

Organizaciones humanitarias que participan en actividades de protección: una historia de introspección y profesionalización

Pierre Gentile*

Pierre Gentile trabaja en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desde 1996. Durante diez años se desempeñó como delegado en el terreno y como coordinador de protección. De 2007 a 2012, fue jefe de la División de Protección de la sede del CICR, en Ginebra.

Resumen

En este artículo, sostengo que los actores humanitarios se están profesionalizando cada vez más en lo que respecta al diseño y la realización de actividades de protección en situaciones de conflicto armado y de violencia. Según mi propia experiencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha aplicado cambios drásticos en los últimos dos decenios. La Institución ha diversificado el tipo de actividades de protección que puede realizar; ahora presta mayor atención a diversos grupos de población y su capacidad de construir resiliencia frente a distintos tipos de amenazas; por último, está haciendo cada vez más hincapié en las trayectorias profesionales y de formación de sus delegados en el terreno que trabajan en el ámbito de la protección. Esos cambios no son una característica exclusiva del CICR: son muchos los organismos humanitarios y de derechos humanos que trabajan en temas de protección y que han hecho modificaciones similares.

* El artículo refleja las opiniones del autor y no necesariamente las del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

En el artículo se señala que, desde el decenio de 1990, se ha adquirido una mayor claridad en cuanto a los conceptos de protección, así como considerable experiencia en el terreno. Aumenta constantemente el número de organizaciones humanitarias y de derechos humanos que realizan actividades de protección en el terreno. Se han documentado las enseñanzas obtenidas, tanto positivas como negativas, que contribuyeron a la elaboración de material de orientación y de directrices institucionales. Se han fortalecido los intercambios interinstitucionales, lo que ha permitido elaborar una normativa profesional relativa a la labor de protección a fin de garantizar que sea lo más segura y eficiente posible. Al fin y al cabo, esta profesionalización del ámbito de la protección beneficia no solo a las comunidades afectadas por la violencia y los desastres, sino también a los trabajadores humanitarios en el terreno que se enfrentan a desafíos complejos.

Presencí por primera vez la profesionalización de la labor de protección desde la perspectiva de un trabajador en el terreno cuando puse en marcha, y más tarde diseñé, actividades de protección en distintas partes del mundo a lo largo de diez años¹. Observé que, poco a poco, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) hacía más hincapié en la comprensión de las diferentes amenazas que enfrentan los distintos segmentos de la población; también vi que la Institución adoptaba un enfoque más estructural para tratar los temas de protección con las autoridades. En ese momento, los documentos de orientación sobre protección que utilicé como referencia se confeccionaban, fundamentalmente, a nivel de los países. Cuando trabajaba en el terreno, tenía muchos contactos con otros actores de protección, pero sabía poco de los debates más conceptuales sobre protección que se iniciaban en la sede en Ginebra o en otros lugares. Al trabajar luego varios años en la sede del CICR, en la División de Protección, pude participar en gran medida en esos debates y asistir a numerosos talleres y procesos interinstitucionales vinculados con la protección. Allí también fui testigo de la profesionalización progresiva del ámbito de la protección.

El presente artículo está basado en mi experiencia personal. En la primera parte, se relatan algunos de los cambios que observé cuando todavía trabajaba en el terreno para el CICR. En la segunda parte, se presentan diversos conceptos de protección y se pone de relieve la forma en que los actores humanitarios definen su función en cuanto a la protección de las personas civiles. La tercera parte está dedi-

1 En la introducción de este artículo, se profundizan algunos de los elementos presentados por el autor en la *Civil Military Affairs Conference 2011*, cuyo tema fue "Enhancing the Protection of Civilians in Peace Operations: From Policy to Practice" y que se celebró en Canberra en mayo de 2011; el autor presentó otros elementos en una mesa redonda sobre coordinación cívico-militar cuyo tema era "The Concept of Protection: Towards a Mutual Understanding", organizada por el CICR y el Instituto de Desarrollo de Ultramar, que tuvo lugar el 12 de diciembre de 2011 en la sede del CICR en Ginebra; disponible en: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/roundtable-civil-military-coordination-2012-02-07.htm> (consultado en diciembre de 2011). El tema central del artículo surge de la experiencia del autor como director del proyecto de elaboración de una normativa profesional relativa a la labor de protección en el período 2008-2009 y la difusión y el análisis posteriores de esa normativa.

cada a la elaboración de normas profesionales, etapa que, para mí, es fundamental en el camino hacia la profesionalización. Allí se describen las distintas iniciativas que surgieron y la forma en que se combinaron y complementaron. Luego se abordan otros indicios claros de que el ámbito de la protección está atravesando un ciclo de profesionalización. Por último, se enumeran algunas de las ventajas claras, pero también algunos de los riesgos inherentes a la forma en que el sector se vuelve cada vez más profesional en lo que respecta a la labor de protección.

Retrospectiva del camino hacia la profesionalización emprendido por el CICR

Del diálogo a la elaboración de estrategias complejas de protección que incorporan actividades multidisciplinarias

La protección de la población de los efectos de los conflictos y la violencia ha sido una de las actividades centrales del CICR en el terreno durante decenios². La documentación de los abusos y de las infracciones del derecho internacional humanitario y de otros conjuntos pertinentes de normas para preparar gestiones ante las autoridades competentes o los grupos armados en el marco de un diálogo confidencial ha sido durante mucho tiempo una de las tareas del delegado del CICR en el terreno.

En mi experiencia personal durante mis primeros años con el CICR, desde las llanuras de Eslovenia Oriental a las montañas de Afganistán, pasando por la selva de Colombia, he escuchado a comunidades y personas afectadas por la violencia y los conflictos para comprender sus temores y las amenazas que enfrentaban. En sus historias se basaba el diálogo que luego manteníamos con los comandantes y los líderes locales. Al trabajar en temas de protección, tuve la sensación de que, para ser eficiente, lo más importante era lograr encontrar el argumento adecuado para convencer a mis interlocutores de que adoptaran medidas concretas con objeto de poner fin, o al menos limitar, los abusos y las infracciones del derecho internacional humanitario. En cierta medida, eso era cierto, en especial, para un delegado que trabajaba en zonas remotas y se enfrentaba directamente a las comunidades afectadas y los distintos protagonistas de la violencia. Sin embargo, con la experiencia, me di cuenta de que la labor de protección puede adoptar diversas formas y que la conceptualización y la aplicación de estrategias de protección coherentes y fructíferas a nivel nacional significaba mucho más que documentar las infracciones del derecho internacional humanitario y sus consecuencias y hallar los argumentos adecuados para dirigirse a las diferentes partes interesadas.

- 2 Las iniciativas de protección del CICR tienen por objeto beneficiar, en particular, a dos categorías de personas: 1) las que han sido detenidas y encarceladas, sobre todo en el marco de un conflicto armado o de otra situación de violencia; 2) las personas civiles que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades y en los enfrentamientos violentos. Se presta atención especial a los grupos expuestos a riesgos específicos, como los niños (reclutamiento de menores de edad), las mujeres (violencia sexual) y los ancianos, los discapacitados y las personas desplazadas. Más adelante, en la sección titulada "Hacia una mayor claridad respecto de los distintos conceptos de protección" figura una definición del concepto de protección.

En 2007, el CICR concluyó una investigación extensa y mayormente introspectiva sobre las actividades de protección en el terreno en favor de comunidades y personas afectadas por la violencia en situaciones que no eran de detención. Esa investigación se basaba, esencialmente, en las enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia del CICR en el terreno. Se elaboró un manual interno que describe la forma de definir y aplicar paso por paso una estrategia de protección³, que se distribuyó a todas las delegaciones. Pronto se incorporó en todas las actividades estándar de formación interna en materia de protección.

Una de las hipótesis subyacentes en el manual es que lo ideal sería que una estrategia de protección constase de numerosas y diversas actividades de protección y no estuviese limitada al diálogo confidencial bilateral que durante mucho tiempo ha sido la marca distintiva del CICR en cuanto a la labor de protección. Corresponde entonces a cada coordinador de protección definir, en su propio contexto, una estrategia coherente, mediante la elección del tipo de medida que considere más apropiado teniendo en cuenta el entorno en que trabaja y las oportunidades que este ofrece.

Para ello, un coordinador de protección debe comenzar por identificar los tipos de abusos existentes y potenciales que afectan a diferentes comunidades e individuos y definir los que abordará con prioridad. Por lo tanto, además de comprender los tipos de abusos que se cometen en el momento actual tal como los expresan los miembros de la comunidad, el coordinador de protección también debe tener un conocimiento cabal de las tendencias anteriores de violaciones y abusos que ocurrieron en el país donde trabaja, así como los principales incidentes que se hayan producido en crisis anteriores. Por último, para seleccionar los tipos de actividades que habrán de llevarse a cabo, se tendrán en cuenta varios factores adicionales, en gran medida para determinar su viabilidad. Entre estos factores, cabe mencionar la frecuencia con que se puede obtener acceso a las comunidades en riesgo, la aceptación del papel del CICR en materia de protección por todos los interesados, la calidad del diálogo con las autoridades y el marco jurídico aplicable, en particular, la legislación nacional, además de las normas internacionales pertinentes.

En los últimos años, las estrategias de protección del CICR han procurado combinar un enfoque centrado en las autoridades (fomentar la responsabilidad de los Estados y de los actores armados) con un enfoque comunitario de la protección (reducción de la vulnerabilidad)⁴. Se trata de una evolución natural, ya que se ha dedicado más tiempo a comprender las vulnerabilidades de los distintos segmentos de la población en un enfoque multidisciplinario que suele combinar asistencia y protección. La Figura 1, publicada por primera vez en el manual mencionado, es

3 Los distintos pasos siguen la lógica del ciclo de un proyecto desde el "análisis del problema" y la definición de los objetivos hasta la supervisión y la evaluación. Para obtener más información, consulte la versión pública de este manual: CICR, *Reforzar la protección de la población civil en conflictos armados y en otras situaciones de violencia*, Ginebra, CICR, septiembre de 2008.

4 Además de comprender las necesidades existentes de protección de una comunidad, un delegado del CICR en el terreno debería registrar los mecanismos de respuesta y la resiliencia existentes a fin de identificar toda medida de autoprotección que haya desarrollado la comunidad y deba ser preservada, o incluso respaldada, si esos mecanismos resultan eficientes para reducir su exposición a los riesgos.

hoy un elemento central de gran parte del material interno de orientación y formación del CICR. En ella se resumen las diferentes categorías de actividades de protección que la Institución podría realizar en línea con estos dos enfoques.

