

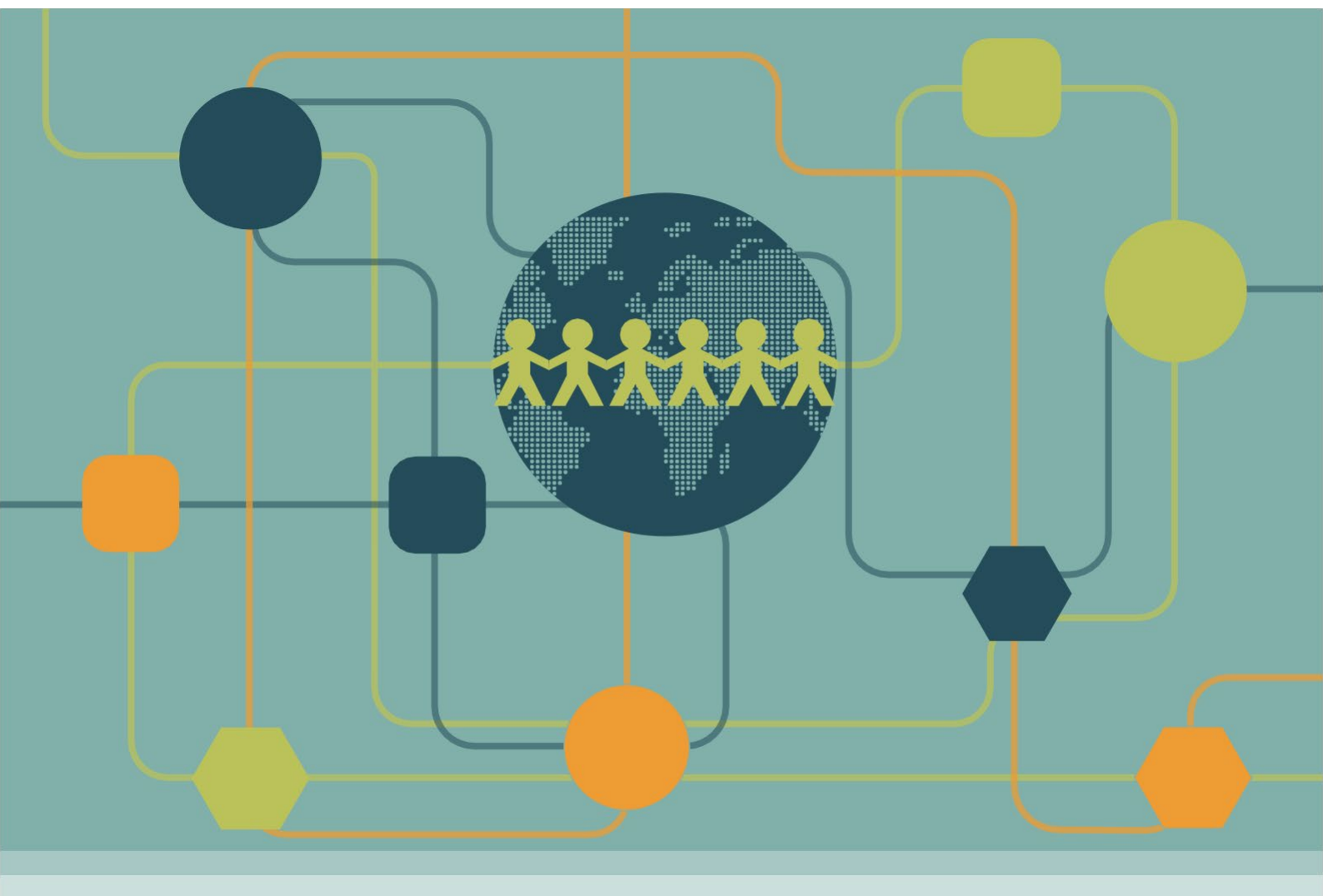
Informe HPG

Campañas colaborativas de incidencia para la protección de la población civil

La infancia y los conflictos armados,
y las armas explosivas en zonas pobladas

Gemma Davies y Alexandra Spencer

Septiembre de 2022





**Financiado por la
Ayuda Humanitaria
de la Unión Europea**

Se anima a los lectores a utilizar este material para sus propias publicaciones, siempre y cuando estas no tenga fines comerciales. ODI solicita el correspondiente reconocimiento, así como una copia de la publicación. Para su uso en línea pedimos a los lectores que pongan un enlace al recurso original de la página web de ODI. Las opiniones expuestas en este documento pertenecen a su autor o autora y no se corresponden necesariamente con los puntos de vista de ODI o los de nuestras personas colaboradoras.

Esta obra está sujeta a licencia CC BY-NC-ND 4.0.

Cómo citarla: Davies, G. y Spencer, A. (2022) *Campañas colaborativas de incidencia para la protección de la población civil: la infancia y los conflictos armados, y las armas explosivas en zonas pobladas*. HPG report. Londres: ODI (www.odi.org/en/publications/collaborative-advocacy-on-the-protection-of-civilians-children-and-armed-conflict-and-explosive-weapons-in-populated-areas).

Imagen: Campañas colaborativas de incidencia. Autor: HPG/ODI | Emma Carter.

Agradecimientos

Las autoras expresamos nuestro agradecimiento a Simon Bagshaw, que ha realizado aportaciones fundamentales al informe. También queremos agradecer a la Red Internacional de Armas Explosivas (INEW) y a las Secretarías de Watchlist, que han ayudado a localizar a los interesados en participar en las entrevistas, así como a los colaboradores del Grupo Temático Mundial sobre Protección (GPC), al Equipo de Trabajo de Incidencia, a Oxfam, y a la Red NEAR por apoyar esta investigación. Gracias también a Amanda Brydon por establecer los contactos iniciales.

Como autoras, agradecemos al Humanitarian Policy Group (HPG) la gestión del programa, la producción y la competencia en comunicaciones aportadas por Marta Lopes, Aimee Long, Sara Hussain, Emma Carter, Sorcha O'Callaghan, Sarah Redd, Thomas Harrisson y Nosheen Malik.

Y, en especial, queremos extender nuestro agradecimiento a todas las personas que han participado en las entrevistas por compartir sus experiencias y opiniones. Su compromiso para reforzar la protección de la población civil en situaciones de conflicto es admirable y más necesario que nunca.

Información sobre las autoras

Gemma Davies es investigadora sénior en HPG (@gem_ai).

Alexandra Spencer es directora de investigación en HPG (@AlexandraSpen25).

Contenidos

Agradecimientos / 3

Lista de cuadros e imágenes / 5

Acrónimos / 6

Resumen ejecutivo / 7

Introducción / 7

Factores que contribuyen a un trabajo de incidencia eficaz / 7

La importancia de la estrategia y la táctica / 9

La importancia de las pruebas / 10

Dilemas, retos y deficiencias / 11

Participación limitada de los actores del Sur Global / 12

Conclusión / 13

Lecciones aprendidas / 13

1 Introducción / 14

2 La situación actual / 16

2.1 Medidas de la ONU para la protección de la población civil / 16

2.2 La función de las campañas de incidencia en la elaboración de normas: armas explosivas en zonas pobladas / 17

2.3 La función de las campañas de incidencia en la ratificación de una agenda: la iniciativa de protección de la infancia en situaciones de conflicto armado / 19

3 Factores que contribuyen a la eficacia del trabajo de incidencia / 24

3.1 Colaboración entre las distintas partes / 24

3.2 La importancia de la estrategia y la táctica / 29

3.3 La importancia de las pruebas / 36

3.4 Elementos comunes para el éxito del trabajo de incidencia / 37

4 Dilemas, retos y deficiencias / 40

Participación limitada de los actores del Sur Global / 42

5 Conclusión / 44

6 Lecciones aprendidas / 46

Actores en acciones de incidencia para la protección internacional / 46

Estados miembros / 48

Referencias / 50

Lista de cuadros e imágenes

Cuadros

Cuadro 1 Declaración sobre Escuelas Seguras / 18

Imágenes

Imagen ES1 Factores que han favorecido las campañas colaborativas de incidencia / 8

Imagen ES2 Factores que han obstaculizado las campañas colaborativas de incidencia / 11

Imagen 1 Mecanismos internacionales que refuerzan la aplicación de la legislación humanitaria internacional / 16

Imagen 2 Cronología de los principales acontecimientos relacionados con la cuestión de la infancia y los conflictos armados / 21

Imagen 3 La matriz de influencia e interés / 32

Imagen 4 Factores que han favorecido las campañas colaborativas de incidencia / 37

Imagen 5 Factores que han obstaculizado las campañas colaborativas de incidencia / 40

Acrónimos

AOAV	Acción Contra la Violencia Armada
CAAC	Infancia y Conflictos Armados
CIVIC	Centro para Civiles en Conflicto
GPE	Grupo de Personas Eminentes
EWIPA	Armas explosivas en zonas pobladas
HI	Humanidad e Inclusión
CDH	Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
TPI	Tribunal Penal Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DIH	Derecho Internacional Humanitario
INEW	Red Internacional de Armas Explosivas
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
MRM	Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes
OCAH	Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
RESG/CAAC	Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de la infancia y los Conflictos Armados
R. U.	Reino Unido
ONU	Naciones Unidas
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
SGNU	Secretario General de las Naciones Unidas
EE. UU.	Estados Unidos

Resumen ejecutivo

Introducción

Las normas y mecanismos actuales para la protección de población civil están sometidos a amenazas cada vez mayores. Por otra parte, en la actualidad no hay medios suficientes para la protección de la población civil en situaciones de conflicto. Los conflictos que incluyen el uso de armas explosivas han aumentado en los pueblos, ciudades y zonas pobladas, así como las violaciones contra la infancia en situaciones de conflicto. Se necesita un planteamiento multilateral que implique a un conjunto amplio y diverso de actores, estrategias y tácticas para fomentar y garantizar la protección y el cumplimiento de las normas a escala regional, nacional e internacional.

Este informe se centra en fomentar el trabajo de incidencia para la protección de la población civil en relación con dos graves problemas relacionados con la protección: el uso de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA, por sus siglas en inglés) y la cuestión de la infancia y los conflictos armados (CAAC, por sus siglas en inglés). Estas dos cuestiones han estado en el centro de atención de las acciones complementarias de actores de la sociedad civil nacional e internacional como las Naciones Unidas (ONU), organizaciones internacionales y Estados miembros de la ONU. Estas han consistido en la creación de nuevas normas para mitigar los graves daños causados a la población civil por el uso de armas explosivas en zonas pobladas y, en lo que respecta a la cuestión de la infancia y los conflictos armados, en dar respuesta a la creciente preocupación por la politización y el debilitamiento de las medidas de actuación a la hora de identificar y responder ante las violaciones graves contra la infancia. A través del análisis de estos dos temas, este informe señala factores que contribuyen a un trabajo de incidencia eficaz, dilemas, retos y deficiencias que servirán para adquirir los conocimientos que apoyarán futuras iniciativas de incidencia de carácter multilateral (ver imágenes ES1 y ES2).

Factores que contribuyen a un trabajo de incidencia eficaz

La colaboración entre un amplio rango de partes implicadas es fundamental para poder elaborar y preservar las normas, así como el papel de la sociedad civil, que resulta esencial en este ámbito (véase la imagen ES1). Los actores de la sociedad civil que redactaron e iniciaron el proceso de elaboración de las normas relativas al uso de armas explosivas en áreas pobladas constituían un grupo diverso con experiencia en la recopilación de pruebas, la diplomacia, el ejercicio de presión, la ayuda humanitaria y a las víctimas y la tecnología armamentística. Agrupados en la Red Internacional de Armas Explosivas (INEW), lanzaron el llamamiento INEW. Así se estableció el objetivo de la colaboración, hacer un llamamiento a los Estados y a otros actores para que adoptasen medidas de inmediato con el fin de evitar el sufrimiento provocado por el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Llegar a un consenso sobre el problema y buscar soluciones fue un paso fundamental para que la sociedad civil, la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) trabajaran juntos por un objetivo común.

En relación a la agenda sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados (CAAC), Watchlist on Children and Armed Conflict, una red de actores políticos, humanitarios y de derechos humanos (en adelante, Watchlist) proporciona información, realiza análisis y lleva a cabo campañas de incidencia para reforzar y conservar los mecanismos establecidos para disminuir las violaciones graves contra la infancia en situaciones de conflicto. Desde la creciente politización del sistema de elaboración de listas, esta ha desempeñado cada vez más el papel de guardián, trabajando de forma colectiva para mantener la credibilidad del proceso.

Imagen ES1 Factores que han favorecido las campañas colaborativas de incidencia



No hace falta decir que es esencial establecer contacto con un amplio y diverso grupo de Estados y generar apoyos entre ellos para dar visibilidad y liderazgo a la iniciativa de incidencia. Es especialmente importante identificar qué Estados tienen un mayor interés y muestran más afinidad con los objetivos de las redes y entablar relaciones con ellos. Tanto para la iniciativa de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA) como la cuestión de la infancia y los conflictos armados (CAAC), los Estados que han asumido un liderazgo como defensores han sido esenciales. En el caso de la agenda EWIPA, la participación de Estados interesados como Mozambique y Chile propició la celebración de conferencias a nivel regional en Maputo y Santiago que fueron determinantes para que los bloques regionales adoptaran una postura común y promovieran su participación. En cuanto a la agenda CAAC, los Estados miembros han actuado como vigilantes del cumplimiento de su mandato. Sin embargo, la necesidad de un compromiso más representativo y la falta de diversidad de los líderes estatales, incluidos los del Sur Global, se ha interpretado como una de sus principales deficiencias, aunque es tan crucial que los comentaristas de la agenda CAAC creen que la agenda no podrá salir adelante si esto no se subsana.

Resulta importante identificar las administraciones y personas pertinentes de los Estados que apoyan o se muestran favorables a la agenda y que pueden colaborar para incorporar a otros actores gubernamentales. Sin embargo, también es necesario el diálogo con los Estados y las administraciones gubernamentales que se oponen o no apoyan el objetivo de las campañas de incidencia, pero que son fundamentales para su éxito.

La importancia de la estrategia y la táctica

Los factores comunes que han facilitado las campañas colaborativas de incidencia comienzan con un objetivo muy definido mediante un acuerdo colectivo. Para la EWIPA, el uso estratégico del lenguaje y la forma cuidadosa en la que se planteó la cuestión permitieron a los defensores de la agenda EWIPA converger hacia una postura y una terminología comunes, lo cual fue fundamental para su progreso. Plantear el tema intencionadamente como una cuestión humanitaria en lugar de jurídica, permitió adoptar un enfoque más amplio, centrado en las repercusiones humanas, sociales, económicas y medioambientales.

Un trabajo de incidencia política y militar inteligente que comprende y tiene en cuenta las perspectivas políticas y militares ha sido clave para el avance de la agenda sobre las armas explosivas en zonas pobladas. La formulación de los posicionamientos de incidencia y el tono adoptado deben centrarse en cómo influir en las posturas de los destinatarios de las acciones de incidencia con el fin de establecer un diálogo constructivo y generar confianza. En ambas agendas algunas organizaciones de la red se mostraron más críticas, mientras que otras propiciaron un diálogo constructivo. Como es lógico, en todas las iniciativas de incidencia deben utilizarse diversos enfoques para influir en los destinatarios del trabajo de incidencia, pero cuando se negocia directamente con Estados o ejércitos es necesario favorecer un diálogo constructivo y orientado hacia la búsqueda de soluciones. No obstante, es preciso establecer unos límites consensuados entre los diferentes actores implicados, y los argumentos persuasivos no deben suponer ninguna concesión con relación a dichos límites.

También debe tenerse en cuenta en qué medida debe recurrirse a la incidencia privada y a la pública al llevar a cabo campañas colaborativas de incidencia. La pluralidad de las partes interesadas tanto en la agenda CAAC como en la de la EWIPA ha permitido a las distintas organizaciones adoptar diferentes posturas de carácter privado y público en función de su *modus operandi* y su propensión al riesgo. Sin embargo, para ser eficaces, las organizaciones comprometidas con la adopción de distintas posturas deben coordinarse y garantizar que los mensajes sean coherentes y se refuercen mutuamente. A veces ha resultado difícil encontrar este equilibrio en la agenda CAAC. Con la indignante politización del proceso de elaboración de listas y los daños colaterales que ha causado a la correcta percepción del proceso y, en última instancia, a la propia credibilidad de Watchlist, habría sido complicado para Watchlist no condenar las decisiones sobre inclusiones y eliminaciones de la lista. Sin embargo, con esta acción, ha obstaculizado las vías de diálogo constructivo con la Oficina del Secretario General para la Cuestión de la Infancia y los Conflictos Armados, y con la propia Oficina del Secretario General, diálogo que debe restablecerse.

La perseverancia y adoptar una visión a largo plazo de toda la variedad de actores son elementos necesarios para el triunfo. Esto responde a un factor de apoyo más genérico, la necesidad de mantener e, idealmente, consolidar el avance. A veces los factores externos pueden favorecer este avance. Por ejemplo, el conflicto de Ucrania ayudó a captar la atención y a recalcar la importancia de cuestiones importantes para iniciativas como EWIPA y CAAC. Y, lo que es más importante, las organizaciones deberían estar dispuestas a buscar oportunidades para impulsar el avance en ausencia de estímulos externos. Esto implica la constitución de una buena red que cuente con el tiempo, las capacidades y la flexibilidad necesaria para responder ante estas oportunidades.

Los expertos en la materia, especialmente cuando se trata de personal del Estado o militar, también son fundamentales. Los defensores de la agenda EWIPA trabajaron en la comprensión del lenguaje y el pensamiento militar. Esto proporcionó una base sólida para las negociaciones con los actores militares y ayudó a minimizar el riesgo de que los actores políticos o militares debilitaran las posiciones políticas. Contar con representantes de alto rango también puede dar credibilidad al posicionamiento de la incidencia y puede permitir un acercamiento mayor a los responsables de la toma de decisiones e incluso, en ocasiones, influir en ellos. Este fue el objetivo de Watchlist al reunir al Grupo de Personas Eminentes.

