuras investigaciones o procedimientos de las cortes nacionales o internacionales.

Mapa de compromiso político y recursos

Otro aspecto fundamental de la valoración de la protección consiste en identificar quién, real o potencialmente, tiene el deseo y la capacidad para proteger a la gente contra las amenazas que está enfrentando. La capacidad que posee una autoridad del Estado, organización, comunidad o individuo para brindar protección está determinada por una combinación de los recursos que tiene a su disposición, la actitud política y la convicción personal. Es necesario comprender esto como algo crítico para el contexto en el cual se planifica la estrategia de protección. El CICR condensa estos diferentes recursos y características en la expresión «aptitud de conformidad» (con las normas): una mezcla de voluntad hacia la protección y capacidad de protección⁸.

Este proceso requiere que se examine una serie de actores, incluyendo los diferentes organismos de la autoridad estatal pertinente; las fuerzas armadas y los grupos armados; oficiales y combatientes; comunidades afectadas por la guerra y víctimas individuales; otros Estados; compañías

8. Esta expresión fue desarrollada por el CICR en su trabajo en los centros de detención.

multinacionales; y organizaciones internacionales, agencias humanitarias y organizaciones de derechos humanos.

El propósito es conocer dónde existe la voluntad de proteger, dónde esa voluntad está siendo bloqueada y cuál es la mejor manera de movilizarla y apoyarla.

Trabajar con la lista de verificación de esta sección ayudará a desarrollar un análisis efectivo de las condiciones que se deben afrontar. Obviamente, el mandato específico o el foco operativo de cada agencia determinará dónde concentrará la mayor parte de su análisis y valoración, de conformidad con el grupo objetivo y sus conocimientos técnicos. Este proceso ayudará a ver el sufrimiento humano en la guerra y en los desastres en términos más amplios de los derechos de las personas protegidas, las responsabilidades de los Estados, la responsabilidad criminal de los individuos y las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las mismas poblaciones protegidas.

Lista de verificación G

Capacidad de protección, propósito y aptitud de conformidad

- Identificar cómo las políticas centrales de las autoridades buscan o no hacer real una protección efectiva, y si la práctica en el terreno está a la altura de las normas de conducta adoptadas en el discurso político.
- Estimar la capacidad real de los actores políticos y militares para proporcionar una protección adecuada y suficiente. Identificar carencias en los recursos que les impiden hacerlo, incluyendo los recursos humanos, materiales, conocimiento y pericia.
- Juzgar la voluntad de los actores políticos y militares para acatar los estándares legales internacionales. Al hacer esta estimación, también evaluar la susceptibilidad a la influencia, ya sea en forma de presión o de apoyo, e identificar a otros individuos y organizaciones valiosos que, aunque no tengan recursos materiales, pueden tener autoridad moral significativa, voluntad para emprender acciones e influencia política.
- Identificar entre los potenciales actores de protección los atributos positivos, tales como conocimiento técnico, experiencia previa, innovación, valentía y liderazgo efectivo, que pueden contribuir a la capacidad para brindar protección.
- Hacer un esquema de los puntos fuertes o de las carencias en cuanto a redes o relaciones de poder que puedan determinar la capacidad de las autoridades del Estado, agencias humanitarias y comunidades vulnerables a fomentar un ambiente fuerte y positivo de protección. Identificar a los individuos particularmente responsables de establecer esas relaciones y sostenerlas.

Sección 6

Paso dos: definición de los resultados y objetivos de la protección

Esta sección corresponde a la segunda fase del ciclo del proyecto y se concentra en el diseño del programa. Una vez completado el análisis de situación y la valoración de necesidades, se está en condiciones de definir los resultados de protección que las personas necesitan con urgencia y establecer los objetivos del programa necesarios para garantizar tales resultados.

Un requisito previo para el diseño de un programa apropiado es tener un juicio claro de los resultados que se quieren obtener en cualquier tipo de trabajo de protección. Un factor esencial en la capacidad de una agencia para actuar en interés de las comunidades civiles es tener una visión práctica de lo que significa para la gente ser protegido en una situación determinada. Para garantizar estos resultados, el programa necesitará una serie de objetivos claros que identifiquen lo que se está tratando de llevar a cabo. Estos objetivos permitirán también a la agencia supervisar y evaluar el trabajo de protección desde el principio, midiendo el éxito y el fracaso, aprendiendo de la experiencia y siendo responsable de las acciones.

Establecer prioridades

Un buen análisis de situación y valoración de protección debe permitir establecer en una escala de prioridades, las violaciones y amenazas más urgentes sobre las cuales la agencia debe concentrarse. Este proceso de definir prioridades se convertirá en un juicio sobre lo que es más devastador para las personas en riesgo y lo que es más adecuado y alcanzable para que aborde cada agencia. Con una valoración completa, la definición de las prioridades de la programación se puede hacer mejor respondiendo a las siguientes preguntas.

- ¿Qué violaciones y amenazas –tanto primarias como secundarias– tienen el impacto más severo sobre los individuos y las comunidades?

- ¿Cuáles son las más extendidas y persistentes?
- ¿Cuáles son las vulnerabilidades que ponen en mayor peligro a las personas?
- ¿Para abordar qué aspectos tiene un mejor mandato y está mejor preparada cada agencia?

En este punto, una rápida referencia a la ecuación de protección: riesgo = amenaza + vulnerabilidad – tiempo, será de ayuda para deducir con claridad cuáles son las prioridades en una situación dada, vinculando las prioridades específicas con cada parte de la ecuación.

Una vez se hayan acordado las prioridades de programación, se pueden definir resultados de protección particulares que representen una reducción específica y significativa en la incidencia de violaciones, la gravedad de las amenazas, la vulnerabilidad de la población y el nivel de riesgo.

Especificar los resultados de la protección

Los resultados específicos de protección suponen cambios evidentes en la experiencia, seguridad y bienestar de las comunidades civiles afectadas. Obviamente es deseable que estos cambios sean positivos y signifiquen una mejora real en la vida diaria de las personas. Los mejores resultados de protección son descripciones muy prácticas de cambios alcanzables y escenarios mejorados para las personas en el terreno. Y, por supuesto, se deben referir a las amenazas primarias y secundarias.

En su concepción ideal, los resultados de protección representan soluciones completas al sufrimiento de las personas pero es importante ser realistas en situaciones de guerra en curso o violencia política prolongada. De hecho, en muchos casos, el mejor resultado que la comunidad y la agencia pueden esperar es el resultado menos malo más que el escenario ideal. Por ejemplo, cada agencia puede verse obligada a aceptar que su programa no puede acabar con las amenazas y violaciones. No obstante tiene que limitar sus resultados de protección a reducir los niveles de vulnerabilidad que afronta la población civil.

Idealmente cada agencia intentará detener tanto las amenazas como reducir, al mismo tiempo, la vulnerabilidad. Sin embargo, rara vez puede esperar alcanzar estas dos metas simultáneamente. Por ejemplo, un programa de ayuda alimentaria adecuado y rápido puede tomar sólo unas pocas semanas para ayudar a las comunidades a reducir su exposición al secuestro cuando están cultivando o buscando comida. Por el contrario, podría tomar meses o años reducir el nivel de amenaza de secuestro mediante una vigilancia adecuada y el desarme de las milicias.

Cuadro 7

Algunos ejemplos de resultados de protección

- Todas las personas en los poblados del Distrito «X» tendrán acceso suficiente y seguro a la ayuda alimentaria hasta cuando el libre movimiento sea otra vez garantizado en el área circundante.
- Todos los niños en los campos de personas desplazadas en el Distrito «Y» tendrán acceso a educación primaria de buena calidad.
- Los hombres jóvenes tendrán alternativas económicas provechosas y deseables frente al reclutamiento en las milicias. Las personas tendrán conocimiento de todos sus derechos a la asistencia y protección y serán cada vez más capaces de reclamarlos ante las autoridades responsables sin intimidación o discriminación.
- Las autoridades responsables establecerán un mecanismo imparcial, eficiente y efectivo para compensar violaciones a los derechos sobre la tierra.
- Las mujeres y las niñas tendrán acceso seguro al agua y se podrán dirigir libremente a recogerla sin intimidación.
- Las familias tendrán albergues suficientes y preparados adecuadamente en los campos de personas desplazadas, de manera que les permita tener un equilibrio entre la privacidad y la libertad de movimiento y asociación.

Definir sus objetivos

Si los **resultados de la protección** describen lo que debe realizarse para que la gente tenga una vida segura, más digna y haga realidad el conjunto más amplio de sus derechos sociales y económicos, los **objetivos de protección** describen lo que el programa intenta alcanzar, ya sea en el corto, mediano o largo plazo. Algunos objetivos –como la distribución de asistencia humanitaria o la reducción de ciertos riesgos inmediatos– pueden ser puestos en práctica de forma relativamente rápida. Otros, como cambiar las normas de conducta militares, superar ideologías políticas violentas, negociar el acceso o desarmar sociedades militarizadas, pueden representar desafíos muy difíciles y cambios estructurales profundos de largo plazo.

Ya sean inmediatos o de largo plazo, existen cinco criterios sobre los que deben basarse los objetivos de protección.

- Específicos – deben indicar algo particular.
- Mensurables – se deben poder añadir y comparar a lo largo del tiempo.
- Alcanzables – debe ser posible recopilarlos y procesarlos.
- Pertinentes – deben tener relación con sus resultados y con todos los de los diferentes grupos sociales en situación de riesgo.
- Ligados al tiempo – se deben referir a periodos particulares.

Los objetivos de protección también deberían ser formulados en términos de una acción que describa exactamente lo que cada agencia está tratando de lograr con sus actividades de protección, por ejemplo, detener, prevenir, apoyar, cambiar, persuadir, movilizar, cuidar de, tratar, restaurar, compensar, suministrar, supervisar o informar.

Cambiar el comportamiento

Una gran parte del trabajo de protección consiste en modificar comportamientos. Como consecuencia, es necesario que los objetivos de protección sean muy precisos acerca de a quién se está dirigiendo cada agencia en sus esfuerzos por cambiar la situación: autoridades estatales, grupos armados, individuos, comunidades u otras agencias. Es importante especificar, incluso con más detalle, las dependencias, oficinas e individuos dentro de la autoridad estatal, agencia o estructura de comando del grupo armado. Debe quedar claro sobre si está buscando cambiar las normas de conducta o simplemente la forma en la que son puestas en práctica.

Es probable que la mayoría de los objetivos de protección en cualquier situación dada estén concentrados en tres clases de cambios: a) cambiar el comportamiento de los responsables de las violaciones, b) cambiar las acciones de las autoridades responsables y c) reducir la vulnerabilidad de las comunidades afectadas.

Cambiar el comportamiento de los responsables de las violaciones

Esto debería producir una reducción en el número de víctimas, desapariciones, desplazamientos forzados, amenazas y otros abusos contra los derechos humanos que se pueden medir en el transcurso del tiempo. Los objetivos particulares que cada agencia acuerde dependerán de su análisis de la situación. Por ejemplo, si las violaciones contra los civiles son una táctica deliberada de guerra, su objetivo puede ser persuadir o avergonzar

a aquéllos que están perpetrando estos abusos para que cambien su comportamiento o movilizar actores con mayor poder para que los obliguen a hacerlo. Si los abusos surgen porque las tropas que están en el frente de batalla «no conocen ninguna forma mejor», entonces el objetivo puede centrarse en asegurar que las estructuras de comando sean más rigurosas con las tropas y se les alerte sobre sus obligaciones con respecto al derecho internacional humanitario. Si la evidencia sugiere que la gente está uniéndose a las milicias y atacando a los civiles porque es la única manera de ganarse la vida, su objetivo estará centrado en desarrollar medios de subsistencia alternativos para jóvenes vulnerables.