Hacia una mayor comprensión de los diferentes riesgos que enfrenta la población

La decisión de incluir una respuesta centrada en la comunidad dentro de la estrategia de protección del CICR fue de la mano de la comprensión gradual de que era preciso hacer más hincapié en entender las necesidades específicas de la población para luego responder a ellas. Los diferentes grupos de población pueden enfrentar distintas amenazas y su vulnerabilidad depende, en muchos casos, del contexto y no siempre es evidente. También es posible que los asistan diferentes derechos en el marco del derecho internacional o de la legislación nacional⁵.

	Actividades	Objetivos	Destinatarios
DOCUMENTACIÓN DE LOS PROBLEMAS	GESTIONES BILATERALES Y CONFIDENCIALES	Fomentar la responsabilidad	Autoridades
	Gestiones confidenciales con terceras partes		
	Gestiones públicas		
	Desarrollo del derecho		
	Recordar el derecho y promover su conocimiento	Apoyo	Personas en situación de riesgo
	Apoyo estructural para la aplicación del derecho		
	Actividades como intermediario neutral		
	Registro/seguimiento de casos individuales	Reducir la vulnerabilidad	
	Presencia y acompañamiento		
	Autonomización / fortalecer la capacidad de autoprotección		
	Educación sobre los riesgos/concientización		
	Asistencia para reducir la exposición a los riesgos		
	Zonas especialmente protegidas del CICR		
	Evacuación		

Figura 1. Actividades de protección que realiza el Comité Internacional de la Cruz Roja

5 Aunque la selección de actividades pertinentes no suele estar relacionada con el marco jurídico aplicable, la definición de cualquier acontecimiento como violación o abuso, y las posteriores recomendaciones a las autoridades, se basan en el derecho aplicable. Por lo tanto, el análisis del CICR debe incluir tanto un enfoque basado en necesidades como uno basado en derechos.

Desde el decenio de 1990, el CICR ha dedicado tiempo y recursos a profesionalizar su enfoque de los distintos grupos de la población general. Ha extraído enseñanzas de su propia experiencia en el terreno y de la experiencia de otros. Estos son algunos ejemplos: se llevaron a cabo evaluaciones tras la realización de actividades a gran escala en favor de niños separados de sus familiares en la región de los Grandes Lagos y África occidental, que se reflejaron en el material de orientación posterior sobre niños no acompañados; en 2003, se organizó una conferencia internacional precedida por reuniones de expertos para debatir los derechos y las necesidades de los familiares de personas desaparecidas; se establecieron programas piloto con apoyo personalizado para víctimas de violencia sexual en República Democrática del Congo y estos programas ahora se están reproduciendo en otros lugares. El resultado general fue que los enfoques del CICR llegaron a tener respuestas cada vez más amplias⁶, ya que la Institución se volvió más sensible a las necesidades y los derechos específicos de los distintos grupos de población⁷.

En los últimos años, se han aplicado programas de formación para que las personas que trabajan en temas específicos de protección, desde el trabajo con familiares de personas desaparecidas hasta las actividades en favor de los detenidos, aprovechen el material más actualizado de orientación institucional y reflexión y hagan sus contribuciones al respecto⁸. Además de invertir en formación y talleres internos sobre las necesidades específicas de los distintos grupos de población, el CICR ha contratado especialistas en la sede y en el terreno. Actualmente, el CICR cuenta con un grupo reducido de personal especializado que trabaja dentro de la División de Protección o Asistencia en la sede y que presta apoyo a las delegaciones que realizan actividades en favor de personas detenidas, personas internamente desplazadas (PID), mujeres, niños, familiares de personas desaparecidas y migrantes. Además, es posible contratar personal especializado o desplegarlo en el terreno a petición de una delegación. Los migrantes son el grupo de población para el cual el CICR ha adoptado más recientemente un marco interno de referencia con el fin de definir mejor la función que puede desempeñar el CICR dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de las personas que sin duda se cuentan entre las más vulnerables a sufrir abusos en conflictos y en otras situaciones de violencia.

6 El CICR ha desarrollado sus capacidades en muchos campos, de la medicina forense a los microcréditos para discapacitados y la terapia de grupo para víctimas de la violencia de género.

7 Caroline Douillez-Sabouba describe un buen ejemplo en "Supporting women in a difficult security environment: the ICRC programmes for women-headed households in Iraq", *Humanitarian Exchange Magazine*, Londres, Humanitarian Practice Network, julio de 2011, número 51, pp. 7-9.

8 A modo de ejemplo de la inversión en formación, el autor participó en cinco programas de formación para el personal de protección entre 1996 y 2007. Como jefe de la unidad encargada de la protección de las personas civiles, impartí clases en seis programas de formación para el personal de protección y en una decena de programas para otros funcionarios superiores del CICR (de asistencia, comunicación, juristas); también supervisé dos programas de formación especializada entre 2007 y 2011.

Profesionalización a nivel de toda la comunidad humanitaria

Si bien varios de los actores principales del ámbito de la protección pasaron por un proceso interno similar de profesionalización de su propia respuesta, y pusieron más énfasis en la formación interna y las enseñanzas obtenidas, sucedió algo fascinante a nivel de la comunidad humanitaria en su conjunto. Efectivamente, a mediados del decenio de 1990, surgió lo que cabe describir como un espíritu colectivo de cooperación para profesionalizar todo el ámbito. Un pequeño grupo de especialistas experimentados que estaban familiarizados con el trabajo de protección comenzaron a interactuar cada vez más, intercambiar experiencias y consolidar las bases conceptuales de lo que se convertiría en una nueva especialidad/profesión dentro del ámbito humanitario. Si bien es cierto que el CICR y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) seguían siendo referencias clave en materia de protección, otras tantas organizaciones desarrollaron sus propias competencias técnicas —sus conocimientos prácticos específicos— con personal profesional designado especialmente.

Hacia una mayor claridad entre los distintos conceptos de protección

Distintos conceptos de protección para diferentes actores

¿La labor de protección es específica de algunos organismos con un cometido particular o se trata de un imperativo moral de todo organismo humanitario? ¿Qué ocurre con el papel de otros actores, como las fuerzas armadas o la policía, y con su deber de proteger? ¿Se puede brindar protección desde una perspectiva humanitaria sin adoptar el programa completo de derechos humanos? ¿Qué sucede con la función de las organizaciones políticas a nivel local, regional e internacional?

Los trabajadores humanitarios y de derechos humanos han debatido hasta el cansancio acerca de la función que desempeñan en su intento de mejorar la protección de las personas civiles en conflictos armados y en otras situaciones de violencia. De hecho, en el uso cotidiano, el término “protección” se puede entender de diversas maneras:

- protección como un objetivo general (un resultado que se debe conseguir): numerosos actores, sea en misiones humanitarias, políticas o integradas de mantenimiento de la paz, desean que su intervención contribuya, directa o indirectamente, a una mejor protección de la población;
- protección como un conjunto de obligaciones jurídicas: otra concepción común de la protección se relaciona con la consolidación de un marco jurídico de protección; de hecho, se puede hallar protección en la aplicación de numerosos instrumentos jurídicos. La protección que brinda el derecho de los refugiados probablemente sea el ejemplo más revelador. En esa concepción, es crucial la noción de estatuto (de refugiado, de prisionero de guerra);

- protección como actividad concreta o conjunto de actividades: por último —y este es el significado en torno del cual gira la mayoría de los debates— se puede entender la protección como una actividad, o un conjunto de actividades, implementada para garantizar una mejor protección de la población frente a amenazas y abusos observados. En ese sentido, las actividades de protección que pueden realizar los actores humanitarios se diferencian de las acciones judiciales (por ejemplo, los enjuiciamientos), las acciones políticas (por ejemplo, sanciones, sensibilización) o las acciones militares o de seguridad (para brindar protección física) que pueden efectuar otros actores, aunque todas estas acciones estén encaminadas a garantizar el respeto de los derechos individuales.

Si bien a veces los Estados y los actores políticos, militares y humanitarios pueden perseguir el objetivo común de que su intervención tenga un efecto protector, sus actividades suelen ser diferentes. Su mandato, función y responsabilidades son diferentes, al igual que su *modus operandi*.

Cuando los actores humanitarios hablan de su función en la protección, tienen un claro interés en definir el conjunto de actividades que pueden poner en práctica. Por lo tanto, para los actores humanitarios, la profesionalización del ámbito de la protección implica definir la contribución específica que pueden efectuar los actores humanitarios y de derechos humanos para mejorar la protección de la población⁹.

Establecimiento de una definición común de protección para los actores humanitarios y de derechos humanos

En el decenio de 1990, organizaciones humanitarias y de derechos humanos trabajaron conjuntamente en la definición de lo que significa para ellas la labor de protección. Entre 1996 y 2001, el CICR organizó una serie de talleres en Ecogia, cerca de Ginebra, con especialistas de diferentes organizaciones internacionales. Se difundieron las conclusiones de cada taller, pero la publicación a la que hoy en día

⁹ En los últimos años, ha sido fundamental el debate sobre la forma en que pueden contribuir las fuerzas armadas y policiales internacionales (en especial, aunque no exclusivamente, cuando integran misiones de mantenimiento de la paz) y los actores humanitarios a la protección, y el modo en que deben o no deben cooperar o coordinar sus esfuerzos. El debate se complica, ya que es preciso distinguir entre varias situaciones, desde desastres naturales de gran magnitud a situaciones de conflicto en que las propias fuerzas armadas podrían estar involucradas. La Brookings Institution de Washington (en 2010) y el Instituto de Desarrollo de Ultramar (en 2011-2012) organizaron varios talleres sobre el tema, en los que reunieron a actores humanitarios y militares. Los resúmenes están disponibles en "Exploring civilian protection: a seminar series (Seminar 1: Understanding protection: concepts and practices)", Washington, DC, The Brookings Institution, 14 de septiembre de 2010: http://www.brookings.edu/events/2010/0914_protection_series_one.aspx (consultado en diciembre de 2011); Instituto de Desarrollo de Ultramar, "Better protected? Stabilisation strategies and the protection of civilians", Ginebra, 25 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.odi.org.uk/events/details.asp?id=2718&title=stabilisation-protection-civilians-humanitarian-action> (consultado en diciembre de 2011). Por último, y no por ello menos importante, en Ginebra, en diciembre de 2011, el taller conjunto del CICR y la ODI organizó una mesa redonda sobre coordinación cívico-militar titulada "The concept of protection: towards a mutual understanding", que se cita en la nota 1 *supra*.

se suele hacer referencia es aquella que resume el consenso al que se llegó al final de la serie: *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*¹⁰.