La importancia de las pruebas

Uno de los mayores puntos fuertes de las dos áreas temáticas debatidas ha sido la aportación de pruebas irrefutables y corroboradas para avalar el compromiso y el esfuerzo en las campañas de incidencia. En el caso de EWIPA, disponer de datos concretos y de un análisis estadístico de los daños atroces causados a la población civil durante la última década ha tenido un impacto significativo a la hora de insistir en la necesidad de actuar. La estadística de que alrededor del 90% de las personas muertas y heridas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas son civiles habla por sí sola, y es tan claramente inaceptable que se ha citado en numerosas ocasiones (AOAV, 2021). Los datos adicionales, así como los tipos de daños provocados en la población civil o el impacto de determinados tipos de armas, pueden reforzar los argumentos basados en pruebas ante audiencias políticas y militares.

Para la agenda CAAC el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes (MRM) aporta pruebas sólidas y creíbles y, por tanto, una base sólida para la campaña de incidencia. Sin embargo, el nivel de verificación exigido y los plazos de presentación de informes provocan un desfase considerable entre la documentación de los incidentes, su publicación en el informe del Secretario General de la ONU y la posterior puesta en marcha de acciones orientadas a mitigar las violaciones. Por ejemplo, el conflicto que sufre Etiopía en la actualidad comenzó en 2020 y hasta 2022 no se declaró país objeto de preocupación. Las pruebas documentadas por otros actores, como los actores internacionales y nacionales de la sociedad civil, pueden complementar los datos del MRM con un análisis más actualizado en términos temporales, así como proporcionar una perspectiva más amplia de los índices de violaciones contra la infancia.

Dilemas, retos y deficiencias

Las posiciones dispares, no alineadas y a veces contrarias pueden poner en peligro el objetivo deseado y enviar mensajes contradictorios y confusos a los destinatarios de las campañas de incidencia (véase la imagen ES2). Si los posicionamientos para la incidencia no están alineados y no son inteligentes desde el punto de vista político, se corre el riesgo de que terminen sirviendo a intereses políticos.

Las organizaciones humanitarias suelen pedir que se respete el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en los entornos hostiles, pero los Estados suelen hacer uso del Derecho Internacional en su favor. Respecto a las armas explosivas en zonas pobladas, algunos Estados activos militarmente se posicionaron diciendo que el DIH es el adecuado y mostraron su desacuerdo con la necesidad de dictar nuevas normas. Las organizaciones que exigen el cumplimiento del DIH en las zonas en las que se usan armas explosivas corren el riesgo de socavar la credibilidad de los defensores de la agenda EWIPA, lo que puede favorecer a los Estados que se oponen al objetivo.

Imagen ES2 Factores que han obstaculizado las campañas colaborativas de incidencia



Algunas situaciones de tensión entre los actores están relacionadas con la disposición de las organizaciones a promover temas polémicos o con escasas probabilidades de éxito. En la agenda EWIPA, los miembros fundadores de la Red Internacional de Armas Explosivas (INEW) sabían que los Estados se mostrarían reacios a aceptar restricciones en el uso de armas. Es importante no tolerar esta postura ni la aparente falta de interés de los Estados en las primeras fases, y adoptar una perspectiva a largo plazo y luchar para que se reconozca el problema y proceder a la elaboración de políticas.

Existen dudas sobre cómo influir en personas o instituciones que tienen poco interés en el tema y no son afines a la campaña de incidencia. Influir en ellos puede suponer un gran reto, pero se trata de actores fundamentales para garantizar que se mantengan las protecciones, como sucede con el caso del actual Secretario General de la ONU para la agenda de la infancia y los conflictos armados (CAAC). No hay soluciones sencillas cuando las consideraciones tienen tantas connotaciones políticas. Hay que evitar las opiniones personales y buscar un lenguaje, un tono y un enfoque al que vayan a responder. Esto también implica buscar vías alternativas para solucionar la paralización en el Consejo de Seguridad de la ONU, como por ejemplo la Asamblea General de la ONU o el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Participación limitada de los actores del Sur Global

Una de las principales debilidades de las agendas CAAC y EWIPA ha sido la limitada participación de los supervivientes y de la sociedad civil de los Estados afectados, la falta de representación de los Estados afectados y, en menor medida, la participación de los Estados del Sur Global y la movilización de la sociedad civil del Sur Global .

Se han llevado a cabo algunos intentos de incorporar a actores nacionales o a niños y niñas afectados por los conflictos armados a los debates abiertos sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados (CAAC). Esto ha ayudado a incorporar en los debates las repercusiones reales que tienen los conflictos en los niños y niñas. Que los Estados afectados hablen de las consecuencias de las armas explosivas en las zonas pobladas también puede contribuir a reforzar la credibilidad del problema y el sentido de urgencia. Sin embargo, solo un número limitado de actores nacionales y Gobiernos han participado de forma directa en campañas de incidencia en foros internacionales. Muchos actores nacionales de la sociedad civil de los países afectados y del Sur Global encuentran obstáculos a la hora de relacionarse directamente con plataformas internacionales como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU. Los actores internacionales pueden y deben reforzar el apoyo para superar estos obstáculos.

Otros obstáculos como la escasez de fondos y la escasa capacidad para movilizar una campaña de incidencia constante en las capitales, así como las dificultades para mantenerse al corriente de las complejas agendas técnicas cuando se trabaja en múltiples cuestiones, limitan la participación proactiva de los Gobiernos nacionales del Sur Global.

Las organizaciones internacionales tienen el cometido de conseguir que las personas afectadas hablen directamente con sus propios militares y Gobiernos en los países afectados por conflictos. Al dotar a las comunidades de los medios necesarios para expresar sus preocupaciones a los actores armados en las zonas afectadas por los conflictos se pueden realizar cambios a nivel local con gran repercusión en la protección de la población civil.

Conclusión

En una época de gran polarización, dinámicas geopolíticas cambiantes y un creciente cuestionamiento de la legitimidad de los Estados del Norte Global y de las personas que se considera que los representan, deben buscarse soluciones creativas para ejercer influencia. Hay que tener en cuenta la opinión pública y qué actores se perciben como los más convincentes a la hora de comunicar opiniones relativas a posturas de incidencia. Es fundamental crear coaliciones y agrupaciones, así como movilizar a diversos tipos de Estados y actores. Debe reconocerse y llevar a la práctica el papel fundamental de los distintos actores nacionales e internacionales en las coaliciones, así como también debe darse visibilidad a una amplia variedad de actores para que apoyen los objetivos de incidencia. Esto implica que los actores internacionales apoyen a diversos grupos de Estados, a actores nacionales y a las personas afectadas para que participen en iniciativas de incidencia. Es posible que cada vez sea más necesario actuar sin tener en cuenta los mecanismos y enfoques establecidos, y fortalecer los vínculos entre los foros nacionales, regionales e internacionales. A medida que evoluciona la dinámica mundial, también deben hacerlo los métodos de ejercer influencia.

Lecciones aprendidas

Tanto la agenda EWIPA sobre las armas explosivas en zonas pobladas como la agenda CAAC sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados contienen lecciones importantes que pueden servir de base para futuras iniciativas colaborativas de incidencia. En las páginas 48–51 de este informe se recogen una serie de acciones recomendadas para futuras iniciativas colaborativas de incidencia con las que incrementar las posibilidades de obtener buenos resultados.

1 Introducción

La cantidad de conflictos que se producen en Afganistán, Etiopía, Birmania, Ucrania y otras partes del mundo, así como el entorno en el que se desarrollan, tienen efectos devastadores para la población civil.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) se encuentra bloqueado y en los últimos años no ha tomado medidas significativas. Las normas recogidas en el Derecho Internacional Humanitario y en la legislación de derechos humanos están infringiéndose de forma cada vez más notable. Los Estados que crearon la estructura internacional para proteger a la población civil están infringiendo y vulnerando dichas normas de forma más flagrante que en el pasado, lo cual conduce a las personas a las que se pretende proteger a situaciones vulnerables (Metcalf-Hough, 2020; OCAH, 2019). Como consecuencia, cada vez se cuestiona más la influencia de los Estados miembros de la ONU, que antes tenían más poder e intentaban garantizar la protección de los civiles, así como la de las instituciones creadas para defender tales normas, como el CSNU. Las leyes, los mecanismos y los planteamientos existentes en cuanto a la protección de la población civil no siempre son suficientes o se ratifican apropiadamente para responder a las preocupaciones existentes o emergentes.

Cada vez es más frecuente que los conflictos se desarrollen en ciudades y otras zonas pobladas. Es el caso de Siria, Irak, Yemen y, más recientemente, Ucrania, donde decenas de miles de civiles mueren o resultan heridos cada año como consecuencia del uso de armas. Cuando se utilizan armas explosivas en zonas pobladas, cerca del 90% de las muertes son de civiles (AOAV, 2021). En 2021, se registraron más de 11.000 muertos o heridos civiles por el uso de armas explosivas (INEW, 2022a). La destrucción de infraestructuras y servicios básicos, como el suministro de electricidad y agua, puede tener un efecto dominó profundo y duradero. Los civiles se exponen a problemas psicológicos y de salud a largo plazo, en contextos en los que a menudo los servicios de asistencia son inadecuados (ibid.). Este fenómeno devastador se ha documentado reiteradamente a lo largo de la última década (AOAV, 2021). Hace más de diez años, un grupo de expertos de la sociedad civil, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la ONU, algunos de ellos involucrados desde hacía décadas en el desarme y la protección de la población civil, empezaron a manifestar su preocupación por las consecuencias de los conflictos sobre la población civil a corto y largo plazo, conflictos que cada vez se desarrollaban más en zonas urbanas. También se empezó a cuestionar la eficacia del Derecho Internacional Humanitario (DIH) para proteger a la población civil en dichos contextos.

Asimismo, las violaciones contra la infancia en situaciones de conflicto no dejan de incrementar. El número de violaciones graves de los derechos de la infancia denunciadas en conflictos armados ha pasado de 15.500 en 2016 a casi 24.000 en 2021 (CSNU, 2022a). Solo en 2021, más de 19.000 niños y niñas fueron víctimas o supervivientes de al menos una de las siguientes violaciones graves de los derechos de la infancia: reclutamiento o empleo de niños como soldados; asesinatos y mutilaciones; violaciones y otras formas de violencia sexual y secuestros (ibid.). Además, el acceso de los niños y niñas a la educación, la atención sanitaria y la ayuda humanitaria necesaria para salvar vidas continúan viéndose afectadas por los ataques a escuelas y hospitales y por la negativa de las partes beligerantes a permitir el acceso de la ayuda humanitaria (ibid.). El establecimiento

15 Informe HPG

del mandato del Representante Especial del Secretario General para la Infancia y Conflictos Armados (RESG/CAAC) en 1996 (AGNU, 1996) y el enfoque constante sobre la protección de la infancia en los conflictos armados en la agenda del CSNU desde 1999 (CSNU, 1999) han dado lugar a la creación de una agenda contundente orientada a reducir las violaciones graves contra los niños y niñas. Sin embargo, desde 2015 ha aumentado la preocupación por las influencias políticas que ponen en peligro esta agenda.

La naturaleza de los riesgos de la protección de la población civil en los conflictos y los retos geopolíticos que plantea la defensa de dicha protección son cada vez más complejos. Por lo tanto, es necesario un planteamiento multilateral que incluya un conjunto amplio y diverso de actores, estrategias y tácticas que fomenten y garanticen la protección y el cumplimiento de las normas a escala regional, nacional e internacional.

En este informe nos centramos en las campañas colaborativas de incidencia para fomentar la protección de la población civil. Concretamente, este informe se centra en fomentar la protección de la población civil con relación a dos problemas que presentan una situación preocupante para dicha protección: el uso de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA) y la cuestión de la infancia y los conflictos armados (CAAC). Tanto la iniciativa EWIPA como la CAAC se ocupan de cuestiones urgentes relativas a la protección de la población civil en los conflictos actuales y han requerido campañas colaborativas de incidencia llevadas a cabo por diversas partes implicadas. Con respecto a la agenda EWIPA, analizamos los esfuerzos conjuntos de los actores de la sociedad civil, de la ONU, del CICR y de los Estados para elaborar nuevas normas que reduzcan y prevengan la repetición del preocupante patrón establecido en cuanto a daños a civiles derivados del uso de armas explosivas en zonas pobladas. En el caso de la cuestión de la infancia y los conflictos armados (CAAC) nos centramos en los esfuerzos conjuntos de los actores de la sociedad civil, partes de la ONU y algunos Estados para responder a las crecientes preocupaciones sobre la politización y al debilitamiento de los esfuerzos para identificar y actuar ante las violaciones graves contra la infancia.

Al centrarnos en estas dos áreas, intentamos comprender los elementos favorables, las presiones, los problemas y las concesiones necesarias para conseguir una campaña de incidencia eficaz. También evaluamos los intentos de promocionar campañas de incidencia a través de procesos dirigidos desde la ONU en Ginebra y Nueva York. También extraemos conclusiones de ambas agendas para que sirvan de base a futuras iniciativas de incidencia de carácter multilateral.

Este documento está basado en el programa de investigación 2019-2022 de HPG sobre la campaña de incidencia para reforzar la protección de la población civil afectada por conflictos.¹ La investigación consiste en un estudio documental, una encuesta y entrevistas bilaterales parcialmente estructuradas con unos 40 informadores que tienen un papel esencial en los Estados miembros de la ONU, en el ejército y en organizaciones internacionales y nacionales de la sociedad civil.

Las conclusiones de la investigación se recogen también en una nota informativa independiente, pero vinculada a esta, que analiza la campaña de incidencia colaborativa entre actores nacionales e internacionales.

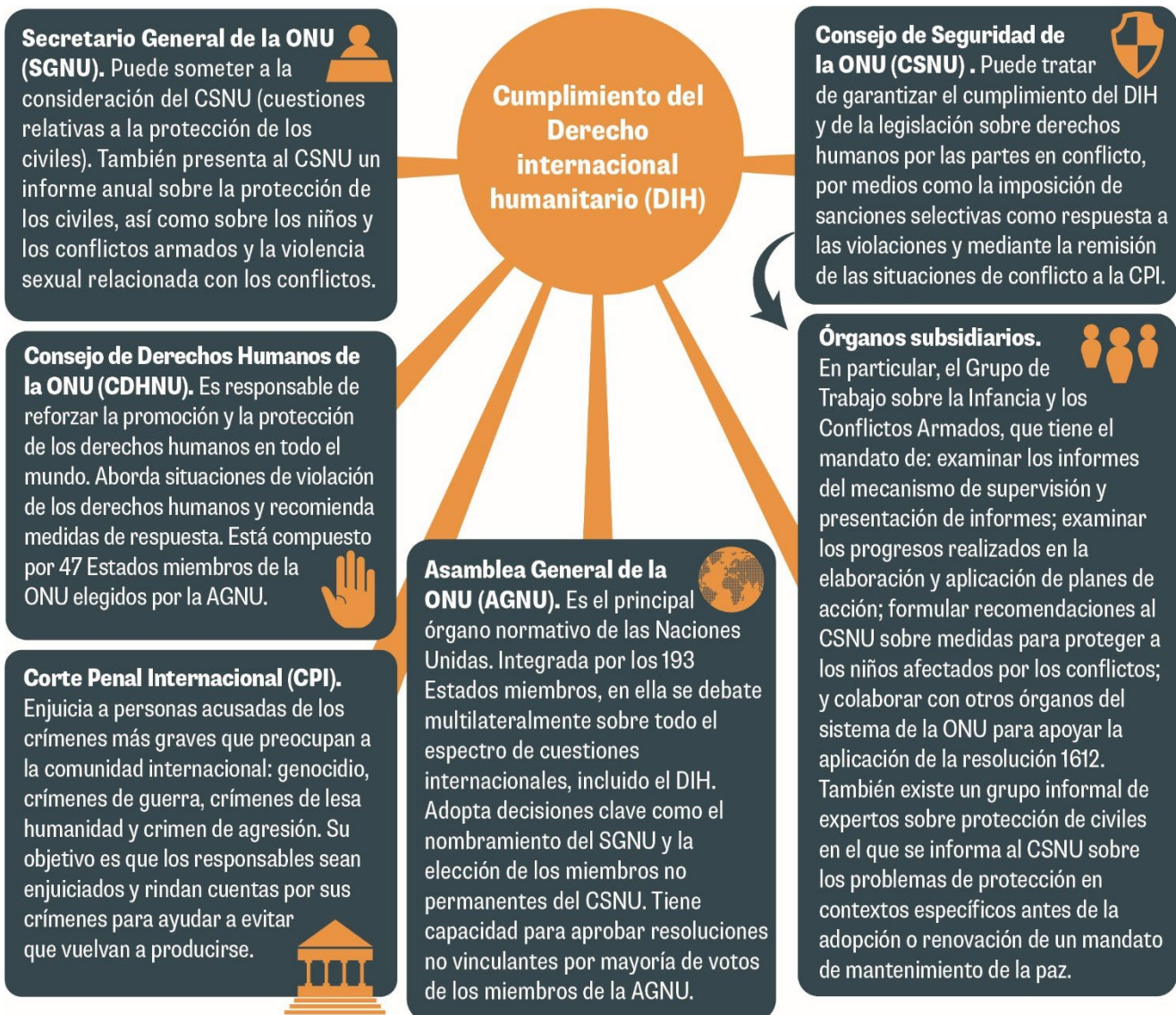
¹ Consultar <https://odi.org/en/about/our-work/advocating-for-humanity-opportunities-for-improving-protection-outcomes-in-conflict/>.

