

Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de derechos humanos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto

Alexandra Lages Miguel*

«Humanitarian Assistance is much more than relief and logistics. It is essentially and above all about protection - protection of victims of human rights and humanitarian violations»

Sadako Ogata

Ex-Alta Comisaria de las Naciones Unidas para los Refugiados

Introducción

Los cambios en la dinámica de los conflictos de la posguerra fría, más complejos y mortíferos que nunca, y los fracasos de la acción humanitaria en dar una respuesta adecuada a las crisis humanitarias generadas por los nuevos tipos de guerras han dado lugar al cuestionamiento de la práctica humanitaria y al surgimiento de nuevos planteamientos, tendencias, debates y dilemas en lo que concierne a su doctrina y forma de actuación, como el surgimiento de la corriente que defiende la ampliación de objetivos de la acción humanitaria, vinculándola a cuestiones como el desarrollo, la construcción de paz y los derechos humanos. El objeto de este trabajo de investigación consiste en uno de esos nuevos planteamientos que, en los últimos años, ha ganado peso dentro del sector humanitario —la posibilidad y viabilidad de que la acción humanitaria y, en particular, las organizaciones humanitarias no gubernamentales contribuyan a la protección de los derechos humanos de poblaciones civiles en contextos de emergencia y conflicto—.

Desde el final de la Guerra Fría, la comunidad internacional ha asistido a la violación masiva de los derechos humanos de poblaciones civiles por parte de los beligerantes. Los ejemplos son demasiados, como el genocidio en Ruanda, la limpieza étnica en la ex-Yugoslavia, las amputaciones en Sierra Leona, el uso del hambre como arma de guerra en Sudán, la violencia continua en Colombia y la violencia organizada contra mujeres, minorías, periodistas, activistas de derechos humanos e incluso trabajadores humanitarios.

La diferente naturaleza de los conflictos, y de las consiguientes crisis humanitarias, han creado, entonces, una creciente necesidad de priorizar la protección de civiles. Sin embargo, el fracaso de los Estados en garantizar la seguridad física de las poblaciones civiles en riesgo, junto con el continuo y flagrante desacato por las normas humanitarias y de derechos humanos por parte de los beligerantes (incluso por parte de los propios gobiernos), y la incapacidad de la comunidad internacional (en especial las Naciones Unidas) en garantizar el cumplimiento de esas normas, ha planteado a las organizaciones humanitarias y civiles cuestiones difíciles sobre su papel en emergencias complejas. Frente a las actuales crisis humanitarias —también consideradas crisis de protección, por la magnitud de las fallas a nivel de protección— muchas organizaciones humanitarias han empezado a sentir la necesidad de incorporar aspectos de protección de derechos humanos en sus programas y actividades de ayuda humanitaria, por lo que han empezado a desarrollar estrategias y abordajes para llevarlo a la práctica, así como a intentar solucionar los dilemas y riesgos que les supone este planteamiento.

En este trabajo de investigación se coloca como hipótesis que la acción humanitaria puede tener una contribución positiva a la protección de los derechos humanos de las personas a quien asiste, de una forma que no implica la distorsión del mandato y de los principios humanitarios básicos. Porque la asistencia y la protección son dos componentes de la acción humanitaria que no deben ser vistas como algo separado, sino como complementarias e interrelacionadas, las organizaciones humanitarias deben, de forma cuidadosa y dentro de sus posibilidades y limitaciones, explotar su potencial en esto campo y desarrollar formas de au-

* Alexandra Lages es Máster en Acción Internacional Humanitaria.

mentar el impacto de sus actividades sobre las poblaciones civiles que intentan ayudar. Incluso porque, muchas veces, más que comida, las personas piden protección.

Se empieza, en el capítulo II, por contextualizar esta perspectiva de protección de los derechos humanos en la corriente del nuevo humanitarismo. En el capítulo III se analiza el componente de protección en la acción humanitaria, clarificando su significado conceptual, repasando las principales formas de que las organizaciones humanitarias disponen para contribuir a la protección de derechos humanos, y los riesgos y dilemas que eso implica para las organizaciones. Por último, en el capítulo IV, se analiza la práctica de las organizaciones humanitarias en el tema de la protección, mirando al cambio de perspectiva que han tenido muchas organizaciones, enfocando algunas iniciativas y abordajes que han sido desarrolladas en los últimos años por el sector humanitario en este área, y finalizando con algunas recomendaciones y principios de buenas prácticas destinadas a aumentar el potencial protector de las organizaciones humanitarias.

I. El nuevo humanitarismo y la perspectiva de los derechos humanos: el humanitarismo basado en derechos

Desde el final de la Guerra Fría, la acción humanitaria ha vivido grandes cambios en cuanto a su concepción, objetivos, estructura y mecanismos, en consecuencia de algunas transformaciones en el escenario internacional. La proliferación de conflictos armados internos que dan origen a emergencias políticas complejas (grandes crisis humanitarias), que suelen ocurrir en Estados débiles, fallidos y colapsados¹, ha provocado un incremento de la inestabilidad e inseguridad en el mundo y han demostrado la necesidad de adaptación del sistema humanitario teniendo en cuenta las características que presentan.

Los conflictos armados actuales, a menudo denominadas «nuevas guerras», presentan características muy diferentes de las guerras convencionales y sus consecuencias son devastadoras, sobre todo para las poblaciones civiles que son hoy uno de

los objetivos militares (sino el principal) de los combatientes. Además, las violaciones de derechos humanos y la destrucción de recursos e infraestructuras básicas viven una escala sin precedentes. Las crisis humanitarias generadas por estos conflictos, las emergencias políticas complejas, son una amenaza cada vez más seria (sino la más seria) para la seguridad humana en los tiempos actuales, y suelen ocurrir en Estados mayoritariamente considerados como una amenaza a la paz y seguridad internacional —los Estados débiles, fallidos y colapsados—.

Frente a este nuevo escenario internacional, la ayuda humanitaria se enfrentó, en las crisis humanitarias de los años noventa, con grandes desafíos y dilemas que no supo afrontar adecuadamente como lo son: la falta de interlocutores legítimos en Estados fallidos; la relación con las partes en conflicto para garantizar el acceso a las víctimas; la colaboración con fuerzas militares en operaciones de paz y el consecuente riesgo de pérdida de la neutralidad y de militarización de la ayuda; la politización de la ayuda por parte de los gobiernos donantes, entre otros.

El fracaso y los errores de la ayuda humanitaria en afrontar las nuevas realidades y desafíos (como quedó demostrado en las crisis de Somalia y de Ruanda, por ejemplo) motivaron severas críticas que, junto con los cambios geopolíticos y las lecciones aprendidas de experiencias humanitarias recientes, crearon la necesidad de construir un nuevo paradigma de la acción humanitaria —el llamado «nuevo humanitarismo»—, diferente del humanitarismo clásico en cuanto a objetivos, fundamentos teóricos y instrumentos operativos.

Este nuevo humanitarismo, hoy hegemónico entre la comunidad humanitaria, defiende una «...ayuda políticamente consciente, que persiga objetivos más amplios que salvar vidas, como son el desarrollo y la paz, y que base sus acciones (o su inacción) en una estimación de su previsible impacto presente y futuro sobre tales objetivos. De este modo, se percibe como un elemento más dentro de una estrategia coherente para la resolución del conflicto, combinado con herramientas diplomáticas y militares»². Se trata, entonces, de asumir el carácter político de la acción humanitaria, rompiendo con la tradicional ayuda humanitaria apolítica,

¹ Estados caracterizados por una progresiva y creciente descomposición de sus instituciones, de su capacidad de gobernar y controlar su territorio y de su capacidad de proveer de los bienes públicos esenciales a su población, conduciendo a la pérdida de legitimidad del Estado y su hundimiento.

² Pérez de Armiño, Karlos (2002), *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del «nuevo humanitarismo»*. Reflexiones y Propuestas, Coordinadora de ONGs - España, Madrid, cap. 2.

orientada a salvar vidas y basada en los principios humanitarios tradicionales (como la neutralidad)³.

Uno de los elementos centrales defendido por el nuevo humanitarismo es la ampliación de objetivos de la acción humanitaria. Según esta corriente (que se identifica con el enfoque maximalista), la acción humanitaria debe, además de salvar vidas y aliviar el sufrimiento humanos, contribuir a promover la construcción de paz, el desarrollo, y los derechos humanos. Este último es, precisamente, el foco de este trabajo. Antes encomendado solamente a la cooperación al desarrollo, la promoción y defensa de los derechos humanos es hoy una tarea también asignada a la acción humanitaria, lo que pone en manifiesto la oposición entre dos corrientes humanitarias.

En primer lugar, el humanitarismo tradicional (*need-based humanitarianism* o *back-to-basis*) se basa en la creencia de un deber universal frente al sufrimiento humano y está gobernado por el principio ético del «imperativo humanitario». Este abordaje tiene como eje central las necesidades y resalta los principios humanitarios como la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Se trata de un humanitarismo tradicional y su agenda es estrictamente limitada y, en la opinión de James Darcy, con objetivos relativamente «modestos»⁴. En segundo lugar, en oposición a la corriente tradicional, surge en los años 90 un humanitarismo más ambicioso e idealista, que busca un «ideal solidario» más relacionado con la justicia y con la lucha por los derechos humanos —se trata, entonces, de un humanitarismo basado en derechos (*rights-based humanitarianism*), que busca la justicia por encima de la compasión—⁵. Esta corriente acepta que el compromiso político es un rol apropiado y necesario a la acción humanitaria, y tiende a ver coherencia entre el humanitarismo y otras agendas (incluyendo el desarrollo y la reducción del conflicto). Además, se preocupa de abordar las causas, así como los síntomas y las injusticias estructurales⁶.

La incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la acción humanitaria no es consensual en el sector humanitario,

por lo que el humanitarismo basado en derechos ha recibido varias críticas. No cabe en esto trabajo profundizar los argumentos a favor y en contra de esta corriente del humanitarismo, ni analizar el debate entre las distintas corrientes, por lo que apenas se menciona. Por ejemplo, los críticos argumentan que este abordaje politizará el espacio humanitario, al introducir elementos políticos en un campo que, tradicionalmente, debe ser neutral y apolítico, por lo que debe ser rechazada. Además, critican la incompatibilidad mutua entre las agendas humanitaria y de derechos humanos, en cuanto a prioridades y medios, y los objetivos irrealistas a que se propone una acción humanitaria basada en derechos⁷.

En los últimos años ha habido, entonces, un cambio del enfoque en las necesidades hacia un enfoque en la defensa y cumplimiento de derechos, un rasgo característico del nuevo humanitarismo. Esto involucra, según James Darcy, «un aparente cambio conceptual y perceptivo en lo cual «víctimas» o «beneficiarios» se tornan sostenedores de derechos, y las agencias humanitarias sus defensores»⁸. Para este autor, se trata de un cambio no universal en el sector humanitario, pero ampliamente observable en las políticas organizacionales de muchas agencias⁹.

Por ejemplo, la ONG *CARE International* declara utilizar un abordaje basado en derechos en la elaboración de sus proyectos que «conecta desarrollo y el trabajo de alivio de emergencia a los derechos humanos de las personas con quien trabajamos»¹⁰. También la organización *Refugees International* (especializada en asistencia humanitaria y protección a personas desplazadas en el mundo) adopta una postura similar, al declarar asumir «un abordaje inflexiblemente basado en derechos para el *advocacy* en nombre de refugiados y personas desplazadas»¹¹.