Un buen análisis también habrá identificado las actitudes permisivas graves y los recursos que facilitan las violaciones o las hacen moral y socialmente aceptables en las organizaciones responsables de cometerlas. Estos problemas de orden más estructural es probable que requieran objetivos a largo plazo. Si la disponibilidad de armas cortas es un factor importante, cada agencia puede tener como objetivo a largo plazo reducir esa disponibilidad. Si la violación sexual es considerada un arma de guerra aceptable o es perpetrada como forma deliberada de dominación étnica o nacionalista, entonces uno de sus objetivos puede ser cambiar esas actitudes al mismo tiempo que reducir el estigma asociado con las víctimas de abusos sexuales.

Cambiar las acciones de las autoridades responsables

Estos objetivos deberían dar como resultado el desarrollo y la aplicación práctica de normas de conducta por parte del gobierno o de los grupos armados, compromisos y acciones para reducir la violencia, el desplazamiento y las privaciones, e incrementar la protección de los civiles.

Habiendo identificado cuáles son las principales autoridades que tienen la responsabilidad de detener a los victimarios, poner alto a las violaciones y mejorar el acceso humanitario, sus objetivos pueden centrarse en persuadir al gobierno o a los comandantes de las fuerzas de Naciones Unidas para que aumenten las patrullas o la protección policial en áreas vulnerables. Si los miembros de las fuerzas estatales están involucrados en actos de violencia sexual y no existe un sistema para denunciar e investigar acusaciones en contra de ellos, entonces su objetivo puede ser poner en funcionamiento tal sistema y supervisar su efecto.

Es necesario que las autoridades del gobierno o de las agencias responsables de hacerse cargo de las consecuencias de las violaciones y el sufrimiento de los civiles, también sean blanco de sus objetivos. Si el ministro del Interior tiene una política de recortes de asistencia a la población internamente desplazada, lo que genera que la gente se vea forzada a retornar a áreas en donde está

en situación de riesgo, su objetivo puede ser el reconducir esa política hacia los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Si las autoridades estatales no tienen voluntad o son incapaces de proporcionar asistencia humanitaria a las poblaciones civiles, otro de los objetivos puede ser garantizar que cada agencia ponga en práctica tal programa por sí misma.

Reducir la vulnerabilidad de las comunidades afectadas

Estos objetivos tienen como propósito apoyar a las comunidades civiles de manera que también puedan cambiar su comportamiento y escoger opciones más seguras en la forma en que viven, se trasladan y suplen sus necesidades, o mejorar el modo en que se organizan políticamente para desafiar las amenazas en contra de ellas.

Si las personas ya no cultivan en los terrenos distantes o no se trasladan hasta las clínicas por miedo a ser secuestradas, entonces el objetivo puede ser desarrollar medios de subsistencia alternativos que sean más seguros o suministrar ayuda alimentaria y servicios de salud donde las personas se sientan seguras. De forma similar, un mejor suministro de agua y una mejor planificación de sitios en las aldeas y campos podría reducir el tiempo y el número de lugares en los que la gente está expuesta al riesgo. Si las personas tienen temor de regresar a los sitios en donde se encontraban sus hogares, el objetivo puede ser garantizar que tengan acceso a información fidedigna e imparcial acerca de las condiciones existentes en sus áreas de origen.

Un objetivo importante del trabajo de protección también puede implicar una mejora en la capacidad de los movimientos de la sociedad civil y las organizaciones de las personas, al brindarles apoyo en sus esfuerzos por movilizar el respaldo popular hacia políticas que busquen la protección y lleven a cabo amplias campañas sociales orientadas a detener las políticas de violación y abuso.

Verificar los objetivos

Una vez que cada agencia ha identificado sus objetivos, se debe hacer una verificación adicional para observar si, en conjunto, se puede esperar que esos objetivos cumplan con los resultados deseados. ¿Qué suposiciones se hacen acerca de los acontecimientos externos, el acceso, los recursos, la influencia y las contribuciones de otras agencias? ¿Son realistas o demasiado optimistas? ¿Hay algo más que se pueda hacer, tal vez con otras agencias, para hacer más probable el éxito del programa?

Más importante aún, en cualquier programación directa con comunidades vulnerables se necesita verificar permanentemente que sus objetivos y acciones no tengan como consecuencia exponerlas a un mayor riesgo. En otras palabras, se debe garantizar que los programas de asistencia humanitaria (como distribución de alimentos, puntos de suministro de agua y respaldo a bienes económicos o agrícolas) o la labor de defensa (como representación ante autoridades beligerantes, trabajo con los medios informativos internacionales y campañas) no terminan siendo opuestos a la protección y ponen a la gente en nuevos peligros de ataques, operaciones militares en cadena o castigos colectivos.

Cuadro 8

Elementos de un buen programa de protección

Un buen programa de protección:

- Permite organizar un desafío significativo contra las violaciones, abusos y consecuencias de la guerra y los desastres, aprovechando al máximo las acciones de las autoridades responsables, la propia capacidad de autoprotección de la gente, la capacidad de protección de cada agencia y la capacidad de protección complementaria de otras organizaciones. En otras palabras, tan participativo y complementario como sea posible.
- Es claro en relación con sus resultados -reducir las amenazas o la vulnerabilidad de la gente a ellas- y selecciona juiciosamente entre los cinco modos de actividad de protección: sustitución, apoyo a servicios, movilización, persuasión y denuncia.
- Es realista en sus expectativas acerca de qué puede y qué no puede cambiar cada agencia en el corto, mediano y largo plazo.
- Es complementario con otros programas de manera que la suma estratégica de sus partes es suficiente para satisfacer la variedad de necesidades de protección que experimenta la gente.

Sección 7

Paso tres: selección de las actividades de protección

Esta sección examina los cinco *modos de acción* que corresponden a las principales formas reconocidas en las cuales las agencias humanitarias pueden ayudar a proteger a las personas. Los primeros tres modos -denuncia, persuasión y movilización- son en esencia labores de defensa en el campo humanitario. Los otros dos modos de acción -construcción de capacidad y sustitución- implican por lo común diversas combinaciones de asistencia humanitaria y pericia técnica compartida en el terreno.

Esta sección también analiza otras dos técnicas operativas fundamentales, comunes a todos los cinco modos: presencia humanitaria e intercambio de información. Así mismo, presenta la matriz de complementariedad y un ejemplo de estudio de caso sobre el diseño de un programa humanitario orientado a la protección.

Los resultados y objetivos de protección presentan lo que cada agencia quiere que ocurra y lo que hará para que eso ocurra. En esta instancia es necesario ir a la tercera fase del ciclo del proyecto y examinar las actividades prácticas que se pueden llevar a cabo para cumplir con los objetivos y lograr resultados de protección exitosos.

Planificar las actividades con las comunidades en peligro

Antes de considerar esos cinco modos de acción, es importante recordar que la primera línea de defensa en la protección es, a menudo, la misma comunidad afectada. Las personas que son el blanco de la violencia o que experimentan las privaciones físicas de la guerra, con frecuencia, desempeñan el papel más importante en garantizar su propia seguridad y supervivencia.

No siempre es posible alcanzar a las poblaciones civiles que están en mayor peligro y planificar con ellas directa y abiertamente. Dondequiera que

se tenga tal contacto, hay que asegurarse que la programación de asistencia humanitaria y labores de defensa apoyen las actividades de autoprotección de esas comunidades. Si el contacto y el acceso están prohibidos o son lógicamente imposibles, se debe utilizar la mejor información de la que se disponga para interpretar las estrategias de la comunidad y hacerlas posibles donde sea apropiado.

En las labores de defensa, cada agencia debe verificar si está en las mejores condiciones de abogar en favor de los que necesitan protección o si sus capacidades estarían mejor aprovechadas en apoyar los esfuerzos de esas personas para organizar y negociar su propia seguridad. En toda la programación de asistencia y defensa, se debe continuar verificando que aquello que se suministra o se dice es una ayuda genuina y que no se convierta en lo opuesto a la protección porque expone a la gente a nuevos riesgos o conduce a una reducción del acceso y actividad humanitarios al generar una resistencia creciente en las autoridades.

Modos de acción

Existen cinco modos principales de acción que se pueden aplicar para cumplir los objetivos de protección que se han identificado. Los tres primeros (*denuncia, persuasión y movilización*) no suponen actividades de asistencia humanitaria sino que son distintos medios de ejercer presión para asegurar la obediencia y cooperación de las autoridades pertinentes conforme a los estándares de protección de los civiles establecidos en el derecho internacional.

Los modos cuarto y quinto son formas de proporcionar asistencia práctica directa o conocimiento técnico a las comunidades civiles que afrontan violaciones, amenazas y sus consecuencias sociales y económicas. La *Construcción de capacidad* es adecuada allí donde las autoridades responsables y las comunidades tienen voluntad de emprender acciones pero carecen de los medios para hacerlo. La *Sustitución* es el último recurso al que se apela, pero con frecuencia es necesario utilizarlo cuando las autoridades responsables no tienen voluntad o es manifiesta su incapacidad de tomar medidas apropiadas, a pesar del apoyo. En la sustitución, cada agencia humanitaria toma el lugar operativo de las autoridades responsables.

La selección del modo de acción en una situación particular está determinada por las siguientes consideraciones:

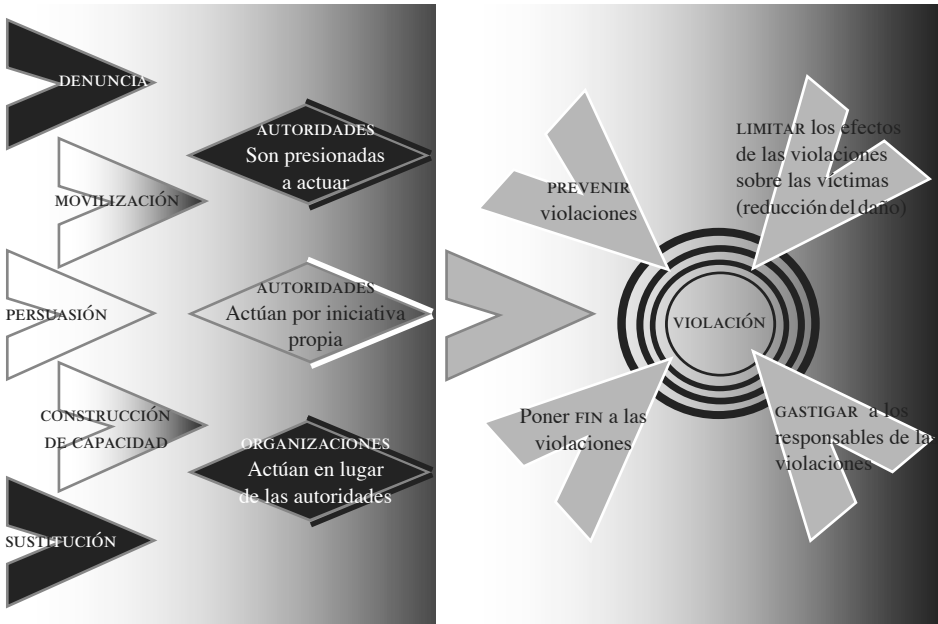
- la voluntad de las autoridades para responder por propia iniciativa,
- la capacidad de las autoridades para responder,
- la capacidad de las comunidades civiles para ayudarse a sí mismas,
- la capacidad de la agencia para responder,
- el riesgo político de los diferentes modos de acción para la seguridad de la población civil,
- el riesgo político de los diferentes modos de acción para la seguridad y el acceso de cada agencia,
- la duración de su acción,
- la experiencia de acciones similares previas en este marco, lo que otros escogen hacer.

En síntesis, se debe escoger juiciosamente entre los modos de acción basándose en: a) qué se está tratando de lograr en el terreno, b) sobre quién se necesita influir para hacer que eso ocurra y c) qué riesgos podrían correr el personal humanitario y los otros en el proceso.