Pese al título, la publicación no contenía normas profesionales consensuadas, sino varios conceptos clave a los que pueden remitirse las distintas organizaciones para dar un marco a su enfoque respectivo (modos de acción, el enfoque reactivo comparado con esfuerzos que contribuyen a la creación de un entorno respetuoso del derecho, tipos de actividades de protección). Además, contenía una definición de la protección que pasó a ser de uso corriente para las organizaciones humanitarias. Esta definición fue respaldada posteriormente por el Comité Permanente entre Organismos, que le dio amplia difusión (véase el Recuadro 1).

Recuadro 1

En todas sus publicaciones, el Comité Permanente entre Organismos utiliza la siguiente definición de “protección”: “todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)”.

Esta publicación ya representaba un avance concreto para alcanzar un entendimiento común de lo que entraña el trabajo de protección en el terreno y el modo en que los diferentes actores pueden complementarse entre sí. Al final, aunque no logró establecer normas precisas, consiguió lo que se pretendía: “Promover principios y prácticas en común y [...] aumentar los niveles de profesionalismo y eficacia en las organizaciones que trabajan en el ámbito de la protección”¹¹. La prueba de su éxito está en que, en los años siguientes, varias publicaciones esenciales adoptaron también esos conceptos. Revisten particular interés las publicaciones de dos redes de organizaciones humanitarias, el Comité Permanente entre Organismos y la Red de aprendizaje activo sobre la rendición de cuentas y el desempeño en la acción humanitaria/Instituto de Desarrollo de Ultramar¹². Ambas publicaciones tenían por finalidad desarrollar un entendimiento común de las actividades concretas que contempla la labor de protección y exponían algunos desafíos y enseñanzas obtenidas.

10 Sylvie Giossi Caverzasio, *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, Ginebra, CICR, 2001.

11 *Ibíd.*

12 Comité Permanente entre Organismos, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*, Ginebra, 2002; Hugo Slim y Andrew Bonwick, *Protección: Una Guía de para las agencias humanitarias*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006.

Distinción entre la ejecución de actividades básicas de protección y la integración de la protección en los programas de asistencia y desarrollo

Es importante subrayar que, evidentemente, la definición de protección adoptada en el decenio de 1990 no implica que todas las actividades llevadas a cabo por organizaciones humanitarias pertenezcan al ámbito de la protección. Numerosas actividades se realizan para ayudar a las personas y las comunidades que lo necesitan sin abordar las causas fundamentales de la violencia ni intentar reducir los abusos y las infracciones. Sin embargo, esas actividades de asistencia no se ponen en práctica de forma aislada. Pueden aumentar o disminuir la exposición a los riesgos de una determinada población. Pueden contribuir a su resiliencia o, por el contrario, aumentar la codicia de los grupos armados. Por ende, esos programas también deberían basarse en una comprensión cabal de los problemas existentes en materia de protección.

Por ello, cuando se hace referencia a la protección, es necesario distinguir dos tareas a las que se enfrentan muchas organizaciones de magnitud: poner en marcha programas para abordar directamente abusos e infracciones y asegurarse de que las personas encargadas de la gestión de los programas de asistencia (en situaciones de emergencia y posteriores a la recuperación) tengan en cuenta las cuestiones de protección en sus respectivas planificaciones.

Este es el caso del CICR. Además de las diversas actividades que realiza como parte de una estrategia de protección destinada a reducir la repetición de abusos e infracciones, el CICR se esfuerza continuamente por garantizar que los problemas de protección identificados en un contexto dado estén integrados (se tengan en cuenta) en todas las actividades de asistencia y prevención que realizará en un país determinado. Estas actividades abarcan desde programas de salud y actividades en materia de agua y saneamiento hasta proyectos educativos con maestros de escuela y adolescentes en riesgo de zonas urbanas afectadas por conflictos o violencia.

Como veremos a continuación, esta distinción entre lo que puede llamarse “labor de protección” (o “actividades básicas de protección”, como las denominan algunos donantes), por un lado, y la integración de la protección en otras actividades, por otro, se verá reflejada más tarde en la elaboración de normas profesionales para organizaciones humanitarias y de derechos humanos. No obstante, antes de pasar a la profesionalización, cabe indicar que, en lo que respecta a definir lo que pueden significar las actividades de protección en el terreno, los actores no humanitarios también han elaborado sus propias directrices, que tienen en cuenta sus funciones y responsabilidades específicas.

Definición de las actividades de protección desde la perspectiva del personal de mantenimiento de la paz

Hemos de señalar que, en el primer decenio del siglo XXI, los actores humanitarios no fueron los únicos en perfeccionar su comprensión de la forma en que podrían contribuir a una mejor protección de la población a través de sus actividades.

Las Naciones Unidas y, en especial, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en contacto estrecho con los países que aportan contingentes o fuerzas de la policía, tomaron la iniciativa de determinar lo que se esperaba de las operaciones de mantenimiento de la paz en materia de protección. Esto sucedió tras la publicación, en 2009, de un estudio conjunto entre la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que señalaba graves deficiencias en la forma en que las misiones de las Naciones Unidas ejecutaban su mandato en lo relativo a la protección¹³.

Existen muchas maneras de entender lo que puede abarcar el concepto de protección de las personas civiles cuando se despliegan fuerzas militares y policiales. Hay, por supuesto, una primera interpretación relacionada con la necesidad de respetar las normas internacionales aplicables al hacer uso de la fuerza: el derecho internacional humanitario cuando se llevan a cabo operaciones militares de combate; el derecho internacional de los derechos humanos cuando se efectúan operaciones de mantenimiento del orden. Estas normas están centradas en la protección de las personas civiles. Por lo tanto, es imprescindible la formación en materia de procedimientos operativos normalizados adecuados. Existe una segunda interpretación relacionada con el comportamiento individual de cada soldado o agente de policía: la obligación de no abusar del poder que se le ha otorgado. Por lo tanto, los códigos de conducta representan otro imperativo para todas las tropas que se han de desplegar. La tercera interpretación del concepto de protección de las personas civiles, que es la más controvertida, no está vinculada con el daño que podrían causar las tropas (cuando se utiliza la fuerza o en relación con el comportamiento individual), sino más bien con la capacidad de estas de impedir que terceros dañen a la población. En definitiva, es esto lo que suele impulsar, ante todo, las misiones de paz. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reflexionó sobre este aspecto fundamental de la protección de las personas civiles tras la publicación del estudio de 2009. Para complicar las cosas, es evidente que las fuerzas de mantenimiento de la paz no actúan de forma aislada. Las autoridades nacionales siguen siendo los principales responsables en materia de protección; es preciso fortalecer su función siempre que sea posible y no debilitarla. Los grupos armados también tienen obligaciones en el marco del derecho internacional humanitario, que no se deben desatender.

Un año después del estudio de las Naciones Unidas, se distribuyó una nota conceptual que define las actividades de protección de las misiones de mantenimiento de la paz¹⁴. Evidentemente (y con razón) la nota va más allá de la protección tal como la entienden los actores humanitarios, ya que incorpora las especificidades y el posible valor añadido de las misiones de las Naciones Unidas, clasificando en tres niveles las actividades de protección que puede poner en práctica una misión:

- 13 Victoria Holt y Taylor Glyn, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Nueva York, Naciones Unidas, 2009.
- 14 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, Nueva York, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 2010.

1. protección por medio del proceso político;
2. protección contra la violencia física; y
3. creación de un entorno de protección.

Como expresaron Alison Giffen y William J. Durch, quienes siguieron de cerca el debate sobre la protección de las personas civiles y el mantenimiento de la paz en los últimos años:

El mantenimiento de la paz es una empresa política a la que se suele recurrir cuando se promueve la negociación o la aplicación de un acuerdo de paz —un documento político— que tal vez exija una asociación con el gobierno del Estado anfitrión (reconstrucción de los servicios de seguridad del Estado anfitrión) y/o el uso de la fuerza para detener a los elementos perturbadores. Tal vez esas actividades se contradigan con los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia que sirven de guía al trabajo humanitario.

El primer nivel abarca las iniciativas políticas y de sensibilización que deben ejecutar los dirigentes y el personal de la misión en relación con la protección de las personas civiles. El segundo nivel describe las diferentes medidas que deberá examinar la misión a fin de impedir la violencia contra las personas civiles y anticiparse a ella, y de responder a una situación después de un incidente y consolidarla definitivamente. El tercer nivel comprende actividades como promover la protección jurídica, facilitar la asistencia humanitaria y apoyar instituciones nacionales eficaces¹⁵.

Sobre la base de esta nota conceptual, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz elaboró más tarde un marco para las estrategias de protección que debían utilizar todas las misiones encargadas de la protección, como también módulos de formación en materia de protección de las personas civiles. Todos esos avances se debatieron constantemente con varios organismos humanitarios de las Naciones Unidas, el CICR y algunas organizaciones no gubernamentales y grupos de expertos. Si bien excedía lo que los actores humanitarios querrían y podrían poner en práctica en materia de actividades de protección, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se propuso no elaborar conceptos que discreparan con la interpretación y las prácticas de otros actores del ámbito de la protección.

Cabe señalar que las organizaciones regionales también han reflexionado sobre la función que pueden desempeñar en la puesta en marcha de actividades de protección. La Unión Africana, que encomendó misiones de paz en el continente, ha desarrollado su propio punto de vista respecto de la mejor manera de incorporar la protección en su estructura de paz y seguridad. Confeccionó una nota de orien-

15 William J. Durch y Alison C. Giffen, “Challenges of strengthening the protection of civilians in multidimensional peace operations”, documento de fondo elaborado para el Tercer Foro Internacional de Desafíos de las Operaciones de Paz, 27-29 de abril de 2010, Queanbeyan (Australia), celebrado en el Centro de Excelencia Civil y Militar de Asia y el Pacífico, octubre de 2010.

tación sobre la base de un enfoque de cuatro niveles que, en algunos aspectos, era similar al de tres niveles que figuraba en el documento conceptual sobre protección elaborado en 2010 por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz¹⁶. Esto no resulta sorprendente, ya que la Unión Africana ha contado con el asesoramiento especializado de algunas de las personas que también intervinieron en el debate más amplio sobre protección y operaciones de mantenimiento de la paz¹⁷. No obstante, las iniciativas de la Unión Africana son sumamente originales e interesantes, ya que hacen hincapié en la prevención de la violencia y los abusos, gracias al sistema continental de alerta temprana y la capacidad de la Unión para movilizar políticamente a los miembros del Grupo de Sabios (personas muy respetadas del continente) para mediaciones cuando surge una crisis que amenaza con crear conflictos en un país. Por lo tanto, la dimensión política de protección que puede tener la Unión Africana como institución regional es un elemento central de su concepción de la protección.

