

herramienta 59

Interacción con actores armados no estatales para la protección de niños y niñas

Ficha

Los actores armados no estatales (AANE) tienen un rol central en los conflictos armados contemporáneos. Por consiguiente, interactuar con estos grupos para asegurar que se cumplan las normas internacionales relativas a la protección de niños es una condición crítica de cualquier acción orientada a mitigar el impacto de los conflictos en los niños. Sin embargo, el trato con los AANE a menudo sigue siendo insuficiente y, en algunos contextos, el mismo Estado desalienta activamente o prohíbe esta relación.

Sin duda, el MRM dirigido por la ONU ofrece una posibilidad importante de acercamiento sistemático con AANE para negociar que respeten las normas internacionales de protección de los derechos del niño. La ONU tiene el mandato de establecer el diálogo con todos los actores, incluidos los AANE, que estén incluidos en las listas en los anexos del informe anual del Secretario General por haber perpetrado graves violaciones contra niños. El propósito de tales acercamientos con las partes incluidas en las listas es negociar Planes de Acción, con plazos específicos, para finalizar y prevenir las violaciones por las cuales fueron listados en primer lugar¹⁸. Las partes listadas deben cumplir con los términos establecidos en los Planes de Acción para ser quitadas de los anexos del informe anual del Secretario General.

La estrategia de descrédito (“señalar y responsabilizar”) ofrece un incentivo importante para que los agresores que desean recomponer su reputación negocien Planes de Acción, sobre todo aquellos que pretenden conseguir legitimidad política. Sin embargo, el MRM enfrenta retos importantes, incluida la negativa de algunos gobiernos de permitir el acceso de agencias de la ONU, la falta de incentivos o voluntad política por parte de los AANE para tratar con la ONU y las dificultades en la identificación de una línea clara de mando o liderazgo. La naturaleza política del mecanismo puede además contraponerse a los intereses de algunos AANE, que se muestran renuentes a participar en un proceso que perciben como tendencioso o parcial.

En dichas circunstancias, las ONG ofrecen un espacio alternativo para el diálogo con los AANE para la protección de niños.

El rol complementario de las ONG en la interacción con AANE

Debido a que son percibidas como ajenas a los intereses de los Estados y las organizaciones internacionales, la independencia de las ONG puede reforzar su credibilidad ante algunos AANE.

Las ONG, especialmente los grupos locales que trabajan en programas comunitarios a largo plazo, pueden haber adquirido el conocimiento, las relaciones y el acceso necesarios para diseñar una estrategia de acercamiento con los AANE que sea más efectiva. Podría suceder que las organizaciones hayan adquirido una comprensión más profunda de los intereses y la ideología que influyen en la posibilidad o voluntad de un grupo armado de respetar las normas sobre protección infantil. Su comprensión de la estructura y las modalidades de operación de las AANE podría además permitir a las ONG la identificación, de manera más sencilla, del mejor controlador (*gatekeeper*) o punto de entrada para iniciar un diálogo con el interlocutor más adecuado.

Las ONG también tienden a ser pequeñas y su estructura organizacional es más informal, y esto les permite ser flexibles en sus acercamientos. Posiblemente puedan acceder a zonas remotas a las cuales no pueden llegar muchas organizaciones internacionales. Por último, algunos líderes de ONG podrían cobrar legitimidad ante los líderes de AANE por su reputación individual e integridad personal.

¹⁸ Resolución 1539 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2004) sobre los niños y los conflictos armados, 22 de abril de 2004, párr. 5(b).

Estudio de caso: La experiencia del Llamamiento de Ginebra

El Llamamiento de Ginebra (Geneva Call) es una ONG con sede en Suiza que se dedica a promover el respeto de las normas humanitarias internacionales entre los AANE. La principal herramienta empleada por el Llamamiento de Ginebra con fines de compromiso es el “*Acta de Compromiso*”, que permite a los AANE, que no pueden ser parte en tratados internacionales, asumir un compromiso público de respetar dichas normas y rendir cuentas por sus compromisos. Hasta la fecha, el Llamamiento de Ginebra ha desarrollado tres de estos documentos: el *Acta de Compromiso para la adhesión a una prohibición total de las minas antipersonal y para una cooperación en la acción contra las minas*, de 2000, el *Acta de Compromiso para la protección de los niños contra los efectos de los conflictos armados*, de 2010, y el *Acta de Compromiso para la prohibición de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y hacia la eliminación de la discriminación de género*, de 2012. Las *Actas de Compromiso* reflejan estándares internacionales. Son firmadas por los líderes de los AANE y refrendadas por el Llamamiento de Ginebra y el Gobierno de la República y del Cantón de Ginebra, que actúa como custodio de los documentos depositados. El Llamamiento apoya y supervisa la implementación de los acuerdos firmados. Además de la participación directa, el Llamamiento de Ginebra trabaja con la sociedad civil y las organizaciones comunitarias para fortalecer sus capacidades de apoyo al proceso de compromiso con los AANE y contribuir al seguimiento de los compromisos. En algunas circunstancias, el Llamamiento de Ginebra también utiliza otras herramientas distintas de las *Actas de Compromiso*, como las declaraciones unilaterales o los códigos de conducta. Cuando los AANE no están dispuestos a comprometerse a respetar las normas internacionales, el Llamamiento conduce un enfoque paso a paso, buscando mejoras en sus políticas y prácticas.