La capacidad y voluntad de las autoridades responsables para proteger a las comunidades civiles será siempre un factor esencial en la selección del modo de acción y en el programa que se diseñe. Es probable que las autoridades más negativas requieran probablemente las estrategias más coercitivas de denuncia y movilización, mientras que las autoridades más positivas pueden responder a los modos basados en el esfuerzo común y la cooperación, como la persuasión, la sustitución y el apoyo en servicios. Pero no debe darse por sentado este estereotipo. Las agencias humanitarias a menudo han encontrado, dentro de sectores de una autoridad negativa y resistente grupos importantes de aliados favorables a la protección, a quienes pueden movilizar y apoyar. Y por otro lado, algunas autoridades positivas pero incompetentes con frecuencia responden mejor a la denuncia cuando fallan en aprovechar al máximo el apoyo que se les brinda.

La selección del modo operativo también está determinada por su objetivo particular: dependerá de si es cambiar el comportamiento de los responsables de las violaciones, influir sobre las autoridades responsables de controlar las violaciones o reducir la vulnerabilidad de las comunidades a las amenazas. Si la provisión directa de servicios es una prioridad, se puede quitar importancia a los modos coercitivos para buscar el acceso que permita ejecutar programas de sustitución.

Modos de acción



Modos de acción en la protección.

Fuente: adaptado de Bonard, P. (1999) *Modes of Action used by Humanitarian Players: Criteria for Operational Complementarity*. Ginebra: CICR.

1. **Denuncia** es presionar a las autoridades a través de la opinión pública para que cumplan sus obligaciones y protejan a los individuos o a grupos expuestos a abusos.
2. **Persuasión** es convencer a las autoridades a través de un diálogo privado para que cumplan sus obligaciones y protejan a los individuos y a grupos expuestos a violaciones.
3. **Movilización** es compartir información en forma discreta con personas, organismos o Estados seleccionados, que tienen la capacidad de influir en las autoridades para que cumplan con sus obligaciones de proteger a los individuos y grupos expuestos a violaciones. Es probable que esto implique movilizar actores en diferentes niveles: autoridades del Estado de alto nivel, sociedad civil y comunidades. Es muy importante una adecuada selección de colaboradores en cada estrategia de movilización.

4. **Construcción** de capacidad es brindar apoyo a las estructuras nacionales y/o locales existentes, con el fin de permitirles llevar a cabo sus funciones de protección a individuos y a grupos.
5. **Sustitución** es proporcionar directamente servicios o asistencia material a las personas que necesitan protección.

Labor de defensa humanitaria

La labor de defensa es fundamental en la práctica de la protección tanto para las agencias humanitarias como para las de derechos humanos. Consiste en convencer a quienes toman decisiones de que deben realizar cambios. La persuasión, movilización y denuncia son modos de acción diferentes de la labor de defensa. Cualquiera de estos enfoques puede operar sobre una variedad de opciones que incluyen mensajes fuertes o sutiles, actitudes de colaboración o de confrontación, presión pública o privada. La labor de defensa es una habilidad requerida en todos los niveles de la acción de protección, desde el encuentro más local hasta el escenario político más importante. Abarca todo, desde persuadir al jefe de una aldea para que destine terrenos de albergue a familias desplazadas hasta influir sobre un general de alto grado en relación con la conducta de sus tropas⁹.

Objetivos de la labor de defensa

Los objetivos de defensa más inmediatos pueden ser ejercer presión sobre las autoridades responsables con el fin de garantizar que las necesidades básicas de la gente en cuanto a protección y asistencia sean suplidas. Para ello es probable que se necesiten resultados rápidos de las personas clave en la toma de decisiones.

Los objetivos de defensa a más largo plazo también son importantes para garantizar una protección continua. Aquí es necesario concentrarse en un conjunto más amplio de blancos institucionales. Las personas clave en la toma de decisiones tienen un papel vital en la producción de cambios. Pero no pueden hacerlo solos. Para que el cambio sea sostenido, se necesita un ambiente reformado y una infraestructura que sobreviva a los individuos que toman decisiones y su interés en un asunto particular. Junto con las estrategias de defensa para la prevención inmediata o solución de violaciones y amenazas, un programa de protección a

9. Ver: Mancini-Griffoli, Deborah and André Picot (2004) *Humanitarian Negotiation: a Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.

largo plazo también puede requerir una labor de defensa orientada a construir un entorno favorable. Éste es un proceso más profundo y estructural que desafía a la sociedad en su conjunto fomentando el cambio de políticas, leyes, actitudes, creencias, comportamientos e instituciones.

Cuadro 9

Juego limpio: promoción del DIH a través del fútbol

En Colombia, el CICR buscó cambiar algunas actitudes sociales ante los continuos ataques y desplazamientos de la población civil, por medio de la creación de un movimiento juvenil en favor de las normas del DIH. Para hacerlo, aprovechó el apasionado interés de los hombres y de los niños por el fútbol. A través de afiches, materiales educativos y resúmenes de bolsillo sobre DIH, la campaña del CICR usó la analogía de las reglas del juego limpio en el fútbol para atraer a los jóvenes hacia las normas de la guerra, dando a conocer así los derechos y obligaciones de las personas durante la guerra mediante un tema pertinente y atractivo.

Fuente: Comité Interagencial Permanente (2002) *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes and Practices Gathered from the Field*. Ginebra: Inter-Agency Standing Committee, p. 66.

Abogar por nuevas políticas e instituciones puede incluir un llamado a establecer nuevas estructuras legales y normas mediante las cuales se controlen los comportamientos violentos. Esto podría implicar una adhesión más organizada a las Convenciones de Ginebra, a los derechos humanos y al derecho de refugiados por parte de los Estados y de los grupos armados por igual. Hacer realidad esto supondría conseguir mejores procedimientos de investigación, procesamiento y encarcelamiento.

Más allá de las políticas e instituciones, la labor de defensa necesita dirigirse hacia objetivos aún más amplios de manera que los cambios puedan concretarse en las actitudes y creencias extendidas que conducen y legitiman las violaciones en la guerra y los desastres. La labor de defensa orientada a construir un ambiente más ético y legal en una sociedad desgarrada por la guerra es un desafío enorme. Implica presión para establecer valores políticos más humanos, mejoras en la ley y la práctica legal, entrenamiento de fuerzas de seguridad y el desarrollo de una creciente cultura pública no violenta.

Los diferentes tipos de labor de defensa requieren distintos niveles de recursos de la agencia. Dependiendo de éstos, el trabajador humanitario puede estar limitado en cuanto al tipo de labor que puede llevar a cabo. Sin embargo, los recursos no son el único factor de éxito: la valentía, la pasión, la organización y la determinación cuentan bastante. Con ayuda, incluso las más pequeñas organizaciones comunitarias han alcanzado logros increíbles. No obstante, una pequeña agencia del área de salud que trabaje por su cuenta, por ejemplo, tiene pocas posibilidades de organizar y sostener una campaña masiva en los medios de información.

El mandato de la agencia también determinará la naturaleza de su labor de defensa. Uno de los puntos fuertes del CICR es su capacidad para mantener relaciones a largo plazo y de trabajar para conseguir cada vez más cambios, pero su rigurosa neutralidad hace improbable que se dedique sistemáticamente a hacer fuertes denuncias públicas de las facciones que cometen violaciones.

Labor de defensa como persuasión

Quienes toman decisiones deben ser persuadidos de la necesidad de cambiar y de que deben actuar para producir ese cambio. La persuasión intenta usar la fuerza de los argumentos más que el argumento de la fuerza para convencer a las autoridades correspondientes de que tienen que proteger a los civiles.

Cuadro 10

Negociación para los derechos de las personas desplazadas

En la región de Urabá (Colombia), las personas internamente desplazadas que huían de la violencia y buscaban refugio en poblados cercanos encontraron, al principio, actitudes de indiferencia u hostilidad en las autoridades políticas y militares locales, las cuales bloquearon su movimiento hacia áreas más seguras y las presionaron continuamente para que abandonaran los pueblos y retornaran a sus hogares. Los líderes de la comunidad desplazada, con el apoyo de grupos de la Iglesia Católica y varias ONG, organizaron una serie de reuniones formales con las autoridades del Gobierno para dar a conocer sus necesidades, solicitar asistencia y buscar garantías gubernamentales antes de considerar el retorno. Estas reuniones tomaron la forma de negociaciones bilaterales oficiales y en general terminaron en acuerdos firmados sobre un conjunto de derechos.

Fuente: Ídem, p. 74.

Los argumentos razonables deben ser presentados de la manera más apropiada para convencer sobre todo a la persona que toma decisiones. La línea correcta de argumentación puede no ser aquella que persuadiría a la mayoría de trabajadores humanitarios. En cambio, es más probable que un argumento sea efectivo si es coherente con la perspectiva moral del mundo y los intereses de la persona en cuestión¹⁰. Aunque es importante que los argumentos se basen en principios, de acuerdo con los valores y creencias de su organización, deben expresarse de modo que tengan un sentido más inmediato para quienes se intenta convencer. La persuasión puede ser emprendida mediante una variedad de aproximaciones que incluyen encuentros personales, presentación de informes, cartas o delegaciones formales.

Labor de defensa como movilización

Preparar una discusión en conjunto con otras agencias por lo general da como resultado un alegato más convincente. La movilización es el arte de construir, nutrir de información y estimular una red apropiada de personas con poder de decisión, dirigida hacia una forma particular de acción de protección a los civiles.

La movilización puede tomar muchas formas. En el esquema de abajo hacia arriba puede suponer el apoyo y la movilización de las organizaciones de la sociedad civil del país en favor de las poblaciones afectadas. Por ejemplo, algunas de las organizaciones más poderosas en las guerras prolongadas de América Latina han sido movimientos de solidaridad bien organizados de civiles para los civiles. En el esquema internacional, una coalición amplia de personas puede acudir a respaldar el mismo argumento en muchos países. En la forma de arriba hacia abajo, puede tratarse de captar la atención de personas clave en la toma de decisiones y vincular sus órdenes. Por ejemplo, algunas veces una simple llamada telefónica a la persona correcta, en el momento apropiado y por la persona adecuada puede movilizar una poderosa red de recursos locales, nacionales e internacionales. A menudo, la movilización requiere que ambos esquemas funcionen simultáneamente.

10. Ver: Mancini-Griffoli, Deborah y André Picot (2004) *Humanitarian Negotiation: a Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.

Cuadro 11

Dar a conocer el mensaje

Durante muchos días, Pikit estuvo efectivamente aislada del resto del mundo. Las líneas de comunicación fueron cortadas. En el recinto de la parroquia, fuimos salvados por un viejo generador de electricidad. Nuestra línea telefónica fue el único acceso del pueblo a los medios e hicimos un intenso uso de ella. Estaba ocupada con llamadas de las estaciones de radio NDBC. Mi objetivo fue informar sobre todo lo que vi y escuché de manera que el mundo conociera lo que estaba pasando en el pueblo de Pikit. El relato fue transmitido al aire por las estaciones de radio hasta que las ONG y las autoridades del Gobierno escucharon y tomaron nota de nuestra situación. Fue sólo entonces cuando terminó nuestro aislamiento.

Fuente: Fr Roberto Layson, OIM, en *In War, the Real Enemy is War itself, Initiatives for International Dialogue*. Davao City: Philippines, p. 23.

Labor de defensa como denuncia

La lógica de la denuncia es avergonzar, por medio de la opinión pública, la conciencia privada o el simple interés a quienes tomen decisiones para que emprendan acciones específicas. Aunque este puede ser un tipo efectivo de intervención, a veces puede ser muy agresivo y cerrar las puertas a relaciones más constructivas en el futuro. Por lo tanto, debe ser utilizada con precaución.