Paralelamente a este cambio de enfoque, una gran parte de las organizaciones humanitarias y donantes han empezado a poner

³ Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 56.

⁴ Darcy (2004), «Human Rights and Humanitarian Action - A review of issues», en *HPG Background Paper*, ODI, pp. 9.

⁵ Serrano, José y Verdú, Alfonso (2003), *La dimensión política de la Acción Humanitaria*, Cuadernos para Debate, MSF, pp. 25.

⁶ Darcy (2004), «Human Rights and Humanitarian Action - A review of issues», *HPG Background Paper*. ODI, pp. 10.

⁷ *Ibid.*, pp. 12.

⁸ *Ibid.*, pp. 4.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ www.careinternational.org/cares_work/how_we_work.htm

¹¹ www.refugeesinternational.org/section/aboutus/PHPSESSID=f28a0b5905b35b120a76a1119533da6e

un nuevo énfasis en el concepto de protección, una tarea a realizar juntamente con la asistencia de alivio. Como mínimo, la preocupación por la seguridad de los civiles frente a ataques y violaciones de derechos humanos es cada vez más reconocida como central a la agenda humanitaria, y sobre la cual se dedican los siguientes capítulos.

II. La Protección en la Acción Humanitaria

Muchos de los conflictos actuales son, como clasifica Gerald Martone, caracterizados como «crisis de protección», a pesar de que la protección de los derechos humanos sea vista, tradicionalmente, como un campo separado de la ayuda humanitaria¹². El mandato primario de las agencias humanitarias en situaciones de emergencia es dar asistencia urgente a personas que la necesiten (como comida, cobijo, agua, cuidados médicos, entre otros), quedando la protección física y legal de los civiles en un segundo plano. Pero, como resalta el autor arriba mencionado, el sufrimiento de las personas en situaciones de crisis puede derivar precisamente de la pérdida o de la negación de la protección física y legal, y para la cual la ayuda humanitaria no ofrece remedio¹³.

Frente a los contextos de las emergencias políticas complejas, muchos autores y organizaciones han reconocido que la ayuda humanitaria clásica y paliativa no constituye una respuesta adecuada y satisfactoria para las crisis humanitarias provocadas por conflictos y violencia, y caracterizadas por violaciones masivas de los derechos humanos de civiles. Por eso, ha ganado peso el componente básico de la acción humanitaria de protección de las víctimas de guerra, entendida como la defensa de sus derechos humanos fundamentales, el reconocimiento o defensa del respecto a su dignidad, y la exigencia del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario¹⁴.

En este capítulo se analiza esta componente de protección en la acción humanitaria, empezando por precisar el concepto de protección (y su inclusión en las definiciones de acción humanitaria). Enseguida, se exponen algunas de las principales formas en que las organizaciones humanitarias pueden contribuir a la protección de derechos humanos en situaciones de crisis y, por último, se analizan algunos riesgos y dilemas de la labor de protección por parte de organizaciones humanitarias.

A) La Acción Humanitaria y la Protección: precisiones conceptuales

El concepto de acción humanitaria contiene ciertos elementos de confusión, ya que no existe un consenso claro sobre su significado y alcance. Por ejemplo, Francisco Rey resalta el concepto que surge de Solferino, y que está reconocido en documentos como el Código de Conducta de las ONGs y el Proyecto Esfera, en los cuales la acción humanitaria esta dirigida a «salvar vidas, mantenerlas con dignidad, suministrar protección y resolver necesidades humanas básicas de las víctimas. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin ninguna distinción»¹⁵. O, en una aproximación más completa, se entendería la acción humanitaria como «el conjunto de actividades de protección y asistencia, a favor de las víctimas civiles y militares de desastres de causa natural o de conflictos armados y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos»¹⁶. Para Karlos Pérez, el concepto de acción humanitaria «incluye no solo la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino también, sobre todo en contextos de conflicto, la protección de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento.»¹⁷. Estas definiciones van, entonces, más allá de la concepción tradicional de la acción

¹² Martone (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, n.º 21, pp. 36-38.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 82.

¹⁵ Rey Marcos, F. (2001), «Acción Humanitaria y Derechos Humanos: una Relación Compleja», en *El vuelo de Ícaro*, Liga Española Pro-Derechos Humanos, n.º 1, pp. 214.

¹⁶ Serrano, José y Verdú, Alfonso (2003), *La Dimensión Política de la Acción Humanitaria*, Cuadernos para Debate, MSF, pp. 64.

¹⁷ Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 71.

humanitaria orientada al alivio del sufrimiento con base en los principios humanitarios tradicionales.

En los últimos años algunos desarrollos en el sector humanitario han ido consolidando esta concepción de la acción humanitaria. En 1995, la Declaración de Madrid (fruto de la Cumbre Humanitaria de Madrid) pedía que se preste atención inmediata y protección a todas las víctimas, dando prioridad a los grupos más vulnerables¹⁸. Unos años más tarde, en 1998, el Proyecto Esfera de la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Caso de Desastre afirma que las poblaciones civiles víctimas de conflictos y calamidades tienen derecho a recibir asistencia y protección. Esta carta humanitaria supera, entonces, el asistencialismo tradicional, al defender un enfoque de la ayuda humanitaria más vinculado con los derechos humanos¹⁹. De esta forma, la acción humanitaria es convencionalmente entendida como el conjunto de intervenciones destinadas a prevenir y aliviar el sufrimiento humano, dirigidas tanto a prestar asistencia como protección y defensa de derechos humanos.

En cuanto al concepto de protección, se suele entender como «todas las actividades destinadas a asegurar el respeto total por los derechos de los individuos de acuerdo con la letra y el espíritu de los cuerpos de leyes relevantes, o sea, derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados (...)»²⁰. Esta idea de protección significa, para Hugo Slim, que el trabajo humanitario consiste tanto asegurar el respeto por las normas internacionales humanitarias y de derechos humanos, como en dar ayuda²¹.

Esta visión es hoy compartida por un número creciente de organizaciones humanitarias. La protección y defensa de derechos humanos ha sido crecientemente asumida por ONGs como un elemento central de lo que hoy se entiende como acción humanitaria, dado que la mayoría de las crisis humanitarias actuales consisten en violaciones masivas de derechos humanos y que, en muchos casos, la necesidad de protección sobrepasa la necesidad de asistencia material²².

En realidad, muchos autores y organizaciones asumen hoy que las crisis humanitarias consisten, básicamente, en fracasos de protección, para las cuales la asistencia en sus componentes tradicionales aleja el enfoque del problema real que no se puede resolver solamente con la distribución de bienes de alivio²³. En una época en que la evidencia sobre los abusos de derechos humanos en los conflictos contemporáneos asume una escala sin precedentes, la tarea de protección de poblaciones civiles tiene una importancia vital, sobre todo en lo que concierne a los grupos más vulnerables en situaciones de emergencia como son los desplazados internos, mujeres, niños y personas mayores.

Cabe también realzar que la protección es también necesaria para fortalecer la capacidad de individuos y comunidades para se protegieren a si mismos de amenazas, por lo que la esencia de la protección no es una medida solamente reactiva a ser implementada después de la ocurrencia de violaciones, sino también preventiva²⁴.

B) Las Principales Formas de Protección de Derechos Humanos por Organizaciones Humanitarias

La experiencia confirma que las organizaciones humanitarias están estratégicamente posicionadas para incrementar la protección de poblaciones civiles en riesgo. Con el incremento de la presencia de estas organizaciones en escenarios de conflicto, los trabajadores humanitarios son testigos directos de violaciones de derechos humanos más frecuentemente que en el pasado, por lo que la obligación de responder más allá de la tradicional provisión de bienes de alivio, complementándola con actividades destinadas a incrementar la seguridad física de poblaciones en peligro, se siente cada vez más en el sector humanitario.

La componente de protección se puede traducir en varias tareas e iniciativas destinadas a exigir a las autoridades y otros actores el cumplimiento de sus obligaciones en lo que concierne al

¹⁸ Rey Marcos, F. (2001), «Acción Humanitaria y Derechos Humanos: una Relación Compleja», en *El vuelo de Ícaro*, Liga Española Pro-Derechos Humanos, n.º 1, pp. 217.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 216.

²⁰ Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 21.

²¹ *Ibid.*

²² Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 7.

²³ *Ibid.*

²⁴ InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 2.

respeto y satisfacción de los derechos humanos, así como para reducir el impacto de la violencia y de las violaciones de derechos humanos sobre la población civil²⁵. Del análisis de varias referencias bibliográficas, se sintetizan las principales formas de que disponen las organizaciones humanitarias para contribuir a la protección de poblaciones civiles en peligro.

1. ASISTENCIA HUMANITARIA

En situaciones de conflicto, la protección va más allá de la seguridad física de civiles frente a ataques. Como afirma la organización InterAction, los daños sobre las poblaciones civiles ocurren frecuentemente cuando estas no tienen acceso a medios adecuados de satisfacer sus necesidades, por lo que ayudando a satisfacer esas necesidades (como comida, cobijo o cuidados médicos) la asistencia humanitaria puede ser un primer paso hacia la mitigación y prevención de daños futuros. La asistencia humanitaria puede, entonces, ayudar a prevenir abusos dirigiendo sus acciones a las causas de los abusos y mitigando las condiciones que permiten la violación de derechos humanos²⁶.

La provisión de ayuda en forma de material y pericia es también considerada como una forma de proteger las personas de extremos de hambre, sed, enfermedades e indignidad, por lo que la asistencia humanitaria es una forma de realizar varios derechos. De hecho, a través de programas de alimentación de emergencia, las organizaciones humanitarias realizan una forma de protección: «cuando el hambre en masa es usada como arma contra civiles, los que dan comida se involucran en una forma de trabajo de protección»²⁷. Además, la asistencia humanitaria ofrece una forma de acceso a poblaciones en peligro y puede, entonces,

prevenir o, por lo menos, mitigar los efectos de abusos de derechos humanos²⁸.

Cabe todavía realzar que las preocupaciones relativas a la protección deben ser tenidas en cuenta e influir en la elaboración de los programas humanitarios, porque la forma en la que la asistencia humanitaria es proporcionada es crucial para incrementar la protección (o, por lo menos, para no empeorar las condiciones de seguridad de las poblaciones)²⁹.

2. ADVOCACY O DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Frente al conocimiento de violaciones de derechos humanos, las agencias humanitarias están en posición para involucrar las autoridades competentes usando estrategias de *advocacy* (que pueden pasar por estrategias de persuasión, de movilización y de denuncia, dependiendo de los recursos y mandato de las organizaciones), destinadas a asegurar el cumplimiento de normas humanitarias y la salvaguardia de los derechos humanos básicos. Existe una multiplicidad de estrategias y actividades que se pueden incluir en el concepto de *advocacy*, desde la diplomacia suave hasta la condena pública, pudiendo también incluir acciones como presión política y campañas de sensibilización, propuestas de reformas legales o educación en derechos humanos.