2 La situación actual

2.1 Medidas de la ONU para la protección de la población civil

Existe una sólida estructura internacional para prevenir y hacer frente a los conflictos, así como para garantizar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Los principales actores son el CSNU y sus órganos complementarios; el Secretario General de la ONU (SGNU); la Asamblea General de la ONU (AGNU) y sus diferentes comités; el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDHNU) y el Tribunal Penal Internacional (TPI). La imagen 1 expone de forma resumida el poder de estos organismos y cómo pueden acceder a ellos los defensores de los derechos humanos que busquen reforzar la supervisión y la aplicación del cumplimiento del DIH.

Imagen 1 Mecanismos internacionales que refuerzan la aplicación de la legislación humanitaria internacional



2.2 La función de las campañas de incidencia en la elaboración de normas: armas explosivas en zonas pobladas

Las campañas de incidencia de la agenda EWIPA se han centrado en la elaboración de nuevas normas de política internacional orientadas a introducir cambios en la actuación de los Estados para regular y limitar el uso de armas explosivas en zonas pobladas. La colaboración entre los diversos actores definió la agenda, luego se difundió y se consiguieron avances con otras partes interesadas, sobre todo con los Estados y las fuerzas armadas.

Las organizaciones de la sociedad civil crearon una coalición mundial, la Red Internacional de Armas Explosivas (INEW),² que en 2011 lanzó el Llamamiento INEW (INEW, 2011). En él se pedía a los Estados y a otros agentes que tomaran medidas de inmediato para evitar el sufrimiento humano provocado por el uso de armas explosivas en zonas pobladas, por los medios siguientes:

- Reconociendo que su uso causa daños graves y deteriora infraestructuras de vital importancia
- Evitando los daños, revisando y endureciendo las políticas y las prácticas nacionales sobre el uso de armas explosivas y haciendo una recopilación y difusión de los datos relevantes
- Luchando por garantizar que se respeten la totalidad de los derechos de víctimas y supervivientes
- Redactando normas internacionales más estrictas que incluyan ciertas prohibiciones y restricciones al uso de armas explosivas en zonas pobladas (ibid.).

Alcanzar un consenso sobre el problema y las soluciones requeridas fue un paso esencial para que la sociedad civil, las Naciones Unidas y el CICR uniesen sus esfuerzos para que su labor de incidencia se centrara en un mismo objetivo.

La Red Internacional de Armas Explosivas (INEW) reunió a varias organizaciones de la sociedad civil con competencias comunes en materia de supervisión y recopilación de datos, campañas de incidencia y ejercicio de presión, respuesta operativa y conocimientos técnicos sobre armamento. Muchas de las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), junto con otros participantes a título individual, participaron en las agendas de desarme y seguridad humana. A la vez, se implicaron de forma directa en el desarrollo de herramientas jurídicas internacionales como la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal (la Convención de Ottawa), la Convención sobre Municiones en Racimo y el Tratado sobre el Comercio de Armas. Como resultado de esto, se establecieron muchas relaciones a nivel individual y entre organizaciones, lo cual permitió trabajar partiendo de un sistema ya conocido y una división del trabajo basada en los puntos fuertes previamente señalados.

Los partidarios de la agenda EWIPA reconocieron desde el principio que elaborar nuevas normas políticas para poner ciertas restricciones al uso de armas explosivas en zonas pobladas llevaría tiempo. Las armas explosivas abarcan una amplia categoría de armas y entre ellas se encuentran algunas de las más usadas en conflictos actualmente. Así pues, la problemática está íntimamente ligada a la estrategia militar y a la seguridad nacional en un contexto mundial volátil. Es por esto por lo que el uso de dicho armamento suscita un interés político y militar considerable. Las personas entrevistadas afirman que se tardó cinco años en conseguir que los Estados

² Consultar www.inew.org/.

comprendieran el problema y empezaran a reconocer la necesidad de un cambio de política para minimizar los daños sufridos por la población civil.

Uno de los objetivos principales del proceso de establecimiento de nuevas normas en este ámbito ha sido la elaboración de una declaración política internacional con compromisos orientados a la acción que exigen cambios en la política y la actuación por parte de los Estados que la firman. Se eligió una declaración política, en vez de un tratado legalmente vinculante, en reconocimiento de las complejidades y las particularidades técnicas del tema en cuestión, así como del entorno político. La agenda sobre políticas relativas a las armas explosivas en zonas pobladas es intencionadamente amplia y, como resultado, se ha percibido como menos propicia para lograr el desarrollo de leyes que promuevan un cambio, como sí ocurrió en el caso de la munición en racimo y las minas terrestres. Una persona entrevistada afirmó que "comenzar abordando un reto legal [como había sucedido antes] conlleva el riesgo de no lograr apenas nada, o incluso de perjudicar la agenda".

La elección de buscar una declaración política también reconoce los vínculos entre la agenda de la EWIPA y otras declaraciones que pretenden reducir los daños a la población civil. En concreto, la Declaración sobre Escuelas Seguras (2015) se elaboró con el fin de proteger la educación de ataques, prevenir las amenazas y la violencia contra las infraestructuras y el personal educativo, así como impedir la ocupación militar de estos lugares. Estas cuestiones comparten un problema central, que "las infracciones de la ley ocasionan daños en este ámbito, pero el problema humanitario se extiende mucho más allá de estas infracciones" (Minor, 2019: 2) (ver cuadro 1).

Cuadro 1 Declaración sobre Escuelas Seguras

La Declaración sobre Escuelas Seguras se emitió en 2015 tras un proceso de dos años de elaboración y aplicación de las "Directrices para proteger las escuelas y universidades del militarismo durante los conflictos armados". La declaración es "un compromiso político intergubernamental para proteger a estudiantes, profesores, escuelas y universidades de las consecuencias más graves de los conflictos armados" (GCPEA, 2022a). Se concibió como una oportunidad para respaldar las directrices y generar más oportunidades para crear una gama más amplia de compromisos en materia de protección de la educación frente a los ataques (Minor, 2019). La Declaración sobre Escuelas Seguras ha sido ratificada por 114 Estados y desde que está abierta para su ratificación la GCPEA informa de que "se han obtenido pruebas concluyentes en diferentes regiones de que su aplicación conduce a mejoras tangibles en la protección de la educación", así como a una disminución del uso de las escuelas por parte de los militares en algunos países que ratificaron la Declaración sobre Escuelas Seguras en 2015 y 2016 (GCPEA, 2022b;c).

El proceso ha servido de aprendizaje para futuros compromisos políticos internacionales sobre la protección de la población civil, incluida la EWIPA. Los dos procesos tienen partes interesadas similares y ambos utilizaron el mismo instrumento para impulsar el cambio: una declaración política. Otras similitudes son el objetivo de transformar un asunto técnico en un imperativo civil; en este caso, el uso militar de las escuelas, sin recurrir a disposiciones legales (Minor, 2019). Por último, la Declaración sobre Escuelas Seguras creó un foro para que los Estados y las organizaciones internacionales se reunieran con el propósito de avanzar en la protección de la educación. Se espera que la declaración política sobre las armas explosivas en zonas pobladas tenga una función similar (ibid.).

La agenda EWIPA es una cuestión política candente. En el momento de la redacción de este informe, el texto de la declaración política estaba finalizado, a la espera de ser firmado por los Estados miembros en la conferencia para su ratificación que tendría lugar a finales de 2022. Los promotores de la agenda de la AEIPM se muestran optimistas con respecto a este proceso y señalan un cambio radical en las posturas de algunos Estados en los últimos años. Anteriormente "algunos Estados se negaban a reconocer que las armas explosivas suponen problemas humanitarios y se oponían a los intentos de imponer limitaciones a su uso... (hasta el punto de que) muchos de estos Estados han anunciado (ahora) su apoyo al texto" (INEW, 2022b). Una vez que una primera tanda de Estados haya firmado formalmente la declaración, las campañas de incidencia se centrarán en su divulgación para promover la firma de la declaración por parte de aquellos que no se hayan unido a ella inmediatamente. También se abordará la cuestión del cumplimiento de los compromisos de la declaración, incluido el apoyo a los Estados y sus ejércitos para que abandonen el uso de armas explosivas en zonas pobladas.

2.3 La función de las campañas de incidencia en la ratificación de una agenda: la iniciativa de protección de la infancia en situaciones de conflicto armado

La defensa de la cuestión de la infancia y los conflictos armados ha supuesto un esfuerzo prolongado en materia de incidencia por parte de los organismos que ostentan un mandato de la ONU, los Estados miembros y la sociedad civil. La agenda sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados (CAAC) cuenta con gran apoyo de los Estados miembros. Como dice uno de los entrevistados: "Es difícil oponerse a no querer hacer daño a los niños y niñas". Así pues, se considera uno de los asuntos menos controvertidos de la agenda del CSNU. Sin embargo, las realidades geopolíticas y el nivel de aplicación de los mecanismos requieren que se lleven a cabo campañas de incidencia coherentes y constantes. La imagen 2 detalla una serie de momentos institucionales decisivos durante el transcurso de la agenda CAAC.

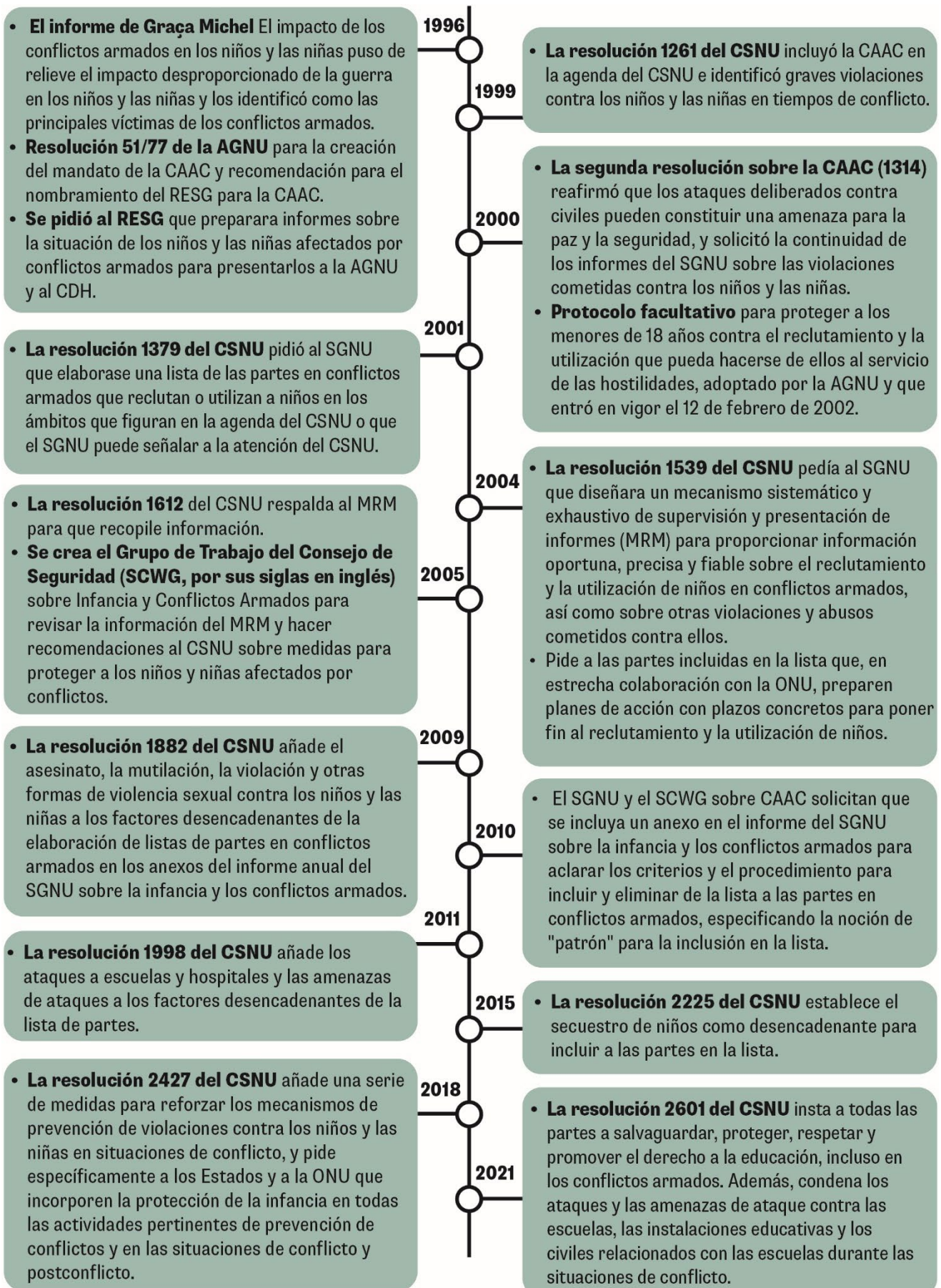
En 1996 la AGNU aprobó una resolución a través de la cual se creaba el mandato del Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de la Infancia y los Conflictos Armados (RESG/CAAC). La resolución pedía al RESG/CAAC que presentara informes anuales a la AGNU y a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH). En 1999 la resolución 1261 del CSNU incluyó formalmente la cuestión de la infancia y los conflictos armados en su agenda y recogió las seis "violaciones graves" contra la infancia en situaciones de conflicto armado (RESG/CAAC, 2013): 9):

20 Informe HPG

- Asesinato y mutilación de niños y niñas
- Reclutamiento o uso de niños como soldados
- Violencia sexual a niños y niñas
- Secuestro de niños y niñas
- Ataques a colegios u hospitales
- Denegación de acceso de la ayuda humanitaria

En 2001 la resolución 1379 del CSNU pidió al SGNU que hiciera una lista de las organizaciones que reclutan o utilizan niños en situaciones de conflicto armado. El objetivo del proceso de elaboración de listas es señalar a los autores de violaciones graves contra los niños y niñas para incitarlos o forzarlos a que rectifiquen su actuación. Despierta mucho interés entre los Estados miembros, los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación y, en general, se considera parte esencial del "conjunto de herramientas muy efectivas que caracteriza el mandato (de la CAAC)", dice uno de los entrevistados.

Imagen 2 Cronología de los principales acontecimientos relacionados con la cuestión de la infancia y los conflictos armados.



En 2004 el CSNU exigió a las partes incluidas en la lista que pusieran en marcha planes de acción con fechas límite, en cooperación con la ONU, para poner fin al uso y al reclutamiento de niños (RESG/ CAAC, 2022). Una vez que estos planes se hayan completado y lleven más de un año en aplicación, esas partes podrán ser retiradas de la lista (CSNU, 2010). En 2009 se ampliaron y clarificaron los criterios de inclusión o exclusión de la lista para que incluyeran cinco de las seis violaciones graves. La denegación de acceso de la ayuda humanitaria para los niños y niñas es la única violación grave que no causa inclusión en la lista.

La experiencia demuestra que las partes que están en conflicto quieren asegurarse de que no se les incluya en la lista y están dispuestas a establecer medidas para apoyar su exclusión de la lista. Así lo demuestra el número de planes de acción firmados y puestos en marcha por las partes incluidas en la lista: un total de 37 planes de acción desde 2005. Los miembros del CSNU han reconocido y celebrado los avances en la firma y la puesta en marcha de planes de acción que conllevan la exclusión de la lista de las partes en conflicto (UNICEF, 2022: 29). Se ha concluido que el proceso de inclusión y exclusión de la lista es una herramienta efectiva para incentivar la reducción de violaciones graves que afectan a la población civil (GPE, 2021).

En 2004 se encargó al SGNU que diseñara un mecanismo de supervisión y transmisión de información (MRM) sistematizado y detallado que proporcionase información actualizada, precisa y fiable sobre las violaciones y abusos graves en relación con la cuestión de la infancia y los conflictos armados (RESG/ CAAC, s.f.). El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es el máximo organismo de las Naciones Unidas para la protección de la infancia y, por ello, es responsable de aplicar el MRM a nivel nacional, regional e internacional (UNICEF, 2014). El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la ONU trabajan mano a mano con UNICEF y el RESG/CAAC para aplicar el MRM de forma eficaz, además de ofrecer orientación y soporte técnico (ibid.).

El MRM tiene como objetivo fomentar la asunción de responsabilidades y promover el cumplimiento de las normas internacionales sobre protección infantil. El RESG/CAAC y otros actores utilizan la información recopilada para promover y concienciar sobre las situaciones a las que se enfrentan los niños y niñas en situaciones de conflicto y para informar sobre el proceso de inclusión o eliminación de la lista. La información la revisa frecuentemente el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados del Consejo de Seguridad, creado en 2005 y compuesto por todos los miembros permanentes y miembros elegidos del CSNU. El Grupo de Trabajo hace recomendaciones al CSNU sobre medidas para la protección de los niños y niñas afectados por el conflicto. También se creó el Grupo de Amigos para la cuestión de la infancia y los conflictos armados, una iniciativa impulsada en Nueva York y compuesta por 49 miembros y dedicada a defender el mandato de la CAAC.

La agenda CAAC cuenta con un gran apoyo de la sociedad civil. Watchlist on Children and Armed Conflict (de ahora en adelante, Watchlist) es una red de miembros compuesta por organizaciones humanitarias de derechos humanos y políticas que promueven el avance de esta agenda. Estos miembros colaboran con organizaciones para supervisar, informar y actuar en respuesta a las necesidades locales; además, presentan una voz única para informar sobre la situación de los niños y niñas en las zonas de guerra (Watchlist, s.f.).

2.3.1 Politización de la agenda CAAC

En términos generales, la agenda de la CAAC recibe mucho apoyo de los Estados, pero en los últimos años se ha politizado el hecho de exponer a las partes a través del mecanismo de inclusión en las listas, lo cual ha perjudicado a su credibilidad y a la de la ONU en general.