El Llamamiento de Ginebra dialoga con unos 40 AANE en distintas regiones del mundo sobre temas relacionados con protección de niños en los conflictos armados, sobre todo su reclutamiento y uso en hostilidades. A la fecha, 12 AANE han firmado el *Acta de Compromiso para la protección de los niños contra los efectos de los conflictos armados* y han tomado medidas para cumplir sus obligaciones. A su vez, varios otros AANE han hecho promesas similares y han adoptado nuevas normas de protección en sus reglamentos internos.

El enfoque constructivo e inclusivo del Llamamiento de Ginebra es complementario a la labor realizada por las Naciones Unidas y otros actores involucrados en la protección infantil. Aunque numerosas agencias se enfocan en cuestiones de asistencia y reintegración, el Llamamiento trabaja específicamente para prevenir abusos de AANE e instarlos a brindar a los niños la ayuda y el cuidado que necesitan, como el acceso a la educación o protección frente a ataques enemigos.

Definir la interacción estratégica con los AANE

Los AANE son totalmente diversos, e incluyen desde actores que usan la violencia por motivos políticos y tienen un fuerte propósito ideológico, hasta otros que tienen motivaciones delictivas y persiguen un fin más lucrativo. Algunos están altamente centralizados, con una jerarquía y cadena de mando efectiva, mientras que otros tienen una estructura de organización mucho menos confiable. Los grupos también pueden diferir en cuanto al nivel de control territorial y social, su independencia de los estados territoriales o vecinos y su capacidad de respuesta a las demandas de las comunidades locales.

Además de estas configuraciones, la definición de una estrategia de interacción efectiva requiere una apreciación de las causas que subyacen al incumplimiento o el cumplimiento de las normas sobre protección de niños.

Posibles razones del incumplimiento:

- Los AANE no pueden participar en el desarrollo de tratados internacionales ni ser parte de ellos y, por ende, la aceptación y la identificación con estos documentos es limitada.
- El incumplimiento de los oponentes y el temor a perder una ventaja militar estratégica al limitar los medios y métodos de guerra (p. ej., la utilización de niños como soldados en particular puede ser percibida como vital en una confrontación militar desequilibrada/asimétrica).
- Falta de interés en el establecimiento/aumento de la legitimidad política entre la población local.
- Falta de conocimiento y comprensión de las normas particulares y cómo exigir su cumplimiento.
- Baja rendición de cuentas judicial y política por incumplimiento.
- Creencia local de que los niños tienen poderes místicos que protegen frente al enemigo

HERRAMIENTA 59

Posibles razones para el cumplimiento:

- Interés de los AANE en que ellos y su causa sean reconocidos como legítimos por actores internacionales.
- Mejorar su reputación entre los aliados y ganar apoyo popular.
- Temor a ser procesados en virtud de mecanismos internacionales de justicia penal y a perder privilegios judiciales conforme a acuerdos de justicia transicional, que con frecuencia excluyen a responsables de crímenes internacionales.
- Reciprocidad y deseo de influir en el comportamiento de los oponentes hacia una mayor protección infantil.

Desafíos clave que enfrentan las ONG al interactuar con AANE:

- Restricciones de acceso a los AANE impuestas por los gobiernos locales, por temor a que el contacto con los grupos pueda legitimarlos.

- Comprometer la neutralidad de la ONG, lo cual puede traducirse en riesgos para la seguridad o límites al acceso, y en que otras actividades programáticas se vean comprometidas.
- Capacidad limitada de monitorear los compromisos asumidos por actores armados, los cuales pueden tener poca voluntad y/o capacidad de cumplir, especialmente en lugares remotos con acceso restringido.
- Limitaciones operativas debido a falta de recursos financieros y/o logísticos, así como limitado conocimiento técnico.
- Dificultades para sobrellevar la actitud discriminatoria de los AANE hacia ciertos grupos, que podría traducirse en una protección selectiva.
- La comprensión y la adaptación a las expresiones particulares de los AANE en contextos interculturales, en los cuales las diferentes visiones del mundo y estilos de comunicación podrían influir en la receptividad.

Estudio de caso: interacción de una ONG nacional con AANE en la RDC

Una organización no gubernamental nacional en la parte oriental de la República Democrática del Congo (RDC) utiliza comités comunitarios de protección infantil para el seguimiento y la comunicación de violaciones graves en el marco del MRM. Dada la relación de larga data con líderes y autoridades de la comunidad, la ONG ha desarrollado los contactos y conocimientos necesarios para acceder a los líderes de una milicia de autodefensa local. Con la ayuda de las autoridades locales y líderes de la comunidad, la ONG consiguió que los grupos armados se comprometieran a cumplir las normas internacionales sobre protección infantil.