Debido a esto, la denuncia, por lo general, es el último recurso en la labor de defensa humanitaria. Pero no tiene que ser necesariamente así. En algunas situaciones la denuncia es un recurso natural de primera instancia. Algunas atrocidades son tan terribles que requieren una denuncia urgente y muy fuerte. En algunas situaciones las autoridades toleran la denuncia o no tienen más alternativa que aceptarla, y así puede ser hecha paralelamente al acceso efectivo y a los programas sobre el terreno. Además no necesita siempre ser hecha de forma contundente y pública. También puede ser privada, diplomática y manejada cuidadosamente.

Lista de verificación H

Labor de defensa humanitaria

- Estar seguro de que la labor de defensa sea imparcial, se base objetivamente en violaciones y amenazas reales, se dirija a los actores correctos y sea oportuna.
- Conceder un valor alto a la exactitud y credibilidad de la información sobre la que se basa la campaña de defensa. Dar una impresión respetable y presentar el caso con autoridad, en privado, y en público.
- Proteger las fuentes -tanto dentro del personal de la agencia como en la comunidad local- y trabajar sobre el principio del consentimiento de la información en relación con las declaraciones que se intenta hacer. Las personas interesadas necesitan aprobar cómo y cuándo el trabajador humanitario utilizará sus palabras y experiencias.
- Reconocer la existencia de un posible elemento de compensación entre el acceso humanitario y la labor de defensa; involucrar en tales decisiones al personal humanitario y a las comunidades que se intenta proteger.
- Preguntar qué papel puede tener la agencia en dar a las comunidades civiles la voz que necesitan para cambiar las decisiones que afectan sus vidas. ¿Puede usar su posición de influencia para llevarlas a encuentros y discusiones? ¿Cómo podría usar sus recursos para construir redes de grupos comunitarios con el fin de que colectivamente puedan tener una voz más fuerte?
- Juzgar con mucho cuidado cuándo son mejores las estrategias de defensa fuertes o más diplomáticas y, cuando sea adecuado, aplicar diferentes tipos de presión a diferentes objetivos y a distintos niveles.

Asistencia humanitaria

La asistencia humanitaria es tal vez la actividad más tradicional para la mayoría de las agencias humanitarias. Tiene que ver fundamentalmente con proporcionar servicios humanitarios y productos, ya sea directamente (sustitución) o de manera más indirecta por medio del asesoramiento o proveer recursos a las autoridades locales o a organizaciones sociales (apoyo a servicios). Expresado simplemente, la asistencia humanitaria consiste en brindar ayuda en forma de elementos materiales y conocimientos técnicos.

Esta clase de acción humanitaria satisface muchas de las necesidades más apremiantes de la gente, al protegerlas de condiciones extremas de hambre, sed, enfermedad, miseria, separación familiar, pobreza total e indignidad. En definitiva, ayuda a hacer realidad un gran número de los derechos establecidos en los estándares legales internacionales.

Aunque no toda forma de asistencia puede proporcionar protección contra más violencia y abusos, la asistencia y la protección están íntimamente ligadas, por cuanto la asistencia material puede tener tanto el efecto de protección como el de generar peligro en ciertas situaciones.

La asistencia como punto de partida para la protección

Los programas de asistencia pueden proporcionar un excelente punto de partida para que las agencias se vinculen al trabajo de protección. En algunas situaciones, la presencia de una agencia en el terreno con un perfil predominante de asistencia le permite ser más consciente de los patrones potenciales de abuso o de las violaciones que ocurran en el área circundante. En este sentido, los programas de asistencia pueden brindar un punto de partida desde el cual diseñar y ejecutar programas de protección.

Asistencia protectora

Pero el vínculo no termina ahí. La asistencia en sí misma también puede proteger a las personas. Sus objetivos de protección pueden dictaminar el mejor tipo de asistencia a brindar, cuándo y dónde entregarla. Cuando es usada de forma creativa, con resultados evidentes de protección, la ayuda humanitaria puede llegar a hacer las veces de *asistencia para limitar el riesgo*.

Cuadro 12

Clínicas móviles que proporcionan cuidados sanitarios y observación de la protección

En Sri Lanka, el deterioro de la infraestructura sanitaria, la amplia dispersión de las personas desplazadas, el mal transporte y la inseguridad crónica hacen difícil para las personas acceder a servicios de salud adecuados. UNICEF y sus socios de programa respondieron apoyando clínicas de salud móviles que se trasladaban junto con las personas desplazadas y viajaban a áreas donde estaban concentradas, para proveer diagnóstico básico, tratamientos y servicios de derivación. Al mismo tiempo, estos equipos móviles también podían valorar e informar sobre las más acuciantes necesidades de protección de la población.

Fuente: Comité Interagencial Permanente (2002) *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes and Practices Gathered from the Field*. Geneva: Inter-Agency Standing Committee, p. 118.

Proporcionar ayuda humanitaria como agua, albergue y cuidados sanitarios puede proteger a la gente de más privaciones y violencia, y reducir los riesgos inmediatos. Pero más allá de esto puede también prevenir que se vean forzados a adoptar estrategias de supervivencia que los expongan a nuevos riesgos secundarios. Por ejemplo, la gente puede vivir en un área en donde existe un suministro abundante de agua pero también muchas amenazas asociadas a su recolección y transporte. La escasez de agua no es el problema vital sino la ubicación peligrosa de los puntos de suministro. La excavación de nuevos pozos en áreas más seguras que disminuyan el riesgo de situaciones peligrosas constituye el ejemplo clásico de una actividad de asistencia humanitaria que responde a un objetivo de protección. Ésta es la asistencia para limitar el riesgo en su mejor expresión. De manera similar, desarrollar medios de subsistencia alternativos y ubicar los servicios más cerca de donde la gente vive puede impedir que las personas se vean obligadas a caer en la prostitución o a realizar desplazamientos peligrosos con el fin de recolectar leña o buscar medicinas, por ejemplo. El suministro adecuado de alimentos en los campos de personas desplazadas puede minimizar el riesgo de que retornen a sus hogares para tratar de cultivar sus campos mientras los enfrentamientos y la violencia continúan.

Riesgos relacionados con la asistencia

Pero, paradójicamente, la asistencia también puede poner a la gente en peligro. Los objetivos de protección deben también ayudar a informar de cómo se proporciona asistencia sin exponer a la gente a nuevas amenazas relacionadas con aquélla. Esto significa que se debe garantizar, por ejemplo, que los puntos de distribución de agua estén iluminados y no ubicados en áreas aisladas con el fin de reducir el riesgo de asaltos; también asegurar que los nuevos pozos tengan sistemas de propiedad justos que no dejen a la gente expuesta a la explotación por camarillas que imponen precios extorsivos por suministrar agua de forma segura. O bien distribuir comidas preparadas en lugar de raciones secas debido a la amenaza real de que éstas sean robadas y sus beneficiarios agredidos tan pronto como abandonen los puntos de distribución.

Cuadro 13

Renovación de un sistema de agua urbano para reducir el riesgo de recibir disparos

Durante la guerra de Bosnia y Herzegovina en 1995, el Comité Internacional de Rescate desarrolló un proyecto de agua en Sarajevo, con el fin de evitar que las personas tuvieran que ir hasta el río o permanecer en largas y lentas filas para recoger agua de camiones, tanques, donde estaban expuestas al fuego de francotiradores y artillería. El proyecto de agua utilizó ingeniosamente tuberías muy viejas que fueron renovadas para poder conducir agua hacia áreas mejor protegidas contra ataques militares. Este proyecto tuvo un papel importante pues hizo posible la recolección segura de agua potable cuando el suministro externo a la ciudad fue cortado completamente por el cerco militar impuesto durante el verano por bosnios y serbios.

Fuente: Ídem, p. 115.

Finalmente, la protección puede indicar cuándo es conveniente no proporcionar ninguna asistencia. Si la forma principal en que una comunidad permanece segura en un conflicto es evitando llamar la atención, puede que las personas estén más seguras si no son atendidas por agencias humanitarias con suministros de auxilio y otros bienes de alto coste que constituyan una tentación y provoquen saqueos.

Existen muchas directrices específicas sobre asistencia humanitaria en los estándares del proyecto Esfera y otros textos dedicados a las buenas prácticas, pero la siguiente lista de verificación destaca algunos puntos clave sobre el valor que la asistencia humanitaria tiene para la protección.

Lista de verificación I

Asistencia humanitaria

- Nunca debe convocarse un equipo conformado sólo por especialistas en protección, sino asegurarse de tener una mayoría de expertos en asistencia que trabajen para ver las necesidades y soluciones de protección en el terreno.
- Los programas de asistencia humanitaria que en la actualidad responden a

las violaciones o intentan reparar abusos ocurridos en tiempos pasados son mejor diseñados con una faceta de protección que conscientemente trate de reducir las amenazas actuales y prevenir las violaciones futuras.

- Los programas de salud, agua, albergue o subsistencia diseñan mejor si se es consciente de la protección de la gente contra la violencia. Todos los programas de ayuda humanitaria necesitan «reflexionar sobre protección» y centrarse en los aspectos en los cuales la programación de la asistencia puede reducir la vulnerabilidad de la gente a otros tipos de ataque, violación de derechos, coerción, cooptación o privación.
- Los programas de asistencia humanitaria deben estar sometidos a un escrutinio continuo para garantizar que no se vuelvan contrarios a la protección, al exponer a la gente a nuevos peligros o a riesgos por algún efecto de la protección, lo cual sería una paradoja.
- En la forma en la que han sido diseñados y conducidos, los programas de asistencia humanitaria deben ser respetuosos de los derechos más amplios de las personas protegidas, consagrados en el Derecho de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Refugiados, incluyendo la libertad de expresión y de creencias.
- Donde sea posible, se deben usar los programas de asistencia humanitaria para difundir el Derecho Humanitario, los Derechos Humanos y el Código de Conducta. También incluir los valores y principios humanitarios en los programas educativos.

Presencia y acompañamiento

La presencia física de trabajadores humanitarios nacionales o internacionales en el terreno, próxima a las comunidades que sufren y están amenazadas, es una característica común de la mayor parte de los programas de asistencia humanitaria y del monitoreo y observación para proveer de información la labor de defensa. Esta presencia puede ser usada de manera disuasoria para proteger a la gente inhibiendo el comportamiento abusivo.

Con frecuencia, tanto civiles como trabajadores humanitarios han dado testimonio de que la presencia de éstos últimos puede moderar algunos actos de violencia y aumentar la sensibilidad de las autoridades locales a las preocupaciones y normas internacionales. Varias organizaciones han desarrollado métodos sofisticados para maximizar el impacto sobre la protección de la presencia de los trabajadores humanitarios en distintas situaciones de conflicto¹¹.

11. La más notable es Brigadas Internacionales de Paz; véase: Mahony, Liam y Luis-Enrique Eguren (1997) *Unarmed Bodyguards: International Accompaniment for the Protection of Human Rights*. West Hartford: Kumarian Press.

El uso estratégico de la presencia está diseñado para, en forma simultánea, modificar percepciones y cambiar comportamientos de los abusadores potenciales mediante una serie de tácticas que suponen la visibilidad pública, el acompañamiento directo de las partes o comunidades amenazadas, el contacto diplomático con los abusadores y con autoridades, y generar confianza y apoyo para dar seguridad a los sectores y comunidades que son víctimas. La presencia internacional puede disuadir a los abusadores potenciales de atacar a los civiles por diferentes razones, entre ellas:

- el temor a la presión o sanción internacional,
- el temor a los testigos y a las evidencias que puedan conducir en el futuro a un procesamiento judicial,
- el interés por su reputación local, la cual puede mejorar por las buenas relaciones con la comunidad internacional,
- la preocupación por poner a sus superiores en una situación comprometida,
- la preocupación moral individual por el hecho de ser denunciados por cometer crímenes.