La búsqueda de normas profesionales sobre protección para los organismos humanitarios

Acontecimientos de los últimos dos decenios

A comienzos del decenio de 1990 ya se había observado la necesidad de establecer normas profesionales comunes sobre la labor de protección realizada por las organizaciones humanitarias. Llegar a un acuerdo común en materia de normas profesionales y éticas fue un paso importante y representó un signo de madurez para el ámbito en su conjunto, ya que exigía ir más allá de la competencia entre instituciones. También reflejaba el hecho de que se había adquirido colectivamente suficiente experiencia de campo para extraer esas normas de las enseñanzas aprendidas. Como ya he mencionado, el resultado de la serie de talleres celebrados en Ecogia entre 1996 y 2001 se publicó con el título *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, aunque ese documento no contenía normas profesionales *per se*, sino conceptos clave que, desde entonces, han determinado en gran medida la manera en que los actores humanitarios conciben sus actividades de protección.

- 16 La Unión Africana organizó un simposio de cinco días sobre protección de las personas civiles que se celebró en Addis Abeba en marzo de 2010 para debatir una nota de orientación que, desde entonces, ha guiado su concepción de la protección, a pesar de que la nota siguió siendo un texto borrador durante un periodo prolongado. El texto menciona cuatro niveles, porque destaca el seguimiento de las violaciones de los derechos humanos. El comunicado de prensa de la Unión Africana sobre el simposio menciona: "Enfoques multidimensionales de la puesta en marcha de tareas de protección para diferentes componentes de la misión, incluido el proceso político, la protección física, la protección basada en los derechos y el establecimiento de un entorno seguro". Comunicado de prensa n.º 26, 2010. Además, el texto destaca las medidas de prevención. Sin embargo, se encuentra en consonancia con las iniciativas que lleva adelante el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz desde 2009.
- 17 El Gobierno de Australia, a través de su Centro de Excelencia Civil y Militar de Canberra, apoyó los esfuerzos de la Unión Africana y vinculó a los principales encargados de formular políticas de la Unión Africana con expertos militares, policiales y humanitarios.

Cabe mencionar que la primera edición de las normas del Proyecto Esfera, de 1997, fue la respuesta del sector humanitario a la necesidad de fortalecer la prestación responsable y eficiente de asistencia en casos de emergencia (tanto en catástrofes naturales como en conflictos)¹⁸. Aunque contiene muchos elementos que vinculan la prestación de asistencia con la sensibilidad al entorno en que se la presta, ni la primera edición ni la segunda edición revisada de 2004 contenían un capítulo sobre protección. Como veremos, solo cuando apareció la tercera edición, en 2011, se incluyó en las normas un capítulo dedicado a la protección.

Poco después de finalizados los talleres de Ecogia, el CICR miró hacia adentro y comenzó a preparar sus propias directrices internas sobre la labor de protección en favor de las personas civiles. Como hemos mencionado en la introducción, llevó varios años completar esas directrices, que se difundieron internamente a comienzos de 2007; la versión pública se divulgó en el otoño boreal de 2008¹⁹. Durante un tiempo, pareció que había cesado la búsqueda de normas consensuadas sobre la labor de protección.

Acordar distintos conjuntos de normas para usos diferentes

Por fortuna, la búsqueda de normas profesionales no se detuvo para siempre. Antes de que la Junta Directiva del Proyecto Esfera finalmente decidiera añadir un capítulo sobre protección, aparecieron casi simultáneamente, en 2008, dos iniciativas bien definidas para establecer normas relativas a la protección: esas normas no competían entre sí, sino que se complementaban.

La primera surgió de un grupo de ONG australianas que ponía en práctica programas de asistencia en diversos contextos y sintió la necesidad de compartir su experiencia sobre la manera de integrar las cuestiones de protección en sus programas a nivel del terreno. Esta iniciativa estaba destinada, evidentemente, a ONG interesadas en incorporar la protección en las actividades que estaban realizando en el terreno, en lugar de alentar a las ONG a crear nuevas actividades centradas en la protección. El grupo tenía por objeto producir “material sistemático de orientación para el personal general y sectorial en cuanto a las medidas mínimas que se deberían tomar para mejorar la seguridad y la dignidad de las personas y las comunidades que participan en programas humanitarios”²⁰.

18 El Proyecto Esfera se autodefine como una iniciativa destinada a establecer y promover normas a las que ha de atenerse la comunidad internacional en sus respuestas para aliviar la difícil situación de las personas afectadas por situaciones de desastre. Lo iniciaron en 1997 una serie de ONG humanitarias y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. V. el sitio web del proyecto en: <http://www.sphereproject.org/> (consultado en diciembre de 2011).

19 CICR, nota 3 *supra*.

20 Louise Searle y Kate Sutton, 'Standards to incorporate protection into humanitarian response: do they work?', en *Humanitarian Exchange Magazine*, Londres, Humanitarian Practice Network, marzo de 2010, número 46, disponible en: <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-46/standards-to-incorporate-protection-into-humanitarian-response-do-they-work> (consultado en diciembre de 2011).

El CICR encabezó la segunda iniciativa. Esta vez, el establecimiento de normas profesionales estaba claramente dirigido a organizaciones dispuestas a concebir y poner en práctica actividades de protección independientes, por lo general con personal de protección designado especialmente. El carácter ambicioso de esta iniciativa implicaba que había que tener en cuenta la amplia variedad de actividades de protección que los organismos humanitarios y de derechos humanos podían llevar a la práctica. Desde el comienzo, la iniciativa contó con la participación de un grupo de especialistas experimentados en materia de protección, procedentes de organismos de las Naciones Unidas, grupos de expertos y ONG. Algunos supuestos fundamentales sirvieron de guía para el trabajo de aquellos que participaron estrechamente en la elaboración de esas normas. Esas normas están muy bien resumidas en la introducción de su primera edición de 2009:

Actualmente, casi todos coinciden en que una protección eficaz requiere competencias profesionales adecuadas, así como en la necesidad de un esfuerzo concertado por parte de los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos para que su labor se ajuste a las normas profesionales mínimas pactadas entre todos. El objetivo es establecer parámetros que sean respetados por todas las partes, sin atentar contra la diversidad de los agentes implicados y sus métodos²¹.

Ambas iniciativas resultaron fructíferas y dieron lugar a la publicación de los primeros conjuntos de normas para los organismos humanitarios interesados en la labor de protección. Diez años después de la adopción de conceptos y definiciones comunes en los talleres organizados en Ginebra, seguramente había llegado el momento de que las organizaciones humanitarias dieran otro paso hacia la profesionalización.

Es interesante destacar que las dos iniciativas recorrieron caminos diferentes para establecer las normas. Mientras que la iniciativa de las ONG australianas obtuvo su legitimidad tras someter el texto borrador a una extensa prueba (más de seis meses) en el terreno²², el CICR legitimó su iniciativa a través de una serie de procesos extensos de consulta (con miembros del Comité Permanente entre Organismos, varios de los principales organismos del grupo temático de las Naciones Unidas y la red de organizaciones no gubernamentales internacionales del Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias²³ y la red de ONG con sede en Estados Unidos, InterAction, entre otros). El proceso de consulta se extendió a Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

21 CICR, *Normativa profesional relativa a la labor de protección llevada a cabo por los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos en los conflictos armados y otras situaciones de violencia*, Ginebra, CICR, 2009.

22 Caritas Australia, CARE Australia, Oxfam Australia y World Vision Australia, *Minimum Agency Standards for Incorporating Protection into Humanitarian Response: Field Testing Version*, 2008, disponible en: <http://www.icva.ch/doc00002448.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

23 El Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias es una red mundial de organizaciones no gubernamentales que promueve una acción humanitaria eficaz.

seleccionadas y a algunos responsables de formular políticas de Médicos Sin Fronteras que se encargan de asuntos humanitarios en diferentes divisiones. Posteriormente se presentaron ambos conjuntos de normas en el Grupo Temático Mundial sobre Protección, en Ginebra, y luego se distribuyeron entre todos los grupos temáticos sobre protección establecidos en el terreno, lo que contribuyó a su difusión²⁴.

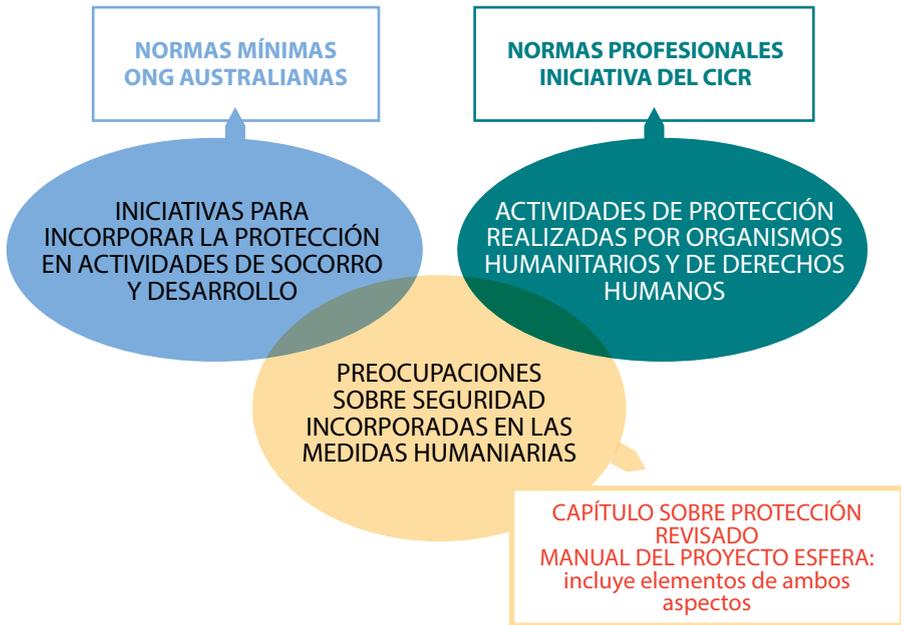


Figura 2. Cómo se vinculan y complementan entre sí las tres iniciativas para establecer normas relacionadas con la protección.