3. LOBBY O PRESIÓN POLÍTICA

Se trata de una acción de presión dirigida al gobierno del país donde la organización humanitaria actúa, al gobierno de que esta forma parte o a la comunidad internacional. Sus objetivos incluyen el respeto por los derechos humanos, el permiso y libertad

²⁵ Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 82.

²⁶ Reducir las fuentes de vulnerabilidad es una forma de promover la protección. Por ejemplo, si existe el riesgo de reclutamiento de menores desacompañados por grupos armados, la asistencia se puede enfocar su trabajo en la reunificación de familias como forma de reducir la vulnerabilidad de los menores y prevenir el reclutamiento. InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 3.

²⁷ Frohardt, Paul y Miner (1999), «Protecting Human Rights: The Challenge for Humanitarian Organisations», en *Occasional Paper*, The Thomas J.

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

© Universidad de Deusto. ISSN: 1885 - 298X, Núm. 3/2006, 15-36

<http://revista-derechosumanos.deusto.es>

Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, USA, n.º 35, pp. 2.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Por ejemplo, los equipos de agua y saneamiento pueden consultar las mujeres para identificar localizaciones adecuadas para las letrinas; también el acceso seguro de las mujeres a agua o comida pueden ayudar a prevenir la explotación sexual. InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 4.

de acceso a las víctimas y, a veces, dar a conocer la situación de precariedad de ciertos colectivos vulnerables y olvidados y forzar a que les presten atención.

4. TESTIMONIO Y DENUNCIA

Estas acciones se realizan frente a violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Un medio frecuentemente usado consiste en la elaboración y difusión de informes en los que se recogen esas violaciones, para alertar la opinión pública internacional, los medios de comunicación, los gobiernos y organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.

Las acciones de denuncia suelen plantear un complicado dilema a las organizaciones humanitarias, por conllevar un serio riesgo de expulsión y suspensión de las actividades de asistencia.

5. ACOMPAÑAMIENTO Y PRESENCIA INTERNACIONAL

Aquí se distinguen dos tipos de actividades. Por un lado, las programadas, llevadas a cabo por acompañantes u observadores en escenarios de conflicto con el fin de proporcionar una protección activa a la población civil afectada por la violencia y de prevenir violaciones de derechos humanos. Se trata, entonces, de una función preventiva, que depende del grado de miedo del agresor frente a la presión internacional que pueda sufrir. Por otro lado, y más común en el caso de organizaciones humanitarias, la presencia internacional indirecta, o sea, en los casos en que la mera presencia de organizaciones puede prevenir violaciones de derechos humanos.

A pesar de no garantizar automáticamente la protección, la presencia física de trabajadores humanitarios puede contribuir a inhibir o restringir algunos actos de violencia contra la población civil. Además, el personal humanitario presente en zonas de conflicto puede aprovechar para recoger, analizar y transmitir información sobre abusos de derechos humanos a otras organizaciones, a diplomáticos o a medios de comunicación.

Sin embargo, y como resalta James Darcy, a pesar de que en algunas situaciones la presencia de agencias humanitarias ha

actuado como un medio disuasorio para ataques contra civiles, es cuestionable si se pueden hacer generalizaciones, teniendo en cuenta los ejemplos negativos en que, precisamente, la presencia de actores humanitarios ha empeorado las condiciones de seguridad de las poblaciones beneficiarias³⁰.

6. LA SUPERVISIÓN O VIGILANCIA INTERNACIONAL DEL RESPECTO POR LOS DERECHOS HUMANOS

Esta acción, primariamente encomendada al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y propia de organizaciones especializadas de derechos humanos (como *Amnistía Internacional* y *Human Rights Watch*) empieza a ser también realizada por algunas organizaciones de acción humanitaria. Esto se explica por su proximidad, que les otorga un papel relevante en cuanto a la legitimidad de esa vigilancia y supervisión.

7. OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN PRÁCTICA

Algunos autores identifican otras formas de proveer protección por parte de organizaciones humanitarias. Por ejemplo, a través de la educación y la formación. Según Susan Martin y Elizabeth Moller, la disponibilidad de educación primaria y secundaria tiende a disminuir el número de niños soldados, así como la formación de mujeres en generación de rentas puede reducir su dependencia de la ayuda y disminuir su vulnerabilidad frente a abusos y aumentar su grado de protección³¹.

Las ONGs pueden también estimular la auto-protección a través de la movilización de grupos vulnerables. Para las autoras arriba mencionadas, una comunidad que tenga conciencia de sus derechos puede más fácilmente organizar sus miembros hacia una protección mutua³². Además, las organizaciones humanitarias pueden también participar en actividades de protección primarias, como sea proteger niños no acompañados y separados de abusos físicos ayudando a la identificación de los miembros de sus familias, la reunificación de familias o la formación de familias de adopción. La formación de policías locales sobre derechos humanos puede también ayudar a reducir abusos, así como la estructura de un campo de desplazados puede también tener

³⁰ Darcy (1997), «Human Rights and International Legal Standards - what relief workers need to know?», en *Network Paper*, Relief and Rehabilitation Network, n.º 19, pp. 33.

³¹ Martin y Moller (2002), «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, n.º 22, pp. 24.

³² *Ibid.*

un papel en la protección (por ejemplo, la colocación de letrinas bien ubicadas puede reducir los riesgos de violencia sexual sobre mujeres)³³.

C) Riesgos y Dilemas para las Organizaciones Humanitarias

Son varios los riesgos y dilemas que se presentan a las organizaciones humanitarias en el campo de la protección, y que condicionan su participación en esta área.

1. MANDATO Y MISIÓN

Una de las preocupaciones de las organizaciones humanitarias es la posibilidad de que, al involucrarse en temas de protección, comprometan la capacidad de ejecutar su misión. Las organizaciones, en general, reconocen que les falta la experiencia, infraestructura y el mandato de organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), además de temer comprometer la seguridad de sus trabajadores y beneficiarios³⁴. Muchas organizaciones consideran, entonces, que su contribución estratégica al esfuerzo humanitario en situaciones de crisis, y su ventaja comparativa, se resume a su maestría en el alivio. En esta línea, involucrarse en protección significaría alejarse del mandato de la organización y comprometer su identidad³⁵.

Sin embargo, como resalta la ONG InterAction, esta división entre asistencia humanitaria y protección es artificial, defendiendo que todas las organizaciones humanitarias con diferentes especializaciones sectoriales pueden contribuir a la protección sin alejarse de su mandato humanitario y operaciones típicas³⁶. En esta línea,

Diane Paul defiende que todas las ONGs presentes en el terreno pueden desempeñar un papel de protección que encaje en su

mandato y misión (por ejemplo, a través de su presencia estratégica en la zona donde hay abusos, de visitas a personas amenazadas o de la provisión de cuidados médicos a heridos y comida a víctimas de hambre intencional)³⁷.

2. LA PERCEPCIÓN DE PÉRDIDA DE NEUTRALIDAD

En términos generales, las organizaciones humanitarias temen que, al involucrarse en actividades de protección de derechos humanos, eso se pueda entender como una violación al principio de neutralidad. Pero, como defiende Diane Paul, los principios humanitarios de imparcialidad y neutralidad implican asistir a las víctimas independientemente del rol que tienen en el conflicto, no prohíben tomar una posición en nombre de las víctimas. O sea, se puede ser neutral en el sentido de no tomar partido entre las partes en conflicto, pero eso no significa que se tenga ser que indiferente en casos de abusos y violaciones de derechos humanos³⁸.

Por tradición, las agencias humanitarias suelen permanecer en silencio frente a las violaciones de derechos humanos de que son testigos, por miedo de comprometer sus programas de asistencia. Pero, como resalta Andrew Clapham, el imperativo de la confidencialidad es obligatorio en organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja, pero otras organizaciones no tienen esas restricciones y, en los últimos años, muchas organizaciones humanitarias se volvieron impacientes con las consecuencias de interpretar el principio de neutralidad como el silencio frente a abusos de derechos humanos³⁹, pudiendo incluso interpretarse ese silencio como un factor legitimador de esas violaciones. Autores como Gerald Martone van más lejos, afirmando que la neutralidad puede incluso ser «irresponsable y moralmente repugnante en algunos casos», y que se verifica un proceso de lenta desaparición de la palabra neutralidad del diccionario de las organizaciones humanitarias⁴⁰.

³³ *Ibid.*

³⁴ Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 10.

³⁵ InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 2.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, pp. 8.

³⁸ *Ibid.*, pp. 11.

³⁹ Clapham (2000), «Human Rights and the Prevention of Humanitarian Emergencies», en *Working Papers*, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, n.º 211, pp. 31.

⁴⁰ Martone (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 21, pp. 36-38.

3. EL RIESGO DE PÉRDIDA DE ACCESO Y EXPULSIÓN

Las actividades de protección de derechos humanos, como la divulgación de informes sobre violaciones y abusos, conlleva un serio dilema para las organizaciones humanitarias —como reportar esas violaciones sin perder la oportunidad de dar asistencia y sin tornarse cómplices pasivos de esos abusos—. Muchas organizaciones humanitarias temen perder el acceso a áreas como resultado del afrontamiento con autoridades locales sobre temas de derechos humanos o por involucrarse en actividades de protección, y hay ejemplos de expulsiones del país después de la divulgación de abusos.

Sin embargo, dada la creciente presencia de ONGs en escenarios de conflicto, y los recursos inadecuados de los órganos de las Naciones Unidas relativos a derechos humanos, Diane Paul señala que esos órganos dependen cada vez más de informaciones relativas a derechos humanos provenientes de ONGs. Además, también Amnistía Internacional estimula todo el personal internacional que trabaje en zonas de conflicto, incluyendo personal humanitario, a reportar abusos y violaciones de derechos humanos de que sean testigos⁴¹.

La decisión de involucrarse en la denuncia de abusos de derechos humanos, con el riesgo de perder el consentimiento de las autoridades locales para acceder a las poblaciones debe basarse, ante todo, en un análisis cuidadoso del impacto de las alternativas⁴². Por ejemplo, la organización *Medicins du Monde* (Suiza) declara abiertamente que una de sus tareas es reportar sobre abusos de derechos humanos cuando ocurran en su área de operación, disseminando información sobre esos abusos y buscando compensación a través de campañas en la comunicación social y trabajo de *advocacy*⁴³. Sin embargo, esta práctica puede también implicar algunos riesgos para los trabajadores humanitarios, que no pueden ser desvalorizados⁴⁴.

A pesar de los riesgos y dilemas que supone para las organizaciones humanitarias incorporar la protección en sus programas, lo cierto es que, en los últimos años, este tema ha sido bastante debatido en el sector humanitario y se han desarrollado estrategias y modelos para operacionalizar este abordaje. La práctica de las organizaciones humanitarias en este campo, así como las estrategias y principios orientadores que se han ido desarrollando se exponen en el próximo capítulo.