En 2016 el mecanismo de inclusión en la lista se enfrentó a su primera crisis de credibilidad cuando Arabia Saudí amenazó con retirar la financiación a la ONU si no se le eliminaba de la lista en el anexo del informe anual del SGNU sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados. Este país había sido incluido en la lista por las violaciones que había cometido la coalición militar que lideraba en Yemen (UN News, 2016). El SGNU por aquel entonces, Ban Ki-moon, describió la exclusión de la coalición liderada por Arabia Saudí de la lista como una de las decisiones más "dolorosas y difíciles" que tuvo que tomar. Declaró que es "inaceptable" que los Estados miembros ejerzan presiones excesivas, ya que el escrutinio es una de las partes necesarias del trabajo de la ONU (ibid.). Esto sentó un precedente respecto a la creciente politización del mecanismo de inclusión o exclusión de la lista. Asimismo, las dinámicas políticas dentro del CSNU y especialmente las que tienen relación con los cinco miembros permanentes (China, Francia, la Federación Rusa, el Reino Unido y los Estados Unidos) han impedido que algunas partes en conflicto aparezcan en la lista (por ejemplo, Israel).

Para soportar las presiones políticas y tratar de encontrar formas de reducir las violaciones graves contra la infancia hay que tomar decisiones difíciles. Sin embargo, el uso de la burocracia y el proceso a nivel individual y político ha funcionado como una prueba de la efectividad del mecanismo de inclusión o exclusión de la lista como un medio para reducir estas violaciones. Los Estados miembros, la sociedad civil y algunos actores de la ONU han colaborado y creado grupos de apoyo para contrarrestar la politización del proceso a través de una combinación de diplomacia, incidencia privada y un creciente recurso a campañas de incidencia. Las campañas de incidencia siguen siendo una herramienta importante para mantener la agenda sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados y la credibilidad del mecanismo de inclusión en las listas.

3 Factores que contribuyen a la eficacia del trabajo de incidencia

3.1 Colaboración entre las distintas partes

Para poder influir en el proceso de elaboración de normas y para que las campañas de incidencia orientadas a la ratificación de estas normas se lleven a cabo es necesario emplear planteamientos multilaterales que aprovechen las aportaciones y la experiencia de una amplia gama de actores.

Armas explosivas en zonas pobladas

El papel de la sociedad civil en la identificación y la articulación de problemas y soluciones

Los actores de la sociedad civil que plantearon e iniciaron el desarrollo de normas sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas era un grupo diverso de expertos que habían trabajado juntos durante varios años para ejercer influencia en la negociación de los Estados sobre las leyes y políticas para regular y restringir el uso de determinadas armas. Tenían en común la preocupación por las consecuencias humanitarias sufridas por la población civil debido al uso de armas. Dada la cantidad de años que estos actores llevaban trabajando juntos, se había generado confianza, un factor clave para una campaña de incidencia eficaz y para llevar a cabo las acciones de incidencia (Davies y Spencer, 2022).

La reunión que siguió al llamamiento INEW estableció el propósito de la red, conformó el objetivo de la colaboración y sirvió de piedra angular para las estrategias y medidas que se seguirían en la consecución de este objetivo. La red reunió de forma intencionada a personas y organizaciones con competencias específicas en tecnología armamentística, elaboración de leyes y políticas, recopilación de pruebas, diplomacia, ejercicio de presión, ayuda humanitaria y asistencia a las víctimas, que trabajaron por un objetivo común. Según una de las personas entrevistadas, para lograr esto de manera efectiva, es necesario que las organizaciones individuales traspasen los límites de identidad o que se establezcan mandatos para trabajar colectivamente.

El grupo utilizó, de manera crítica, estudios adaptados al contexto para identificar la existencia de patrones definidos y predecibles de daños asociados al uso de armas explosivas en zonas pobladas. Esto constituyó la base para un compromiso duradero entre los actores implicados en el desarme, la política, la ayuda humanitaria, los derechos humanos y la consolidación de la paz.

Aunque el INEW es una red de la sociedad civil, el grupo colaboró eficazmente desde el principio tanto con el CICR como con la ONU (organizaciones internacionales que compartían la misma preocupación por el uso de las armas explosivas en zonas pobladas) y, gracias a ello, amplió el alcance y la intensidad de los esfuerzos puestos en las campañas de incidencia. Tanto el CICR como la ONU (especialmente la OCAH) llevan desde 2009 alertando de las consecuencias humanitarias derivadas del uso de armas explosivas en zonas pobladas y recurren a su experiencia operativa para comunicar su gravedad. Además, el CICR se rige por los Convenios de Ginebra y mantiene un diálogo frecuente con los Estados y los actores armados sobre las hostilidades, mientras que la

25 Informe HPG

OCAH tiene el mandato de los Estados y tiene acceso regular a ellos, a un nivel que no siempre es posible para los actores de la sociedad civil. Por ello, la colaboración proactiva entre estos grupos de actores fue clave para generar credibilidad y diálogo con los Estados.

Como entidad de la Secretaría de las Naciones Unidas responsable de respaldar la labor del CSNU en materia de protección de la población civil, la OCAH demostró eficacia a la hora de incorporar la cuestión de las armas explosivas en zonas pobladas a los debates del CSNU; en parte, garantizando su inclusión en los informes periódicos del SGNU sobre la protección de la población civil (CSNU, 2012; 2013). Ello ayudó a aumentar la visibilidad del problema entre los Estados. Por otra parte, los informes del SGNU permitieron dar una sensación de avance y rumbo claro al pedir a las partes en conflicto que se abstuvieran del uso de armas explosivas con efectos de largo alcance en zonas pobladas y a los Estados que iniciaran un proceso para establecer un "compromiso político" respecto al uso de estas armas.

Importancia del liderazgo y el compromiso del Estado

Un requisito previo fundamental para avanzar en el diálogo sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas era la participación de los Estados miembros.

Los actores implicados en el progreso de esta agenda señalaron la falta de compromiso de los Estados miembros en las fases iniciales de los intentos por dar visibilidad al uso de armas explosivas en zonas pobladas. También eran conscientes de que los actores humanitarios y las ONGI se suelen considerar idealistas, por lo que era importante adoptar medidas para contrarrestar estas percepciones.

Noruega se comprometió con el problema desde el primer momento y apoyó la primera reunión de expertos sobre armas explosivas en zonas pobladas en 2013. Esta reunión fue convocada por la OCAH y el Instituto Real de Asuntos Internacionales y a ella asistieron Estados, la ONU, el CICR y la sociedad civil (OCAH, 2013). Al año siguiente, Noruega organizó una segunda reunión de expertos con la OCAH. Asistieron el doble de Estados miembros, lo cual es un indicador de las ventajas de contar con el liderazgo estatal para implicar a más Estados miembros (OCAH, 2014). Los entrevistados consideran que el firme apoyo de Noruega, así como el importante apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil que lideran esta agenda, ha sido decisivo para el progreso de esta agenda política en sus primeras fases.

Austria también había defendido anteriormente la protección de la población civil y las medidas de desarme, por lo que asumió un mayor liderazgo después de la reunión de expertos de 2014. En esa reunión se estableció un grupo central de Estados con sede en Ginebra que se reunía periódicamente con la OCAH, el CICR y la sociedad civil. Austria también acogió una tercera reunión de expertos en septiembre de 2015, además de una conferencia internacional sobre guerra urbana en octubre de 2019 (Ministerio Federal de la República de Austria para Asuntos Europeos e Internacionales, 2019).

Irlanda recogió el testigo de Austria en 2019, impulsando y liderando el proceso para el desarrollo de la declaración política sobre armas explosivas en zonas pobladas. Irlanda fue una buena elección para desempeñar este papel, ya que había conseguido que 50 Estados aprobaran una declaración conjunta sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas en la Primera Comisión de la Asamblea General de la ONU en 2018 (INEW, s.f.; Misión Permanente de Irlanda ante las Naciones Unidas, 2018). Los entrevistados consideran que Irlanda desempeña un papel importante al hacer de puente para comprometer a los Estados activos militarmente, incluidos los Estados miembros de la OTAN como principales usuarios de armas explosivas.

Aunque algunas de las posiciones más divergentes se dan entre la sociedad civil y los Estados militarmente activos, dado el interés de los Estados por conservar la autonomía en el uso de las armas, se considera que las grandes inversiones para establecer un diálogo prolongado con los Estados miembros realizadas por la sociedad civil, el CICR y la OCAH han dado sus frutos. Varios Estados activos militarmente y miembros de la OTAN se han mostrado dispuestos a aceptar la declaración. Para algunos esto supone un alejamiento con respecto a sus posiciones anteriores (INEW, 2022b).

Es probable que los Estados activos militarmente tengan una gran influencia en la aplicación de los compromisos de la declaración en lo que respecta a los cambios en la política y la actuación militar. Ha habido opiniones encontradas en cuanto al enfoque para incorporar a estos Estados. Algunos piensan que los cambios en la política y la actuación serán escasos si no se cuenta desde el principio con Estados activos militarmente. Sin embargo, ha sido un asunto muy delicado entablar un diálogo con estos Estados y asegurarse de que no utilicen su influencia para restar fuerza a los objetivos políticos y al texto de la declaración y sus compromisos, para que luego posiblemente no se adhieran a la declaración resultante.

Incorporación de bloques regionales

Es fundamental involucrar y reunir a un grupo de Estados regionalmente diverso para conseguir también la universalización de la futura declaración, un objetivo clave para INEW. Con este fin, Humanity & Inclusion (HI), junto con el apoyo de INEW, convocó conferencias regionales sobre las armas explosivas en zonas pobladas en Mozambique en 2017 y en Chile en 2018.

A esta última asistieron 23 Estados de América Latina y el Caribe. El resultado de la conferencia fue el Comunicado de Santiago, que expresó el apoyo de la región a la elaboración de una declaración política internacional sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas (INEW, 2018). Chile y México, gracias a su compromiso histórico y a su interés por el desarme actuaron como Estados que han asumido un liderazgo como defensores en la región de América Latina y el Caribe, y el comunicado fue decisivo para permitirles incorporar a otros Estados de la región.

La sociedad civil concienció a los representantes sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas y apoyó a los Estados miembros en lo relativo a las acciones que podían llevar a cabo para elaborar políticas y a las competencias que podían asumir sus representantes.

Se adoptó un enfoque similar para involucrar a los Estados africanos. El representante de Mozambique en Ginebra en aquel momento mostró interés y fue un elemento decisivo para convencer a Mozambique de que organizara una conferencia regional africana en 2017, con el apoyo de HI e INEW. A la conferencia asistieron 19 Estados africanos y condujo a la adopción del Comunicado de Maputo (INEW, 2017) que, al igual que el de Santiago, mostraba su apoyo a la redacción de una declaración política internacional sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Aunque fue un momento importante, los intentos de mantener a los Estados africanos involucrados en la causa no dieron sus frutos. El representante de Mozambique en Ginebra dejó su puesto y su sucesor se mostró menos comprometido. Esto refleja el reto que supone intentar involucrar a Estados con competencias limitadas en sus misiones permanentes en la ONU, en Ginebra y Nueva York para que se comprometan y lideren esta causa. Los logros dependen en gran medida del interés y la competencia de cada uno de los representantes y no existe garantía de que se mantengan cuando la persona deja el cargo. Cuando las misiones son mayores y de mayor alcance, las capacidades y el potencial para que se adopten intereses políticos a nivel institucional son también mayores. Los miembros de INEW han estado buscando activamente formas de involucrar a otros Estados africanos para intentar reavivar el interés, una prioridad fundamental antes de la conferencia para aprobar la declaración, que estaba programada para noviembre de 2022 (INEW, 2022c).

Los Estados de Asia y Oriente Medio contaban con menos coherencia política que los de las regiones de África, América Latina y el Caribe, y por tanto era poco probable que logaran alcanzar una postura común. Es por ello por lo que, en un principio, intentar ejercer influencia sobre ellos no fue una prioridad.

Una carencia importante ha sido el escaso compromiso de los Estados afectados por conflictos. Que los Estados afectados hablen, de primera mano, sobre las consecuencias de las armas explosivas en zonas pobladas puede contribuir a reforzar la credibilidad del problema y el sentido de urgencia. Destaca el ejemplo de la implicación de Palestina como Estado afectado por el conflicto, ya que brinda a los Estados la oportunidad de mantener un diálogo en igualdad de condiciones y sitúa la problemática en la realidad del conflicto.

INEW y otros actores se esforzaron para que los Estados afectados por conflictos asumieran un papel más relevante, pero no lo consiguieron del todo. En algunos casos estos Estados no se han adherido a la agenda por el uso que ellos hacen de este tipo de armas contra sus propios ciudadanos, como es el caso de Siria. En otros casos, pueden haberse mostrado reacios a involucrarse por temor a atraer la atención hacia las acciones de las fuerzas armadas de los Estados que apoyaban sus iniciativas militares, o debido a la falta de recursos para invertir en armamento menos destructivo. La implicación de algunos Estados fue escasa debido a los problemas de competencias en las misiones permanentes ante la ONU, como ya se ha mencionado.

Sin embargo, cuando esto ha sido posible, se ha sido definido como "muy influyente". Algunos ejemplos incluyen la intervención del embajador de Afganistán ante la ONU, que habló de los daños causados por las armas explosivas con efectos de largo alcance en la Asamblea General de la ONU en

2014 (Tanin, 2014). El embajador de Ucrania en Ginebra también hizo una impactante declaración en la conferencia de abril de 2022, en la que expuso con detalle las muertes, los heridos y la destrucción masiva. Además, contó cómo los bombardeos militares habían reducido las ciudades a cenizas. Muchas organizaciones afirmaron que esto había dado una renovada relevancia y urgencia a la adopción de la declaración (INEW, 2022d).

Infancia y conflicto armado

El papel de guardián de la sociedad civil

Históricamente, el RESG/CAAC ha sido percibido como un titular neutral del mandato, que informa sobre violaciones graves contra los niños y niñas basadas en pruebas, y hace recomendaciones sobre qué debería incluirse en el informe anual del SGNU sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados. El SGNU y el RESG/CAAC tienen una gran responsabilidad y poder en la interpretación y promoción del mandato.

Watchlist es la red principal de la sociedad civil, proporciona información, análisis y campañas de incidencia para consolidar o, como mínimo, para conservar los mecanismos establecidos para reducir las graves violaciones contra la infancia en situaciones de conflicto.³ Desde la creciente politización surgida del sistema de elaboración de listas, esta red ha desempeñado cada vez más el papel de un organismo de control, defendiendo de forma colectiva el mantenimiento de la credibilidad del proceso. Watchlist comprende una serie de actores políticos, humanitarios y de derechos humanos, lo cual generalmente se percibe como un elemento que le aporta credibilidad y es un ejemplo sólido de campaña colaborativa de incidencia a largo plazo. Uno de los puntos fuertes de la red ha sido el papel de los representantes en la transmisión directa de las experiencias y el efecto de los conflictos en la infancia, presenciados y documentados personalmente por los miembros de Watchlist, a los representantes que trabajan en la agenda de los foros internacionales. Incluye una variedad de actores que vigilan y documentan las violaciones y dan apoyo directo a los niños y niñas en situaciones de conflicto armado, además de hacer aportaciones técnicas a la elaboración de políticas.

Watchlist es un instrumento esencial para los Estados miembros, ya que colabora con los miembros del CSNU a través del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados y con otros Estados miembros a través del Grupo de Amigos. Todos los presidentes del Grupo de Trabajo y del Grupo de Amigos han sido aliados y han tenido un objetivo común: promover la agenda. Watchlist y los Estados miembros trabajan mano a mano con los presidentes y se comunican de forma regular. Todos los representantes estatales entrevistados se mostraron muy satisfechos con el papel desempeñado por Watchlist. Reconocieron la experiencia técnica, política y jurídica que aporta su red, así como el incalculable apoyo, a menudo poco reconocido, que proporciona.

En 2020, Watchlist convocó un Grupo de Personas Eminentes (GPE) para intentar frenar la creciente politización del proceso de inclusión y exclusión de la lista. Está compuesto por veteranos con reconocimiento internacional expertos en los derechos de la infancia. Además, tienen la capacidad de colaborar de manera constructiva con el SGNU y el RESG para la cuestión de la infancia y los conflictos armados. Aunque el grupo tuvo una buena acogida, el compromiso no llegó a concretarse en un diálogo sostenido y constructivo.

³ Consultar <https://watchlist.org/>.

Estados miembros, los guardianes del mandato

Con su mandato de examinar informes, extraer conclusiones y hacer recomendaciones al CSNU (CSNU, 2005), el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados actúa como guardián del mandato de los Estados miembros. Si bien los presidentes rotatorios definen su mandato y sus objetivos al asumir el cargo, a menudo desempeñan un papel de puente entre el CSNU, los Estados miembros no pertenecientes al CSNU, agencias importantes de la ONU y la sociedad civil. Los entrevistados que han formado parte de este grupo o del Grupo de Amigos para la cuestión de la infancia y los conflictos armados, de carácter más amplio este último, consideran que el papel de la sociedad civil es fundamental para proporcionar información, análisis y contexto para el progreso de la agenda del CSNU, así como el contexto geopolítico y los individuos que la han conformado.

El Grupo de Amigos se creó para proporcionar una forma de acceso a los no miembros del CSNU que simpatizan con el programa o lo defienden. Sirve a menudo como plataforma de intercambio de información y también brinda la oportunidad de informar a los representantes de los Estados sobre otras herramientas y mecanismos merecedores de apoyo para su implantación, como la Declaración sobre Escuelas Seguras y los Principios de París. También busca alinear las intervenciones de los Estados en los debates del CSNU sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados, conseguir apoyos y ayudar a la aplicación de las resoluciones del CSNU.