Mientras se estaban finalizando estos conjuntos de normas, la Junta Directiva del Proyecto Esfera tomó la decisión de incluir una sección sobre protección en una edición revisada de sus normas. Varios proyectos —y redactores— más tarde, la tercera edición del manual del Proyecto ESFERA, publicada en 2011, contiene un capítulo sobre protección basado en una serie de principios clave. De hecho, este nuevo capítulo combina los elementos y las nociones más importantes de la iniciativa australiana y de la normativa profesional relativa a la labor de protección elaborada por el CICR.

24 Como se explica en su página web: “El Grupo Temático sobre Protección está presidido por el ACNUR, el organismo que coordina la acción internacional en favor de la protección. El papel del Grupo temático sobre protección consiste en “dirigir el proceso de definición de normas y políticas relativas a la protección, respaldar el desarrollo de la capacidad de protección, y proporcionar asesoramiento y apoyo operacionales cuando lo soliciten los grupos de trabajo sobre protección en el país. También vela por que otros grupos y sectores incorporen y tengan en cuenta el tema de la protección”. Disponible en: <http://onerresponse.info/GlobalClusters/Protection/Pages/default.aspx> (consultado en diciembre de 2011).

El hecho de que estas tres iniciativas para establecer normas en un ámbito que anteriormente no contaba con ninguna hayan tenido lugar casi al mismo tiempo podría haber creado confusión en cuanto a qué normas aplicar, a quién y en qué circunstancias. Gracias a la buena comunicación y a las críticas mutuas, se logró coherencia y complementariedad entre ellas²⁵. Este solo hecho es una muestra del espíritu de cooperación que existe entre los especialistas en protección en el plano del trabajo, aunque sus respectivas organizaciones a veces compitan por recursos y reconocimiento. En el Cuadro 1, se presenta la estructura comparativa de las tres iniciativas.

Todas estas iniciativas comprendieron que, para que un conjunto muy diverso de organizaciones interesadas en la protección las considerara y respetara como normas, su única fortaleza era que captaban lo que actualmente se considera, de común acuerdo, las mejores prácticas. No existe una etapa de certificación (de tipo ISO). Ningún actor del ámbito de la protección podría asumir la responsabilidad de juzgar públicamente a qué organización se la puede considerar profesional.

Eso también significa que todos estos conjuntos de normas están destinados a evolucionar con el tiempo. De hecho, ninguna de las tres iniciativas pretendía establecer normas que definieran de una vez por todas la ética y/o las reglas del juego. Las normas del Proyecto Esfera ya han pasado por dos procesos de revisión desde que fueron publicadas por primera vez, en 1997. Cabe pensar que en unos cinco años se preparará una nueva edición, con un capítulo aún más sustancial sobre protección, dirigido a todos los organismos humanitarios.

En 2012, *World Vision UK* publicó una versión revisada de *Minimum Standards for Protection Mainstreaming*, que incorpora las lecciones aprendidas en cuanto a la difusión y la aplicación del conjunto de normas publicado por primera vez por el grupo de ONG australianas. Esta nueva versión también contiene un cuadro interesante que resume la diferencia entre la incorporación de la protección (“incorporar los principios de protección y promover la seguridad en los programas humanitarios y de desarrollo”) y la labor independiente de protección (“prevenir la violencia, la amenaza de violencia, la coacción y la explotación, toda privación, negligencia o discriminación deliberada y actuar frente a ellas, y prestar apoyo a las personas para que gocen de sus derechos con seguridad y dignidad”)²⁶.

25 Por ejemplo, en el sitio web de Esfera figura un documento de 24 páginas que describe las diferencias entre las ediciones de 2011 y 2004 del Manual del Proyecto Esfera, que afirma lo siguiente: “Dado su carácter universal, los principios de protección de Esfera complementan las normas profesionales aplicables a la labor de protección, como las del CICR, que se aplican en las organizaciones debidamente habilitadas o que hayan declarado que realizan actividades de protección. Los principios de Esfera en materia de protección se aplican a todos los organismos humanitarios. La protección es un componente esencial de la labor humanitaria.” V. Proyecto Esfera, *Edición de 2011 del Manual Esfera: ¿Qué novedades incluye?*, disponible en <http://www.sphereproject.org/silo/files/manual-esfera-2011-que-novedades-incluye.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

26 *World Vision UK, Minimum Standards for Protection Mainstreaming*, Londres, World Vision, 2012.

Cuadro 1. Estructura comparativa de tres iniciativas que establecen normas relativas a la protección.

<p><i>Minimum Standards for Incorporating Protection</i> (ONG australianas)²⁷ 31 normas con indicadores y comentarios agrupadas en 7 secciones</p>	<p><i>Normativa profesional relativa a la labor de protección</i> (iniciativa del CICR)²⁸ 50 normas con comentarios agrupadas en 6 capítulos</p>	<p><i>Principios de protección</i> (Manual del Proyecto ESFERA, edición 2011)²⁹ 47 notas de orientación en el marco de 4 principios</p>
<p>Sección I: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en todos los programas de respuesta del sector</p> <p>Sección II: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de agua y saneamiento</p> <p>Sección III: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de ayuda alimentaria y no alimentaria</p> <p>Sección IV: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de medios de sustento</p> <p>Sección V: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de refugio</p> <p>Sección VI: Normas mínimas para incorporar la labor de protección en los programas de salud</p> <p>Sección VII: Normas mínimas para incorporarla labor de protección en los programas de educación</p>	<p>Capítulo 1: Principios fundamentales de la labor de protección</p> <p>Capítulo 2: La arquitectura general de protección</p> <p>Capítulo 3: Referencia a las bases jurídicas de la protección</p> <p>Capítulo 4: Fomento de la complementariedad (entre organizaciones humanitarias y de derechos humanos)</p> <p>Capítulo 5: Gestión de la información sensible en materia de protección</p> <p>Capítulo 6: Garantizar la capacidad profesional</p>	<p>Principio 1: Evitar exponer a las personas a daños adicionales</p> <p>Principio 2: Velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial</p> <p>Principio 3: Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción</p> <p>Principio 4: Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos</p>

27 Caritas Australia *et al.*, nota 22 *supra*.

28 CICR, nota 21 *supra*.

29 Proyecto Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, 2011, disponible en: <http://www.sphereproject.org/sphere/es/recursos/descargar-publicaciones/?search=1&keywords=&language=Spanish&type=0&category=22> (consultado en diciembre de 2011).

En lo que respecta a la *Normativa profesional relativa a la labor de protección*, a los dos años de la normativa, publicada en 2009, el CICR organizó un taller con algunas de las organizaciones principales que trabajaban en el ámbito de la protección para reflexionar sobre la divulgación y el uso de esa normativa. Durante ese taller, que se celebró en Ginebra en septiembre de 2011, se decidió también que se reformularían, adaptarían y ampliarían algunos capítulos en una segunda edición, que se podría publicar en 2013.

Entre los temas que, según se señaló, justificaban iniciar un proceso de revisión de esa índole, se destacaban tres:

1. una sensación creciente de que necesitamos más orientación con respecto a las relaciones cívico-militares a la hora de proteger a las personas civiles, a fin de no desdibujar los límites y entablar, a su vez, una interacción constructiva que tenga en cuenta las funciones y las responsabilidades específicas de cada uno³⁰;
2. la aparición de nuevas tecnologías y la capacidad que estas ofrecen para que las personas se comuniquen e informen de los abusos y las situaciones que se producen en zonas de conflicto y violencia. Las tecnologías presentan oportunidades para las organizaciones que trabajan en temas de protección y, a su vez, posibles riesgos que es necesario abordar (relativos a la protección de los datos de las personas y riesgos para las personas en cuanto a manipulación, etc.). Muchos cartógrafos de crisis que, como comunidad de práctica, se encuentran a la vanguardia de la creación y el desarrollo de herramientas que pueden apoyar a las organizaciones humanitarias parecen estar dispuestos a debatir sobre la forma de gestionar los riesgos y, al mismo tiempo, aprovechar el flujo de información que pueden ofrecer las nuevas tecnologías;
3. las normas indicaban indudablemente que era necesario hacer un seguimiento de las actividades de protección, pero no proporcionaban

30 Como ya hemos mencionado, en los últimos años se adquirió cierto nivel de claridad respecto de las funciones y las responsabilidades que pueden desempeñar las misiones de mantenimiento de la paz y las fuerzas armadas en la protección de la población, gracias a la labor del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros. Se extrajeron enseñanzas de contextos tales como Afganistán, República Democrática del Congo y Côte d'Ivoire; se identificaron interacciones positivas sobre temas específicos (remoción de minas y desmovilización, desarme y reintegración) y los riesgos evidentes que se corre de desdibujar los límites entre actores humanitarios y militares.

demasiada orientación en cuanto a la forma de hacerlo³¹. Sin embargo, muchas organizaciones consideraron que habían adquirido una valiosa experiencia en el terreno en materia de evaluación y seguimiento de los programas de protección en los últimos años y que ya se podían extraer algunas enseñanzas para incluir en una nueva versión de la normativa.

En resumen, la búsqueda de normas profesionales todavía no ha terminado, pero sin duda ha registrado algunos hitos en los últimos cinco años, con lo que contribuyó a una mejor definición de toda la profesión.

Profesionalización más allá del establecimiento de normas

No obstante, la búsqueda de normas profesionales no es más que una de las tantas señales que indican la profesionalización de la labor de protección de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos. No es el único símbolo de la evolución hacia el profesionalismo, aunque sí es un símbolo muy potente.

Una bibliografía en elaboración

Otro indicador es el mero hecho de que la reflexión sobre la “protección en tiempo de conflicto y de violencia armada organizada” ha trascendido las fronteras de las organizaciones humanitarias que trabajan en el terreno y llegado a las universidades y los grupos de expertos. Estos últimos comenzaron a publicar numerosos artículos y estudios que abordan de un modo u otro la protección de las personas civiles.