III. Las Organizaciones Humanitarias y la Protección

A) *El compromiso de las Organizaciones Humanitarias en la Protección de Derechos Humanos: el cambio de perspectiva*

La protección de derechos humanos en emergencias complejas es una tarea que, hasta relativamente poco tiempo, las organizaciones humanitarias evitaban, por considerar que su labor se debía centrar en la provisión de asistencia de emergencia a poblaciones necesitadas. Los temas relativos a derechos humanos eran, entonces, considerados un campo separado de actividad a la asistencia humanitaria. El sector humanitario, en términos generales, enfatiza la entrega de asistencia de alivio, en vez de la protección de poblaciones vulnerables de abusos. A este respecto, Gerald Martone afirma existir una «compartimentalización» peculiar al campo de la acción humanitaria, al distinguirse como totalmente distintas dos actividades (asistencia y protección) que son interdependientes y interrelacionadas. Además, el autor llama la atención al hecho de que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos apenas interactúan socialmente o por accidente, a pesar de las muchas situaciones en que ambos tipos de organizaciones operan simultáneamente⁴⁵.

⁴¹ Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 11.

⁴² Darcy (1997), «Human Rights and International Legal Standards - what relief workers need to know?», en *Network Paper*, Relief and Rehabilitation Network, n.º 19, pp. 33.

⁴³ www.lakareivarlden.org/sidor/start_en.htm

⁴⁴ Por ejemplo, en mayo de este año, después de la publicación por *Medicins San Frontiers* del informe «The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur», el jefe de la misión de MSF en Sudán y el coordinador

holandés de MSF en Darfur han sido detenidos por las autoridades sudanesas, acusados de publicar información falsa, perjudicando la sociedad sudanesa. Han sido libertados a mediados de junio, después de haberse retirado las acusaciones contra ellos, pero se encuentran momentáneamente prohibidos de salir del país. www.msf.org/msfinternational/aboutmsf.

⁴⁵ Martone (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 21, pp. 36-38.

Históricamente, las cuestiones relativas a la protección humanitaria se entendían como responsabilidad de agencias especializadas con mandatos específicos en ese campo, en concreto, el CICR y el ACNUR —las únicas agencias con mandatos reconocidos⁴⁶ y con capacidad operacional para salvaguardar la protección de civiles o, en particular, de refugiados en situaciones de conflicto—. La cuestión de cómo responder en situaciones de emergencia causadas por el daño intencional a civiles ha sido, tradicionalmente, de interés para un número muy reducido de organizaciones humanitarias de alivio (como Médicos sin Fronteras), a pesar de que el concepto de protección haya entrado, en los últimos años, al léxico del sector humanitario, y de que el concepto del involucramiento de ONGs en la protección de civiles no sea tan novedoso⁴⁷.

Los cambios en el escenario geopolítico y en las circunstancias en las que la acción humanitaria se desarrolla en las emergencias complejas de la posguerra fría han tenido importantes implicaciones para la importancia de la protección. Por varios motivos, la prioridad de protección es hoy más grande que en décadas anteriores⁴⁸. El aumento de la accesibilidad de las organizaciones humanitarias a escenarios de crisis les ha confrontado con la vulnerabilidad de poblaciones civiles frente a estas situaciones. Esto llevó a muchos actores humanitarios a concluir que, a pesar de la importancia de la asistencia de emergencia en forma material, la necesidad de protección de poblaciones de abusos por parte de autoridades político-militares es enorme⁴⁹. Además, el escenario de la acción humanitaria se ha trasladado de las zonas alrededor de los conflictos, para el centro de los mismos, por lo que los desafíos a que se enfrentan las organizaciones con mandato humanitario han cambiado, y el nuevo perfil de la acción humanitaria ha realzado las tensiones

entre actividades de asistencia tradicional y la necesidad de protección⁵⁰.

La protección es, entonces, una de las varias dimensiones de la acción humanitaria que ha ganado peso durante el periodo de la posguerra fría. Dadas las crecientes amenazas que afrontan los civiles en situaciones de conflicto, y los fallos existentes en los sistemas de protección, las organizaciones humanitarias buscan, cada vez más, complementar los mandatos de agencias como el CICR y el ACNUR integrando aspectos de protección en su trabajo⁵¹. En los últimos años, los trabajadores humanitarios han empezado a considerar la dimensión de derechos humanos como parte de las actividades de asistencia, verificándose hoy una coexistencia entre los discursos humanitarios y de derechos humanos, en el sentido de considerar que las necesidades de asistencia humanitaria resultan frecuentemente de abusos de derechos humanos. Esto se puede verificar mirando a las declaraciones de misión de varias organizaciones humanitarias. En términos más concretos, algunas organizaciones humanitarias (como *MSF*, *International Rescue Committee*, *Save The Children International* y *CARE*) han contratado especialistas o han creado unidades especiales destinadas a promover los derechos humanos y a impulsar la incorporación de la protección en sus programas de asistencia⁵².

Empezando con el caso de *MSF*, esta organización declara buscar «aliviar el sufrimiento humano, proteger la vida y la salud y restaurar y asegurar el respeto por los seres humanos y sus derechos humanos fundamentales»⁵³. Similarmente, la ONG *Save The Children* declara que, frente a la particular vulnerabilidad a que están sujetos los niños en situaciones de crisis (violencia, tráfico, reclutamiento por fuerzas combatientes), además de la ayuda inmediata en forma material, luchan por los derechos de los niños e «intentan proteger a los niños de daños, evitando que

⁴⁶ El CICR es el guardián de la aplicación de las Convenciones de Ginebra, mientras el ACNUR tiene un mandato especial de protección derivado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

⁴⁷ Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial y en los conflictos en América Central, varias ONGs llevaron a cabo programas de protección. También en Bosnia-Herzegovina, algunas organizaciones de alivio se involucraron en actividades relacionadas con protección. Sin embargo, estas actividades se desarrollaban en una base *ad hoc* por individuos motivados a tomar alguna acción en este campo. Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, Overseas Development Institute, Londres, n.º 30, pp. 8.

⁴⁸ Frohardt, Paul y Miner (1999), «Protecting Human Rights: The Challenge for Humanitarian Organisations», en *Occasional Paper*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, USA, n.º 35, pp. 23.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 1.

⁵² ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

⁵³ www.msf.org/msfinternational/aboutmsf/

sean separados de sus familias»⁵⁴. También *Oxfam* (organización de desarrollo y ayuda humanitaria) sigue esta línea, declarando que «algunas necesidades no pueden ser satisfechas solamente con la entrega de comida, agua y cuidados médicos. Esta conclusión nos ha incitado a desarrollar nuestro papel de “Protección Humanitaria”»⁵⁵. En concreto, desde 2002 *Oxfam GB* está invirtiendo en temas de protección⁵⁶, basando su abordaje en el reconocimiento de la violencia, coerción y privación deliberada como necesidades humanitarias (juntamente con la falta de comida, agua, etc.), interviniendo tanto para reducir los niveles de amenazas como para reducir la vulnerabilidad de las personas a esas amenazas⁵⁷.

Por último, la organización *International Rescue Committee* (especializada en la ayuda humanitaria a refugiados) asume que, dado el aumento de la violencia en conflictos, el enorme número de refugiados y desplazados y la disminución de recursos, la protección de los refugiados ha sufrido una erosión y que el CICR y el ACNUR necesitan de la cooperación de ONGs en esta área. En este sentido, para apoyar una cooperación más efectiva y consistente en temas de protección entre las agencias que trabajan con refugiados, y para integrar totalmente los temas de protección en sus programas en 25 países, el *International Rescue Committee* ha establecido en 2000 una Unidad de Protección⁵⁸.

Parece, entonces, que el sector humanitario está avanzando hacia la incorporación de la componente de protección en sus programas humanitarios. Para eso, muchas ONGs han empezado procesos de discusión relativamente a sus roles en el área de la protección en terreno, buscando abordar prácticas que les permitan contribuir a mejorar la seguridad de poblaciones civiles, así como modelos y líneas orientadoras destinadas a una planificación de estrategias prácticas de protección. En el próximo apartado se exponen algunas de las iniciativas y desarrollos relevantes que se han realizado en los últimos años en este campo.

B) *Iniciativas y Abordajes Desarrollados en el Sector Humanitario*

Existe actualmente una vasta gama de actores humanitarios involucrados en esfuerzos relativos a la protección, tanto de forma independiente como en colaboración con otros actores. Desde el inicio de los años 90, han sido realizadas varias iniciativas relativas a la protección de desplazados internos, y una atención considerable por parte de varias organizaciones ha sido dedicada a temas de violencia sexual y de género⁵⁹. En los últimos años, se ha registrado un aumento considerable en el número de iniciativas relativas a temas de protección y su vinculación con acciones humanitarias, en parte debido al reconocimiento de que la extensión de las necesidades de las poblaciones civiles en situaciones de conflicto sobrepasa la capacidad de cualquiera organización⁶⁰. Por eso, un conjunto de actores (incluyendo agencias con mandatos específicos de protección y ONGs), que están actualmente involucrados en actividades de protección, han organizado espacios de discusión sobre abordajes y experiencias, y están elaborando manuales y estrategias que sirvan de orientación a la comunidad humanitaria en sus esfuerzos de incorporar una dimensión de protección en sus operaciones. Enseguida se exponen algunas de esas iniciativas y estrategias desarrolladas en los últimos años.

1. ALGUNAS INICIATIVAS RELEVANTES

Empezando por las Naciones Unidas, cabe resaltar dos factores que confirman que esta organización ha adoptado un abordaje que sigue la tendencia de incorporar una dimensión de protección de derechos humanos en la labor humanitaria. En primer lugar, el *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)⁶¹, particularmente interesado en promover la integración de los Derechos Humanos en la agenda de las Naciones Unidas, ha

⁵⁴ www.savethechildren.org.uk/skuk/jsp/whatdowedo/subtheme.jsp?section=emergencies&subsection=protectchildrenemergencies

⁵⁵ www.oxfam.org.uk/what_we_do/emergencies/how_we_work/protection.htm

⁵⁶ *Oxfam* dispone de un experto en protección en su sede que trabaja con un grupo de expertos en 10 países para desarrollar e implementar el trabajo de protección de esta organización. ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ www.theirc.org/Protection/

⁵⁹ ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Se trata de un órgano creado por una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tiene como función fortalecer la coordinación entre las agencias en situaciones de emergencia. Sus miembros son las agencias de las Naciones Unidas, el CICR, la Federación Internacional de la Cruz Roja y 2 grandes coaliciones de ONGs.

creado (en 1998) un grupo de trabajo —el *Reference Group on Humanitarian Action & Human Rights*—, destinado a elaborar proyectos que estimulen la puesta en práctica de la protección de derechos humanos por parte organizaciones humanitarias. Para eso, dedícase a identificar formas de prevenir y mitigar abusos que puedan ser adaptadas para el uso por actores humanitarios. El segundo factor a resaltar es que, en los últimos años, se han registrado cambios significativos en la atención dedicada a los derechos humanos en los *Consolidated Humanitarian Appeals Process (CAPs)* de las Naciones Unidas. Actualmente, los CAPs tratan los derechos humanos como un tema transversal en relación a toda la agenda humanitaria para cada país, transmitiendo de esta forma un mensaje a los donantes y funcionarios de que la promoción y protección de derechos humanos está en el centro de la acción humanitaria⁶².