Cuadro 14

Prevenir el desplazamiento forzado

En Sri Lanka en 1993, una fuerza paramilitar amenazó con cerrar un campamento de personas desplazadas, expulsándolas a todas y destruyendo las instalaciones. Por pedido de la organización local de personas desplazadas, las Brigadas Internacionales de Paz (PBI) enviaron a dos observadores al campamento. Éstos llegaron temprano y se ubicaron en la entrada, en una posición muy visible. Algunos periodistas locales también se presentaron. Esperaron varias horas hasta que llegaron dos vehículos con personas con uniformes militares. Entraron al campamento gritando pero su actitud cambió cuando vieron a los observadores internacionales y a la prensa local. Después de un encuentro muy tenso con las personas del campamento, los paramilitares lo abandonaron, visiblemente molestos y amenazando con que regresarían a expulsar a los desplazados definitivamente. Nunca volvieron.

Fuente: Comité Interagencial Permanente (2002) *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes and Practices Gathered from the Field*. Geneva: Inter-Agency Standing Committee, p. 171.

El acompañamiento con propósitos de protección es una estrategia específica que ha sido desarrollada en la práctica de derechos humanos para proteger a individuos, organizaciones y comunidades particularmente amenazados, brindándoles una presencia internacional visible –algunas veces esporádica y otras veces permanente. Esta presencia puede disuadir de ataques y animar a la gente a la que se protege a llevar a cabo importantes tareas como líderes o activistas en su comunidad. El acompañamiento es, por lo tanto, una forma específica de presencia a largo plazo y totalmente dirigida que puede ser parte de un proceso más amplio de apoyo y movilización con grupos de la sociedad civil o agencias con mandato, proceso que aumenta la presión sobre las autoridades o los grupos armados.

Pero la sola presencia no puede garantizar la seguridad a nadie. Toda estrategia que utilice la presencia debe analizar cuidadosamente la situación política para juzgar cómo los actores locales reaccionarán ante ella. También debe ser usada siempre en el contexto de una estrategia de protección más amplia que implique otras intervenciones de asistencia o defensa. Dado que los mismos trabajadores humanitarios a veces son el blanco de ataques, se debe evaluar el difícil tema de cuánta protección relativa podría ofrecer una presencia comparada con el riesgo inmediato para los trabajadores humanitarios y el riesgo potencial que una reacción violenta presenta siempre para las comunidades. Sin embargo, utilizada cuidadosa y estratégicamente, la presencia humanitaria puede a veces ser una forma muy efectiva de protección por sí sola.

Cuadro 15

Acompañamiento de suministros de ayuda

El acompañamiento físico de suministros médicos a su destino puede requerir que los coordinadores médicos actúen también como agentes de transporte. En el caso de las Zonas de Autonomía Palestina, el coordinador especial de la OMS estuvo presente muchas horas en el puerto de recepción verificando que los equipos médicos de emergencia pasaran a través de puestos de seguridad y aduanas, y luego fueran transportados en vehículos de la OMS a través de retenes hasta comunidades aisladas. La presencia física de funcionarios médicos de la OMS no sólo garantizó que los suministros llegaran a las comunidades palestinas necesitadas, sino que dió una poderosa señal de tranquilidad a las autoridades israelíes de que los bienes eran realmente humanitarios.

Fuente: Ídem, p. 122.

Hasta hace poco tiempo, la mayor parte de las agencias humanitarias no habían reflexionado profunda y estratégicamente acerca de la presencia o el acompañamiento como tácticas humanitarias explícitas. Pero en la actualidad existe un conjunto de principios para la buena práctica que surgen en torno al uso de la presencia y el acompañamiento como tácticas humanitarias, que pueden ser adaptados y aplicados por diferentes agencias con presencia en el terreno, con el fin de lograr mejores resultados de protección.

El acompañamiento puede ser utilizado para proteger a determinadas personas en un lugar particular o a lo largo de un camino o para proteger bienes especiales a través de un entorno de riesgo.

Cuadro 16

No rendirse jamás: Hungría, 1944

Incluso en las situaciones dramáticas de guerra y genocidio, los mejores trabajadores humanitarios nunca se rinden en su tarea por proteger a la gente. Su determinación de salvar aunque sea sólo una vida significa que siguen teniendo nuevas ideas, ensayando nuevas tácticas y utilizando el poder de su personalidad para evadir o persuadir a quienes cometen abusos y violaciones contra las personas. La mayoría de estos héroes humanitarios permanecen anónimos pero ocasionalmente su historia sale a la luz. En Hungría en 1944, Friedrich Born (un delegado del CICR) y Raol Wallenberg (un diplomático sueco) combinaron la valentía personal, la innovación y el carisma para trabajar junto con el nuncio vaticano, Angelo Rotta, el cónsul suizo, Carl Lutz, y otros pocos diplomáticos con el fin de proteger a los judíos húngaros de las marchas forzadas a los campos de concentración. Expedieron cartas en apariencia importantes, a las autoridades húngaras para evadirlas y reunieron a las personas en casas seguras para darles protección con su presencia y autoridad internacional. El asistente húngaro de Born escribió que «todo el mundo conocía a Born. Esto fue parte de su éxito».

Finalmente, ya en medio del fracaso, puesto que los nazis y sus aliados húngaros condujeron a miles de judíos en perversas marchas de 15 días durante las cuales murieron por agotamiento o por porrazos de sus guardias, Born y Wallenberg permanecieron con las víctimas, marchando junto a la gente, siguiéndolos con una clínica móvil y camiones para tratar de rescatar tantas personas como fuera posible. Born además filmó 400 metros de película sobre estas marchas y las envió fuera del país para alertar a otros. En las condiciones particulares de Hungría, existía la oportunidad para acciones de esta clase. Born, Wallenberg y otros vieron la oportunidad para proteger a la gente y así consiguieron salvar a varios miles de personas.

Fuente : Moorehead, Caroline (1998) *Dunant's Dream: War, Switzerland and the History of the Red Cross*. Harper Collins, pp. 445-454.

Lista de verificación J

Presencia y acompañamiento humanitarios

- Asegurarse de que la presencia del personal humanitario sea tenida en cuenta y tener muy claro cómo es percibida, valorada o temida por las personas protegidas, las autoridades y los violadores potenciales por igual. Todos estos actores tendrán diferentes y, a menudo, encontrados intereses sobre la presencia del trabajador humanitario en una situación determinada y, de acuerdo con eso, buscarán usarla o abusar de ella.
- Reconocer cómo la presencia puede funcionar como un bien o como un problema y utilizarla o retirarla de forma deliberada y dirigida.
- Usar con cuidado la personalidad del trabajador humanitario para proyectar la actitud y el carácter apropiados en una situación determinada. Esto podría variar entre: la observación y una actitud reservada silenciosa; un aire amistoso, abierto y comprensivo; un papel más explícito como testigo; o determinación y confrontación y la proyección clara de una autoridad con mandato internacional.
- Utilizar deliberadamente la presencia del trabajador humanitario como una gestión diplomática dirigida a la protección, manteniendo un contacto regular con las autoridades locales u otros líderes que tengan influencia sobre los abusadores, con el fin de garantizar que ellos están considerando constantemente la presencia y los testigos internacionales en sus cálculos de costo - beneficio que determinan sus opciones políticas y militares.
- Desarrollar un cierto estilo de discurso diplomático que internacionalice los asuntos locales de protección y les dé un peso internacional significativo sin llegar a ser demasiado artificial. Usar esta manera sutil pero diplomática de hablar acerca de la protección para comunicarse con actores clave para hacerles pensar sobre las implicaciones políticas de estar siendo observados permanentemente por la comunidad internacional.
- Donde sea apropiado, combinar una presencia dirigida y proactiva alrededor de lugares de peligro y personas con una presencia menos rutinaria, extendida y móvil que dé a los violadores potenciales y a las personas protegidas la sensación de que el trabajador está «siempre presente».
- Dirigir su presencia para estar cerca de grupos de personas especialmente vulnerables en momentos particulares y en lugares de alto riesgo. Con recursos limitados, la presencia debería enfocarse en proteger los grupos clave de la población civil que se encuentran en mayor peligro.
- Donde sea apropiado, desarrollar una estrategia de compromiso de despliegue de observadores internacionales. Pero hay que recordar que el hecho de estar allí no proporciona protección. Una presencia internacional que lo haga, requiere una estrategia de base que se concentre en la observación detallada y en la

disuasión activa de las violaciones a los derechos humanos y normas humanitarias. Además, hay que recordar también que los observadores internacionales son efectivos sólo en conflictos donde las partes son sensibles a la presión internacional.

- Donde quiera que sea posible y adecuado, utilizar los sitios del proyecto (clínicas, puntos de suministro de agua, oficinas, centros de distribución de alimentos y escuelas) como lugares seguros para los individuos particularmente bajo riesgo.

La información como protección

No puede ser subestimada la importancia de la información en cualquier tipo de trabajo de protección efectivo. La información puede salvar vidas y es sobre todo, un camino de dos vías entre las comunidades civiles y las agencias humanitarias. Como se ha señalado, la información que se transmite de las comunidades civiles afectadas a los trabajadores humanitarios puede ayudar a las agencias a entender cómo la gente está sufriendo y haciendo frente a la situación, orientar así el diseño apropiado de los programas de asistencia y protección.

La información relevante sobre violaciones y condiciones inaceptables también puede ser compartida incluso con autoridades responsables y agencias de protección especializadas o con mandato, como el CICR, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUR, UNOCHA y UNICEF. Cuán abierta o discretamente compartirán las agencias esa información es un asunto que debe ser evaluado en cada contexto particular. De la misma forma, cómo las organizaciones que reciben tal información protejan a sus fuentes y actúen sobre ella con mayor efectividad, son interrogantes que deben recibir cuidada atención.

De igual importancia, aunque a veces pasada por alto, es la información práctica que puede ser transmitida desde las agencias humanitarias a la población civil o entre comunidades civiles con una agencia humanitaria como intermediaria. Brindar a la gente acceso a información imparcial de una fuente en la que ella confíe puede ayudar a las comunidades e individuos a protegerse a sí mismos y a permanecer en contacto.

Cuando las personas atrapadas en conflictos violentos toman decisiones, calculan todo el tiempo el riesgo de las opciones, a menudo peligrosas, y los dilemas a los que se enfrentan: permanecer en el hogar o huir, plantar cultivos o esconder las semillas, unirse a las milicias o tratar de estar fuera del conflicto. Estas decisiones son tomadas a partir de la mejor informa-

ción disponible para ellas, información que con frecuencia es incompleta e inexacta debido a las restricciones en su movimiento o porque es manipulada deliberadamente por razones políticas.

Cuadro 17

Información y asesoramiento sobre los derechos a la tierra

En Georgia, ACNUR realizó un estudio global sobre vivienda y temas de restitución en relación con las personas que retornaban y con las desplazadas. El estudio clarificó las dimensiones de los problemas de tenencia de la tierra y ofreció opciones constitucionales y legales para resolverlos. ACNUR dió su apoyo a través de una red de juristas que suministraron asesoramiento y orientación a las personas desplazadas sobre asuntos de la propiedad y otros temas relacionados.

Fuente: Comité Interagencial Permanente (2002) *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes and Practices Gathered from the Field*. Ginebra: Inter-Agency Standing Committee, p. 148.

¿Qué me espera si retorno a casa? Y si me quedo aquí, ¿qué ocurrirá con el campamento? ¿Qué derecho legal tengo a una compensación por la pérdida de mi tierra y cómo voy a ejercerlo? ¿Tengo el derecho a alguna forma de asistencia y a quién debería acudir para obtenerla? La información que permite responder a estas preguntas puede ser fundamental para la seguridad de las comunidades civiles así como para su bienestar económico, social y emocional. Es probable que corresponda a los siguientes tipos:

- información técnica simple relacionada con salud o temas de subsistencia,
- boletines prácticos para personas desplazadas y refugiadas sobre la situación de seguridad en áreas a las cuales ellas pueden estar considerando retornar,
- información de rastreo de miembros de la familia,
- información relevante sobre los derechos de las personas en el marco del derecho nacional e internacional.