Si bien muchas de las publicaciones son informes o artículos interesados en el debate sobre la protección de las personas civiles a nivel de las Naciones Unidas (lo que refleja el interés del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz por la cuestión de la protección en el plano de las misiones, o el debate en torno a la noción de corte más político de la responsabilidad de proteger que tiene lugar en el Consejo de Seguridad/Responsabilidad de proteger), hay muchos más informes y artículos sobre la labor de protección en favor de distintos grupos de población, desde personas internamente desplazadas hasta víctimas de violencia sexual o niños soldados. Se siguen publicando numerosos artículos escritos por especialistas actuales o retirados que comparten experiencias y lecciones aprendidas, pero hay una cantidad creciente de estudios y libros escritos por académicos, que

31 Las notas explicativas de la norma que incorpora la necesidad de efectuar un seguimiento y evaluación establecen que: “Aunque, en los últimos años, el seguimiento y la evaluación se han ido incluyendo más sistemáticamente en la planificación de las actividades de protección, [esto] todavía no se ha convertido en una práctica estándar. De todos modos, hoy se reconoce la responsabilidad creciente de los agentes de protección de establecer sistemas adecuados de seguimiento y evaluación para determinar la eficacia de su labor, tanto en relación con sus objetivos operacionales como con la realidad del contexto en el que trabajan”. CICR, nota 21 *supra*, Principio 7, p. 38. Por lo tanto, el impulso para el seguimiento y la evaluación no proviene de los donantes. Esas tareas son necesarias para toda organización que desee definir su estrategia y tomar las medidas correctivas necesarias a tiempo, sobre todo cuando esas estrategias son de mediano y de largo plazo.

aportan una perspectiva histórica, y a veces política, de algunas cuestiones relativas a la protección.

De hecho, la cantidad de investigaciones y publicaciones que tratan de una manera u otra el tema de la protección parece haber ido en constante aumento durante los últimos años, a tal punto que, para los especialistas que trabajan en el terreno, leer todo el material de investigación publicado en materia de protección sin duda se ha convertido en una tarea que lleva demasiado tiempo³². Esto representa tanto una ventaja, en lo que respecta al reconocimiento de los programas específicos y al intercambio de experiencias, como un riesgo, ya que podría generar una mayor “compartimentalización” de la comunidad humanitaria. De hecho, en cierta medida, muchos especialistas comienzan a leer solo los artículos relacionados con los temas más específicos dentro de su esfera de conocimientos especializados en el ámbito de la protección (tortura y malos tratos en detención, protección infantil, violencia de género, seguridad y derechos de las personas internamente desplazadas). En la última sección, retomaremos este problema concreto: cómo elaborar conocimientos y programas especializados en favor de distintos grupos de población, que tienen diferentes necesidades, y mantener, a su vez, cierto grado de coherencia en el terreno, de modo de facilitar un enfoque integral de la labor de protección.

Tal vez más revelador que el aumento de la cantidad de publicaciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con la protección en tiempo de conflicto y/o violencia armada sea el hecho de que esta cuestión ha pasado a integrar los planes de estudio de varias universidades que ofrecen estudios de posgrado en asuntos humanitarios, especialmente en Europa³³.

Formación y enseñanza en materia de protección: antes inusual, ahora obligatoria

Es interesante observar más de cerca la evolución de la enseñanza en materia de protección durante los últimos dos decenios. En el decenio de 1990, solo unos pocos talleres y seminarios ofrecían enseñanza sobre la labor de protección. Además, la mayoría de ellos consistían en programas de formación estrictamente internos preparados por unos pocos organismos para su personal (en particular, el CICR y el ACNUR). Incluso cuando comencé a trabajar con el CICR, en 1996, se enseñaba poco sobre protección a los nuevos delegados, aparte del curso de introducción que sentaba las bases para comprender las principales nociones y conceptos a los que hacía referencia la Institución cuando hablaba de su cometido de protección, su función y sus actividades. Durante mis primeras tres misiones en el terreno, no se me impartió ninguna otra formación sobre protección; sin embargo, participé en

32 Desde 2009, el centro de documentación del CICR efectúa un seguimiento de las publicaciones sobre protección de las personas civiles y, cada tres meses, envía un resumen de todas estas publicaciones a los colegas que trabajan en temas relativos a la protección en la sede para que determinen con más facilidad qué artículos les interesaría leer.

33 Como señalaron Marie Laure Le Coconnier y Bruno Pommier en su historia sobre las iniciativas humanitarias, durante el decenio de 1990 el humanitarismo se convirtió en una profesión desde el punto de vista académico. Marie Laure Le Coconnier y Bruno Pommier, *L'action humanitaire*, Que sais-je ?, PUF, París, 2009.

algunas reuniones sobre protección en las que los delegados que trabajaban en el mismo país debatían asuntos relacionados con la protección, por lo general respecto de la aplicación de directrices contextualizadas. Estas reuniones ofrecían capacitación valiosa y permitían intercambiar experiencias dentro de un contexto determinado. Tuve que esperar hasta mi cuarta misión para que se me ofreciera formación en materia de protección (que tuve que rechazar debido a emergencias operacionales) y hasta la quinta para poder participar. A partir de entonces, participé todos los años en actividades de formación para coordinadores de protección.

A fines del decenio de 1990, comenzaron a presentarse algunas oportunidades de formación externa; los trabajadores de las ONG en el terreno podían inscribirse en programas breves. Este tipo de programas recibían, por lo general, el apoyo del mismo puñado de organismos, que solían transmitir a los participantes su metodología y algunas de las lecciones que habían aprendido. Probablemente los seminarios de Ecogia eran los más conocidos de esos cursos. Por otro lado, se fueron incorporando progresivamente clases sobre la labor de protección en varios cursos de formación en el puesto de trabajo destinados a los trabajadores en el terreno que no eran especialistas en el tema; cabe destacar, entre ellos, el curso H.E.L.P.³⁴ y cursos de derecho internacional humanitario dictados por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja Danesa y Finlandesa³⁵.

A finales del primer decenio del siglo XXI, surgieron muchas más oportunidades de formación en materia de protección. Sin ir más lejos, el CICR ha puesto en marcha, en Ginebra, una serie de programas de formación sobre diferentes temas: detención, búsqueda de personas desaparecidas, trabajo con familiares de personas desaparecidas, las mujeres y la guerra, protección de la población civil, gestión de datos. Cada uno tiene una semana de duración y está dirigido a los delegados cuyo trabajo en el terreno o en la sede está directamente relacionado con el tema correspondiente. El establecimiento de estos cursos implicó el reconocimiento de que, para trabajar en diferentes temas de protección, podía ser necesaria la adquisición de distintos conocimientos especializados; también era una forma de reconocer que la labor de protección había conocido una mayor especialización a lo largo del último decenio.

De hecho, el CICR comprendió que cuanto más se especializaba la labor de protección, más necesitaba la Institución ser capaz de transmitir, en el momento oportuno, el conocimiento relativo a la labor de protección correspondiente a los

34 El curso H.E.L.P. (Health Emergencies in Large Populations) es una experiencia didáctica multicultural y multidisciplinaria creada para mejorar el profesionalismo de los programas de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia. Se han impartido estos cursos en diversas zonas de América Latina, América del Norte, África, Asia y Europa Occidental y Oriental. Algunos cursos tuvieron una presentación general sobre el trabajo de protección; la última versión del programa no incluye una clase específica sobre protección, pero varios aspectos se refieren a la protección de los trabajadores de la salud o la función que pueden desempeñar los trabajadores de la salud en cuestiones como la tortura y los malos tratos. Para más información, v. http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/help_course.htm (consultado en diciembre de 2011).

35 Financiadas por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, la Cruz Roja Finlandesa y la Cruz Roja Danesa actualmente ofrecen un curso de tres días de duración sobre derecho y principios humanitarios para los profesionales del ámbito humanitario.

temas de los que se estaban ocupando los delegados en sus misiones en curso. Los cursos impartidos una vez al año en la sede siguen siendo fundamentales para permitir el intercambio de experiencias entre los participantes y crear una identidad corporativa fuerte, pero ya no responden del todo a esta necesidad de transmitir conocimientos en el momento oportuno.

Para atender a la necesidad cada vez mayor de formación relativa a la protección en el puesto de trabajo, el CICR concluyó, en 2011, una serie de 19 módulos de aprendizaje electrónico para su personal en el terreno y está a cargo de la planificación y la puesta en práctica de actividades de protección que beneficien a la población³⁶. Actualmente se están preparando módulos de aprendizaje electrónico de ese tipo para otros aspectos de la labor de protección (búsqueda de personas desaparecidas, visitas a lugares de detención).

De más está decir que las iniciativas para mejorar y diversificar la formación en materia de protección no son exclusivas del CICR. Muchas ONG humanitarias también han comenzado a elaborar su propio material de formación sobre protección. El Consejo Noruego para los Refugiados y el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos han llegado incluso a capacitar al Proyecto de las Naciones Unidas para crear capacidad de reserva en materia de protección (funcionarios de protección de la Naciones Unidas que se encuentran en la lista para casos de emergencia). Naciones Unidas también ha invertido en formación relativa a la protección. Como ya he mencionado, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz trabajó arduamente en los últimos dos años para lograr una mejor definición del aporte que pueden hacer las misiones de mantenimiento de la paz, una vez desplegadas, a la protección de las personas civiles. Por tanto, no es de sorprender que, en 2010 y 2011, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) hayan invertido recursos considerables para diseñar la formación en materia de protección que se imparte antes del despliegue a las tropas y al personal que sale en misiones. Crearon diferentes situaciones de entrenamiento sobre la base de lo que consideraban las necesidades de protección existentes que cada misión tendría que enfrentar (seguridad durante el desplazamiento, seguridad de los campamentos de personas internamente desplazadas, amenazas contra los lugareños). El Departamento lo resume del siguiente modo:

Los módulos de capacitación previos al despliegue en materia de protección de las personas civiles y violencia sexual relacionada con los conflictos se elaboraron para mejorar la coherencia y la eficacia generales de las actividades de protección de las personas civiles como se indica a continuación:

36 Estos módulos se dividen en tres secciones. En la primera, se tratan los conocimientos básicos relativos a la labor de protección. En la segunda sección, se aborda el trabajo sobre los derechos y las necesidades de diferentes grupos de población, desde las personas internamente desplazadas, hasta los migrantes, pasando por los niños o los ancianos. La tercera sección está dedicada a la labor de protección en el marco de la conducción de las hostilidades o las operaciones de mantenimiento del orden. Los módulos se pueden tomar en grupos o por separado. Los módulos cortos llevan 30 minutos, mientras que los más largos pueden durar dos horas. Se adjuntan numerosos ejemplos y documentos clave.