Por otra parte, el ACNUR ha desarrollado algunas iniciativas destinadas a incrementar la colaboración entre esta agencia y las ONGs en el área de la protección, de las cuales se resaltan dos. En primer lugar, en 1994 lanza el programa *Partnership in Action (PARINAC)*, que crea una estructura destinada a incrementar la colaboración entre el ACNUR y las ONGs y mejorar la satisfacción de las necesidades humanitarias y de protección de refugiados y desplazados⁶³. En segundo lugar, en 1997 el ACNUR lanza el *Reach Out Project*, destinado a restaurar el apoyo a instituciones que dan protección a refugiados y desplazados y que apoyan el mandato del ACNUR. La primera fase ha consistido en un proceso consultivo (a lo cual se juntaron ONGs y el CICR en 1999) destinado, por una parte, a convencer las organizaciones internacionales y humanitarias a apoyar la protección de refugiados en sus acciones y explorar la forma de hacerlo eficazmente y, por otra, a elaborar una agenda común de protección y establecer colaboraciones más concretas que promuevan la protección en cada región. De este proceso de consultas ha resultado el *Reach Out Training Project* (módulos

de formación en temas de protección destinados a trabajadores humanitarios)⁶⁴.

La última iniciativa a ser referida en este apartado, y tal vez de las más importantes en este campo, es del CICR que ha estado en el centro de numerosas iniciativas sobre la protección de civiles. Una de ellas son los *Protection Workshops*, iniciados en 1996 para discutir formas de mejorar la satisfacción de necesidades de protección de los civiles en contextos de conflicto armado a través de actividades y operaciones humanitarias. Durante 4 años, los representantes de aproximadamente 50 organizaciones humanitarias y de derechos humanos se han reunido para examinar asuntos legales, prácticos y políticos relevantes para el trabajo de protección. En términos más concretos, los objetivos de estos encuentros eran: conseguir una definición consensual del término «protección»; desarrollar líneas orientadoras éticas para el trabajo de protección; establecer patrones profesionales para la acción humanitaria en el campo de la protección; promover la complementariedad entre organizaciones que trabajan en protección y incrementar la calidad del diálogo entre ellas⁶⁵. De esta iniciativa ha resultado la publicación de varios informes y la formación de trabajadores humanitarios en temas de protección, así como un abordaje importante en este campo que se analiza enseguida.

2. UN ABORDAJE DE PROTECCIÓN: EL EGG MODEL (CICR)

A partir de las iniciativas realizadas en los últimos años dentro del sector humanitario y de derechos humanos, se han desarrollado algunos abordajes y modelos estratégicos para incorporar la dimensión de la protección de derechos humanos en los programas y operaciones humanitarias. En términos globales, el modelo más reconocido por las organizaciones relativo a la protección humanitaria es el llamado «egg-model»⁶⁶, que ha emergido como la estructura de protección consensuada de los talleres organizados por el CICR entre 1996 y 2000⁶⁷, y que

⁶² Inter-Agency Standing Committee (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*, pp. 25.

⁶³ ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Inter-Agency Standing Committee (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*, pp. 11.

⁶⁶ La explicación de esto modelo se basa en 2 manuales publicados por ALNAP y por el IASC, que contienen líneas orientadoras, abordajes y ejemplos, relativos al tema de la protección en la acción humanitaria: Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP; y Inter-Agency Standing Committee (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*

⁶⁷ Ver en el Anexo 1 la representación gráfica del «egg-model».

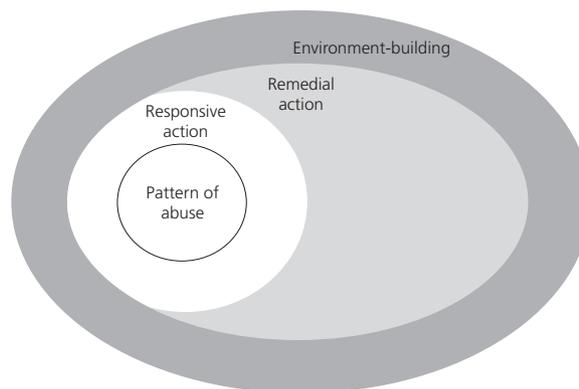
contiene tres elementos básicos: según el primer elemento, todas las acciones de las organizaciones abordan las violaciones y la protección en tres esferas o niveles de programación principales —de respuesta (*responsive*), de remedio (*remedial*) y de construcción del entorno (*environment-building*)—; conforme al segundo elemento, todas las formas de acción protectora se sintetizan en cinco modos principales de acción (denuncia, persuasión, movilización, sustitución y apoyo a servicios); y el tercer elemento afirma el principio de complementariedad entre las agencias como central a toda la programación de protección.

El «egg-model» reconoce 3 tipos de resultados en términos de protección: la prevención del abuso; el restaurar la dignidad después de un abuso; o la creación de las condiciones en las cuales el abuso es poco probable de ocurrir. Para alcanzar estos resultados, este modelo presenta 3 tipos de actividades de protección, que presenta gráficamente en forma de huevo (ver Figura 1 y Cuadro 1): de respuesta (la yema), de remedio (la clara) y de construcción de entorno (la cáscara).

La forma de huevo refleja que las actividades de protección no son cronológicas, es decir, las tres componentes de una operación de protección se solapan y no se excluyen ni se contradicen. Son, más bien, relevantes en todo el momento, a pesar de que su nivel de relevancia depende de la altura, naturaleza y gravedad del patrón del abuso. Esta estructura de protección ofrece un abordaje holístico que ayuda a las organizaciones a integrar los tres tipos de actividades en la formulación y evaluación de sus estrategias de protección.

Según este modelo, existen 5 modos principales que las organizaciones humanitarias pueden utilizar para promover la protección. Mientras los 3 primeros no involucran asistencia directa, pero son medios de aplicar presión destinada a asegurar el cumplimiento por parte de las autoridades de las leyes internacionales de protección civil, con fin a prevenir futuras violaciones, los restantes 2 consisten en medios de dar asistencia directa a los que han sobrevivido y a los que se recuperan de las violaciones (Ver Cuadro 2).

La elección del modo de acción será, de acuerdo con el modelo, determinado por dos tipos de consideraciones. En primer lugar, el factor del intento de las autoridades, o sea, los niveles de intento de protección aparentes en las autoridades responsables, que tendrá implicaciones estratégicas para los modos de



FUENTE: SLIM, HUGO Y EGUREN, LUIS (2004), *HUMANITARIAN PROTECTION - A GUIDANCE BOOKLET*, ALNAP, p. 26.

Figura 1
El Protection Egg

Cuadro 1
Los Tipos de Actividad Protectora

1. **Acción de respuesta («responsive action»):** consiste en cualquier tipo de actividad llevada a cabo en conexión con un patrón emergente o establecido de violencia, y destinada a prevenir que se repita, a ponerle un fin, y/o a aliviar sus efectos inmediatos. Este tipo de actividad contiene un sentido de urgencia real (a pesar de poder durar varios años), y busca alcanzar un grupo determinado de civiles que sufran los efectos inmediatos de violaciones, a través de uno o de la combinación de los 5 modos de acción protectora.
2. **Acción de Remedio («remedial action»):** se destina a restaurar la dignidad de las personas y a garantizar condiciones de vida adecuadas después de un patrón de violación, a través de la rehabilitación, restitución, compensación y reparación. Se trata, entonces, de un proceso a largo plazo destinado a asistir personas que vivan con los efectos de un particular patrón de abuso (esto puede incluir la recuperación de su salud, la reunificación de familias, el apoyo a sistemas de sustento, educación, investigación judicial y compensación), y es probable que involucre los 5 modos de acción protectora.
3. **Construcción de Entorno («environment-building»):** consiste en actividades destinadas a crear y/o consolidar un entorno político, social, cultural, institucional, económico y legal que conduzca al respecto total por los derechos de los individuos. Se trata de un proceso más profundo y estructural que desafía la sociedad como un todo al buscar el cambio de políticas, actitudes, creencias y comportamientos, y es probable que incluya el establecimiento de valores más humanos, mejoras en la práctica legal y jurídica, la formación de fuerzas de seguridad y el desarrollo de una cultura de no violencia.

FUENTE: SLIM, HUGO Y EGUREN, LUIS (2004), *HUMANITARIAN PROTECTION - A GUIDANCE BOOKLET*, ALNAP, pp. 28-29.

Cuadro 2
Los 5 Modos de Acción

1. *Denuncia*: consiste en presionar a las autoridades a través de la divulgación pública para que cumplan sus obligaciones y protejan individuos o grupos expuestos a abusos.
2. *Persuasión*: trata de convencer a las autoridades a través de diálogo privado para que cumplan sus obligaciones y para que protejan individuos y grupos expuestos a violaciones.
3. *Movilización*: consiste en compartir información de una forma discreta con determinadas personas, organismos o Estados que tengan la capacidad de influenciar a las autoridades a satisfacer sus obligaciones y a proteger individuos y grupos expuestos a violaciones.
4. *Substitución*: se trata de providenciar directamente servicios o material de asistencia a las víctimas de violaciones.
5. *Apoyo a estructuras y servicios*: consiste en empoderar estructuras nacionales y/o locales existentes a través de ayuda orientada a proyectos para permitirles llevar a cabo sus funciones de protección a individuos y grupos.

Fuente: SLIM, Hugo y EGUREN, LUIS (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, p. 26.

acción adoptados⁶⁸. En segundo lugar, hay que considerar también los objetivos particulares del programa de la organización —si se trata de prevenir o parar la violación, de dar asistencia, o de asegurar la sanción a los perpetradores de violaciones y la compensación para las víctimas—.

En lo que concierne este modelo, cabe todavía enfatizar que se basa en el principio de complementariedad. Parte del supuesto de que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos no pueden, por sí solas, proteger a personas, porque ninguna organización dispone del mandato, maestría, recursos o contactos para actuar por sí sola en este campo. Por lo tanto, las organizaciones necesitan cooperar en el trabajo de protección y tener conciencia de cuál está mejor posicionada en un determinado momento y sobre un asunto particular. A este respeto mutuo y cooperación el modelo del CICR lo llama de «complementariedad», en lo cual la conexión y el compartir información entre las organizaciones aparecen como un elemento

⁶⁸ Por ejemplo, con autoridades más resistentes es probable que se requieran estrategias más coercitivas de denuncia y movilización, mientras que autoridades que adopten una postura más positiva pueden responder ante las formas más colaborativas y cooperativas de persuasión, sustitución y apoyo a servicios.

crítico. Dentro de los límites razonables, el modelo defiende que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben compartir información sobre lo que están haciendo y ser capaces de planear una acción protectora de forma conjunta, y de forma que no comprometa (sino que complemente) las estrategias de agencias con mandatos de protección (a pesar de recomendar también que, en determinadas ocasiones, las ONGs puedan desafiar la política y estrategia de esas agencias especializadas).

Con base en este modelo de protección, la organización *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP), en su manual *Humanitarian Protection - a Guidance Booklet*, ha desarrollado unas líneas orientadoras para llevar el «egg-model» de la teoría a la práctica, operacionalizando sus varios niveles y modos de acción, y proponiendo orientación para las fases de, por una parte, análisis y evaluación y, por otra parte, de elaboración de una estrategia y programa de protección⁶⁹. Este manual se encuentra en fase de experimentación en contextos de emergencia por parte de varias agencias que son miembros de ALNAP (para evaluar su relevancia y comprensión por parte de los funcionarios humanitarios), previéndose la publicación de la versión final para 2005.