También se han creado "grupos de amigos" a nivel nacional y regional. Algunos se centran en países donde se producen violaciones graves. Por ejemplo, se han creado grupos en Afganistán, Colombia, la República Democrática del Congo, Siria y Yemen. Otros se han creado para tener presencia estratégica. Por ejemplo, para la OTAN, y en Bruselas y Ginebra. Estos grupos no han tenido un éxito equiparable, ha dependido del nivel de actividad de sus presidentes y miembros. El contacto entre los grupos suele ser de carácter *ad hoc* y podría reforzarse. Sin embargo, brindan una importante oportunidad para adoptar enfoques más coherentes en todos los organismos de la ONU (por ejemplo, entre el CSNU, la AGNU y el CDH) y para transmitir al ámbito internacional los problemas de los países afectados de forma directa. Los entrevistados a nivel internacional señalaron la ventaja de colaborar estrechamente con los actores de los países en los que se han producido violaciones graves.

3.2 La importancia de la estrategia y la táctica

Armas explosivas en zonas pobladas

Uso deliberado del lenguaje y redacción cuidada

Para redactar las normas que regulan el uso de armas explosivas en zonas pobladas se ha reflexionado detenidamente sobre el contexto en el que se desarrolla el problema y sobre el lenguaje y la terminología utilizados.

El uso del término "armas explosivas en zonas pobladas" se diferenció de los enfoques anteriores, que se centraban en el uso de armas específicas como las minas terrestres y las bombas de racimo, para referirse a una categoría más amplia de armas (armas con efectos de largo alcance) que producen un tipo de daño específico a la población civil.

Del mismo modo, el término "zonas pobladas" era congruente con el DIH y aportaba un enfoque más amplio que iba más allá del "conflicto urbano". Los actores inicialmente involucrados trabajaron de forma conjunta para establecer un objetivo: cambiar la política sobre el uso de armas con efectos de largo alcance, en lugar de intentar regular tipos específicos de armas.

El problema de las armas explosivas en zonas pobladas se planteó intencionadamente en términos humanitarios, en lugar de como una cuestión de cumplimiento legal, concretamente porque el DIH era insuficiente para abordar el uso de armas explosivas en zonas pobladas. También se reconoció que la adopción de normas vinculantes no implica necesariamente una mayor protección ni regula el uso de las armas: 30 años después de que se propusiera la prohibición del uso de municiones de racimo, algunos de los involucrados en conflictos seguían utilizándolas (Moyes, 2022). El ángulo humanitario permitió adoptar un enfoque más completo, centrado en el impacto humano, social, económico y ambiental. Se utilizó un enfoque similar con el uso de las armas nucleares: "Centrarnos en estos asuntos obligó a las personas a preguntarse, '¿es esto correcto?'" (ibid.). Las personas involucradas consideraron que el uso intencional y estratégico de las palabras y la definición del asunto fue fundamental para lograr un avance.

Campañas de incidencia inteligentes en el terreno político y militar

Entender y tener en cuenta las perspectivas políticas y militares ha sido una de las claves para el progreso. Por ejemplo, una de las principales peticiones políticas ha sido restringir el uso de armas explosivas en zonas pobladas en lugar de intentar prohibir su uso, dado que esto parecía más aceptable para muchos Estados y sus ejércitos. La agenda EWIPA defiende el uso de la terminología "abstenerse" y "evitar", en lugar de "cesar". Este es un enfoque pragmático y "no crea una premisa jurídica a la que los Estados puedan oponerse", explicó uno de los entrevistados.

Esta terminología proporcionó a la ONU, el CICR y las organizaciones de la sociedad civil un posicionamiento común sobre el que basar las negociaciones con los Estados y los ejércitos. Aunque el término "evitar" no aparece en la declaración política de la manera que les habría gustado a los defensores de la agenda EWIPA, hay un claro compromiso para que los Estados adopten y apliquen políticas que restrinjan o disminuyan el uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Las estrategias de los defensores de la agenda EWIPA que intentaron influir en las posturas estatales fueron distintas. Concretamente, las organizaciones de derechos humanos fueron por lo general más honestas. Otros actores colaboraron de manera más directa con los Estados y/o grupos militares, centrándose en un diálogo constructivo y orientado hacia las soluciones. Muchos de los entrevistados afirmaron que era imperativo no recurrir a la denuncia, sino utilizar argumentos persuasivos sobre las consecuencias humanitarias de las armas explosivas en zonas pobladas; otros señalaron la necesidad de garantizar un diálogo constructivo, pero en ningún caso permitir que los argumentos persuasivos hicieran concesiones sobre los límites establecidos.

Los entrevistados mencionaron la importancia de disponer de datos precisos, verificados e irrefutables (sobre civiles muertos y mutilados por armas explosivas en zonas pobladas) para intentar comprometer a los Estados y ejércitos. Las posturas basadas en pruebas y no en consideraciones morales o emotivas fueron fundamentales para el progreso.

31 Informe HPG

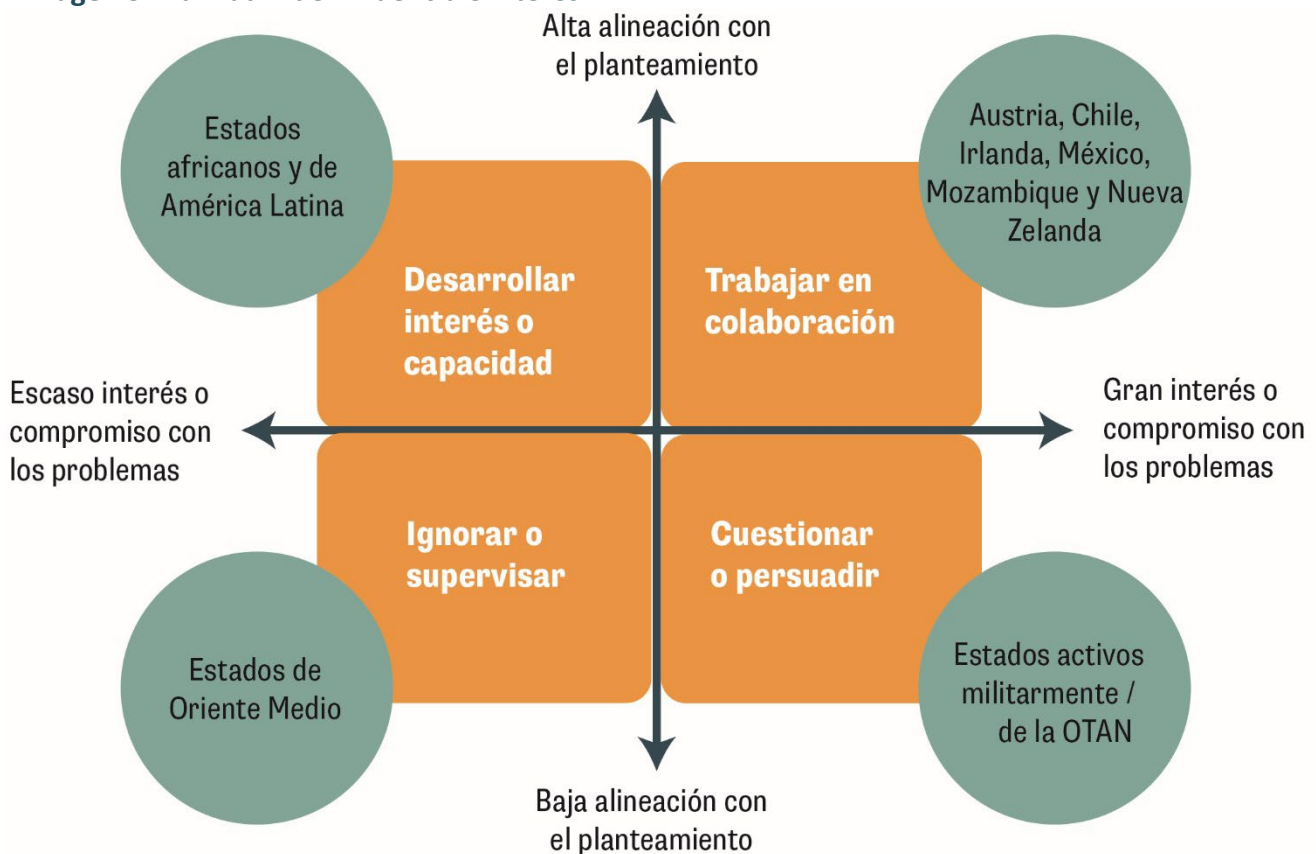
El papel de los expertos en la materia para la presentación de los problemas (especialmente el personal estatal o militar) también fue fundamental, al igual que el desarrollo de la comprensión del lenguaje y el pensamiento militar. Las políticas relacionadas con cuestiones técnicas como las armas explosivas corren el riesgo de debilitarse por culpa de actores políticos o militares con intereses personales que se niegan a que se apliquen restricciones a su actuación militar. El lenguaje técnico militar puede utilizarse para alienar a las partes involucradas e impedir que se comprometan de manera efectiva con la agenda; además, existe el riesgo de comprometer las posiciones políticas. Comprender el lenguaje militar y exponer argumentos fundamentados en conocimientos técnicos ayudó a disminuir esos riesgos. Algunas organizaciones han adquirido esta experiencia y otras han contratado a antiguos militares o han recurrido a organizaciones que están en constante diálogo con militares.

Garantizar la responsabilización del Estado y el diálogo

Una de las principales conclusiones extraídas de la Declaración sobre Escuelas Seguras fue la necesidad de liderazgo estatal. Los Estados pueden oponerse y rechazar un proceso que se percibe como liderado por la sociedad civil o actores humanitarios. Involucrar a los Estados que han asumido un liderazgo como defensores en las primeras fases dio lugar a un diálogo entre Estados que los defensores de la agenda de EWIPA apoyaron a nivel técnico, político y de intercambio de información.

También ha sido fundamental involucrar a los bloques regionales. La pronta incorporación de Chile a la Conferencia de Santiago y la aprobación del Comunicado de Santiago, por parte también de Estados importantes de la región como Argentina, supusieron un punto de partida para la creación de una coalición regional. El proceso condujo a la determinación de las alianzas que podrían consolidarse en Ginebra, lideradas por Chile y México como Estados que han dado un paso al frente como defensores y con la participación activa de Perú y Uruguay. Chile y México, con sus posiciones progresistas y de liderazgo, importantes para la agenda EWIPA, se han erigido desde entonces como referentes de defensores a nivel mundial.

Para la red de actores involucrados fue fundamental identificar qué Estados tenían más interés y mostraban más afinidad con los objetivos de la red y entablar relaciones con ellos desde el principio (véase la imagen 3). Esto fue posible gracias al compromiso previo y al interés por el desarme de los actores no activos militarmente en América Latina y el Caribe, y también a cuestiones relacionadas con el movimiento urbano y el riesgo de conflictos urbanos en África. Esta identificación temprana permitió a los Estados y a la sociedad civil trabajar de forma conjunta para atraer Estados con gran afinidad, pero con poco interés (como era el caso de América Latina y el Caribe). También consiguieron convencer a actores con poco interés como la OTAN y los Estados activos militarmente. A partir de 2019, empezaron a participar de forma más proactiva, cuando ya no pudieron seguir ignorando el problema y vieron que les interesaba participar (para refutar o impugnar los objetivos principales de la política). Alemania desempeñó un papel especial en la implicación de los Estados de la OTAN al convocar reuniones públicas sobre las armas explosivas en zonas pobladas, centradas en la política y la práctica militar. Aunque los logros conseguidos han dependido de los cambios geopolíticos y de personal, la estrategia fue contundente, lo cual demuestra los beneficios de dedicarse desde el principio a realizar un análisis de afinidad e interés que sirva de base para una estrategia de influencia.

Imagen 3 La matriz de influencia e interés

Fuente: Adaptación de Young et al., 2014

Las actividades de presión se centraron en los Estados que utilizan armas explosivas, así como en los Estados más progresistas, como los de América Latina, el Caribe y África. Los Estados no son entidades monolíticas, así que las organizaciones intentaron identificar las posturas de los distintos ministerios de cada Estado miembro. Fue esencial saber qué sectores de los Gobiernos de los Estados miembros se mostrarían más comprensivos y utilizar esto como punto de partida para el diálogo.

La implicación directa de los militares ha tenido un nivel de eficacia desigual. Cuando se han conseguido buenos resultados ha sido gracias a un diálogo preexistente. Por ejemplo, una coalición de organizaciones de la sociedad civil con sede en EE. UU. tuvo un diálogo previo sobre la protección de la población civil con el Departamento de Defensa de EE. UU., lo cual dio lugar a un debate directo con los militares sobre las armas explosivas en zonas pobladas (véase Metcalfe-Hough, 2022). Otras organizaciones como el Centro para Civiles en Conflicto (CIVIC) habían iniciado un diálogo previo con la OTAN que podría aprovecharse. Por otro lado, el CICR mantiene un diálogo constante con Estados y ejércitos que podría utilizarse como punto de partida.

En los casos en que el diálogo previo era limitado, hubo que desarrollarlo cuidadosamente. Por ejemplo, las posiciones entre el Ministerio de Defensa del Reino Unido, el Ministerio de las Fuerzas Armadas de Francia y los miembros de INEW a veces chocaban, lo que requirió más tiempo e inversión para crear vínculos de confianza. Aunque las inversiones a largo plazo han valido la pena, uno de los entrevistados señaló una carencia fundamental: la falta de un líder militar reconocido que pudiera atraer a otros ejércitos.

En otros casos, los Ministerios de Asuntos Exteriores, especialmente aquellos que se centran en el desarme, se consideraban mejores vías de acceso que sus homólogos de defensa. Algunas

33 Informe HPG

organizaciones utilizaron y aprovecharon sus redes para reunir a ambos ministerios en un diálogo conjunto. Para otros, los departamentos humanitarios fueron un punto de partida eficaz para movilizar a otras administraciones gubernamentales.

Los parlamentarios también pueden desempeñar un papel importante. Bélgica se opuso en un principio a la declaración. La sociedad civil, en concreto HI, activó redes nacionales en Bélgica e involucró a los medios de comunicación, lo que ayudó a movilizar a los parlamentarios. La cuestión de la utilización de armas explosivas en zonas pobladas impactó a un parlamentario en concreto. Tras varias sesiones informativas de los miembros de INEW se presentó una resolución que fue aprobada casi por la unanimidad por la Comisión Nacional de Defensa Belga. En esta se declaraba que el Gobierno belga está "rotundamente en contra del uso de armas explosivas con efectos de largo alcance en zonas pobladas" (INEW, 2021). Poco más de una semana después, el Parlamento Federal de Bélgica aprobó una resolución en la que solicitaba el apoyo del Gobierno al proceso de declaración política y proponía la inclusión de compromisos para evitar el uso de armas explosivas en zonas pobladas, reconocer sus efectos reverberantes y garantizar la prestación de asistencia a las víctimas (ibid.). Sin embargo, hasta ahora no ha habido un cambio en la política del Gobierno belga.

En cualquier caso, esto demuestra la necesidad de crear vínculos sólidos entre las campañas de incidencia a nivel nacional, regional e internacional. La labor de incidencia a nivel nacional, el fomento de adhesiones, la cooperación y las asociaciones han sido fundamentales, igual que la implicación de los Estados que no están de acuerdo con la postura política deseada. En cambio, el bajo nivel de movilización de la sociedad civil nacional, sobre todo en los países africanos, es considerado un punto débil por los entrevistados en lo que respecta a la incorporación de más Estados de los bloques regionales.

La infancia y los conflictos armados

Encontrar el equilibrio entre las campañas de incidencia privadas y públicas

Existe un contacto regular entre la oficina del RESG para la cuestión de la infancia y los conflictos armados, y la sociedad civil que trabaja en estrecha colaboración en este ámbito (principalmente, miembros de la red Watchlist), al igual que con los presidentes del Grupo de Trabajo del CSNU y el Grupo de Amigos. En los primeros años de la red, las campañas de incidencia se centraron principalmente en las intervenciones privadas y en la vinculación con estos actores, mientras que los informes públicos se centraron en el seguimiento, la documentación y las recomendaciones a los organismos competentes de la ONU (Watchlist, s.f.).

La preocupación por la creciente influencia política en el proceso de inclusión y exclusión de nombres de la lista, así como las respuestas dadas por el SGNU y el RESG para la cuestión de la infancia y los conflictos armados provocaron que la sociedad civil intensificara las campañas de incidencia públicas en un intento de conseguir mayor influencia.

Por ejemplo, hubo indicios de que el nuevo Secretario General de la ONU, António Guterres, tenía la intención de congelar el proceso de inclusión y exclusión de la lista durante un año tras su toma de posesión en 2017. Se corría el riesgo de sentar un precedente peligroso y debilitar un mecanismo que, por lo demás, se consideraba eficaz (Watchlist, 2017). La combinación de campañas de incidencia públicas y privadas consiguió garantizar la continuidad del proceso de inclusión y exclusión de la lista.

Sin embargo, la ONU decidió más adelante, en 2017, dividir la lista y diferenciar entre las "partes involucradas en el conflicto que han puesto en marcha medidas para mejorar la protección de la infancia [...] y las partes involucradas que no lo han hecho" (CSNU, 2017: 35). Aunque esto podría estimular el buen comportamiento de las partes en situaciones de conflicto, la falta de criterios

claros que regulen estas denominaciones y la falta de referencias a los criterios de exclusión de las listas establecidos en el informe de 2010 del SGNU ponen en peligro el mandato. Aunque se han llevado a cabo campañas de incidencia para aclarar estos criterios y la forma en que la división de la lista ha dado lugar a medidas para combatir las violaciones contra la infancia, estas han tenido poca repercusión (consultar GPE, 2021). La lista dividida todavía se utiliza.

