

herramienta 16

Participación de las ONG en el MRM: posibles desafíos y limitaciones

Ficha

Los desafíos y las limitaciones que se presentan a continuación varían según el contexto y dependen de la modalidad de participación en el MRM por la cual opte la ONG.

Riesgos en materia de seguridad:

Con respecto a los riesgos de seguridad asociados con la participación en el MRM, resulta útil distinguir dos escenarios:

Escenario 1: Alertas y comunicación informal

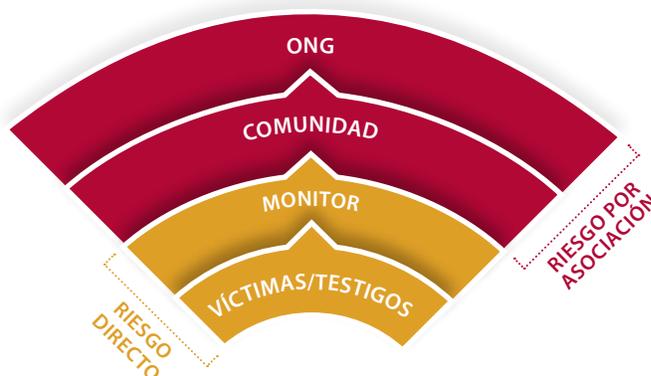
Muchas ONG participan en el MRM comunicando información de la cual toman conocimiento a través sus programas y actividades existentes en zonas afectadas por conflictos. En tales casos, la presentación de informes al MRM no conlleva necesariamente riesgos de seguridad *adicionales* para las ONG. La principal preocupación es, entonces, que la identidad de la ONG o de la persona que proporciona la información al MRM pueda ser revelada cuando la información sale de la ONG o durante actividades de verificación realizadas por la ONU.

Opciones de mitigación:

- Debatir y acordar con el punto de enlace del MRM los protocolos de confidencialidad para la comunicación y la gestión de la información proporcionada por su ONG.
- Debatir y acordar con el punto de enlace del MRM un proceso y condiciones claras para la coordinación y organización de actividades de verificación relativas a casos reportados por su organización, especialmente cuando incluyan visitas de campo y entrevistas.
- Considerar si la transmisión de información al MRM indirectamente a través de una red de confianza o un foro más amplio podría contribuir a mitigar los riesgos para la seguridad.
- Debatir y acordar con el punto de enlace del MRM/CTFMR las precauciones relacionadas con el uso de la información comunicada por su organización para fines de incidencia en los ámbitos nacional o mundial (cuanto mayor sea la visibilidad, mayor es el riesgo, en particular para las ONG que operan solo en un área determinada).

Escenario 2: Documentación y participación en el CTFMR

Realizar una tarea proactiva de seguimiento y comunicación de violaciones perpetradas por actores podría generar riesgos adicionales para la seguridad personal de las víctimas, miembros individuales de ONG que reúnen información sobre violaciones (monitores) y las comunidades. La mayor visibilidad que implica un vínculo formal con el MRM también podría generar una amenaza para la ONG en su conjunto.



HERRAMIENTA 16

Opciones de mitigación:

- Antes de decidir si participar en el MRM y cómo hacerlo, es conveniente evaluar el nivel de riesgo que existe en su contexto.
- Determinar el nivel de riesgo (según corresponda) que su organización está dispuesta a asumir y elegir la modalidad adecuada para participar en el MRM.
- Adoptar una postura de *no causar daño* en las actividades de vigilancia y comunicación, con el fin de proteger a víctimas y comunidades de represalias.
- Asegurar la más estricta confidencialidad en la recopilación y notificación de información sobre violaciones.
- Debatir y acordar con el punto de enlace del MRM la definición de una política de gestión de la información, incluida una jerarquía claramente definida de comunicación con los puntos de enlace clave, que establezca claramente las funciones y responsabilidades.
- Debatir y acordar con el punto de enlace del MRM un proceso y condiciones claras para la coordinación y organización de actividades de verificación por la ONU en relación con los casos reportados por su organización, especialmente cuando incluyen visitas de campo y entrevistas.
- Considerar si la transmisión de información al MRM indirectamente a través de una red de confianza o un foro más amplio podría contribuir a mitigar los riesgos para la seguridad.
- Debatir y acordar con el punto de enlace del MRM/CTFMR las precauciones relacionadas con el uso de la información comunicada por su organización para fines de incidencia en los ámbitos nacional o mundial (cuanto mayor sea la visibilidad, mayor es el riesgo, en particular para las ONG que operan solo en un área determinada).
- Identificar los mecanismos de protección física ofrecidos por otras entidades, cuando existan (ONG, ONU, entidades gubernamentales/estatales).