- 1) estableciendo una interpretación común de lo que significa “protección” en el contexto del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas, distinguiéndolo de otras funciones y actores de protección que no se ocupan del mantenimiento de la paz;
- 2) clarificando las normas y las expectativas institucionales de las Naciones Unidas con respecto a la planificación de la protección y la ejecución de actividades de protección;
- 3) aclarando las diferentes funciones y responsabilidades de todos los actores de protección —personas civiles, policía y fuerzas armadas— en el marco de una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el modo en que el trabajo de cada actor se relaciona con los objetivos generales de protección de las personas civiles y contribuye a esos objetivos;
- 4) apoyando una planificación más eficaz de la protección mediante una mayor concientización respecto de las amenazas a la protección y las vulnerabilidades de las personas civiles y explicando al personal de mantenimiento de la paz lo que ha funcionado y lo que no;
- 5) y explicando los desafíos y los dilemas que enfrentan en el terreno los encargados de tomar decisiones, tanto militares como civiles, y las mejores prácticas destinadas a impedir la violencia sexual o responder a ella³⁷.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y UNITAR recibieron la colaboración de numerosos socios para elaborar material de referencia y formación en materia de protección. Ese Departamento colaboró, en particular, con ONU-Mujeres sobre el tema de la violencia sexual y la función que puede desempeñar el personal de mantenimiento de la paz para impedir ese tipo de violencia y reducir los casos en que se produce³⁸.

A fines de 2011, se estrenó una película coproducida por UNITAR y el Gobierno de Australia titulada “Mandated to Protect”. Presenta la historia reciente de las operaciones de mantenimiento de la paz y la manera en que la protección está teniendo un papel preponderante para las misiones. También examina los problemas relacionados con la aplicación de un mandato de protección de las personas civiles en el terreno. El documental “se incorporará en el programa de formación

37 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, “Preface: specialized training materials on protection of civilians and prevention and response to conflict-related sexual violence”, disponible en: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=1125> (consultado en diciembre de 2011).

38 ONU-Mujeres “colaboró con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y en nombre de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, en la elaboración de un catálogo analítico de las mejores prácticas del personal de mantenimiento de la paz para impedir la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos y responder contra ella. El catálogo recopila soluciones innovadoras adoptadas por misiones de Naciones Unidas, como establecimiento de patrullas para la recolección de leña, iniciativas de enlace con la comunidad y equipos conjuntos de protección. ONU-Mujeres seguirá colaborando con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la preparación y la utilización de material didáctico basado en diferentes casos que se entregará a las fuerzas de paz antes de su despliegue”. V.: http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/peace_operations.php

por internet de UNITAR y estará a disposición de todos los centros de formación en materia de mantenimiento de la paz del mundo”³⁹.

En 2012, si uno se fija en la oferta de formación en materia de protección, descubrirá que ya no son solo las organizaciones humanitarias y UNITAR las que brindan ese tipo de formación en el puesto de trabajo. Las universidades y los institutos de formación han comenzado a preparar planes de estudio que incorporan la protección. Por ejemplo, en ReliefWeb, a finales de 2011, un instituto italiano de política internacional anunciaba un curso por internet sobre “protección humanitaria”. Este curso específico parecía un curso intensivo sobre la labor de protección realizada por las organizaciones humanitarias, condensado en nueve sesiones, que partía de conceptos como el modelo ampliamente reconocido del “huevo de la protección” desarrollado durante el taller patrocinado por el CICR en el decenio de 1990⁴⁰, y terminaba analizando la cuestión de los prisioneros de guerra y Guantánamo.

La profesionalización de la labor de protección es un proceso continuo. La complejidad y la magnitud de la labor de protección seguirán en aumento. Las expectativas de las personas afectadas y los países donantes seguirán exigiendo mayor rendición de cuentas y pertinencia de los programas de protección.

Ventajas y riesgos inherentes al creciente interés en la protección

En la última sección del presente artículo, quisiera analizar algunos de los desafíos a los que posiblemente se enfrente este ámbito en los próximos años. En realidad, los actores de protección ya están haciendo frente a algunos de ellos, mientras que otros problemas están insinuándose.

Profesionalización: una tendencia que vino para quedarse

Durante el último decenio, la labor de protección ha suscitado el interés, sumado a la experiencia concreta en el terreno, de cada vez más trabajadores humanitarios. Los trabajadores han estado expuestos a más formación y capacitación en materia de protección que en el pasado y ahora están más conscientes de los desafíos que entraña mejorar la protección de lo que yo estaba cuando empecé a trabajar con el CICR, a mediados del decenio de 1990. En general, los trabajadores de ayuda humanitaria también son más conscientes de las vulnerabilidades y la resiliencia a

39 Centro civil y militar de Australia, “Centre launches new documentary on the topic of Protection of Civilians”, disponible en: <http://civmilcoe.gov.au/2011/11/centre-launches-new-documentary-on-the-topic-of-protection-of-civilians/> (consultado en diciembre de 2011).

40 Como indica la Guía para las agencias humanitarias de la Red de aprendizaje activo sobre la rendición de cuentas y el desempeño en la acción humanitaria, este modelo usa la forma de un huevo para pensar estratégicamente las diferentes esferas de acción en las que es preciso abordar la protección. Distingue tres esferas de actividades de protección concéntricas que parten de un patrón determinado de abusos: 1) actividades de respuesta inmediata destinadas a impedir la reiteración de los abusos; 2) actividades correctivas para devolver la dignidad a las personas, 3) actividades de construcción del entorno tendientes a crear o reforzar un entorno dado —ya sea político, social, institucional, cultural, económico, jurídico— que propicie el respeto de los derechos de las personas y las comunidades. V. H. Slim y A. Bonwick, nota 12 *supra*.

los abusos de los diferentes grupos de población; por lo tanto, entienden muy bien que es necesario adaptar las estrategias de protección.

Como he descrito en estas páginas, este ámbito ha sido testigo del surgimiento de una ética profesional real detrás de muchas de las normas elaboradas en los últimos cinco años. No me cabe ninguna duda de que esta tendencia se mantendrá por lo menos durante el futuro previsible. Existen numerosas plataformas para debatir la protección entre actores humanitarios, tanto a nivel del terreno como mundial. Esto da lugar a intercambios que permiten compartir las enseñanzas aprendidas y tener una mayor influencia entre unos y otros con más rapidez que en el pasado. Los actores de protección seguirán invirtiendo más recursos en la formación de su personal nuevo y el mantenimiento del que ya ha adquirido experiencia considerable en el terreno. También es probable que esta tendencia continúe a nivel individual con posibilidades de inscripción en programas de formación en el puesto de trabajo o de educación a distancia. Al fin y al cabo, todos estos esfuerzos son beneficiosos para las personas afectadas por conflictos y violencia, ya que ahora se admite ampliamente que una respuesta efectiva de protección exige una competencia profesional adecuada. Las personas civiles siguen pagando un alto precio cuando estalla la violencia. Los soldados están mejor entrenados y mejor equipados. Cuando se despliegan, los ejércitos modernos suelen sufrir menos bajas que en el pasado. Aunque está claro que muchos ejércitos han intentado poner coto a las víctimas y la destrucción dentro de la población, si nos detenemos en los últimos enfrentamientos ocurridos en el mundo, siguen siendo las personas civiles las que cargan con el peso de la violencia y las consecuencias a mediano y largo plazo. En la actualidad, las comunidades afectadas sienten claramente la injusticia que representa esta realidad. Esas comunidades están cada vez más conectadas con el mundo y son capaces de comunicar sus necesidades casi de inmediato. Lo que esperan, en materia de protección, de la comunidad internacional y de los actores humanitarios no pueden sino aumentar. Estos últimos rinden cuentas⁴¹ ante sus propios directores o juntas directivas, sus donantes y, sobre todo, las poblaciones a las que prestan apoyo, por lo que el perfeccionamiento de sus capacidades para hacer frente a las necesidades de protección es, sin duda, una obligación.

Entonces, ¿dónde está la trampa?, ¿dónde están los desafíos pendientes en el camino hacia el profesionalismo?

Son muchos los desafíos que acompañan a cualquier sector que se esté profesionalizando y, por lo tanto, atravesando cambios que obligan incluso a personas con vasta experiencia de trabajo a estar al día con las nuevas herramientas, metodologías o técnicas. A continuación, he seleccionado tres desafíos que presentaré brevemente y que son un poco más característicos de los organismos de protección humanitaria.

41 Se podría argumentar que, incluso en ausencia de responsabilidad legal, los actores humanitarios tienen el deber moral de hacer todo lo posible por alcanzar los objetivos establecidos en sus programas. No obstante, esos objetivos se modificarán según el contexto habida cuenta de las limitaciones existentes. V. CICR, nota 21 *supra*.

Limitaciones de tiempo y recursos humanos

Los especialistas dedicados a la protección en la sede de las principales organizaciones internacionales humanitarias y de derechos humanos siguen siendo pocos. Aunque su número ha aumentado, todavía forman una comunidad pequeña. Esto conlleva algunas ventajas, ya que permite establecer y confianza interpersonal con facilidad. Dentro del CICR, la División de Protección ha crecido de manera constante y acompaña la profesionalización de la respuesta de la Institución en todas las esferas⁴². La mayor parte de los recursos de la División de Protección están dedicados a mejorar sus programas en el terreno, lo que no impide que la división interactúe con otros actores de protección a nivel mundial. Mientras que cierta interacción por medio de talleres especializados puede consumir menos tiempo, la participación activa en consultas colectivas puede exigir una gran cantidad de tiempo y energía. Por ejemplo, llegar a un consenso entre los muy diversos actores de protección que intervinieron en la redacción de la *Normativa profesional relativa a la labor de protección* fue una experiencia enriquecedora, pero llevó innumerables horas incorporar el aporte de todos (más de dos años y numerosos borradores).