Un tipo de campaña de incidencia pública para luchar contra el aumento de la influencia política en el proceso de inclusión en las listas ha sido la publicación anual de informes paralelos por parte de Watchlist. Estos documentan violaciones graves contra la infancia y las partes involucradas en situaciones de conflicto que las llevan a cabo; además, hacen recomendaciones sobre las partes que deberían incluirse en la lista según los criterios de 2010 establecidos por el SGNU. A la hora de decidir si se publicaban informes periódicos, se tuvieron muy en cuenta los posibles riesgos, entre ellos el de garantizar que los informes no socavaran el proceso oficial encomendado; asimismo, se sopesaron los beneficios de ofrecer un análisis independiente que apoyara y ejerciese influencia en el proceso de inclusión o exclusión de nombres de la lista. El informe, ahora conocido como "lista fiable", se publicó por primera vez en 2017. Constituye una base sólida para las campañas de incidencia con los Estados miembros y ha permitido aumentar la concienciación con respecto a la influencia política en el proceso de inclusión o exclusión de la lista. Cada vez se cita más en los debates del CSNU sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados, y el diálogo sobre la agenda (Informe del Consejo de Seguridad, 2018; 2022).

A partir de 2016, después de la exclusión de la lista de la coalición liderada por Arabia Saudí por las violaciones cometidas en Yemen, varias organizaciones comenzaron a llevar a cabo campañas públicas conjuntas para exigir que esta coalición volviera a incluirse. Se cree que esta campaña contribuyó a que esta coalición volviera a incluirse en la lista en 2017 (Madden, 2017). Debido a la continua politización de la lista, la sociedad civil reforzó su campaña de incidencia pública, además de aprovechar los canales diplomáticos y privados para intentar proteger la credibilidad del proceso de inclusión en la lista.

Sin embargo, estos intentos tuvieron un éxito limitado. A pesar de que existían pruebas fehacientes y documentadas en el informe anual del secretario general de la ONU, la coalición liderada por Arabia Saudí fue eliminada de la lista a pesar de los ataques a escuelas y hospitales en Yemen en 2018; por otro lado, en 2020 tampoco lo hizo por el asesinato y mutilación de niños y niñas. Ese mismo año, las fuerzas armadas de Birmania, también conocidas como Tatmadaw, fueron eliminadas de la lista pese al reclutamiento y explotación de menores. Arabia Saudí, uno de los mayores contribuyentes de la ONU, había ejercido una presión importante para que se eliminara de la lista a la coalición que lideraba. Sin embargo, el motivo para excluir de la lista a Tatmadaw, a pesar de las pruebas fehacientes de constantes violaciones graves, no fue muy claro (GPE, 2021).

La exclusión de la lista del Tatmadaw y de la coalición liderada por Arabia Saudí fue considerada otra omisión atroz por una gran variedad de actores, lo cual provocó nuevas condenas y campañas de incidencia pública. Los Estados miembros tomaron medidas sin precedentes y presentaron una diligencia colectiva al SGNU. Miembros del CSNU se reunieron con las oficinas del SGNU y del RESG/CAAC. El Grupo de Amigos envió una carta al SGNU en la que expresaba su preocupación por el hecho de que el método de inclusión y exclusión de la lista pudiera restar credibilidad al MRM y a las herramientas para combatir las violaciones contra la infancia. Además, 25 ONG enviaron una carta abierta al SGNU (Informe del Consejo de Seguridad, 2020; Watchlist, 2020a). En el debate público del CSNU de junio de 2020 sobre la cuestión de la infancia y los

conflictos armados, numerosas delegaciones (en representación de 37 Estados miembros) exigieron una lista fiable y detallada que se basara en criterios objetivos y que se aplicara de forma sistemática a las partes involucradas en los conflictos en sus declaraciones ante el CSNU (GPE, 2021). Al parecer, la reacción del SGNU y del RESG para la cuestión de la infancia y los conflictos armados no fue contundente.

Desde entonces, las posibilidades de entablar un diálogo constructivo son cada vez menores. Muchos de los entrevistados de la sociedad civil y representantes estatales afirmaron que cuando intentaban contactar directamente con las oficinas del SGNU o del RESG sobre esta cuestión, sus consultas se remitían a otra oficina. Esto ha supuesto un obstáculo importante en los intentos de participar de manera constructiva en la politización del proceso de elaboración de listas. Al parecer, el diálogo con el RESG para la cuestión de la infancia y los conflictos armados se volvió más tenso y en algunos casos el diálogo directo sufrió un deterioro.

Las repercusiones negativas de una campaña de incidencia más crítica y pública han debilitado el compromiso constructivo; sin embargo, también ha habido resultados positivos, que se cree que están relacionados, en parte, con la presión colectiva de múltiples actores. En 2021 se volvió a incluir a Tatmadaw en la lista. A la vez, se cree que la inclusión en la lista del Ejército Nacional Afgano (por matar y mutilar a niños) y de las Fuerzas Federales de Defensa y Policía de Somalia por violación y otras formas de violencia sexual contra los niños y niñas, tendrían que ver con los esfuerzos de incidencia (CSNU, 2021).

Nombramiento de altos representantes

El GPE, ya mencionado anteriormente, fue en cierto modo un intento de entablar un diálogo más constructivo. Al haber nombrado altos representantes, había la esperanza de que el grupo gozara de mayor credibilidad y tuviera más contacto con el SGNU y el RESG para la cuestión de la infancia y los conflictos armados y, por lo tanto, pudiera contrarrestar las influencias políticas en el proceso de elaboración de la lista.

El GPE publicó un informe que adoptaba una perspectiva longitudinal en el que se proporcionaba información y un análisis de la evolución de la agenda sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados entre 2010 y 2020 (GPE, 2021: 6). El informe, presentado en 2021, tuvo una buena acogida entre los Estados miembros y los agentes que trabajan en este ámbito, al igual que su enfoque consistente en ofrecer un análisis a largo plazo. No obstante, aunque sus representantes consiguieron dialogar con la oficina del RESG/CAAC, hay pocos indicios de que se hayan tomado medidas en respuesta al informe y sus recomendaciones.

Involucrar a altos cargos y personas respetadas tuvo una repercusión moderada debido a varias razones. En primer lugar, se encontraron con los obstáculos mencionados anteriormente para entablar un diálogo efectivo con el SGNU o con el RESG/CAAC, puesto que cada oficina los remitía a la otra. En segundo lugar, los Estados miembros optaron por esperar a que el SGNU respondiera a través de las decisiones de inclusión en la lista del informe anual de 2021 (se publicó aproximadamente tres meses después del informe del GPE). Por último, la propia naturaleza del GPE, que se había creado para dialogar sobre las conclusiones del informe, limitaba las posibilidades de mantener un diálogo prolongado y, por tanto, un compromiso sostenido sobre estas cuestiones.

3.3 La importancia de las pruebas

Uno de los puntos más fuertes de las dos áreas temáticas debatidas ha sido la aportación de pruebas irrefutables y corroboradas para avalar los esfuerzos de compromiso y de incidencia.

Durante más de una década, Action on Armed Violence (AOAV) ha documentado el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Ha aportado pruebas de que aproximadamente el 90% de las personas muertas o heridas desde 2011 son civiles (AOAV, 2021). Disponer de datos concretos y de un análisis estadístico de los daños atroces causados a la población civil ha tenido un impacto significativo a la hora de insistir en la necesidad de actuar. Como la estadística es clara y manifiestamente inaceptable, ha sido citada en numerosas ocasiones por el SGNU, los representantes de los Estados miembros (incluso en los debates del CSNU sobre la protección de la población civil), los responsables políticos, los medios de comunicación y personalidades académicas.

Muchos defensores de la agenda EWIPA con presencia operativa en conflictos en los que se utilizan armas explosivas en zonas pobladas han documentado sus efectos en la población civil. Algunos presentaron información dirigida a un público militar. Por ejemplo, PAX se dedica a recopilar datos sobre los efectos de determinados tipos de armas (PAX y Article 36, 2016), mientras que otros se han centrado en los tipos de daños causados a la población civil (Airwars, s.f.). Todos los entrevistados que trabajan en la agenda EWIPA señalaron la aportación de pruebas como la base de cualquier diálogo y negociación para la redacción de normas y la declaración política.

En cuanto a la cuestión de la infancia y los conflictos armados, el mandato formal de supervisar y documentar las violaciones graves contra la infancia exige que se tomen las medidas adecuadas para garantizar la veracidad de la información presentada. Contar con pruebas sólidas y convincentes es fundamental para el mandato y proporciona una base sólida para el trabajo de incidencia.

Sin embargo, el nivel de verificación exigido, así como los plazos para que se incluya la información en el informe anual del SGNU implica que hay un lapso de tiempo considerable entre la documentación de los incidentes, su publicación en el informe y la posterior puesta en marcha de acciones orientadas a reducir las violaciones.⁴ Por ejemplo, a pesar de la rápida evolución del conflicto en Ucrania durante febrero de 2022 y la preocupación derivada de las violaciones graves contra la infancia, existía el riesgo de que este suceso no se incluyera en el informe anual del SGNU hasta 2023 (Watchlist, 2022a;b). Aunque esto no ha ocurrido, los conflictos en los que se cometen violaciones atroces, como Ucrania y Etiopía, han sido catalogados como "situaciones preocupantes" sin aportar más detalles sobre las violaciones documentadas (Watchlist, 2022c).

Esto muestra las consecuencias negativas de un sistema de mandato formal. Hay menos libertad para actuar ante nuevas violaciones imprevistas, lo cual provoca retrasos a la hora de iniciar una respuesta. El conflicto que ha tenido lugar recientemente en Etiopía comenzó en 2020 y hasta 2022 no se ha declarado país objeto de preocupación. Los retrasos también pueden utilizarse para justificar la inclusión u omisión de incidentes por razones políticas; sería un ejemplo de ello la

⁴ Todas las violaciones deben documentarse y verificarse entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año anterior para poder incluirlas en el informe anual del SGNU, que suele publicarse a mediados del año siguiente.

omisión de Israel a pesar del aumento de violencia en 2021. Muchos entrevistados han señalado estas deficiencias.

Debido a los estrictos requisitos de verificación que se exigen para que el MRM documente los incidentes, documentos como el informe anual del SGNU sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados, y los informes periódicos sobre determinados países del Grupo de Trabajo sobre esta cuestión no están disponibles hasta varios meses, o incluso años, después de que se hayan cometido las violaciones. Además, el MRM solo recoge las violaciones graves que la ONU ha podido comprobar, no recoge todas las violaciones contra niños y niñas. Por estos motivos, las pruebas documentadas por otros actores, como los actores internacionales y nacionales de la sociedad civil y otros, pueden complementar los datos del MRM con un análisis más actualizado en términos temporales que den una perspectiva más amplia de los niveles de violaciones contra la infancia. La utilización del MRM con pruebas documentadas complementarias más exhaustivas contribuye al desarrollo y a la puesta en marcha de iniciativas para responder y prevenir las violaciones graves por parte de la ONU, la sociedad civil y otros actores, lo que tiene repercusiones positivas para los niños y niñas en situaciones de conflicto (GPE, 2021).

3.4 Elementos comunes para el éxito del trabajo de incidencia

El análisis de las agendas de EWIPA y la CAAC refleja una serie de factores comunes que propiciaron que las campañas colaborativas de incidencia no retrocedieran en sus avances y que las agendas progresaran (véase la imagen 4). Se parte de un objetivo muy bien definido y acordado de forma conjunta. A esto le sigue la creación de coaliciones de aliados y la participación a largo plazo de expertos en la materia, que han sido fundamentales en ambas agendas.

Imagen 4 Factores que han favorecido las campañas colaborativas de incidencia



Además, hay ciertos aspectos de la colaboración con los Estados y otras partes involucradas clave que aumentan las probabilidades de que prospere el trabajo de incidencia para la protección de la población civil en las zonas de conflicto. En primer lugar, es imprescindible conseguir contactar y

obtener el respaldo de un grupo variado de Estados, ya sea a través de iniciativas bilaterales o de asociaciones regionales. En cuanto a la agenda EWIPA, las conferencias regionales de Maputo y Santiago tuvieron un papel decisivo para trasladar el problema de las armas explosivas en zonas pobladas a los Estados de esas regiones y contribuyeron a promover su aceptación en las capitales y no solo en Ginebra. Además, el hecho de centrarse en agrupaciones regionales propició que surgieran líderes regionales. Sin embargo, también habría deficiencias, como la necesidad de un compromiso más significativo y la falta de diversidad de los liderazgos a nivel estatal, incluidos los del Sur Global⁵; aunque es tan crucial que los comentaristas de la agenda CAAC creen que la agenda no podrá salir adelante si esto no se subsana (para más detalles consultar la sección "Participación limitada de los actores del Sur Global" en el capítulo 4). Algunos consideran que esta es una razón de su influencia limitada y que, sin ella, la agenda CAAC puede dejar de ser relevante. En segundo lugar, es fundamental implicar de forma activa y constructiva a los Estados que se oponen abiertamente a la iniciativa, pero que también son determinantes para el éxito de esta. Una de las personas entrevistadas afirmó lo siguiente: "Uno tiene que sentarse a conversar con aquellos con los que precisamente no se está de acuerdo".

La perseverancia y la perspectiva a largo plazo son elementos necesarios para el éxito. El cambio no se produce de un día para otro. Algunas partes involucradas en la agenda CAAC han descrito sus esfuerzos como una "guerra de desgaste" en la que hay que "desvelar la verdad y (seguir difundiendo) los errores en el proceso de inclusión en la lista". Aunque esto no ha conducido al cambio deseado por los defensores de la agenda CAAC, seguir ejerciendo presión sobre los responsables de la toma de decisiones y el mecanismo de inclusión en la lista ha llevado a algunas victorias que quizá no se habrían conseguido sin este nivel de presión, como es el caso de Afganistán y Somalia.

La perseverancia también ha ayudado a contrarrestar la normalización de las posturas políticas que se adoptan para eliminar o mantener fuera de la lista a determinados Estados con mayor influencia (o que tienen aliados con influencia), por ejemplo, Israel y la coalición liderada por Arabia Saudí. Que no se haya cedido más terreno a la influencia política es, en sí mismo, un resultado positivo. Esto también ayuda a contrarrestar la fatiga de los medios de comunicación y los Estados miembros, así como la pérdida de interés derivada de las agendas de incidencia a largo plazo. Mantener la atención y el compromiso de unos Estados miembros que tienen otros asuntos de los que ocuparse, que rotan a sus diplomáticos cada pocos años y que trabajan en un contexto geopolítico complejo, implica contar con un grupo de miembros potentes y activos que sigan promoviendo la agenda. Esta perseverancia debe provenir de todos los frentes: actores de la sociedad civil, entidades de la ONU y Estados miembros.

Esto remite a un factor de apoyo más amplio, la necesidad de mantener e, idealmente, consolidar el avance. A veces, factores externos pueden impulsar el avance. Los entrevistados, tanto de la agenda EWIPA como de la CAAC, hablan del efecto que tienen las situaciones atroces para conseguir avances. En concreto, el conflicto de Ucrania atrajo la atención sobre el uso extendido de bombas y misiles contra infraestructuras civiles, así como sobre el asesinato y la mutilación de

⁵ "Sur Global" es un término que se usa cada vez más para categorizar a muchos países del mundo. Se usa a menudo para referirse a Estados que han sufrido la explotación a través de la colonización. Los autores son conocedores de los debates internacionales existentes sobre la utilidad de este término, que cuestionan si otro enfoque generalizador y binario (Norte Global-Sur Global) es eficaz para reconstituir y reafirmar las relaciones de poder mundiales.

niños, niñas y otros civiles; además, subrayó la importancia y la urgencia de estos problemas (SCNU, 2022b; también manifestado por los entrevistados). Muchos entrevistados afirmaron que "Aunque lo de Ucrania ha sido horrible, ha impulsado la agenda". Algunos de los entrevistados creen que este es uno de los motivos por los que Estados activos militarmente que antes se oponían a la declaración política han manifestado su intención de adoptarla. No obstante, genera preocupación el hecho de que los Estados miembros, en concreto los que han votado recientemente en contra de las resoluciones de la AGNU y que condenan las acciones de Rusia en Ucrania, como Sudáfrica, puedan percibir esto como un instrumento prooccidental o incluso antirruso y esto haga que no firmen la declaración.

Por tanto, el conflicto en Ucrania vuelve a subrayar la importancia de la perspectiva ante esta polarización geopolítica; es necesario ser consciente de estas dinámicas, teniendo en cuenta las percepciones de credibilidad en quién transmite la opinión en cuanto a posicionamientos de incidencia.

La capacidad de reacción y de aprovecharse de los acontecimientos geopolíticos requiere la constitución de una red bien dotada con el tiempo, las capacidades y la flexibilidad necesarias para responder ante estas oportunidades. Y lo que es más importante, las organizaciones también deben estar dispuestas y ser capaces de buscar oportunidades para impulsar el avance sin necesidad de estímulos externos, y también deben poder hacerlo cuando el compromiso de otras partes involucradas se haya paralizado. Por ejemplo, los confinamientos que se llevaron a cabo a nivel mundial por la pandemia de la Covid-19 brindaron la oportunidad de encontrar formas innovadoras de impulsar este avance. Una niña de 15 años de Mali se dirigió al CSNU en el debate público de 2020 sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados (Watchlist, 2020b). Era la primera vez que un niño o una niña que había sido víctima del conflicto armado participaba en un debate público del CSNU y fue posible gracias a que se celebró de forma virtual.

En el caso de la agenda de la EWIPA, los confinamientos detuvieron prácticamente todo el avance del proceso político durante un año, puesto que este dependía de que tuviera lugar un diálogo en persona en esta última fase del proceso de negociación tan delicada. Sin embargo, se consiguió mantener un cierto avance recurriendo a medios similares como reuniones virtuales y mesas redondas convocadas por el INEW y algunos Estados para mantener informados e involucrados a los Estados miembros.

4 Dilemas, retos y deficiencias

Tanto la agenda EWIPA como la CAAC tratan cuestiones complejas y sensibles, que se mezclan con intereses políticos, militares y de seguridad. Debido a la amplia variedad de organizaciones que participan en las campañas de incidencia sobre estas cuestiones, es inevitable que haya diferencias con respecto al planteamiento, tensiones y problemas que hay que solucionar (gráfico 5).