En las primeras etapas, el objetivo principal del compromiso era dar a conocer y difundir las normas a través del diálogo y cursos de formación sobre la protección de niños y niñas. El conocimiento y la aceptación de las normas fue en un principio limitado, pero el ejercicio sirvió para construir confianza y crear oportunidades para convencer a los AANE de comprometerse gradualmente con principios de protección clave. Al asegurar la participación de líderes locales en el proceso, la ONG fomentó la aceptación local, mejoró su capacidad de vigilar el cumplimiento e incrementó la rendición de cuentas.

Cuando el grupo armado finalmente accedió a liberar a los niños y a las niñas, la ONG trabajó en estrecha colaboración con socios como la sección de protección infantil de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), instituciones nacionales congoleñas responsables de las actividades de coordinación del desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y otros agentes de protección infantil. Se organizaron misiones en el terreno con actores de protección infantil especializados en la identificación de niños, en la verificación de la edad y en la remisión de los niños y niñas separados a centros de tránsito que les brindaron cuidados y asistencia para facilitar su reintegración.

Las autoridades locales y los líderes a menudo ya tienen un cierto nivel de acceso a los líderes de grupos armados, con quienes abordan preocupaciones y quejas. Por lo tanto, fortalecer a los líderes locales para que formulen demandas claras de protección de niños es otra estrategia para favorecer un mayor cumplimiento. También es común que algunos miembros de la comunidad consideren el reclutamiento y el uso de niños como legítimo en algunas circunstancias. En otros casos, los esfuerzos de reintegración se ven obstaculizados por el estigma y la discriminación hacia la población desvinculada. Por tanto, la participación de toda la comunidad constituyó un aspecto central del plan estratégico de la ONG en su acercamiento a los AANE.

HERRAMIENTA 59


Enseñanzas extraídas:

- Los AANE tienen pocas oportunidades de expresar su voluntad de cumplir con normas humanitarias, y esto puede limitar los incentivos que tienen para respetarlas o ponerlas en práctica.
- Mientras los actores armados a menudo son reacios a aceptar las normas que se les imponen, por lo general son más propensos a cumplir los compromisos que han negociado y acordado por su cuenta.
- La participación de las comunidades locales al definir los compromisos puede contribuir a asegurar que la comunidad identifique estos compromisos como propios y a mejorar la capacidad de monitorear el cumplimiento de los acuerdos y promover la rendición de cuentas.
- Los compromisos deberían asignar prioridad a las necesidades de los niños y las niñas que sean particularmente vulnerables.
- Anticipar y capitalizar las “ventanas de oportunidad”, cuando los grupos beligerantes son más accesibles o están más inclinados a cumplir las normas internacionales.
- Las normas humanitarias a menudo tienen sus raíces en los valores, la ética y la moral comunes a varias culturas y tradiciones. Señalar las similitudes entre las normas y la cultura de los AANE puede incrementar los incentivos para el cumplimiento.

Conclusión:

Los esfuerzos de las ONG por acercarse a los AANE revelan limitaciones y desafíos, pero también ofrecen nuevas vías para lograr un mayor respeto de las normas internacionales por parte de dichos grupos. Con un mayor apoyo de los Estados y las organizaciones internacionales, la contribución de las ONG podría ser más sustancial y complementar otros esfuerzos en curso para hacer frente a violaciones graves contra niños y niñas por parte de los AANE.

herramientas relacionadas

-  **herramienta 11** – Preguntas frecuentes “Planes de Acción”
-  **herramienta 16** – Ficha “Participación de las ONG en el MRM: posibles desafíos y limitaciones”
-  **herramienta 35** – Ficha “Oportunidades y obstáculos que supone la interacción con las comunidades en el seguimiento y la respuesta a violaciones graves”
-  **herramienta 39** – Estudio de caso “Comités vecinales de protección infantil en la República Democrática del Congo (RDC)”
-  **herramienta 56** – Estudio de caso “Opciones para incidencia local en la parte oriental de la RDC”

otros recursos

- *Engaging Non-State Armed Groups on the Protection of Children: Towards Strategic Complementarity*, International Peace Institute (IPI) y Geneva Call, abril de 2012.
- *Rules of Engagement: Protecting Civilians through Dialogue with Armed Non-State Actors*, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, octubre de 2011.
- *Engaging Armed Non-State Actors to Protect Children from the Effects of Armed Conflict: When the Stick Doesn't Cut the Mustard*, Jonathan Somer, *Journal of Human Rights Practice*, 4 (1), 2012.
- *Engaging Armed Non-State Actors on Humanitarian Norms: Reflections on Geneva Call's Experience*, Pascal Bongard, *Humanitarian Exchange Magazine*, julio de 2013.