Para las organizaciones que no cuentan con gran cantidad de personal especializado en protección en la sede, encontrar el equilibrio entre una sana participación en el esfuerzo colectivo por profesionalizar el ámbito y el tiempo necesario para apoyar las operaciones en el terreno puede volverse una situación problemática. De hecho, se trata de una dificultad inherente ya que, para participar pertinentemente en el debate global, una organización tiene que ser, ante todo, eficaz e innovadora a nivel del terreno. En efecto, la innovación suele surgir de la práctica en el terreno. Es interesante subrayar aquí que las innovaciones pueden surgir tanto como resultado de proyectos piloto bien documentados y concebidos como de otras iniciativas más espontáneas emprendidas por trabajadores de campo que se encontraban ante una situación que evolucionaba rápidamente. No obstante, para que esas innovaciones en el terreno realmente influyan en la práctica del ámbito correspondiente, es preciso documentarlas, resumirlas, compartirlas y comentarlas a nivel mundial.

Cómo mantener la capacidad de tener un enfoque integral y al mismo tiempo prestar suficiente atención a las necesidades específicas

Como se explica en la introducción, desde el decenio de 1990, el CICR se ha vuelto más sensible a los derechos y las necesidades específicos de los distintos grupos de población. Ha dedicado tiempo y recursos a profesionalizar su enfoque para los distintos grupos de la población general. No obstante, mantener un enfoque integral respecto de las consecuencias de la violencia para la población en su

42 Las visitas a los detenidos, una de las actividades características del CICR en el ámbito de la protección, evolucionaron e incorporaron un enfoque más estructural que se suma al enfoque tradicional centrado en las personas en que el CICR se había especializado. La búsqueda de familiares separados y de personas desaparecidas, otra actividad característica del CICR, también ha evolucionado rápidamente con la llegada de las nuevas tecnologías.

conjunto e integrar, a su vez, la necesidad de comprender, evaluar y responder a las vulnerabilidades específicas plantea un desafío constante.

Existe el riesgo de que, a nivel del terreno, el delegado del CICR encargado de una oficina local, que representa a la Institución en la región que está a su cargo, empiece a considerar que las actividades en favor de esos diferentes grupos de población son tarea para especialistas, debido a la mayor complejidad de los programas que se ejecutan⁴³. Este riesgo puede ser mayor si las distintas herramientas que crea la organización para atender a las necesidades de los diferentes grupos de población comienzan a diferenciarse drásticamente. El mantenimiento de la coherencia interna entre los programas y enfoques a favor de los diferentes grupos de población es, por ende, fundamental para que todos los delegados de la Institución adquieran mayores capacidades. Es importante asegurarse de que se puedan emplear herramientas comunes de evaluación y presentación de informes a nivel del terreno: que la recopilación y la gestión de datos sobre los abusos contra los diferentes grupos de población se puedan realizar con metodología y herramientas comunes. Así, la difusión de las enseñanzas obtenidas y de nuevas herramientas y la formación adicional no solo deben estar dirigidas a los especialistas, sino también a las personas no especializadas de los puestos directivos intermedios en el terreno. Los especialistas deberían enriquecer la práctica de todos los delegados en el terreno que se ocupan de cuestiones de protección. Los delegados en el terreno son los que están en la primera línea de toda respuesta de emergencia. Son ellos quienes tienen la responsabilidad de efectuar análisis periódicos de la situación a medida que evolucionan los conflictos o la violencia. También son ellos los que deben tener la proximidad, humanidad y empatía necesarias para entender las consecuencias humanitarias que la violencia tiene sobre la población a corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, deben ser capaces de evaluar diversos problemas relativos a la protección, poner en marcha una respuesta adecuada en consonancia con las directrices de la organización o confiar en que pueden remitir la situación a otros actores que sean capaces de hacerlo. En consecuencia, la inversión en el desarrollo de las capacidades de todo el personal en el terreno es de suma importancia para que este se ocupe de los problemas de protección en zonas a las que no se enviarán especialistas.

Para incrementar los intercambios internos y, en última instancia, la cohesión y la coherencia entre especialistas, el CICR ha instituido desde 2010, a nivel de la sede, una "plataforma" que agrupa a la División de Asistencia y la División de Protección, así como a todos los coordinadores institucionales para grupos específicos de población, tales como las personas internamente desplazadas, los niños o los detenidos. Esta plataforma se reúne cada dos meses para acordar conceptos y proyectos comunes e intercambiar información sobre las experiencias actuales en el terreno y desde el primer momento ha demostrado ser sumamente útil.

Este desafío puede verse como una preocupación exclusiva del CICR, dado el cometido de la organización y su gran cobertura operacional en cuanto a países

43 En efecto, cada vez con más frecuencia, las respuestas integradas incorporan en el apoyo medidas de protección como sensibilización o presencia, con objeto de fortalecer la autonomía de la población destinataria, en lugar de crear dependencia de la ayuda humanitaria o estatal; es posible que también comprendan apoyo psicosocial.

y temas. De hecho, el mismo desafío está presente en cierta medida en el plano mundial. Es igualmente importante mantener cierto grado de coherencia entre las herramientas y las normas elaboradas por el Grupo Temático Mundial sobre Protección y aquellas diseñadas por los diversos subgrupos de protección a fin de evitar que la profesionalización necesaria termine creando nuevos compartimentos.

Se mantiene un sabor occidental muy marcado

En esencia, la labor de protección no es de dominio exclusivo de las organizaciones occidentales, porque se basa en fomentar el respeto por los derechos universales incluidos en los tratados internacionales. Existen numerosas ONG nacionales e innumerables asociaciones de la sociedad civil en todo el mundo que llevan años dedicadas a lo que denominamos “labor de protección”. A nivel de las bases, el desarrollo de una labor de protección significativa que refuerce el respeto de los derechos fundamentales de las personas en situaciones de conflicto o de crisis es, en efecto, una preocupación universal. Sin duda, es este el caso de las organizaciones locales y nacionales, cuyos miembros pueden realizar tareas increíbles y correr diversos riesgos. Se puede pensar en todas las organizaciones no gubernamentales israelíes y palestinas que Cisjordania; o las asociaciones de familiares de personas desaparecidas en América Latina, Nepal y tantos otros lugares del mundo. Algunos han obtenido reconocimiento internacional (como las Madres de Plaza de Mayo en Argentina), pero la mayoría trabajan en condiciones difíciles y, por lo general, reciben poco reconocimiento internacional.

A pesar de esta realidad, son demasiados los que siguen percibiendo, en cierta medida, que el debate y la conceptualización de la labor de protección son una característica de las organizaciones internacionales con sede en países occidentales. Los grupos de expertos que estudian la labor de protección realizada por los trabajadores humanitarios, y tienen influencia en ella, son casi todos anglosajones. Algunas redes de ONG que agrupan organizaciones de diferentes continentes, como el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, han retransmitido debates de protección a sus miembros en los últimos años, a los que alentaron a dar su opinión y participar más activamente en los debates en curso a nivel mundial. Sin embargo, esas iniciativas fueron aisladas. Hasta hace poco tiempo, los talleres más importantes sobre protección, si bien a veces reunían a participantes de diferentes continentes, solían celebrarse en Londres, Nueva York y Ginebra. Tradicionalmente, era frecuente la presencia de los representantes de los países donantes interesados en la protección, pero se invitaba a pocos representantes de países que sufrían conflictos o crisis humanitarias. Es probable que esto haya contribuido a la percepción errónea de algunas autoridades nacionales o incluso regionales de que la protección era una preocupación occidental. Afortunadamente, en la actualidad esto está cambiando, lenta pero inexorablemente⁴⁴.

44 En los últimos años, se celebraron algunos talleres en Canberra, Addis Abeba y Kuala Lumpur.

Existe la necesidad urgente de que los principales organismos internacionales de protección reduzcan de forma activa la brecha que los separa de los actores nacionales y locales de protección. Deben asegurarse de que la profesionalización que atraviesa el ámbito sea universal y se perciba como tal.

Conclusión

En este artículo, se han puesto de relieve varios aspectos de la profesionalización que está teniendo lugar en la labor de protección. Los organismos humanitarios han invertido de forma colectiva en ejercicios de aprendizaje y en la definición de diversas normas para incorporar la protección en actividades de asistencia y poner en práctica actividades de protección independientes. Han invertido consecuentemente en el desarrollo de sus recursos humanos. No obstante, este panorama positivo sobre la evolución de un ámbito relativamente nuevo no debería ocultar el hecho de que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos no siempre son capaces de reforzar la protección de las poblaciones afectadas por la violencia. Si bien es cierto que actualmente se tienen más en cuenta las preocupaciones en materia de protección de los familiares de personas desaparecidas o de los niños desmovilizados, existen numerosas necesidades de protección que siguen sin ser atendidas. Si bien, por un lado, la respuesta de las organizaciones humanitarias es más profesional, por otro, estas organizaciones se encuentran ante una mayor complejidad en situaciones prolongadas y de emergencia.

En este artículo, se sostiene que todavía es preciso adoptar varias medidas en el camino hacia la profesionalización: trabajar más estrechamente y en colaboración con las organizaciones locales y regionales; incorporar mejor la comprensión de las diferentes vulnerabilidades y resiliencias en un enfoque integral; aprovechar mejor las nuevas tecnologías y la forma en que estas pueden transmitir la voz de las personas afectadas por la violencia sin ponerlas en peligro; aumentar la cantidad de recursos humanos capacitados y calificados.

La adopción de todas esas medidas mejoraría la capacidad de los organismos humanitarios de abordar los desafíos que enfrentan en muchos países. Pero bien podría no bastar para marcar una diferencia real en el terreno si el trabajo de protección no se considera esencial, en momentos en que los organismos humanitarios luchan por acceder a muchas zonas afectadas por la violencia.

Desde la perspectiva de las poblaciones afectadas por la violencia armada, la protección y la asistencia deberían ser dos caras de la misma moneda. En una situación ideal, deberían estar interrelacionadas en un enfoque que se base en las sinergias entre programas. Sin embargo, son demasiados los lugares del mundo donde el CICR y otras organizaciones están luchando para poner en práctica actividades de protección significativas en el terreno. Ahora es común que, como estas organizaciones tratan problemas de protección con autoridades o grupos armados, su legitimidad, su imparcialidad y a veces incluso sus enfoques sean cuestionados —independientemente del profesionalismo que puedan demostrar—. Existe el riesgo de que los problemas de protección, aunque se los considere prioritarios, no sean tra-

tados con las autoridades por temor a poner en peligro las actividades de asistencia.

Por lo tanto, mantener al mismo tiempo la capacidad de asistir y proteger exige, además del fortalecimiento de un enfoque profesional, un fuerte compromiso de todos los trabajadores humanitarios: desde los trabajadores en el terreno a los directivos superiores en la sede.