La mayor parte de esta información puede ser vital para las comunidades afectadas pero, si se les deja sin respaldo, en algunos casos esa misma

información puede ponerlas en mayor peligro. Por ejemplo, los comités de personas desplazadas que fueron establecidos por las agencias humanitarias para informar a esas personas acerca de sus derechos y ayudarlas a organizarse para comunicarse de forma más efectiva con las autoridades, funcionaron bien al principio cuando tenían orientación y cobertura internacional. Los comités retrocedieron cuando la presencia internacional dejó el área y los líderes de los comités fueron arrestados y detenidos. Es esencial discutir los riesgos que implica conocer los propios derechos y argumentar a favor de ellos ante ciertas autoridades, con el fin de contar con el consentimiento de la comunidad para sumir tales riesgos y desarrollar formas de mitigarlos.

Cuadro 18

Unidades móviles de comunicación familiar

En Kosovo, el CICR estableció un Sistema de Comunicación Familiar de diez unidades móviles que viajaban por toda la provincia y estaban equipadas cada una con teléfonos móviles y teléfonos satélite. Su llegada a los pueblos y aldeas se anunciaba con anterioridad por la radio. La gente podía entonces hacer llamadas telefónicas para contactar o averiguar sobre miembros desaparecidos de la familia y compartir información sobre sus condiciones y necesidades. Otras personas también rellenaron los tradicionales mensajes escritos de la Cruz Roja o registraron sus nombres en el sitio web del CICR para Vínculos Familiares. El CICR trabajó estrechamente con voluntarios en todas las comunidades que visitaron para alcanzar al mayor número de personas.

Fuente: Ídem, p. 109.

Usar la matriz de complementariedad

Una buena forma de verificar la cobertura y el diseño de cada programa humanitario y ver cómo encaja en el plano más amplio de esfuerzos y actividades del sistema nacional e internacional de protección, consiste en usar la matriz de complementariedad que se ilustra a continuación.

Al utilizar los diferentes compartimentos de la matriz, se puede marcar con una señal los tipos de actividades que están siendo aplicadas, y quién las está aplicando, alrededor de necesidades particulares de protección en

una situación dada. Esto ayuda a descubrir vacíos donde no se han intentado aún las actividades y puede llevar a los trabajadores humanitarios a pensar sobre quién podría hacer más, dónde y cómo. La matriz puede ser especialmente valiosa como herramienta para elaborar un esquema de actividades en los encuentros entre agencias sobre protección. También puede servir como herramienta útil en el trabajo de monitoreo enfocado a la protección, el cual es el tema de la siguiente sección.

	Denuncia	Persuasión	Movilización	Construcción / capacidad	Sustitución
Acción de respuesta					
Acción remedial					
Construcción de un ambiente favorable					

Ejemplo: diseño de programa utilizando objetivos de protección

Las agencias humanitarias trabajan frecuentemente en países donde existe una guerra civil entre varios grupos armados y el gobierno central. Este ejemplo de un programa centrado en la protección está redactado desde la perspectiva de una agencia humanitaria con un historial de trabajo en áreas rurales en un contexto de guerra. Es importante señalar que se pueden necesitar muchos objetivos y actividades, en diferentes períodos de tiempo, para llegar a un solo resultado. De la misma forma, aunque las actividades y objetivos pueden contribuir a diversos resultados, su impacto será probablemente mayor si estos vínculos estratégicos se establecen en la etapa de diseño.

Propósito general de protección:

Trabajar con las autoridades responsables, las agencias con mandato y la población que lo necesita, para reducir la incidencia de ataques contra los civiles por parte de *todas* las facciones del conflicto y reducir el impacto de los ataques en la salud, en el acceso a los alimentos y en la seguridad económica, permitiendo el libre movimiento de la población civil y el acceso de las agencias humanitarias.

Antecedentes

Grupos armados rivales realizan ataques crueles e indiscriminados contra poblaciones rurales en sus respectivos territorios en el norte del país «X». Ambas partes evitan atacarse la una a la otra y, en cambio, deliberadamente dirigen su violencia contra las aldeas y donde están los mercados con poblaciones de civiles del grupo enemigo.

La violencia se caracteriza por el asesinato público de las personas mayores de la aldea, la segregación y desaparición de hombres jóvenes y la violencia sexual contra las jóvenes e incluso mujeres de todas las edades. Los hombres jóvenes son capturados en redadas que se realizan temprano en la mañana en las aldeas; las casas a menudo son quemadas; y los alimentos y bienes de valor saqueados. Durante el día, grupos de mujeres a veces son violadas e incluso secuestradas cuando están trabajando en los campos, dirigiéndose al mercado o recolectando agua y leña. Esto conduce a una escasez severa de agua y comida, lo que aumenta también el empobrecimiento.

Estos ataques restringen cada vez más el movimiento de los civiles en las áreas rurales. Los hombres jóvenes son forzados a huir y las fuentes limitadas de agua están sometidas a gran presión, por cuanto las mujeres no abandonan sus aldeas para llegar hasta los pozos. La inseguridad en los caminos ha aumentado los precios del transporte hasta diez veces, lo que tiene un efecto significativo en los medios de subsistencia y en la supervivencia de la gente.

Las fuerzas gubernamentales en el área tratan de interceptar y ocuparse de todos los grupos armados pero al estar situados principalmente en los pueblos de mercado, estos adoptan características de guarniciones, y así los soldados del gobierno recaudan alimentos de la población local, cobran impuestos por la entrada y salida de bienes y explotan sexualmente a las mujeres jóvenes. En la actualidad, el acceso humanitario al área es esporádico y confinado a los pueblos controlados por el gobierno.

Resultado de protección Uno

La población civil tiene un suministro suficiente de alimentos, acceso regular y seguro a sus campos de cultivo y mercados, y suficiente agua potable.

Objetivos de protección

- Asegurar que las fuerzas gubernamentales incrementen el despliegue de tropas en las áreas rurales, a lo largo de las rutas de comercio y en los mercados de los pueblos.

- Instar a los líderes de todas las facciones armadas a denunciar la violencia contra la población civil y tomar medidas apropiadas contra los miembros responsables de esos actos en sus grupos.

- Garantizar el despliegue de observadores militares internacionales en el país «X» para investigar acusaciones sobre ataques a civiles, informando posteriormente a los líderes de las facciones y a la comunidad internacional.

- Asegurar el acceso de las agencias humanitarias a las comunidades rurales con el fin de proporcionar puntos de recolección de agua seguros y un programa de ayuda alimentaria provisional dentro del perímetro de las aldeas.

- Desarrollar una programación complementaria con otras agencias para cumplir los objetivos anteriores.

Actividades de protección

- Negociar con las autoridades el acceso de las agencias para mejorar los puntos de recolección de agua sobreadministrados y reestablecer unos nuevos y más seguros en aldeas donde la violencia esté impidiendo que las personas disfruten de un acceso seguro a suficiente agua potable.

- Negociar con las autoridades el acceso para llevar a cabo una encuesta sobre nutrición, llevar ayuda alimentaria dentro de la seguridad relativa de las aldeas y distribuirla imparcialmente basándose en sus necesidades.

- Trabajar con las agencias que tienen mandato para sugerir a los ministros de defensa e interior que desplieguen tropas, particularmente en los días de mercado.

- Persuadir a las Naciones Unidas de que desplieguen observadores militares en el país «X» mediante la creación de una alianza y la labor de defensa, dentro del país, así como a través de los medios informativos internacionales.

- Movilizar a la comunidad diplomática dentro del país con el fin de presionar a los líderes de las facciones armadas para que cesen en su violencia contra los civiles.

Indicadores de protección

- Información sobre nutrición y sobre mejora en la salud pública.
- Observación e información de tendencias sobre cultivo de la tierra.
- Precio y disponibilidad de bienes manufacturados y agrícolas en los mercados de los pueblos; precio de transporte hacia y desde los pueblos.
- Cifras sobre el número de ataques contra las aldeas y las mujeres.
- Nivel de confianza y sensación de seguridad en todos los sectores de la población civil rural.
- Número de puntos de recolección de agua visitados y reparados por la agencia.

Resultado de protección Dos

Las mujeres jóvenes viven libres de la amenaza de explotación sexual por parte de las fuerzas gubernamentales en los pueblos-guarnición.

Objetivos de protección

- Impedir que las tropas que prestan servicio en los cuarteles exploten a las mujeres y niñas vulnerables.
- Asegurar que los comandantes de los cuarteles tomen medidas efectivas para prevenir la explotación y el abuso sexuales, y castigar a los responsables.
- Garantizar el acceso de las víctimas de violencia y abuso sexuales a los cuidados y asistencia apropiados.
- Asegurar que las personas vulnerables que viven en los pueblos-guarnición reciban suficiente asistencia humanitaria para prevenir la necesidad de acudir a la prostitución con el fin de sobrevivir.
- Desarrollar una programación complementaria con otras agencias para cumplir con los objetivos anteriores.

Actividades de protección

- Apoyar a una organización local de la sociedad civil para que documente en forma sistemática las acusaciones de explotación sexual en los pueblos-guarnición y transmitir esta información a la población local, a las agencias con mandato y a las autoridades.
- Presionar a las autoridades del gobierno nacional para que investiguen los incidentes y castiguen a las tropas cuando sea apropiado.
- Alentar y apoyar al gobierno para que incluya un entrenamiento militar enfocado a la protección de las mujeres.

- Lanzar una campaña de opinión pública en los pueblos-guarnición para crear conciencia sobre la explotación y violencia sexuales y eliminar el estigma que existe sobre esta cuestión.

- Apoyar a los grupos de la sociedad civil de los pueblos-guarnición en sus esfuerzos para presionar a los comandantes locales para que controlen y disciplinen a las tropas.

- Persuadir a las agencias nacionales e internacionales especializadas en la protección de las mujeres y los niños para que desarrollen programas de apoyo a las víctimas de la explotación y violencia sexuales.

- Persuadir a los gobiernos donantes y a las agencias humanitarias de que incrementen el suministro de ayuda a los pueblos-guarnición.

Indicadores de protección

- Tendencias señaladas en los incidentes de explotación y violación sexuales.

- Incidencia de la formación militar específico sobre la protección de las mujeres.

- Actitudes de las tropas de los cuarteles hacia la explotación sexual y la violencia.

- Existencia de un debate público abierto sobre el tema.

- Sensación de seguridad entre las mujeres jóvenes en los pueblos-guarnición.

- Cantidad de ayuda suministrada a los pueblos-guarnición.

Resultado de protección Tres

Los hombres jóvenes pueden vivir con seguridad en sus aldeas y contribuir al sustento de su familia.

Objetivos de protección

- Reducir el número de hombres jóvenes secuestrados y forzados a prestar el servicio militar.

- Garantizar el retorno seguro de los hombres jóvenes que han huido de los pueblos.

- Garantizar el retorno seguro de los hombres jóvenes que han sido secuestrados.

- Permitir a los hombres jóvenes llevar a cabo actividades económicas (como el trabajo de granja y el comercio) en condiciones de seguridad.

- Desarrollar una programación complementaria con otras agencias para cumplir los objetivos anteriores.

Actividades de protección

- Trabajar con grupos de la sociedad civil o agencias con mandato para documentar desapariciones forzadas.
- Presentar a todas las partes del conflicto listas de las personas desaparecidas y persuadirlas de investigar y responder a ellas.
- Lanzar una campaña de opinión pública para dar a conocer la situación de los secuestrados por los grupos armados con el fin de «avergonzar» a los responsables e instarlos a detener esa práctica.

Indicadores de protección

- Tendencias en el número de hombres jóvenes que se observan ya sea viviendo en las aldeas o retornando a ellas.
- Nivel en el que las autoridades y agencias influyentes se ocupan del tema de las desapariciones.