Otras organizaciones humanitarias han desarrollado sus abordajes en cuanto a tornar operacional la protección en sus programas. Por ejemplo, *Action Contre la Faim* (ACF) defiende que el primer paso es aceptar la emergencia de un nuevo paradigma para la acción humanitaria —que las necesidades humanas resultan de procesos de violencia, y tienen que ser analizadas como violaciones de derechos humanos y como el fracaso de los mecanismos nacionales e internacionales que regulan la violencia—. En esta línea, defiende que «la asistencia y la protección son dos lados de la misma moneda —la moneda de la acción humanitaria responsable»⁷⁰. Basándose en la premisa de que la acción humanitaria opera solamente como un elemento de un orden político, económico, cultural y social más vasto, ACF usa una estructura denominada «Gráfico de Michotte» que, aplicada a una situación específica, permite visualizar los mecanismos que

⁶⁹ Ver Anexo 2 sobre la operacionalización del «egg-model».

⁷⁰ Captier (2003), «What does humanitarian protection really mean?», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 23, pp. 16.

regulan la violencia, los varios actores involucrados y las múltiples interconexiones entre ellos⁷¹.

C) Recomendaciones y Principios de Buenas Prácticas

En los últimos años, varios autores y organizaciones han desarrollado recomendaciones y principios de buenas prácticas a tener en cuenta a la hora de planificar e implementar programas de asistencia humanitaria que incluyan la componente de protección de poblaciones civiles, de los cuales se exponen seis.

1. ESTABLECER COMO OBJETIVO EL RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS, JUNTAMENTE CON LA PROVISIÓN DE ASISTENCIA

Un abordaje de protección significa, como realza ALNAP, mirar el sufrimiento de las personas en situaciones de conflicto armado como una violación, la cual produce necesidades secundarias. O sea, los civiles que sufran de hambre, heridas, empobrecimiento o abusos sexuales se encuentran en una condición de necesidad extrema porque sus derechos han sido violados, y porque no se han cumplido el derecho internacional humanitario y las leyes relativas a derechos humanos y a refugiados. Por lo tanto, se requiere que los trabajadores humanitarios vayan más allá de un abordaje solamente de provisión de ayuda y se enfoquen también en garantizar el respeto por las normas humanitarias y de derechos humanos. Esto implica, según ALNAP, que las organizaciones humanitarias aprendan algunas habilidades y técnicas que han sido desarrolladas en la práctica de derechos humanos hasta hoy, y que son vitales para que las organizaciones humanitarias puedan trabajar de cerca o adherir a padrones legales internacionales, reconocer y reportar violaciones, defender los derechos humanos con más eficacia, presionar las autoridades relevantes y desarrollar formas de protección más conscientes y objetivas⁷².

2. INVOLUCRAR A LAS PERSONAS QUE NECESITAN DE PROTECCIÓN Y MAXIMIZAR SU CAPACIDAD DE AUTO-PROTECCIÓN

ALNAP realza que, cuando existen condiciones para tal, el trabajo de protección humanitaria implica trabajar directamente con

las personas en riesgo para identificar y desarrollar formas en las que se puedan defender a sí mismas y realizar sus derechos a la asistencia, recuperación, seguridad y compensación. Las personas en riesgo deben, entonces, ser vistas como sujetas de sus propias capacidades protectoras —no solo como víctimas, sino también como actores de protección—. Dependiendo de la situación, las personas en riesgo normalmente tienen más información que las organizaciones humanitarias en varios aspectos, incluyendo: la naturaleza y altura de las amenazas a que están expuestos; la forma de pensar y la personalidad de las personas que les amenazan (y las relaciones entre ellos); los recursos disponibles en sus comunidades; la historia de amenazas anteriores y mecanismos de afrontamiento; las posibilidades y oportunidades prácticas que tienen para resistir a esas amenazas; y el vínculo óptimo entre su propia respuesta y la de la organización⁷³.

Es importante, entonces, enfatizar el valor del conocimiento, capacidades, e innovación de las personas en cualquier situación que las amenace, por lo que una buena práctica en la protección humanitaria valoriza la cooperación y participación entre las organizaciones y las personas que intentan ayudar. Cuando se sienten amenazadas, las personas no suelen ser pasivas, más bien se involucran en acciones bien pensadas para afrontar, responder, adaptarse y sobrevivir a esas amenazas, por lo que es esencial que estén involucrados (y incluso asuman el liderazgo) en las decisiones que relacionadas con su protección⁷⁴.

3. DIFERENCIAR LOS RIESGOS DE PROTECCIÓN POR GÉNERO Y EDAD

La organización InterAction enfatiza que la mayoría de la población afectada por conflictos son niños, mujeres y personas mayores, por lo que los riesgos tienen que ser diferenciados según la edad y el género o, de otra forma, los esfuerzos para aumentar la protección terminaran haciendo más daño de lo que bien. En términos más concretos, las mujeres están expuestas a riesgos específicos de violencia de género, mientras los hombres afrontan riesgos de marginalización y reclutamiento. Los adolescentes pueden no tener acceso a servicios comunitarios en una base de igualdad y arriesgarse a la violencia sexual, y

⁷¹ Ver Anexo 3 sobre el modelo de protección de ACF.

⁷² Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 65.

⁷³ Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 22.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 64.

tanto chicos como chicas pueden ser sujetos de reclutamiento por grupos armados. En cuanto a los niños, muchos sufren grandes riesgos de protección porque han sido separados de sus familias.

O sea, sin un entendimiento de las dinámicas sociales y de género específicas de la situación, las intervenciones de protección pueden provocar solamente mejoras temporales o superficiales sin abordar las amenazas subyacentes. Es de realzar todavía que una protección comprensiva requiere atención, no solo a los aspectos físicos de la protección en situaciones de emergencia, sino también a los aspectos sociales y emocionales⁷⁵.

4. DESARROLLAR PARTENARIADOS ESTRATÉGICOS Y FAVORECER LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE ORGANIZACIONES

Es importante aprovechar las diferencias en términos de mandatos, prioridades de protección y maestría de las diferentes organizaciones, así como la variedad entre los locales donde actúan y los diferentes niveles políticos en que trabajan, de forma que se puedan combinar esfuerzos en la protección de civiles en situaciones de conflicto⁷⁶. De hecho, establecer partenariados estratégicos es una de las formas más eficaces para aumentar el papel de protección de las ONGs en el terreno, así como para ganar acceso a poblaciones y aumentar los recursos disponibles para actividades de protección más explícitas. Por ejemplo, las ONGs locales pueden ofrecer a las ONGs internacionales una forma de alcanzar grupos vulnerables y evaluar sus necesidades de protección. Otra práctica que se ha verificado son alianzas entre ONGs y las agencias con mandatos de protección, como el ACNUR y el CICR, en temas de protección a nivel de terreno, y la realización de proyectos conjuntos⁷⁷.

El establecimiento de partenariados con grupos de derechos humanos y organizaciones de defensa de refugiados puede también

tener un papel importante en términos de publicitar los problemas de protección que pasen desapercibidos a las organizaciones humanitarias⁷⁸. Como resalta Andrew Clapham, las organizaciones humanitarias y las de derechos humanos comparten la preocupación de incrementar el respeto por los derechos humanos y por el derecho humanitario. Por lo tanto, recomienda que sean desarrollados partenariados entre organizaciones humanitarias e investigadores de derechos humanos, para que la información pueda ser procesada de forma cuidadosa y para que una actuación reduzca los riesgos de las personas en terreno y aumente la precisión y credibilidad de la información reportada⁷⁹.

Es también recomendado por varios autores que la preferencia debe ser dada a agencias con mandatos específicos de protección, y que es necesario tener cuidado para no comprometer las estrategias y actividades de protección unos de otros.

5. FORMAR A TRABAJADORES HUMANITARIOS EN TEMAS DE PROTECCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Es importante que los trabajadores humanitarios, cuyas tareas no incluyen oficialmente la protección, reciban formación adecuada en esto campo, a pesar de que las implicaciones financieras y el alto nivel de rotación de expatriados dificulten esta tarea⁸⁰. Un ejemplo de modelo de formación es el *Reach Out Project*, antes mencionado, que realiza sesiones de formación sobre servicios de protección a refugiados a nivel de terreno.

Como resalta Diane Paul, las personas que trabajan en zonas de conflicto necesitan información sobre lo que hacer cuando se observan fallos de protección en la población civil, y cuando ellos mismos son amenazados. Además, es crucial que los expatriados enviados en misiones humanitarias tengan un completo conocimiento previo del contexto en que van a trabajar⁸¹.

⁷⁵ InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 2.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 65.

⁷⁷ Martin y Moller (2002), «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, ODI, n.º 22, pp. 24.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 25.

⁷⁹ Clapham (2000), «Human Rights and the Prevention of Humanitarian Emergencies», en *Working Papers*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, n.º 211, pp. 3.

⁸⁰ Martin y Moller (2002) «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, ODI, n.º 22, pp. 25.

⁸¹ Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilian from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 13.

6. CONOCER LOS LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN

Es necesario no olvidar que las organizaciones humanitarias tienen recursos relativamente limitados para proteger a civiles. Como enfatiza ALNAP, en muchas situaciones, los organismos con o sin mandatos específicos de protección no tienen la autoridad política, la fuerza militar y el mandato legal que les otorgue poder real para proteger eficazmente a los civiles. De esta forma, reconocer estas limitaciones es crucial para garantizar una programación realista, para disuadir expectativas excesivas y para preservar la moral de la organización. Hay que tener siempre en cuenta que los trabajadores humanitarios no son los actores primarios responsables por la protección de civiles en situaciones de conflicto y que, a pesar de que se les pida que sean creativos y que contribuyan lo más posible en cada situación, son parte de un sistema más amplio de responsabilidad moral, legal y política.

En este sentido, ALNAP afirma incluso que «la trágica verdad es que muchos esfuerzos de protección humanitaria no tendrán éxito (...) Más que en otras áreas de la asistencia humanitaria técnica, la programación de protección muchas veces tiene que operar con una noción de éxito de “haberlo intentado”, en vez de una noción de haber protegido a todos. Y donde hay éxito tiene que ser profundamente valorizado —aun cuando involucra a una sola persona—»⁸².

IV. Conclusiones

La acción humanitaria puede, entonces, ir más allá de suministrar a poblaciones necesitadas los bienes materiales básicos para su subsistencia en situaciones de crisis, para contribuir a la protección de sus derechos humanos. Porque las necesidades de las poblaciones civiles en contextos de conflicto son originadas precisamente por la violación de sus derechos, la acción humanitaria puede, y debe, incorporar en sus programas y operaciones la componente de protección. En teoría, esta componente hace parte de la propia concepción de acción humanitaria, pero en la práctica el humanitarismo tradicional insiste en preocuparse solamente con la parte material de la asistencia, descuidando a

menudo el hecho que la asistencia y la protección son dos lados de la misma moneda.