Imagen 5 Factores que han obstaculizado las campañas colaborativas de incidencia



Como ya se ha indicado, la coherencia en los mensajes y los objetivos de las campañas de incidencia es fundamental. La existencia de posicionamientos diversos, no alineados y, en ocasiones, contrapuestos, puede comprometer los resultados esperados y enviar mensajes confusos y contradictorios a los destinatarios de la labor de incidencia. Si los posicionamientos de incidencia no están alineados y no son astutos desde el punto de vista político, se corre el riesgo de que terminen sirviendo a intereses políticos. A menudo, las organizaciones humanitarias exigen que se respete el derecho internacional humanitario durante el desarrollo de las hostilidades, pero es frecuente que los Estados apliquen la legislación internacional en su propio beneficio. En cuanto al uso de armas explosivas en zonas pobladas, algunos Estados con poder militar opinan que el derecho internacional humanitario es el adecuado y no apoyan la realización de reformas. Por lo tanto, las organizaciones que exigen el cumplimiento del DIH en las zonas en las que se utilizan armas explosivas en zonas pobladas pueden correr el riesgo de restar coherencia a la postura de los defensores de la agenda EWIPA. Esto puede hacer que los Estados enfrenten a las organizaciones entre sí, alegando que no hace falta actuar de ninguna forma porque el DIH es adecuado.

Algunas situaciones de tensión entre los actores tienen que ver con la disposición de las organizaciones a fomentar asuntos polémicos o con escasas probabilidades de éxito. Según la agenda EWIPA, el grupo de organizaciones que detectó el problema en sus inicios sabía que los Estados se mostrarían reacios a aceptar restricciones en el uso de armas más allá de las que ya contemplaba el DIH, que, argumentarían y efectivamente argumentaron, eran suficientes. Era importante no tolerar esta postura ni la aparente falta de interés de los Estados en las primeras fases, sino adoptar una perspectiva a largo plazo y luchar para que se reconociera el problema y proceder a la elaboración de políticas. Una de las personas entrevistadas afirmó lo siguiente: "Tienes que estar preparado para fracasar y mantener unos principios firmes. No pliegues tus exigencias lingüísticas a las estructuras existentes".

También debe tenerse en cuenta en qué medida debe recurrirse a actividades de incidencia privada o pública a la hora de ejecutar campañas colaborativas de incidencia. La diversidad de partes interesadas tanto en la agenda CAAC como en la de la EWIPA ha permitido a las distintas organizaciones adoptar diferentes enfoques de carácter privado y público en función de su *modus operandi* y su propensión al riesgo, adaptando la visibilidad en función del contexto y de los riesgos. Sin embargo, para ser eficaces, las organizaciones comprometidas con la adopción de distintos enfoques deben coordinarse y garantizar que los mensajes sean coherentes y se refuercen mutuamente.

El tono empleado debe estar basado en la comprensión de cómo se influye en el posicionamiento de los destinatarios de las campañas de incidencia involucrados. De este modo se podrá entablar un diálogo constructivo y generar confianza. Tanto en la agenda EWIPA como en la CAAC, algunas organizaciones de la red se mostraron más críticas, mientras que otras propiciaron un diálogo constructivo. Sin embargo, en algunas circunstancias quedan pocas posibilidades de generar compromisos de este tipo. Por ejemplo, en la agenda CAAC, la politización del proceso de inclusión en la lista fue tan escandalosa y perjudicó tanto al mecanismo que existe el riesgo de que deje de servir a su propósito. Habría sido difícil no denunciarlo, a la vez que no hacerlo podría haber restado credibilidad a Watchlist y a otros actores. En cambio, esto ha entorpecido las vías para un diálogo constructivo, que deben restablecerse.

Esto también plantea un problema, el de cómo influir a personas que tienen poco interés en el tema y no son afines al posicionamiento adoptado por las campañas de incidencia, y, por tanto, suponen una gran dificultad en lo que respecta al ejercicio de influencia, pero a la vez son esenciales para garantizar que se mantengan las protecciones. Un ejemplo de esto es el caso del actual SGNU, el Sr. Guterres. No hay soluciones sencillas cuando las consideraciones tienen tanta carga política. Hay que trabajar con personalidades y buscar un lenguaje, un tono y un enfoque a los que respondan.

El grado de compromiso de las organizaciones también puede influir en los resultados. En el caso de la agenda EWIPA, esto ha sido especialmente importante durante el desarrollo de las declaraciones políticas. Durante el proceso, los defensores de la agenda EWIPA ejercieron presión para que el texto fuera lo más contundente posible, aun corriendo el riesgo de que los Estados lo adoptaran de forma moderada, ya que inicialmente tenían la esperanza de que el apoyo del Estado aumentara con el paso del tiempo. Esto se correspondió con el enfoque adoptado en el proceso de Declaración sobre Escuelas Seguras. Como resultado ha surgido una declaración en la que se ha

incluido terminología fundamental, como el compromiso de evitar daños a la población civil, mediante restricciones y la abstención de usar armas explosivas en zonas pobladas. Aunque la redacción del acuerdo no era tan explícita como los Estados involucrados hubieran deseado, la formulación final ha cumplido los objetivos de los defensores de la agenda EWIPA. Ha conseguido que los Estados activos militarmente hayan manifestado su intención de firmar la declaración.

Participación limitada de los actores del Sur Global

Algunos de los principales defectos de las agendas CAAC y EWIPA han sido la limitada participación de los supervivientes y de la sociedad civil de los Estados afectados, la falta de representación de los Estados afectados y, en menor medida, la escasa participación de los Estados del Sur Global y la movilización de la sociedad civil del Sur Global.

Se han llevado a cabo algunos intentos de incorporar a actores locales o a niños y niñas afectados por los conflictos armados al debate público sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados. Los representantes de la sociedad civil y de los Estados miembros del CSNU en Nueva York expresaron su agradecimiento por ello y por fundamentar los debates en la repercusión real que tienen los conflictos en la infancia. Uno de los entrevistados mencionó las ventajas de aprovechar las reuniones virtuales hechas durante los confinamientos por la Covid, ya que estas permitieron a los niños y niñas de países afectados informar directamente a los delegados. Es importante garantizar que la voz de los niños y niñas esté presente de alguna forma. Algunos Estados miembros tienen la intención de reforzar este aspecto.

También se ha reconocido que el MRM gana fuerza si los actores locales, que están familiarizados con el conflicto, se involucran en su aplicación. Varios agentes nacionales se encargan de la supervisión y la denuncia de las violaciones, así como de la aplicación de los planes de acción. Sin embargo, son pocos los actores nacionales que participan de forma directa en actividades de incidencia en foros internacionales. Sin embargo, en los casos en que ha sucedido, todos los actores han resaltado su eficacia. En Yemen, por ejemplo, ha aumentado la participación de la sociedad civil nacional, que ha expresado su preocupación por el planteamiento del SGNU sobre la inclusión o exclusión de la lista de miembros de la coalición liderada por Arabia Saudí a lo largo de los años. Esta es un área específica en la que hay mucho margen de mejora.

También han sido escasas las actuaciones de la sociedad civil para implicar a los Gobiernos nacionales en el Sur Global, sobre todo en África y, en cierta medida, en América Latina y el Caribe. En gran parte, esto se ha debido a la escasez de fondos y de capacidad para que la sociedad civil nacional se movilice y lleve a cabo esfuerzos de incidencia de manera constante en las capitales. Otro motivo es que esta es una agenda política compleja a nivel técnico, por lo que a las organizaciones les cuesta mantenerse actualizadas al trabajar en diferentes asuntos. En América Latina y el Caribe se ha producido una mayor implicación de la sociedad civil en los últimos años gracias a la Red de Seguridad Humana para América Latina y el Caribe (red SEHLAC).⁶ Uno de los representantes de SEHLAC forma parte del comité de dirección de INEW, que ayuda a promover el intercambio de información y a coordinar las opiniones con respecto al trabajo de incidencia. Sin

⁶ <https://sehlac.org/>.

43 Informe HPG

embargo, se ha reconocido que hace falta una mayor implicación por parte de la sociedad civil nacional para influir en los representantes estatales en las capitales. Llama la atención la escasa participación de las personas afectadas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Se intentó incorporar a los supervivientes directamente a los debates, pero finalmente estos intentos fracasaron por restricciones en los visados. No obstante, se ha intentado contar con la participación de los supervivientes en las reuniones virtuales de expertos, en las mesas redondas y en el proceso político, ya directamente o mediante mensajes en videoconferencias. El testimonio de los supervivientes tiene mucho valor.

A la sociedad civil de los países afectados y del Sur Global le cuesta colaborar de forma directa con plataformas internacionales como el CSNU y la AGNU, ya que puede resultar difícil desenvolverse en las políticas y dinámicas existentes, así como encontrar oportunidades para llevar a cabo campañas de incidencia. Este es un cometido que los actores internacionales pueden y deben reforzar ayudando a los actores nacionales a desenvolverse en estas dinámicas y asegurándose de que son capaces de plantear los problemas directamente y de desarrollar acciones de incidencia a nivel internacional (Davies y Spencer, 2022; Spencer y Davies, 2022).

Las organizaciones internacionales tienen el cometido de conseguir que las personas afectadas hablen directamente con sus propios militares y Gobiernos en los países afectados por conflictos. Al dotar a las comunidades de los medios necesarios para expresar sus preocupaciones a los actores armados en las zonas afectadas por los conflictos, se pueden llevar a cabo cambios a nivel local con grandes repercusiones para la protección de la población civil. En cierto modo, esto ha sucedido, por ejemplo, en Afganistán y Nigeria, pero aún podría mejorarse.

5 Conclusión

Vivimos en una época en la que las protecciones existentes están sometidas a amenazas cada vez mayores. Por otra parte, no hay medios suficientes para la protección de la población civil en los conflictos actuales. Las campañas colaborativas de incidencia cumplen una función importante a la hora de elaborar o mantener normas que aumenten la protección de la población civil en los conflictos. Para ello, es necesaria una estrecha colaboración entre los actores principales; incluidos los Estados miembros, la ONU, las organizaciones internacionales y la sociedad civil nacional e internacional. La sociedad civil desempeña un papel importante a la hora de exigir responsabilidades a los Estados y fomentar el cambio. Las ONGI, especialmente las que forman parte de coaliciones, han actuado como impulsoras de la agenda EWIPA y como supervisoras en la sombra de la cuestión de la infancia y los conflictos armados, colaborando estrechamente con los actores de la ONU y el CICR. Los Estados miembros reconocen y agradecen el apoyo técnico, político y de intercambio de información.

Para aumentar al máximo las probabilidades de lograr el éxito a través de acciones de incidencia hay que estar dispuesto a adoptar una visión a largo plazo, es decir, una participación de varios años que permita construir cuidadosamente la base de pruebas que permita respaldar un diálogo sostenido con los Estados y otros actores principales capaces de generar cambios. Requiere perseverancia ante los obstáculos, voluntad de asumir riesgos previstos y, por último, disposición a fracasar. El éxito implica un consenso claro y pragmático sobre el cambio que se busca, conocimientos técnicos y políticos y una gran comprensión de las vías y las posibilidades de diálogo para conseguir el cambio.

Lógicamente, deberían utilizarse distintas vías para conseguir la participación de los destinatarios de la labor de incidencia, resultado de la colaboración de las diferentes partes involucradas. Si bien los planteamientos tradicionales en cuanto a acciones de incidencia, como la denuncia, la persuasión y la movilización, siguen siendo adecuados, estos necesitan un análisis en profundidad de las probabilidades de éxito, del riesgo de fracaso y las posibles consecuencias. En caso de negociación, es necesario un diálogo constructivo, fundamentado y orientado a la búsqueda de soluciones.

Conseguir que los Estados se involucren requiere una cuidadosa gestión. Los actores de la sociedad civil tienen que saber identificar a aquellas administraciones importantes y personalidades en los Estados que sean defensores, o que al menos muestren afinidad con la agenda, y que además puedan encargarse de atraer a otras partes del Gobierno. No obstante, también es necesario el diálogo con los Estados y las administraciones gubernamentales que se oponen o no apoyan el objetivo de las campañas de incidencia. Las organizaciones no deberían temer este tipo de situaciones.

En una época de gran polarización, dinámicas geopolíticas cambiantes y un mayor cuestionamiento de la legitimidad de los Estados del Norte Global y de las personas que se considera que los representan, deben buscarse soluciones creativas para ejercer influencia. Las organizaciones internacionales deben ser humildes y no asumir que se encuentran en una mejor posición para dirigir o divulgar opiniones con respecto a las acciones de incidencia. Hay que tener en cuenta la opinión pública y qué actores se perciben como los más convincentes a la hora de comunicar opiniones relativas a posicionamientos de incidencia. Es fundamental crear coaliciones y agrupaciones, así como movilizar a diversos tipos de Estados y actores. Debe reconocerse y ponerse

45 Informe HPG

en práctica el papel fundamental que desempeñan los distintos actores nacionales e internacionales en las coaliciones, así como la visibilidad de una amplia variedad de actores en diferentes momentos para alcanzar una serie de metas que respalden el objetivo general de incidencia. Esto requiere que los actores internacionales apoyen a diversos grupos de Estados, actores nacionales y personas afectadas para que participen en iniciativas de incidencia. Es posible que cada vez sea más necesario actuar sin tener en cuenta los mecanismos y enfoques establecidos, así como reforzar los vínculos entre los foros nacionales, regionales e internacionales. A medida que evoluciona la dinámica mundial, también deben hacerlo los planteamientos con respecto a la influencia.

6 Lecciones aprendidas

Tanto la agenda EWIPA sobre las armas explosivas en zonas pobladas como la agenda CAAC sobre la cuestión de la infancia y los conflictos armados contienen lecciones importantes que pueden servir de base para futuras iniciativas colaborativas de incidencia a fin de maximizar las oportunidades de éxito.

Actores en acciones de incidencia para la protección internacional

Movilización de las partes involucradas

- Sopesar el establecimiento de redes, coaliciones o colaboraciones entre organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y organismos internacionales para apoyar iniciativas de incidencia con objetivos, temas y países específicos. Apoyar el desarrollo y la coordinación de estrategias, posicionamientos de incidencia, iniciativas de investigación, así como la colaboración de las partes interesadas pertinentes en materia de incidencia con los Estados y otros actores.
- Movilizar y apoyar a los grupos nacionales y locales de la sociedad civil para que se impliquen en redes y coaliciones, así como para que comprometan a Gobiernos centrales. Facilitar una colaboración continua de los actores clave, incluidas las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, con las agencias de las Naciones Unidas y el CICR según sea apropiado, también a través de reuniones regulares, intercambio de información sobre las posiciones de los Estados y debates sobre las estrategias y tácticas para lograr la implicación de los Estados.
- Movilizar a diversos Estados de distintas agrupaciones regionales. Fomentar y apoyar que los Estados del Sur Global y los Estados afectados adopten un papel destacado en cuanto a su participación y liderazgo cuando sea posible y apropiado.

Estrategia

- Actuar de manera estratégica sobre cómo informar sobre los posicionamientos en materia de incidencia y quién los divulga. Esto incluye cómo se enmarcan estas posiciones y quién informa al respecto. Ser conscientes de las distintas ópticas y maximizar las oportunidades para fomentar la credibilidad. Evaluar quién está en mejor posición para maximizar la influencia sobre los grupos a los que se dirige la acción de incidencia. Apoyar la diversidad de los actores que llevan a cabo actividades de incidencia de manera directa. Garantizar la inclusión de la sociedad civil de los países afectados y de las víctimas para planificar y llevar a cabo campañas de incidencia en distintos foros internacionales, utilizando medios públicos y privados, según sea conveniente, y también mediante la participación a nivel presencial y a través de plataformas virtuales.
- Garantizar la coherencia entre los posicionamientos y las iniciativas en materia de incidencia en las distintas plataformas y foros a nivel nacional, regional e internacional. Fortalecer los vínculos entre los distintos foros cuando sea relevante, incluido a nivel regional. Sopesar el establecimiento de asociaciones a largo plazo y/o proporcionar apoyo a los grupos de la sociedad civil a escala nacional y regional para lograrlo.

Enfoques de las campañas de incidencia y participación

- Establecer los principios básicos de la labor de incidencia, incluidas las estrategias personalizadas y la definición de posiciones con respecto a la campaña, basadas en los intereses y prioridades de los destinatarios principales. Utilizar una estrategia de influencia concreta, basada en un análisis de los intereses, la afinidad y el potencial de influencia, para identificar los principales destinatarios de las acciones de incidencia, posibles aliados y líderes, cuando sea pertinente. Identificar los medios para influir en la postura de los destinatarios de las acciones de incidencia y que se ajusten a los objetivos. A veces dependerá de los individuos o de las situaciones. Revisar constantemente y, cuando sea necesario, adaptar. Crear oportunidades para lograr una campaña de incidencia flexible y reactiva con el objetivo de favorecerla.
- Trabajar con socios nacionales y redes de incidencia para identificar posibles puntos de entrada a los Gobiernos (tanto individuos como administraciones) que pudieran apoyar o al menos comprender el objetivo de la labor de incidencia. Trabajar con estos medios como punto de partida para comprender mejor los procesos de toma de decisiones importantes, así como las partes involucradas y las posturas fundamentales; además, implicar a otras personas y administraciones, incluidos los que se oponen al objetivo de la campaña de incidencia. No tener miedo de plantear cuestiones que no cuenten con buena acogida. Prepararse para afrontar contratiempos y para fracasar.
- Garantizar que las redes de incidencia y los socios adopten unos posicionamientos coherentes y que se refuercen mutuamente. Tener una buena comprensión de la situación política, y garantizar la aplicación de medidas de mitigación y que los posicionamientos y el enfoque adoptados no socaven el objetivo que se intenta lograr con la labor de incidencia.
- Analizar las consecuencias de una serie de estrategias de campañas de incidencia, como la persuasión, la movilización y la denuncia. Asegurarse de que estas se llevan a cabo de forma estratégica e intencionada, se adaptan al objetivo de incidencia y se complementan a través de las redes de incidencia. Tener en cuenta las conductas y la cultura a la que va dirigida la campaña de incidencia. Al negociar, intentar entablar un diálogo constructivo y orientado a la búsqueda de soluciones, fijando al mismo tiempo unos límites claros y consensuados.
- Brindar apoyo de carácter técnico, político y de intercambio de información a los aliados de los Estados miembros y a los foros internacionales cuando proceda, a la vez que se crean canales de seguimiento para garantizar que quienes contribuyen con información y análisis, en particular los colaboradores a nivel local y nacional, sepan cómo se difunden y utilizan sus aportaciones. Aprovechar estos canales de seguimiento para elaborar planteamientos coherentes a un plazo más largo.
- Invertir en estrategias con varios años de duración, que incluyan inversiones en investigación (para establecer una base empírica), desarrollo de conocimientos especializados en la materia, consolidación de relaciones y diálogo prolongado. Crear coaliciones y agrupaciones para favorecer esto.