Sección ocho

Paso cuatro: monitoreo de los resultados de protección

Esta sección expone una orientación general sobre el monitoreo y la supervisión y evaluación de programas de protección. Utiliza el enfoque de las secciones previas para destacar la importancia de supervisar la situación a medida que se desarrolla y mantener todo el tiempo el programa enfocado en resultados y objetivos claros de protección. Presenta las ideas de impacto e indicadores verificables de protección como los instrumentos clave con los cuales juzgar éxitos y fracasos en el trabajo de protección.

Un monitoreo de programa bien organizado brinda la primera impresión para saber qué funciona y qué no funciona en actividades de protección particulares. Es, por lo tanto, esencial que se defina un sistema de monitoreo para juzgar la efectividad del programa sobre el terreno. Este sistema debe ser tan sensible como las condiciones lo permitan y usar los mejores indicadores posibles para informar sobre los resultados de protección que se han establecido.

Al reconocer que el monitoreo es esencial, también es importante darse cuenta de que hacerlo en condiciones de guerra y violaciones generalizadas de los derechos humanos es a menudo muy difícil. Cuando el acceso, seguridad y recursos constituyen un desafío constante, puede ser un enorme logro simplemente conseguir hacer algo. Saber qué tan bien fue hecho (eficiencia), cuánto cambio ha generado (impacto) y hasta qué punto esos cambios se deben a las acciones de cada agencia (atribución), puede ser algo muy difícil de evaluar. Pero es muy importante intentar hacerlo.

Dependiendo de en qué medida sus objetivos son de respuesta, correctivas o de construcción del entorno, un buen proceso de monitoreo necesitará captar tendencias de corto y largo plazo si intenta medir con exactitud el impacto del trabajo de protección.

Monitoreo centrado en la gente

El mejor monitoreo será aquel que se centre en la gente. Captará cambios tangibles y significativos en la vida diaria de las personas a lo largo del tiempo. La pregunta clave para dar forma al monitoreo podría ser: **¿en qué medida lo que estamos haciendo, y lo que estamos animando a otros a hacer, ayuda a mantener a la gente segura, preserva su dignidad e integridad personal y hace realidad sus derechos económicos, sociales y culturales?**

Responder a esta pregunta requiere que se supervise constantemente dos variables principales:

1. La naturaleza cambiante de las amenazas y violaciones dirigidas contra una población particular (la situación).
2. La experiencia de la gente acerca de su estrategia y actividades (los resultados de las acciones de cada agencia).

Esto significa tomar con seriedad la recopilación y análisis de los indicadores de protección, informar regularmente sobre lo investigado y, donde sea factible, involucrar a las personas protegidas en este proceso.

Involucrar a las autoridades responsables

Al tiempo que se hacen todos los esfuerzos para involucrar a la gente que necesita protección en todo proceso de monitoreo, se debe también tratar de vincular, donde sea posible, a las autoridades responsables así como a las facciones que cometen abusos. Involucrarlos activamente en el monitoreo de la protección, o al menos poder reunirse con ellos para discutir sus hallazgos, es una manera fundamental de hacer que respondan por sus acciones. Sin embargo, hay que considerar también los riesgos que surgen cuando se comparte información con las autoridades y otros responsables de violaciones y abusos: debe hacerse sólo si no es probable que se genere una reacción violenta contra la comunidad y los individuos interesados.

Monitoreo centrado en el personal

El personal de la agencia también constituye una fuente valiosa de información para el monitoreo. El personal puede ser muy importante para el monitoreo informal y la adaptación de estrategias particulares conforme a ciertas preguntas clave sobre cómo mejorarla. ¿Cómo se proyecta mejor la

presencia de la agencia? ¿Qué clase de labor de defensa parece funcionar mejor? ¿Cómo puede ser la ayuda más útil para la protección? ¿Qué otras cosas se deberían hacer más? ¿Qué otras se deberían descartar? ¿Qué nuevas estrategias valdría la pena intentar?

Las reuniones periódicas de equipo son, sin duda, el mejor foro para el monitoreo. Y una buena reunión de equipo es aquella en la cual todos los miembros del personal sienten que pueden compartir su experiencia, porque confían en que serán escuchados. Puede parecer difícil dar prioridad a tales reuniones en medio de condiciones extremas pero son muy importantes, y ocasionalmente esclarecedoras.

La perspectiva de una persona independiente

Las opiniones de expertos externos a la organización y de otras agencias son también de enorme importancia en la evaluación del enfoque. La manera como es percibido el trabajador humanitario puede no ser igual a como él se ve a sí mismo. Solicitar los puntos de vista de individuos externos a la organización y perspectivas más allá de las comunidades civiles a las que se está tratando de proteger, puede brindar una percepción valiosa de lo que el trabajador humanitario está haciendo bien y no tan bien.

Indicadores de resultado

La clave para un monitoreo efectivo está en escoger indicadores que ilustren adecuadamente la situación y que sea factible recopilarlos. Los indicadores son signos, estadísticas o percepciones que pueden mostrar con claridad el grado de seguridad y bienestar de la gente en relación con los resultados que se intentan alcanzar. Dependiendo de los resultados fiables de protección, un indicador podría incluir un conteo periódico de incidencias de abusos, informes basados en los hechos sobre el incremento o disminución en las distancias que la gente se siente capaz de recorrer, o informes sobre el estado de salud que se sabe están ligados a necesidades de protección. Si sus resultados están relacionados con obligaciones legales, los indicadores podrían incluir signos de que la difusión del DIH está en marcha en las fuerzas armadas y es cada vez mejor comprendido y respetado.

Los indicadores de protección deberían ser recopilados de modo tan riguroso y sistemático como sea posible, de manera que muestren tendencias y cambios a lo largo del tiempo. Un buen indicador no sólo debe ilustrar el resultado que el trabajador humanitario se ha propuesto; también debe ser

fácil de recopilar y procesar. Lo que parece ser un indicador perfecto sobre el papel será inútil en la práctica si resulta ser muy peligroso recopilar la información necesaria o si consume demasiadas horas del tiempo del personal para ser cotejado, procesado e interpretado después.

Los indicadores más valiosos, que requieren una especial atención y empatía para captar los aspectos sutiles de la experiencia de la gente y su percepción de la seguridad, deben ser recogidos por miembros del personal más especializado y sensible, y deben ser cuidadosamente seleccionados. Por ejemplo, es una imprudencia creer que todo el personal nacional puede cumplir ese papel simplemente porque habla la lengua local y comparte su cultura. Como parte de una sociedad en guerra, ellos bien pueden compartir las divisiones o discriminaciones comunes a dicho conflicto y tomar partido, por compasión, con las personas de varios grupos, o por determinadas causas.

Donde sea posible y adecuado, los indicadores de protección son mejor escogidos, recopilados e interpretados cuando se hace de manera participativa, con la misma comunidad civil –o con sectores de ella a los que se dé especial prioridad, como los hombres jóvenes, las mujeres y los niños. Y donde las autoridades responsables estén dispuestas a cooperar y estén comprometidas con el propósito de protección, también debería dárseles participación activa en el monitoreo.

Debe recordarse que existen cuatro tipos principales de resultados de protección a ser alcanzados:

1. **Cambios en el comportamiento de los responsables de las violaciones**, que den como resultado una reducción en el número de víctimas, violaciones sexuales, desplazamientos internos, desapariciones forzadas, amenazas y otras violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario mensurables a lo largo del tiempo.
2. **Cambios en las acciones de las autoridades responsables y las agencias**, que den como resultado el desarrollo y puesta en práctica de políticas, compromisos y acciones para reducir la violencia, el desplazamiento forzado y las privaciones, y que permitan incrementar la protección de los civiles.
3. **Cambios en las mismas acciones de la gente**, los cuales toman la forma de una mejor organización, movilización y participación política que la hace capaz de evitar, resistir o desafiar las amenazas y políticas contra ella, de manera que las personas llegan a ser actores de la protección y no quedan simplemente como víctimas de violaciones.

4. **Cambios en la vida diaria de las comunidades civiles**, que resultan en una mayor seguridad personal, dignidad restaurada, vulnerabilidad reducida a las amenazas, mejores niveles de salud, mayor libertad de movimientos y una participación normal en las actividades de subsistencia, redes sociales y vida política. Éste es el verdadero resultado que se persigue.

Con los resultados precisos, debería ser posible escoger un número reducido de indicadores que permitirán juzgar a lo largo del tiempo si el programa y sus actividades particulares están teniendo el efecto esperado.

Los indicadores pueden estar relacionados con información cuantitativa y cualitativa. En otras palabras, pueden ser «duros» y revelar datos empíricos relacionados con incidentes y condiciones. O pueden ser más suaves y reflejar tendencias en las opiniones de la gente, sus percepciones y su propia sensación de seguridad. La información que producen los indicadores puede señalar resultados de protección positivos, negativos, mixtos o paradójicos. Un buen indicador también cumple con los criterios de calidad de un objetivo (como se vio en la sección 6 bajo el título «Definir sus objetivos», p. 77).

Una vez más, puede ser útil en esta sección volver a la ecuación básica de protección: $\text{riesgo} = \text{amenaza} + \text{vulnerabilidad} - \text{tiempo}$, y seleccionar los indicadores que se relacionen con cada parte de la ecuación en su contexto de trabajo.

Captar los buenos y malos resultados

Los resultados positivos pueden ser captados en forma de indicadores cuantitativos, tales como la incidencia reducida de violación sexual o un espectro más amplio de movimientos. Los indicadores pueden además ser más cualitativos, tales como una sensación reducida de temor, una percepción creciente de seguridad, dignidad recuperada y autoestima o una mejor calidad de diálogo entre el trabajador humanitario y sus interlocutores de las autoridades responsables. Todos estos indicadores pueden ser detectados tanto por observación informal como por encuesta. Los mismos indicadores podrían también ser usados para presentar resultados negativos que informarían sobre una sostenida o naciente incidencia de violencia sexual y desapariciones forzadas con un nivel de temor creciente.

Algunas actividades de protección también pueden demostrar resultados mixtos, que a menudo son revelados en indicadores conflictivos. Si-

guiendo un incremento de la presencia militar gubernamental en las áreas rurales del país «X», por ejemplo, los indicadores cuantitativos pueden mostrar que la incidencia de las violaciones sexuales y secuestros que se han producido está bastante reducida, pero que las mujeres aún experimentan altos niveles de temor. Esto puede sugerir que las mujeres están menos amenazadas por ataques de los grupos armados de lo que están por la potencial explotación sexual debido al aumento del número de las tropas gubernamentales.

Esta clase de fenómeno es un ejemplo de la protección paradójica según la cual el incremento en un tipo de protección puede dejar a la gente desprotegida frente a nuevos patrones de abuso –lo que hemos denominado riesgo secundario. Como se expuso anteriormente, estos riesgos relacionados con la asistencia pueden desarrollarse en relación con: recursos de socorro que exponen a la gente al peligro de asaltos; la reunión de un gran número de personas en áreas protegidas, lo que las expone a enfermedades; o su huida hacia campos de refugiados, que restringen su libertad de movimiento y los hacen vulnerables a regímenes de exilio y operaciones militares a través de las fronteras. En lo posible, todos los tipos de resultado necesitan ser previstos, captados y analizados en el monitoreo, y utilizados para orientar el trabajo de protección de manera adecuada.

Sección 9

Principios para una mejor práctica del trabajo humanitario enfocado a la protección

El enfoque principal presentado en esta guía para la protección en la acción humanitaria puede ser resumido en ocho principios clave que pueden ser utilizados como una breve *referencia* por las agencias humanitarias.