Existe hoy un relativo consenso entre la comunidad humanitaria sobre la íntima vinculación entre asistencia y protección. Por una parte, las actividades humanitarias tienen implicaciones sobre la protección de las personas, por lo que los actores humanitarios necesitan analizar cuidadosamente los impactos de sus programas en la seguridad de las poblaciones para que, como mínimo, no las expongan a más riesgos. Por otra parte, y como sostenedores de una posición estratégicamente favorable en términos de acceso y proximidad a poblaciones en riesgo, y frente a una realidad de violaciones masivas de las leyes humanitarias y de derechos humanos por los actores beligerantes (a menudo, por parte de los actores que tienen la responsabilidad de proteger a las poblaciones civiles), las organizaciones humanitarias reconocen hoy que la ayuda humanitaria por sí sola, y en la forma tradicional, no responde a las necesidades que plantean las actuales emergencias complejas, en las cuales la violencia contra civiles no es solo un efecto, sino un objetivo del conflicto.

Frente a esto escenario, muchas organizaciones humanitarias sienten hoy la necesidad de tener un papel más activo en la defensa de los derechos humanos de las poblaciones civiles a quien asisten, incorporando la preocupación por la protección en sus programas de asistencia. Hay, entonces, un reconocimiento por parte de actores humanitarios del potencial que poseen para ayudar a prevenir violaciones de derechos humanos, a mitigar sus efectos y (cuando sea posible) denunciar los culpables ante la comunidad internacional.

En este sentido, se han registrado en los últimos años importantes avances en la incorporación de la dimensión de protección de derechos humanos en la acción humanitaria. Un conjunto significativo de actores humanitarios y, en concreto, de organizaciones no gubernamentales de asistencia de emergencia, han empezado a incluir la protección en sus discursos y agendas, y a desarrollar abordajes para incluir esta componente en sus programas de asistencia. Se han también realizado diversas iniciativas en el sentido de incrementar la coordinación en temas de protección entre agencias humanitarias con mandatos específicos en este campo —como el CICR y el ACNUR— y organizaciones humanitarias no gubernamentales.

Sin embargo, la incorporación de la dimensión de protección en los programas de asistencia humanitaria es un tema que no

⁸² Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 65.

reúne un consenso total en el sector humanitario, por los riesgos y dilemas que implica. Además, la experiencia muestra que las dificultades en operacionalizar en el terreno una acción humanitaria que contribuya eficazmente a la protección de los civiles en riesgo son significativas. De hecho, no se pueden desvalorizar estos obstáculos, ni los peligros y dilemas que implica este tipo de humanitarismo. Los progresos son claramente insuficientes y es necesario desarrollar todavía abordajes y mecanismos que permitan a las organizaciones humanitarias llevar a cabo programas de protección que tengan un real impacto positivo sobre la situación de las poblaciones civiles.

Es también muy importante que las organizaciones reconozcan sus límites en cuanto al tema de la protección de derechos humanos en situaciones de emergencias complejas y, simplemente, hacer todo lo posible. El sentido de proporcionalidad y realismo es crucial. El déficit de protección que existe en esto tipo de situaciones no puede ser resuelto por los actores humanitarios, ni se supone que las organizaciones humanitarias se transformen en agencias de protección. Tampoco se pretende que las ONGs actúen en sustitución a las agencias humanitarias con mandatos específicos de protección, sino en complementariedad. Lo que se quiere enfatizar en este trabajo es que se debe, más bien, reconocer el potencial que tienen las organizaciones humanitarias para contribuir a la defensa de los derechos humanos de las personas que intentan ayudar, integrando de forma transversal un abordaje de protección en sus programas y actividades de asistencia humanitaria, de una forma compatible con los principios humanitarios básicos.

Lo que se defiende es, entonces, una acción humanitaria más consciente y más responsable, que saque el mayor provecho posible de las oportunidades que encuentra para contribuir a protección de las personas y de sus derechos. Para eso, hay que buscar más abordajes y estrategias creativas, así como la máxima sinergia posible entre organizaciones humanitarias y de derechos humanos (en términos de coordinación de actividades, compartición de información, etc.), para expandir el conjunto actual de estrategias de protección y desarrollar abordajes innovadoras que no comprometan el mandato y los principios humanitarios básicos. Es también necesario, entre otras cosas, desarrollar una cultura de protección dentro de las organizaciones humanitarias, invertir en la formación de sus trabajadores en temas de protección de derechos humanos, entre otras cosas.

Como los primeros, y a menudo los únicos, actores a ganar acceso a poblaciones con serios riesgos a su supervivencia y víctimas de abusos y violaciones graves de sus derechos humanos, es importante que las organizaciones humanitarias, y todo el sector humanitario en general, aprovechen todo su potencial y desarrollen sus programas de asistencia de forma más consciente y responsable. De la misma forma que la acción humanitaria puede contribuir a la construcción de paz (a través de una ayuda que sea programada y ejecutada teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto donde actúa y donde influye) y ayudar a sentar las bases para una reconstrucción y desarrollo sostenible, puede también contribuir a proteger los derechos humanos de personas que hayan sido privados de ellos y que no encuentren en las instituciones responsables la protección a que tienen derecho.

Bibliografía

- CAPTIER, Christian (2003), «What does humanitarian protection really mean?», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 23, marzo, pp. 15-18. (<http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter023.pdf>)
- CLAPHAM, Andrew (2000), «Human Rights and the Prevention of Humanitarian Emergencies», en *Working Papers*, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, n.º 211, diciembre. (<http://www.wider.unu.edu/publications/wp211.pdf>)
- DARCY, James (1997) «Human Rights and International Legal Standards - what relief workers need to know?», en *Network Paper*, Relief and Rehabilitation Network, n.º 19, febrero, pp. 32-34. (<http://www.odihpn.org/documents/networkpaper019.pdf>)
- DARCY, James (2004), «Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues», en *HPG Background Paper*, Overseas Development Institute, Geneva, abril. (<http://www.odi.org.uk/rights/Publications/HPGBackgroundPaperforASC.pdf>)
- FRODHARDT, Mark, Diane PAUL y Larry MINEAR (1999), «Protecting Human Rights: The Challenge to Humanitarian Organizations», en *Occasional Paper*, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University, USA, n.º 35, julio. (<http://www.watsoninstitute.org/pub/OP35.pdf>)
- ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection, 29 Octubre. (www.icva.ch/cgi_bin/browse.p?doc=doc00001272)
- INTERACTION PROTECTION WORKING GROUP (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, abril. (<http://www.interaction.org/library/detail.php?id=2835>)

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*, septiembre. (<http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=HRHA>)

MARTIN, Susan F. y MOLLER, Elizabeth (2002), «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, n.º 22, noviembre, pp. 23-25. (<http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter022.pdf>)

MARTONE, Gerald (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, n.º 21, Humanitarian Practice Network, julio, pp. 36-38. (<http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter021.pdf>)

PAUL, Diane (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilian from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, Overseas Development Institute, Londres, n.º 30. (<http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00000739>)

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2002), *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del «nuevo humanitarismo». Reflexiones y Propuestas*, Coordinadora de ONGs - España, Madrid, cap. 2.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

REY, Francisco (2001), «Acción Humanitaria y Derechos Humanos: una Relación Compleja», en *El vuelo de Ícaro*, Liga Española Pro-Derechos Humanos, n.º 1, marzo, pp. 211-222. (<http://www.ligaproderedoshumanos.org/icaro/reypdf>)

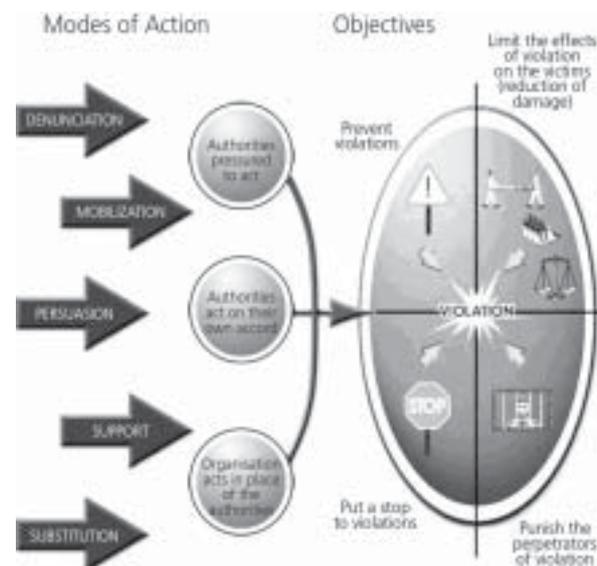
SERRANO, José e Verdú, Alfonso (2003), *La dimensión política de la Acción Humanitaria*, Cuadernos para Debate, Médicos Sin Fronteras, noviembre.

SLIM, Hugo y EGUREN, Luis Enrique (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, febrero. (<http://www.alnap.org/pubs/pdfs/protectionbooklet3.pdf>)

Páginas de Internet

CARE International (www.careinternational.org.uk)
 International Council of Voluntary Organizations (ICVA) (www.icva.ch)
 International Rescue Committee (IRC) (www.theirc.org)
 Mediciens du Monde (Suiza) (www.lakareivarlden.org)
 Mediciens Sans Frontiers (MSF) (www.msf.org/msfinternational/)
 Oxfam (www.oxfam.org.uk)
 Refugees International (www.refugeesinternational.org)
 Save The Children (www.savethechildren.org.uk)

Anexo 1: «Egg Model» (CICR)



Fuente: Slim, Hugo y Eguren, Luis Enrique (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, p. 27.

Anexo 2: La puesta en práctica del «Egg-model» (ALNAP)

1.ª Fase: Análisis y Evaluación

Esta fase involucra un examen detallado sobre la naturaleza de las violaciones, amenazas y abusos, y de sus impactos en la vida de las personas, además de una valoración de las responsabilidades y capacidades de Estados, actores no estatales, agencias humanitarias y de las personas en riesgo en prevenir, parar e mejorar esas acciones y sus consecuencias. Existen, entonces, 5 áreas principales que requieren evaluación y análisis.

A) *Violaciones, Amenazas y Perpetradores*: es necesario, antes de todo, tener suficiente conocimiento sobre los tipos de violaciones y amenazas que afrontan las personas en riesgo y la naturaleza, intento y organización de los perpetradores.

B) *Impacto y Efecto en las Personas en Riesgo*: el siguiente paso es ganar conocimiento sobre el impacto y efectos de las violaciones en las personas a ser protegidas, dado que esto crea

necesidades de protección que son diferentes en términos sociales (por edad, género, clase y estado de salud) y sectoriales (como salud, seguridad alimentaria y sistemas de sustento).

C) *Patrones Legales y Responsabilidad Humanitaria*: el tercer paso consiste en relacionar la situación con patrones exactos de derecho internacional, ofreciendo una descripción «formal» de los abusos y del consecuente sufrimiento de las personas que puede ser usado para dar un elemento de precisión legal en el discurso político y diplomático. Otro aspecto de esta descripción legal es la identificación de individuos, autoridades y agencias específicos que tengan responsabilidades particulares en términos de prevenir, parar, remediar y compensar las violaciones y abusos en situaciones de conflicto.

D) *Capacidad Protectora, Intento y Aptitud de Conformidad*: consiste en el examen de la extensión de la capacidad de protección actual y potencial en una dada situación (que es determinada por una mezcla de recursos prácticos, actitud política y atributos personales). Esto involucra mirar a las capacidades, intentos, y actitud de un conjunto de actores: los diferentes órganos de la autoridad estatal relevante; fuerzas armadas y grupos armados; comandantes y combatientes individuales; comunidades afectadas por el conflicto y víctimas individuales; otros Estados; empresas multinacionales; y organizaciones internacionales, agencias humanitarias y organizaciones de derechos humanos.