La “falta de respuesta”:

Dado que se trata de un mecanismo de información centrado en el Consejo de Seguridad, en ocasiones no se asocia al MRM con la respuesta directa a las necesidades de las víctimas en el terreno. Esto ha representado una fuente de frustración para las ONG. Sin embargo, es importante tener presente que si bien el MRM no tiene un componente de respuesta programática, la *vinculación* con los mecanismos de respuesta es justamente uno de los principios rectores del MRM:

Es esencial que el seguimiento y la notificación de violaciones estén estrechamente vinculados con respuestas adecuadas a estas, ya sea que se trate de una derivación de un niño [o niña] a un proveedor de servicios, para la defensa u otra forma de respuesta. El MRM fue concebido no solo para el seguimiento y la comunicación, sino además para posibilitar una respuesta de protección adecuada¹¹.

Este enfoque no es exclusivo del MRM, dado que se basa en principios éticos aplicables a cualquier actividad de vigilancia de derechos. Por lo tanto, es responsabilidad no solo del CTFMR, sino además de cualquier actor que participe en el seguimiento y la comunicación de violaciones graves, ya sea de la ONU o de las ONG. Entender al MRM como *catalizador* y *facilitador* para la respuesta en el terreno (antes que un mecanismo de respuesta en sí mismo) y describir claramente cómo todos los involucrados podrían contribuir a este proceso, puede ayudar a disipar parte de la frustración en torno al MRM y la respuesta. Explorar el potencial del MRM para activar respuestas (por ejemplo, al ofrecer una base de evidencias para la recaudación de fondos, la incidencia y la definición de programas) también puede contribuir a afrontar aquellas situaciones en las cuales no hay servicios de remisión en el lugar, y que plantean dificultades a las ONG que documentan violaciones graves.

Credibilidad y parcialidad:

Algunas ONG pueden tener una mayor cercanía con una determinada comunidad o grupo étnico o lingüístico debido a su pertenencia o misión; otras posiblemente no tengan alcance nacional, y se centren en cambio en un área específica del país donde tal vez solo uno o algunos de los actores armados están activos; algunas pueden ser especialmente críticas con el gobierno, y otras en cambio afines al gobierno o cautelosas al momento de criticar a las autoridades. Todos estos factores pueden contribuir a que exista una parcialidad o falta de neutralidad real o aparente, y pueden afectar la credibilidad de una ONG en el MRM.

Opciones de mitigación:

- Procure identificar factores que puedan contribuir a que haya selectividad o parcialidad en el monitoreo y reporte de violaciones graves que realiza su ONG.
- Adopte normas rigurosas y una metodología exhaustiva para recabar información y datos sobre casos de violaciones graves. Esto es clave para garantizar el mayor grado de objetividad posible, incluso cuando el monitoreo y el reporte se enfoquen solamente en un grupo específico de víctimas o un actor armado del conflicto.

¹¹ *Field Manual – The Monitoring and Reporting Mechanism (MRM) on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict*, United Nations Children’s Fund (UNICEF), abril de 2010, pág. 13.

Las seis violaciones graves: ¿Una aproximación limitada al impacto del conflicto armado en los niños?