1. Centrarse en la seguridad, dignidad e integridad

El desafío de protección inmediato es mantener físicamente seguras a las personas y preservar su dignidad personal. Esto se hace mejor cuando se trabaja estrechamente con la gente que está en situación de riesgo y se concentra en la seguridad, dignidad e integridad como el punto más relevante de protección de toda acción humanitaria. Debe recordarse todo el tiempo la ecuación de protección:

$$\text{riesgo} = \text{amenaza} + \text{vulnerabilidad} - \text{tiempo}.$$

2. Reflexionar sobre el derecho, las violaciones, los derechos y las responsabilidades

Un enfoque de protección supone reconocer que una gran parte del sufrimiento de los civiles durante las guerras a menudo es el resultado de una *violación* del derecho internacional. Es esta violación la que provoca, por consiguiente, necesidades secundarias. Los civiles que en las guerras, padecen hambre, están enfermos, heridos, desplazados, indigentes y empobrecidos o que han sido sometidos a abusos sexuales, están en un estado de necesidad extrema porque han sido violados sus derechos consagrados en el derecho internacional. Su sufrimiento y necesidad con frecuencia son la consecuencia de un *patrón de violaciones* deliberado que es parte de la

política y conducta de la guerra y que está en conflicto con el derecho internacional humanitario, de derechos humanos o de refugiados. Las violaciones de derechos legalmente reconocidos imponen deberes claros de tipo humanitario, militar y político sobre los gobiernos, los actores no estatales y los individuos.

3. Garantizar el respeto

Un enfoque de protección requiere que los trabajadores humanitarios vayan más allá de un enfoque sólo de ayuda y se concentren además en asegurar el respeto por las normas humanitarias y los derechos humanos. Esto implica que las agencias humanitarias retomen algunos recursos y técnicas básicas que hasta el presente han sido desarrollados en forma más explícita en la práctica de los derechos humanos. Estos recursos son fundamentales si las agencias humanitarias están dispuestas a reconocer e informar sobre violaciones, a defender los derechos con mayor efectividad, a presionar a las autoridades pertinentes y a adherirse ellas mismas a los estándares legales internacionales.

4. Construir sobre la base de la capacidad de autoprotección de las personas

El sentido común humanitario reafirma el valor del conocimiento, la capacidad, el entendimiento y la posibilidad de innovación, propios de las personas en toda situación que las amenace. Como consecuencia, la buena práctica en la protección humanitaria valora la cooperación estrecha y la participación en cualquier relación entre las agencias humanitarias y la gente a la que está tratando de ayudar. Las personas rara vez son pasivas cuando se sienten en situación de riesgo: se involucran en distintas acciones previamente consideradas para enfrentar, responder, adaptarse y sobrevivir. Esto hace esencial que la gente se involucre en las decisiones que conciernen a su autoprotección, y a menudo tome la iniciativa en ellas.

5. Trabajar con resultados e indicadores de protección claros

Se debe tener una noción clara de cómo podría ser la vida diaria si las personas estuvieran adecuadamente protegidas; para lo cual hay que desa-

rollar resultados de protección específicos como las estrellas que orientan la navegación de los objetivos y actividades del programa. Elaborar indicadores de protección ilustrativos y factibles de recopilar que proporcionen los medios de verificación para su trabajo.

6. Dar prioridad a la complementariedad entre las agencias

Las distintas agencias tienen diferentes mandatos, prioridades de protección y conocimientos técnicos. Además trabajan en diferentes lugares y sobre diferentes niveles políticos, nacional e internacionalmente. Es importante aprovechar estas distinciones con respecto a los esfuerzos combinados para proteger a los civiles en la guerra. Donde sea apropiado, se debe dar prioridad a las agencias con mandato. Se debe tener cuidado para no comprometer las estrategias y actividades de protección de unos y otros en cualquiera de los tres niveles de acción.

7. Evitar la programación o el comportamiento contrarios a la protección

El personal de las agencias humanitarias pueden decir y hacer cosas que parecen sensatas en un contexto y, a pesar de ello, tener un efecto terrible sobre las personas que intenta proteger. Ejemplos de falta de sensibilidad social y política del personal internacional y programación desconsiderada pueden pasar sin ser advertidos por el personal de la agencia interesada pero provocar una reacción violenta contra el personal nacional y de la comunidad que la agencia está tratando de asistir. En forma similar, la relación de la agencia con actores clave –incluyendo las fuerzas militares, los medios de información internacional y los gobiernos extranjeros– puede ser interpretada de modo muy distinto por grupos diferentes. Las actividades, la actitud y el comportamiento pueden resultar ser contrarios a la protección más que conducentes a ella, y deben ser sometidos a un examen constante y meticuloso para garantizar que no se exponga a los individuos y a la población afectada en general a riesgos aún más graves.

8. Ser valiente pero también realista en cuanto a los límites de la agencia

Las agencias humanitarias disponen de medios relativamente limitados con los cuales proteger a los civiles. En muchas situaciones, los organismos con o sin mandato carecen de la autoridad política, la fuerza militar y el mandato legal, factores estos que les darían el poder en la práctica de proteger a los civiles de forma efectiva. El reconocimiento de este hecho es fundamental para garantizar una programación realista, evitar expectativas desmesuradas y preservar el ánimo de la agencia. Los trabajadores humanitarios de campo no son las personas en principio responsables de proteger a los civiles. Aunque deben ser tan creativos y valientes como sea posible en cada situación, ellos son parte de un sistema mucho más complejo de responsabilidad moral, legal y política. La trágica realidad es que muchos esfuerzos de protección humanitaria fracasarán. Por esto es muy importante cómo las agencias asumen y se enfrentan a este hecho. Más que en muchas otras áreas de la asistencia humanitaria, la programación orientada a la protección a menudo tiene que operar con un sentido del resultado que está relacionado tanto con intentar una acción como con tener éxito. Con frecuencia, no será humanamente posible para las agencias humanitarias proteger a todas las personas. Pero cuando se consigue un objetivo, se debe valorar profundamente, incluso cuando se trate de una sola persona.

Bibliografía y anexos

Bibliografía

Publicaciones que han sido particularmente útiles en la elaboración de esta guía.

- Anderson, M. B. (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*. Boulder: Lynne Rienner.
- Blaikie, P. et al., (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge.
- Bonard, P. (1999). *Modes of Action used by Humanitarian Players: Criteria for Operational Complementarity*. Geneva: ICRC.
- Bonwick, A. (2006). *Who Really Protects Civilians?* Oxford: Development in Practice, Oxfam.
- Bouchet-Saulnier, F. (2002). *The Practical Guide to Humanitarian Law*. Oxford: Rowman and Littlefield, en conjunto con Médicins Sans Frontières.
- Carvezasio, Sylvie Giossi (2001). *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. Geneva: ICRC.
- Cuny, Fred (1999). *Famine, Conflict and Response: a Basic Guide*. West Hartford: Kumarian Press.
- Darcy, J. (1997). *Human Rights and International Legal Standards: What do Relief Agencies Need to Know?* Relief and Rehabilitation Network (RRN) Paper 19. London: Overseas Development Institute (ODI).
- Frohardt, M., Paul, D. and Minear, L. (1999). *Protecting Human Rights: the Challenge to Humanitarian Organisations*. Occasional Paper 35. Providence, Rhode Island: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University.
- ICRC (1983). *Basic Rules of the Geneva Conventions and their Additional Protocols*. Geneva: ICRC.

- ICRC (2001). *Women Facing War*. Geneva: ICRC.
- Inter-Agency Standing Committee (2002). *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes and Practices Gathered from the Field*. Geneva: Inter-Agency Standing Committee.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: ICISS.
- Mahony, Liam and Eguren, Luis-Enrique (1997). *Unarmed Bodyguards: International Accompaniment for the Protection of Human Rights*. West Hartford: Kumarian Press.
- Mancini-Griffoli, Deborah and Picot, André (2004). *Humanitarian Negotiation: a Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.
- Paul, D. (1999). *Protection in Practice: Field Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm*. RRN Paper 30. London: ODI.
- Roche, C. (1999). *Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change*. Oxford: Oxfam.
- Schaufelberger, E. and Bernath, B. (2004). *Monitoring Places of Detention: a Practical Guide*. Geneva: Association for the Prevention of Torture.
- Slim, H. (2003). 'Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War' in *International Affairs* Vol. 79, 3, pp. 481-501.
- UNHCHR (2001). *United Nations Training Manual on Human Rights Monitoring*. Geneva: UNHCHR <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/hrrintro_sp.pdf> especialmente los Capítulos v–viii, x y xi, xii, xvi y xx.
- UNHCR (1999). *Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs*. Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2003). *Sexual and Gender-based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*. Geneva.

Anexo 1

Estándares legales internacionales

La siguiente es una lista de los instrumentos fundamentales del derecho internacional que están relacionados con la protección de las personas durante las guerras. Todos los miembros del personal de las agencias que participan en trabajos de protección humanitaria necesitarán familiarizarse con estos instrumentos en diferentes grados.

Para consultar los textos completos y los puntos centrales acerca del derecho internacional humanitario, visite el sitio en internet del CICR: <www.icrc.org>; y para consultar detalles de los textos y mecanismos del Derecho de los Derechos Humanos, visite el sitio en internet de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <www.unhchr.ch> Para información acerca de la Corte Penal Internacional, visite: <www.icc-cpi.int/home>.

Derecho Internacional Humanitario

- Las Convenciones de Ginebra de 1949 (especialmente la IV Convención sobre la Protección de las Personas Civiles en Tiempo de Guerra y el Artículo Común 3) y los dos Protocolos Adicionales de 1977.
- El Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Derecho Internacional de los Refugiados

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, y el Protocolo Relativo al Estatuto de los Refugiados, 1967.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

- Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio, 1948.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1965.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), 1979.
- Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos y Degradantes, 1984.
- Convención sobre los Derechos de los Niños, 1989.
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998.

Resoluciones de las Naciones Unidas

- Resolución de la Asamblea General 46/182/1991 Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia de las Naciones Unidas.
- Consejo de Seguridad, Resolución 1296 sobre la Protección de los Civiles en los Conflictos Armados, S/RES/1296/2000.

Anexo 2

Puntos elaborados por OCHA para la Consideración de Asuntos Relacionados con la Protección de Civiles, 2004

1. Dé prioridad y apoyo a las necesidades de protección inmediatas de las personas desplazadas y civiles en las comunidades receptoras.
2. Facilite el acceso seguro y sin impedimentos a las poblaciones vulnerables como requisito previo fundamental para la asistencia humanitaria y la protección.
3. Mantenga el carácter humanitario y civil de los campamentos de refugiados y de personas internamente desplazadas.
4. Garantice la seguridad y estabilidad del personal humanitario de las Naciones Unidas y asociado.
5. Facilite el establecimiento y rehabilitación de comunidades.
6. Detenga la impunidad de los responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y las leyes penales.
7. Genere confianza y aumente la estabilidad mediante el fomento de la verdad y la reconciliación.
8. Fortalezca la capacidad de la policía local y del sistema judicial para aplicar la ley y el orden.
9. Logre el desarme, la desmovilización, reintegración y rehabilitación de antiguos combatientes.
10. Facilite un ambiente seguro para las poblaciones vulnerables y el personal humanitario.

11. Aborde el problema de las armas cortas y las minas terrestres.
12. Asegure la sensibilización de las fuerzas multinacionales hacia los temas relacionados con la protección de los civiles.
13. Haga frente a las necesidades específicas de las mujeres en cuanto a asistencia y protección.
14. Fortalezca el papel de las mujeres como actores constructivos en el desarrollo y ejecución de respuestas apropiadas para la protección de los civiles.
15. Aborde las necesidades específicas de los niños en cuanto a asistencia y protección.
16. Responda a la aparición de discursos utilizados para incitar a la violencia.
17. Promueva y apoye un manejo veraz de la información sobre el conflicto.
18. Aborde el impacto de la explotación de los recursos naturales nacionales y el tráfico ilícito sobre la protección de los civiles.
19. Minimice las consecuencias adversas no intencionales de las sanciones sobre la población civil.