E) *Complementariedad entre Agencias*: el último paso de esta fase de evaluación concierne a los medios a través de los cuales todas las agencias y actores de protección pueden intentar (entre ellos) cubrir todos los aspectos del modelo de protección, es decir, de respuesta, de remedio y de construcción de entorno. Para alcanzar una complementariedad eficaz, es necesaria una evaluación cuidada de los diferentes mandatos, estrategias, capacidades e intentos de las numerosas agencias internacionales, departamentos gubernamentales, ONGs y organizaciones comunitarias. El objetivo es, entonces, descubrir una forma de aprovechar el poder individual de todos los actores relevantes, para alcanzar el mayor impacto posible en términos de protección.

2.ª Fase: Elaboración de una Estrategia y Programa de Protección

La estrategia general de protección debe intentar contestar a 3 preguntas: ¿a quien se intenta proteger y de quién; ¿como se hará eso?; ¿Cómo se sabrá se ha habido éxito? Con base en la evaluación de necesidades de protección, se puede empezar a

dirigir el mandato, recursos y pericia de la agencia para la falla de protección identificada en el análisis de la situación. Una buena estrategia es, entonces, la que elabora un programa de protección que satisfaz los desafíos de la evaluación de necesidades de protección, a través de, por una parte, la provisión de la mejor respuesta posible a las necesidades inmediatas de protección de las personas y, por otra parte, la mayor reducción posible de las amenazas a largo plazo a que se enfrentan.

La elección de la estrategia determinara donde se coloca el enfoque operacional y que tipos de protección y modos de acción protectora se van a priorizar (de acuerdo con los resultados que se pretenden alcanzar). ALNAP sugiere una forma de pensar la estrategia y de elaborar un programa, concibiendo la programación en términos de finalidad, resultados, objetivos, actividades, *outputs* e *inputs*, y presentando 5 pasos críticos para la formulación e implementación del programa de protección.

1. *Identificar las Personas que necesitan Protección*: se trata de identificar exactamente que grupos de personas necesitan protección de que tipo exactamente de amenazas y violaciones y sus efectos. El programa de protección debe tener en consideración todas las personas a ser protegidas, por forma a asegurar que alguna autoridad o agencia esta respondiendo a sus necesidades de protección. Pero la preocupación primaria de la agencia deberá ser un grupo particular de personas o un aspecto específico de protección (por ejemplo, se una ONG esta suministrando cuidados médicos básicos para madres y niños, su enfoque particular será en ese grupo particular, pero el conocimiento general de las necesidades debe ser mayor y deberá vigilar todas las personas que necesitan protección en esa área de operación).

2. *Especificar una Finalidad de Protección*: tener muy claro cual es la finalidad deseada es un prerrequisito esencial para formular un programa adecuado. Objetivos no ambiguos permiten a una organización monitorear y evaluar su trabajo de protección desde el inicio, midiendo sus éxitos y fracasos, aprendiendo de la experiencia, y sendo responsabilizado por sus acciones. Para eso, los resultados que se pretenden alcanzar con el programa de protección tienen que ser lo mas concretos posible, para que se puedan emprender esfuerzos realistas.

3. *Acordar Resultados e Indicadores*: es necesario identificar los resultados específicos que se pretenden alcanzar y determinar indicadores de protección adecuados que medirán el progreso hacia el éxito o fracaso. Para identificar buenos resultados hay

que contestar a 2 preguntas: ¿Qué necesita cambiar para que las personas se sientan protegidas en esta situación?; ¿Quién tiene que hacer que para que eso ocurra? ALNAP agrupa los resultados de protección en 3 categorías: cambios en el comportamiento de los perpetradores (reducción en el número de muertes, desapariciones, amenazas y otros abusos medibles de derechos humanos); cambios en las acciones de las autoridades y agencias responsables (desarrollo e implementación de políticas, compromisos y acciones para reducir la violencia, desplazamiento y privación y aumentar la protección de civiles); cambios en las vidas de las personas que necesitan protección (mejores niveles de salud y libertad de movimiento, mayor participación en actividades normales de sustento, redes sociales y vida política).

Después de la identificación de los resultados, es posible elegir los indicadores. Se recomienda que unos de ellos indique si hay o no progreso, y que (cuando sea posible) los indicadores sean definidos de forma participativa con las personas a ser protegidas. Los indicadores pueden referirse a información cuantitativa (datos empíricos relativos a incidentes y condiciones) y cualitativa (opiniones y percepciones de las personas sobre su seguridad). Por último, ALNAP defiende que un buen indicador debe ser: específico; medible; alcanzable; relevante; y limitado en el tiempo.

4. *Establecer Objetivos y Elegir las Actividades*: los objetivos de protección determinan lo que se va a hacer para alcanzar los resultados, y describen específicamente lo que el programa intenta alcanzar, a corto, medio y largo plazo. Estos objetivos deben tener las mismas características que los indicadores, y orientarse por un verbo que sugiera el efecto que se pretende provocar con las actividades de protección: parar, prevenir, apoyar, cambiar, persuadir, providenciar, monitorear, reportar, etc. Las actividades del programa elegidas van a definir como se alcanzaran los resultados propuestos, y pueden incluir la asistencia, la presencia, el acompañamiento, el monitoreo de derechos humanos y el *advocacy*.

5. *Proceso de Monitoreo y Evaluación, Outputs e Inputs*: a pesar de la dificultad en monitorear programas en situaciones de conflicto, es importante que el sistema de monitoreo consiga alcanzar cambio de corto plazo y tendencias de largo plazo. Para ALNAP, el monitoreo de la protección es esencial y tiene que ser planeado desde el inicio, y la cuestión clave es: ¿hasta qué punto lo que se está haciendo está realmente protegiendo a las personas que se quiere proteger de las amenazas que afrontan y las violaciones que están viviendo? La respuesta a esta pregunta requiere

el monitoreo constante de dos variables: la naturaleza cambiante de las amenazas y violaciones en contra de las personas en riesgo (la situación); y la experiencia de la estrategia y las actividades (los resultados de las acciones de la organización). Esto implica recoger y analizar los indicadores de protección, recomendando ALNAP que se involucre, cuando sea posible, a las personas protegidas, y a los funcionarios de la organización en terreno.

Fuente: Slim, Hugo e Eguren, Luis Enrique (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 32-60.

Anexo 3: El modelo de protección de ACF

El modelo de protección de ACF —denominado el «gráfico de Michotte»— permite visualizar los mecanismos que regulan la violencia, los varios actores involucrados y las múltiples interacciones que existen entre ellos, y se representa en el gráfico 1.

ACF defiende que su responsabilidad primaria es prestar asistencia humanitaria, pero considerando los efectos secundarios (positivos y negativos) de esa asistencia sobre los patrones padrones de violencia. Según esta organización, la responsabilidad humanitaria les obliga a entregar la mejor asistencia posible pero, estando cerca de la población, también les obliga a describir el patrón de violencia que crea las necesidades y denunciar a los responsables y sus cómplices (activos y pasivos).

Con base en la premisa de que el objetivo de la acción humanitaria es limitar los efectos de la violación de derechos sobre las víctimas, ACF defiende el uso de 3 modos de acción distintos pero complementarios: denuncia, persuasión y sustitución, representados en el gráfico 2.

De acuerdo con los valores y objetivos específicos, la cuestión es, entonces, definir objetivos operacionales y de *advocacy* concretos a los cuales los programas y acciones serán adaptados, antes de la implementación a través de los 3 modos de acción. ACF ha aplicado este modelo en la política de Lao y Burma de desplazamiento de poblaciones, y en Sudán, a través de la definición de la naturaleza y estructura de los patrones de violencia y las posiciones de los varios actores, afirmando que eso les ha ayudado a refinar sus estrategias de asistencia y de *advocacy*.

Fuente: Captier, C. (2003), «What does humanitarian protection really mean?», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 23, pp. 15-18.

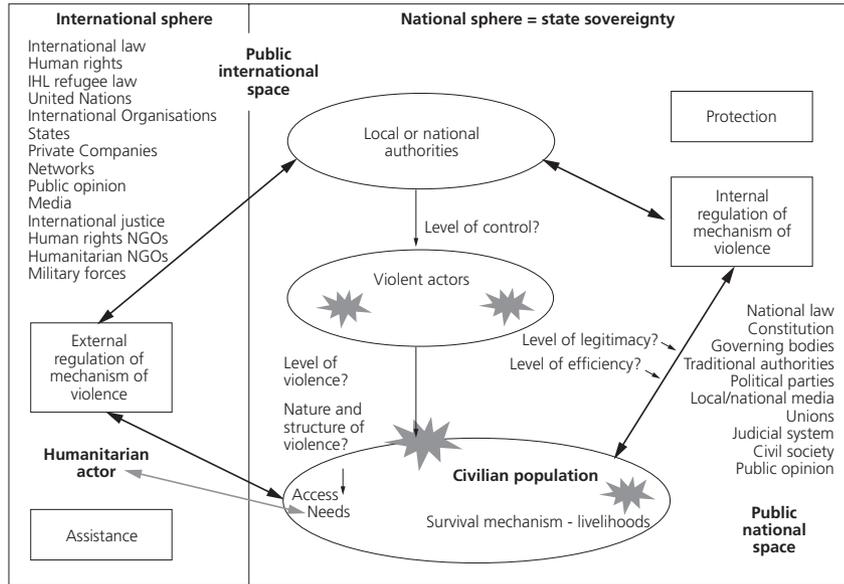


Gráfico 1

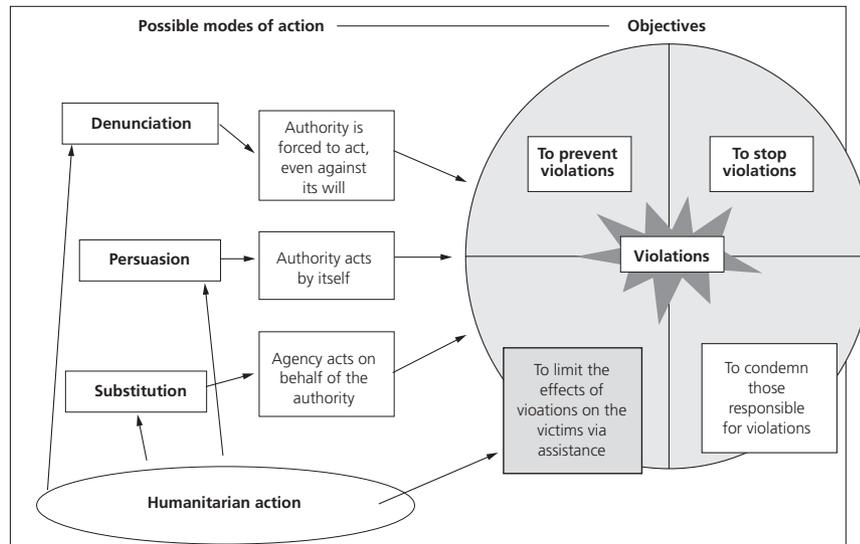


Gráfico 2

Derechos de autor (Copyright)

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.