Como se demuestra en el informe Machel de 1996 (documento fundacional de la agenda sobre los niños y los conflictos armados de la ONU), el impacto de los conflictos en niños y niñas va más allá de las situaciones previstas en las seis violaciones graves. Al incorporarse a la agenda del Consejo de Seguridad la cuestión de los niños y los conflictos armados en 2001, se enfocaron esfuerzos en articular sus vínculos con la cuestión de la paz y la seguridad internacionales, y a ello responde la formulación de las seis violaciones graves basada en el Derecho Internacional Humanitario. Esto, a su vez, contribuyó a crear un marco más claro para el MRM. Para las ONG que participan en el MRM, especialmente aquellas que invierten considerables recursos y tiempo de su personal en el mecanismo, la necesidad de centrarse exclusivamente en las seis violaciones graves puede resultar difícil, dado que observan un espectro mucho más amplio de problemas en el terreno. Si bien la información reportada al Consejo de Seguridad a través del MRM se centra estrictamente en esos seis tipos de violaciones, las experiencias en diferentes países han demostrado que el proceso de monitoreo y reporte puede mejorar el seguimiento más general de violaciones a derechos de los niños y cuestiones de protección que son específicas de cada contexto. Aunque dicha información no se utiliza con fines de reporte, puede aportar una importante base de evidencias para:

- Análisis de contexto en el marco del MRM.
- Acciones de incidencia y respuesta a las necesidades de niños afectados por el conflicto armado en el nivel de país.

En **Colombia**, el Equipo Especial de País reflexionó sobre cómo las seis violaciones graves se manifestaban habitualmente en el contexto local, a fin de asegurar claridad y coherencia en el trabajo de monitoreo y reporte. Durante este ejercicio, se resaltó el desplazamiento forzado como una característica trascendental del conflicto armado en Colombia, que tiene claros vínculos con violaciones graves. Aunque el desplazamiento forzado no se informa al Consejo de Seguridad en el marco del MRM, esta situación sí se ha mencionado en los informes anuales y de país para alertar sobre las consecuencias y el impacto de las violaciones graves, particularmente en materia de reclutamiento forzado de niños, negación de acceso humanitario y violencia sexual en el contexto específico de Colombia. ►

◀ Desde 2007, un **grupo de trabajo sobre niñez y conflicto armado** ha informado sobre el impacto del conflicto en niños y niñas en el **Territorio Palestino Ocupado (TPO) e Israel**, y esta cuestión se ha presentado en los informes anuales del Secretario General desde el año 2003 (aunque todavía ninguna parte ha sido incluida en las listas). Entre las violaciones de cuyo monitoreo se ocupa este grupo de trabajo se incluyen el arresto, la detención y el maltrato de niños por las fuerzas israelíes. Estas situaciones se enmarcan dentro de los derechos más generales de los niños (a saber, el art. 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño), pero también describen la repercusión del reclutamiento y la utilización de niños, ya que estos casos de detención afectan principalmente a niños que se presume que están vinculados con grupos armados palestinos. El monitoreo de la detención infantil por el grupo de trabajo ha proporcionado importantes evidencias para la incidencia a nivel de país.

Verificaciones de la ONU:

El MRM es un mecanismo establecido por el Consejo de Seguridad y el mandato para su implementación corresponde a las Naciones Unidas. La ONU también es responsable y rinde cuentas de la exactitud y fiabilidad de la información recopilada a través del MRM. Por esta razón, los casos notificados oficialmente al Consejo de Seguridad deben haber sido verificados por persona(s) designada(s) de la ONU. La manera en que se llevan a cabo las verificaciones depende del contexto, y pueden incluir, por ejemplo, una entrevista de seguimiento con la fuente primaria de la información. Sin embargo, los actores de la ONU no siempre están en condiciones de llevar a cabo las verificaciones de todos los casos reportados, ya sea debido a restricciones de acceso o seguridad o a la capacidad limitada del personal. La información proporcionada por una ONG, por lo tanto, puede quedar sin verificar y ser registrada simplemente como “presunta” o “sujeta a verificación”, y esto le quita relevancia respecto de la información que sí ha sido “verificada” por la ONU. Esto puede provocar frustración y desánimo entre las ONG y las comunidades, que podrían tener la expectativa de un mayor seguimiento a la información que compartieron, a veces exponiéndose a un gran riesgo.