Pruebas y experiencia

- Garantizar que los posicionamientos de incidencia y el compromiso con los Estados se basen y sustenten en una base empírica sólida y exhaustiva, acompañada de llamamientos claros a la acción que estén dentro de la zona de influencia del objetivo en cuestión.
- Incorporar o desarrollar conocimientos técnicos para contribuir al posicionamiento con respecto a la campaña de incidencia y a la elaboración de materiales para esta. Esto incluye el uso de un lenguaje y una terminología adecuados que conecten con los destinatarios de la campaña de incidencia. Hablar en su idioma. Utiliza esta experiencia para anticipar y elaborar respuestas para los contraargumentos.

Fomentar el liderazgo y el apoyo de los Estados miembros

- Animar a Estados individuales o a coaliciones de diversos Estados a que asuman el liderazgo y actúen como defensores a nivel estatal. Fomentar la diversidad entre los Estados que defienden o encabezan posiciones progresistas. Animar a los organismos regionales a formar asociaciones para promover la adopción de normas y prácticas que aumenten la protección de la población civil.
- Animar y ayudar a los Estados a utilizar de forma estratégica las plataformas existentes a escala mundial y regional, y a garantizar la coherencia y la coordinación de las posiciones de los Estados en las distintas plataformas.
- Buscar oportunidades para emplear y sacar provecho de los aliados que han sido importantes, aunque haya habido cambios en su mandato. Por ejemplo, en el ámbito de la cuestión de la infancia y los conflictos armados, recurrir en mayor medida a presidentes anteriormente activos en el Grupo de Trabajo, siempre que sea posible y viable.

Estados miembros

- Utilizar y apoyar los conocimientos técnicos de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil nacional e internacional. Establecer un método de colaboración con estas organizaciones que reconozca su gran experiencia respecto a normativas y política (este tipo de colaboración suele ser el factor determinante del éxito). Cuando sea oportuno y necesario, apoyar a estas organizaciones para que planteen cuestiones, objetivos y posiciones de una forma políticamente astuta.
- Crear coaliciones variadas. Hacer un uso estratégico de las plataformas, por ejemplo, las de Nueva York, Ginebra y Bruselas, así como de los foros regionales. Garantizar más afinidad y coordinación entre las distintas plataformas. Considerar la posibilidad de recurrir más a los organismos regionales para impulsar la diplomacia humanitaria en materia de protección de la población civil. Encontrar formas de cambiar el rumbo cuando se presenten obstáculos mediante el uso creativo de diversas plataformas como, por ejemplo, en el caso del CSNU. Pensar en formas creativas de incorporar al debate a un grupo variado de organizaciones internacionales y de la sociedad civil nacional e internacional.

- Los organismos regionales deben garantizar que sus Estados miembros revisen y refuercen las políticas y acciones a nivel nacional respecto a la protección de la población civil. Esto incluye recopilar y hacer públicos los datos pertinentes, así como desarrollar políticas para reducir los daños causados a la población civil por armas explosivas, y para supervisar, denunciar y reducir las violaciones graves contra la infancia, cuando sea necesario.
- Garantizar un relevo y una memoria institucional apropiados cuando los Estados miembros y sus delegados abandonen sus puestos. Buscar oportunidades para emplear y sacar provecho de aliados importantes cuando cambien de mandato, siempre y cuando sea posible.
- Brindar apoyo político y financiero a las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil que son fundamentales para alcanzar el objetivo.

Referencias

- AOAV – Action on Armed Violence** (2021) *A decade of explosive violence harm, 2011–2020*. Londres: AOAV (<https://aoav.org.uk/2021/a-decade-of-explosive-violence-harm-2011-2020/>).
- Airwars** (s.f.) "Our monitoring of civilian harm". Página web (<https://airwars.org/>).
- Davies, G. y Spencer, A.** (2022) *Complementarity between international and local protection advocacy: "don't speak for me, I'll speak for myself"*. HPG briefing note. Londres: ODI (<https://odi.org/en/publications/complementary-approaches-between-international-and-local-protection-advocacy-dont-speak-for-me-ill-speak-for-myself/>).
- EPG – Eminent Persons Group** (2021) *Keeping the promise: an independent review of the UN's annual list of perpetrators of grave violations against children, 2010 to 2020*. Nueva York: Watchlist (<https://reliefweb.int/report/world/keeping-promise-independent-review-uns-annual-list-perpetrators-grave-violations>).
- Federal Ministry Republic of Austria for European and International Affairs** (2019) 'Vienna conference on protecting civilians in urban warfare'. Página web, 1–2 octubre (www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/disarmament/conventional-arms/explosive-weapons-in-populated-areas/protecting-civilians-in-urban-warfare/protecting-civilians-in-urban-warfare/).
- GCPEA – Global Coalition to Protect Education from Attack** (2022a) "The Safe Schools Declaration". Página web (<https://ssd.protectingeducation.org/>).
- GCPEA** (2022b) "Implementation of the Safe Schools Declaration". Página web (<https://ssd.protectingeducation.org/implementation/>).
- GCPEA** (2022c) *Education under attack 2022*. Nueva York (<https://protectingeducation.org/publication/education-under-attack-2022/>).
- HRC – (United Nations) Human Rights Council** (2022) "About Human Rights Council". Página web. Office of the High Commissioner for Human Rights (<https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/about-council>).
- ICC – International Criminal Court** (2022) "About the court". Página web (www.icc-cpi.int/about/the-court).
- INEW – International Network on Explosive Weapons** (s.f.) "Ireland". Página web (www.inew.org/states/ireland/).
- INEW** (2011) "INEW Call commentary". Página web (www.inew.org/about-inew/inew-call-commentary/).
- INEW** (2017) "Maputo regional meeting on protecting civilians from the use of explosive weapons in populated areas", 28 de noviembre (www.inew.org/maputo-regional-conference-on-the-protection-of-civilians-from-the-use-of-explosive-weapons-in-populated-areas/).
- INEW** (2018) "Santiago regional meeting on protecting civilians from the use of explosive weapons in populated areas communique", 12 de diciembre. Londres (www.inew.org/communique-from-regional-meeting-on-protecting-civilians-from-the-use-of-explosive-weapons-in-populated-areas-santiago-chile/).

- INEW** (2021) "Belgium parliament passes resolution on avoiding use of EWIPA". Página web, 6 de mayo (www.inew.org/belgian-parliament-passes-resolution-on-avoiding-use-of-ewipa/).
- INEW** (2022a) "Final meeting to adopt explosive weapons marks milestone in protection of civilians". Página web (www.inew.org/final-meeting-to-adopt-explosive-weapons-declaration-marks-milestone-in-protection-of-civilians/).
- INEW** (2022b) "States agree final text of political declaration on the use of explosive weapons". Página web, 17 de junio (www.inew.org/states-agree-final-text-of-political-declaration-on-the-use-of-explosive-weapons/).
- INEW** (2022c) "Africa and the political declaration to strengthen the protection of civilians from the use of explosive weapons in populated areas – how and why the engagement of African states is vital". Londres (www.inew.org/wp-content/uploads/2022/04/Africa-and-the-Political-Declaration-on-EWIPA_EN.pdf).
- INEW** (2022d) "6 April 2022 Geneva Consultations". INEW Daily Summaries (www.inew.org/consultation-4/).
- Madden, J.** (2017) "Campaign win! UN hold Saudi Arabia to account in Yemen". Blog. Save the Children, 6 de octubre (www.savethechildren.org.uk/blogs/2017/campaign-win-un-hold-saudi-arabia-to-account-in-yemen).
- Metcalfe-Hough, V.** (2020) "Advocating for humanity? Securing better protection of civilians affected by armed conflict". HPG briefing note. Londres: ODI (<https://odi.org/en/publications/advocating-for-humanity-securing-better-protection-of-civilians-affected-by-armed-conflict/>).
- Metcalfe-Hough, V.** (2022) "Shaping United States policy and practice on the protection of civilians". HPG briefing note. Londres: ODI (<https://odi.org/en/publications/shaping-united-states-policy-and-practice-on-the-protection-of-civilians/>).
- Minor, E.** (2019) "Reflections from the Safe Schools Declaration process for future international political commitments on protection of civilians". Exeter: Article 36 (<https://article36.org/wp-content/uploads/2020/12/Reflections-SSD-process.pdf>).
- Moyes, R.** (2022) "Framing issues". Comments at the "Making multilateral diplomacy work – strategic thinking, partnerships, innovation, and fearlessness for success seminar", 10 de mayo. Oslo: Article 36 (<https://article36.org/wp-content/uploads/2022/05/Framing-issues-comments-at-a-seminar.pdf>).
- OCHA – (UN) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs** (2013) "Expert meeting on reducing the humanitarian impact of the use of explosive weapons in populated areas". Londres, 23–24 de septiembre (www.unocha.org/sites/dms/Documents/Expert%20Meeting%20on%20EWIPA%20-%20Summary%20Report.pdf).
- OCHA** (2014) "Informal expert meeting on strengthening the protection of civilians from the use of explosive weapons in populated areas". Oslo, 17–18 de junio (www.inew.org/wp-content/uploads/2014/09/Oslo-Expert-Meeting-Summary-Report.pdf).
- OCHA** (2019) *Global humanitarian overview 2020*. Ginebra (<https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2020-enarfrzh>).

- OSRSG/CAAC – Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict** (s.f.) "About the mandate". Página web. UN (<https://childrenandarmedconflict.un.org/about-the-mandate/#:~:text=The%20second%20resolution%20on%20children,place%20in%20times%20of%20conflict>).
- OSRSG/CAAC** (2013) *The six grave violations against children during armed conflict: the legal foundation*. Documento de trabajo n.º 1. Nueva York (<https://childrenandarmedconflict.un.org/es/six-grave-violations/>).
- OSRSG/CAAC** (2022) *Study on the evolution of the children and armed conflict mandate 1996– 2021*. Nueva York (<https://childrenandarmedconflict.un.org/2022/01/25-years-for-children-understanding-the-past-to-inspire-the-future/>).
- PAX y Article 36** (2016) *Areas of harm: understand explosive weapons with wide area effects*. Utrecht: PAX (<https://article36.org/updates/areas-of-harm-report/>).
- Permanent Mission of Ireland to the United Nations** (2018) "UNGA73 first committee joint statement on explosive weapons in populated areas (EWIPA)" (www.inew.org/states/ireland/).
- Security Council Report** (2018) "July 2018 monthly forecast: child and armed conflict". Página web, 28 de junio (www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-07/children_and_armed_conflict_8.php).
- Security Council Report** (2020) "September 2020 monthly forecast: children in armed conflict". Página web, 31 de agosto (www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-09/children-and-armed-conflict-4.php).
- Security Council Report** (2022) "July 2022 monthly forecast: children in armed conflict". Página web, 1 de julio (www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-07/children-and-armed-conflict-6.php).
- Spencer, A. y Davies, G.** (2022) "Advocating together to strengthen protection: collective efforts of international and national organisations". HPG briefing note. Londres: ODI (<https://odi.org/en/publications/advocating-together-to-strengthen-protection-collective-efforts-of-international-and-national-organisations>).
- Tanin, Z.** (2014) "Statement at the general debate of the first committee". Permanent Mission of Afghanistan to the United Nations, 14 de octubre, Nueva York (https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/special/meetings/firstcommittee/69/pdfs/GD_14_Oct_Afghanistan.pdf).
- UN - United Nations** (s.f.) "The role of the Secretary-General". Página web (<https://www.un.org/sg/es/content/the-role-of-the-secretary-general>).
- UN News** (2016) "Content of report on conflict-affected children 'will not change,' asserts Ban". UN, 9 de junio (<https://news.un.org/en/story/2016/06/531702-content-report-conflict-affected-children-will-not-change-asserts-ban>).
- UNGA – UN General Assembly** (1996) "Resolution adopted by the General Assembly: the rights of the child". A/RES/51/77 (<https://digitallibrary.un.org/record/233153?ln=es>).
- UNGA** (2022) "Workings of the General Assembly". Página web (<https://www.un.org/es/ga/>).
- UNICEF** (2014) *Monitoring and reporting mechanism on grave violations against children in situations of armed conflict*. Nueva York (https://childrenandarmedconflict.un.org/wp-content/uploads/2016/04/MRM_Guidelines_-_5_June_20141.pdf).

- UNICEF** (2022) "25 years of children and armed conflict: taking action to protect children in war". Nueva York (www.unicef.org/reports/25-years-children-armed-conflict).
- UNSC – UN Security Council** (s.f.) "Working Group on Children and Armed Conflict". Página web (www.un.org/securitycouncil/subsidiary/wgcaac).
- UNSC** (1999) *Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict*. S/1999/957. Nueva York (www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/civilians-s1999957.php).
- UNSC** (2005) "Resolution 1612 (2005)". S/RES/1612 (www.un.org/ruleoflaw/blog/document/security-council-resolution-1612-2005-on-children-and-armed-conflict/).
- UNSC** (2010) *Report of the Secretary-General on children and armed conflict*. A/64/742–S/2010/181. Nueva York (www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20S%202010%20181.pdf).
- UNSC** (2012) *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*. S/2012/376. Nueva York (<https://digitallibrary.un.org/record/728595#record-files-collapse-header>).
- UNSC** (2013) *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*. S/2013/689. Nueva York (<https://digitallibrary.un.org/record/761321>).
- UNSC** (2017) *Report of the Secretary-General on children and armed conflict*. A/72/361–S/2017/821. Nueva York (<https://digitallibrary.un.org/record/1306027?ln=es>).
- UNSC** (2021) *Report of the Secretary-General on children and armed conflict*. A/75/873–S/2021/437. Nueva York (<https://digitallibrary.un.org/record/3929648?ln=en>).
- UNSC** (2022a) *Report of the Secretary-General on children and armed conflict*. S/ 2022 / 493, 23 de junio. Nueva York (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/344/74/PDF/N2234474.pdf?OpenElement>).
- UNSC** (2022b) "Amid probable atrocity crimes, Ukraine suffering largest human displacement crisis in world today, Political Affairs Chief tells Security Council" (www.un.org/press/en/2022/sc14951.doc.htm).
- Watchlist** (s.f.) "About". Página web (<https://watchlist.org/about/>).
- Watchlist** (s.f.) "Publications". Página web (<https://watchlist.org/watchlist-publications/>).
- Watchlist** (2017) "An open letter to UN Secretary-General António Guterres". Página web, 2 de junio (<https://watchlist.org/publications/open-letter-un-secretary-general-antonio-guterres/>).
- Watchlist** (2020a) "An open letter to the Secretary-General on the 2020 annual report on children and armed conflict". Página web, 22 de junio (<https://watchlist.org/publications/open-letter-to-the-secretary-general-on-the-2020-annual-report-on-children-and-armed-conflict/>).
- Watchlist** (2020b) "Review of the June 2020 Open Debate on Children and Armed Conflict", 23 de junio (<https://watchlist.org/publications/review-of-the-june-2020-open-debate-on-children-and-armed-conflict/>).
- Watchlist** (2022a) "A credible list": recommendations for the Secretary-General's 2022 annual report on children and armed conflict'. Nueva York (<https://watchlist.org/publications/a-credible-list-recommendations-for-the-secretary-generals-2022-annual-report-on-children-and-armed-conflict/>).

Watchlist (2022b) "Joint letter to the UN Secretary-General re: 2022 Annual Report on Children in Armed Conflict", 1 de junio. (<https://reliefweb.int/report/world/joint-letter-un-secretary-general-re-2022-annual-report-children-and-armed-conflict>).

Watchlist (2022c) "UN: new report points to abuses against children in Ethiopia, Mozambique, and Ukraine", 11 de julio (<https://watchlist.org/wp-content/uploads/watchlist-press-release-on-2022-annual-report-final.pdf>).

Young, J., Shaxson, L., Jones, H. et al. (2014) "ROMA: a guide to policy engagement and influence". ODI toolkit/guidelines. Londres: ODI (<https://odi.org/en/publications/roma-a-guide-to-policy-engagement-and-influence/>).



ODI

El Humanitarian Policy Group (HPG) es uno de los grupos más reconocidos a nivel mundial de investigadores independientes y profesionales de la comunicación que se ocupan de problemas humanitarios. Se dedica a mejorar la política y la asistencia humanitaria mediante un riguroso proceso de análisis, diálogo y debate.

Humanitarian Policy Group
ODI
203 Blackfriars
Road Londres SE1
8NJ Reino Unido

Tel.: +44 (0) 20 7922 0300
Fax: +44 (0) 20 7922 0399
Correo electrónico:
hpgadmin@odi.org
Página web: odi.org/hpg