Opciones de mitigación para las ONG:

- Debatir con el punto de enlace del MRM la capacidad de verificación y el alcance de la ONU en las áreas geográficas cubiertas por su organización.
- Explorar con el punto de enlace del MRM las opciones que existen en ese contexto específico para superar problemas de acceso o capacidad que afecten negativamente las verificaciones de la ONU.

HERRAMIENTA 16

- Analizar con el punto de enlace del MRM qué opciones de respuesta y seguimiento están disponibles en el plano local o el nacional para casos que no puedan ser verificados por la ONU.
- Tomar en cuenta la posibilidad de verificación de las Naciones Unidas al realizar un balance de los riesgos y beneficios del seguimiento y la comunicación de violaciones graves en un área determinada.
- En áreas donde las posibilidades de verificación de la ONU sean bajas y los riesgos de seguridad significativos, considere establecer contacto únicamente a través de servicios de respuesta, alertas o reportes informales.
- Analice y acuerde con el punto de enlace del MRM un proceso claro para la coordinación y organización de actividades de verificación relacionadas con los casos reportados por la organización, en particular cuando se trate de visitas y entrevistas.

Planes de Acción:

A menudo las ONG intervienen en la implementación de Planes de Acción, sobre todo a través de programas que asisten a víctimas y ayudan a la reintegración de niños recuperados de grupos y fuerzas armadas. Sin embargo, dichos planes constituyen acuerdos firmados entre el gobierno o un grupo armado y las Naciones Unidas. Debido a que la negociación y la fase de seguimiento (es decir, las visitas al lugar) de un Plan de Acción pueden tener implicancias políticas, esta sigue siendo una tarea que tradicionalmente lleva a cabo la ONU. La negociación y el monitoreo de un Plan de Acción pueden, por tanto, limitar la participación de las ONG, en particular aquellas que son miembros del Equipo Especial de País y participan de manera activa en todos los aspectos de la implementación del MRM.

Varias ONG nacionales eran miembros del CTFMR de Nepal y contribuían al MRM mediante el monitoreo y reporte de violaciones graves en casi la mitad de los distritos del país. Cuando llegó el momento del diálogo con el Partido Comunista Unificado de Nepal (Maoísta) para un posible Plan de Acción que pusiera fin al reclutamiento y uso de niños y niñas (el cual fue finalmente suscripto en diciembre de 2009), los maoístas se opusieron a la participación de las ONG en las negociaciones y la implementación del Plan de Acción. El grupo percibía a las ONG como un actor tendencioso, mientras que la ONU era considerada más neutral. Fue así como las ONG no participaron en las discusiones relacionadas con el Plan de Acción antes y después de su firma, ni tampoco proporcionaron ningún comentario indirecto, y las discusiones se desarrollaron fuera del marco del Equipo Especial de País.

En el caso de Myanmar, por el contrario, las ONG internacionales que son miembros del CTFMR asisten a la ONU en el monitoreo y la implementación del Plan de Acción firmado con las fuerzas armadas en junio de 2012.

herramientas pertinentes

- 🔗 herramienta 15 – Matriz “Opciones para la participación de las ONG en el MRM”
- 🔗 herramienta 43 – Lista de verificación “Facilitar las verificaciones por la ONU de casos de violaciones graves”
- 🔗 herramienta 18 – Preguntas orientativas de autoevaluación “Evaluar los riesgos para la seguridad antes de participar en el MRM”
- 🔗 herramienta 17 – Preguntas de orientación “Aclarar las metas y las expectativas antes de participar en el MRM”
- 🔗 herramienta 31 – Ficha “¿Qué información se necesita para el MRM?”
- 🔗 herramienta 46 – Ficha “Gestión de la información”
- 🔗 herramienta 38 – Estudio de caso “Monitoreo a cargo de la comunidad en el sureste de Myanmar”

otros recursos

- *The Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations against Children in Armed Conflict in Nepal: A Civil Society Perspective, Partnerships for Protecting Children in Armed Conflict* (2012).