

HPG - Informe contratado

# Revisión independiente de la implementación de la política de protección del Comité Permanente entre Organismos

Jane Cocking, Gemma Davies, Nicholas Finney, Damian Lilly, Jamie McGoldrick  
y Alexandra Spencer

Mayo de 2022



**HPG**  
Humanitarian  
Policy Group





Se invita a los lectores a reproducir el material para sus propias publicaciones, siempre que no se destine a la venta comercial. ODI exige el debido reconocimiento y una copia de la información. Para su uso en línea, pedimos a los lectores que pongan un enlace al recurso original en el sitio web de ODI. Las opiniones presentadas en este documento son las de su(s) autor(es) y no representan necesariamente las opiniones de ODI o de nuestros colaboradores.

Esta publicación está autorizada bajo la licencia CC BY-NC-ND 4.0.

**Cómo citar:** Cocking, J., Davies, G., Finney, N. et al. (2022) *Revisión independiente de la implementación de la política de protección del Comité Permanente entre Organismos*. HPG – Informe contratado. Londres: ODI.

Este PDF se ha elaborado de acuerdo con las buenas prácticas de accesibilidad.

# Resumen

## Introducción

En 2016, el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) adoptó una política de protección para reafirmar la importancia de la protección en la acción humanitaria y resaltar su significado como responsabilidad colectiva de todos los actores humanitarios. Sobre la base de la adopción de la Declaración de los Directores del IASC sobre la Centralidad de la Protección, la política de protección del IASC hizo hincapié en dos desviaciones críticas de la forma en que se había enfocado la protección dentro del sector humanitario hasta ese momento. En primer lugar, pretendía elevar la protección a una responsabilidad de todo el sistema, en lugar de ser solo una preocupación del clúster de protección. Para lograr este objetivo era necesario pasar de la protección como actividad exclusivamente sectorial a una responsabilidad colectiva de todo el sistema humanitario. En segundo lugar, la política enmarca la protección como un resultado que los actores humanitarios deben tratar de alcanzar en términos de reducción de los riesgos de violencia, coerción y privación deliberada (en adelante, reducción de riesgos) de las poblaciones afectadas, en lugar de una simple actividad a realizar. Esto requirió un cambio en la forma de analizar los riesgos y de diseñar las intervenciones para afrontarlos.

Seis años después de la adopción de la política de protección, los directores del IASC encargaron esta revisión para evaluar la aplicación de la norma en una serie de crisis humanitarias. Utilizando un enfoque de pensamiento sistémico, la revisión buscaba no solo identificar los problemas críticos que habían afectado a la aplicación de la norma, sino también aumentar la comprensión de los principales impulsores y obstáculos del progreso. También pretendía identificar las prácticas que habían propiciado algún cambio, y si se estaban desplegando las estructuras de incentivos y los comportamientos adecuados para propiciar el cambio.

## Hallazgos

Seis años después de la adopción de la política de protección del IASC, la revisión concluyó que se han realizado progresos parciales en su aplicación. Sin embargo, el objetivo y la intención de la norma no se han cumplido, y sigue existiendo una brecha importante entre el reglamento y la práctica. Aunque se han realizado importantes esfuerzos e inversiones en enfoques de apoyo a la implementación, estos han sido incoherentes, inadecuados e ineficaces. La acción colectiva de los actores humanitarios para garantizar que la protección esté en el centro de la acción humanitaria no se ha logrado, y los objetivos de la normativa no se han cumplido. Por las siguientes razones, los actores humanitarios han fallado a las poblaciones en riesgo.

### Visión, compromiso, cultura y liderazgo para la protección

Los actores humanitarios y demás personas que contribuyen a reducir los riesgos deben compartir una visión clara y un entendimiento común de lo que se quiere conseguir. Una cultura que les motive a actuar para reducir los riesgos de las personas afectadas por las crisis es esencial si se quiere dar prioridad a la protección.

La protección como resultado es un concepto complejo y no se entiende o se asume bien dentro del sector humanitario. La definición del IASC proporciona un punto de partida para los actores humanitarios. Sin embargo, requiere una explicación sencilla de lo que se enmarca y lo que no de su ámbito de aplicación con respecto a la acción humanitaria. Hay poca orientación clara y práctica sobre cómo traducir la visión de la normativa en acciones concretas; una falta de claridad sobre las funciones y responsabilidades, incluida la forma en que éstas interactúan con las de los Estados como principales responsables; y ningún medio para garantizar la rendición de cuentas. La protección se interpreta de forma diferente en el sector humanitario y no ha sido una prioridad colectiva para los líderes del IASC. Por lo tanto, no se ha fijado la dirección para garantizar que la protección esté en el centro de la acción humanitaria. Aunque algunas organizaciones han demostrado su compromiso desarrollando políticas y prácticas para explicar lo que significa para su trabajo, la mayoría no lo ha hecho.

El sector humanitario necesita construir una cultura inclusiva para reorientar la acción humanitaria hacia la reducción de riesgos y el apoyo a la seguridad de las personas. Esto requiere un cambio de mentalidad y un entorno operativo en el que se valore y priorice la protección. Es necesario un liderazgo más fuerte, colectivo y estratégico en materia de protección en todo el sector humanitario. Es necesario incentivar a los líderes y a las instituciones y motivar a los demás para que den prioridad a la protección como objetivo y resultado central de la finalidad de la acción humanitaria. Para ello es necesario trabajar en una cultura que les anime a abordar los problemas de protección y les recompense cuando lo hagan, incluso cuando las acciones bienintencionadas fracasen. Es necesario que rindan cuentas y que pidan explicaciones a su personal sobre este objetivo. En la actualidad, no se han establecido la dirección y el tono para garantizar que la protección esté en el centro de la acción humanitaria.

### Permitir la puesta en marcha de la normativa

La realización de la visión de la normativa de protección requiere una fuerte coordinación y planificación, los medios para medir los progresos y una capacidad suficiente.

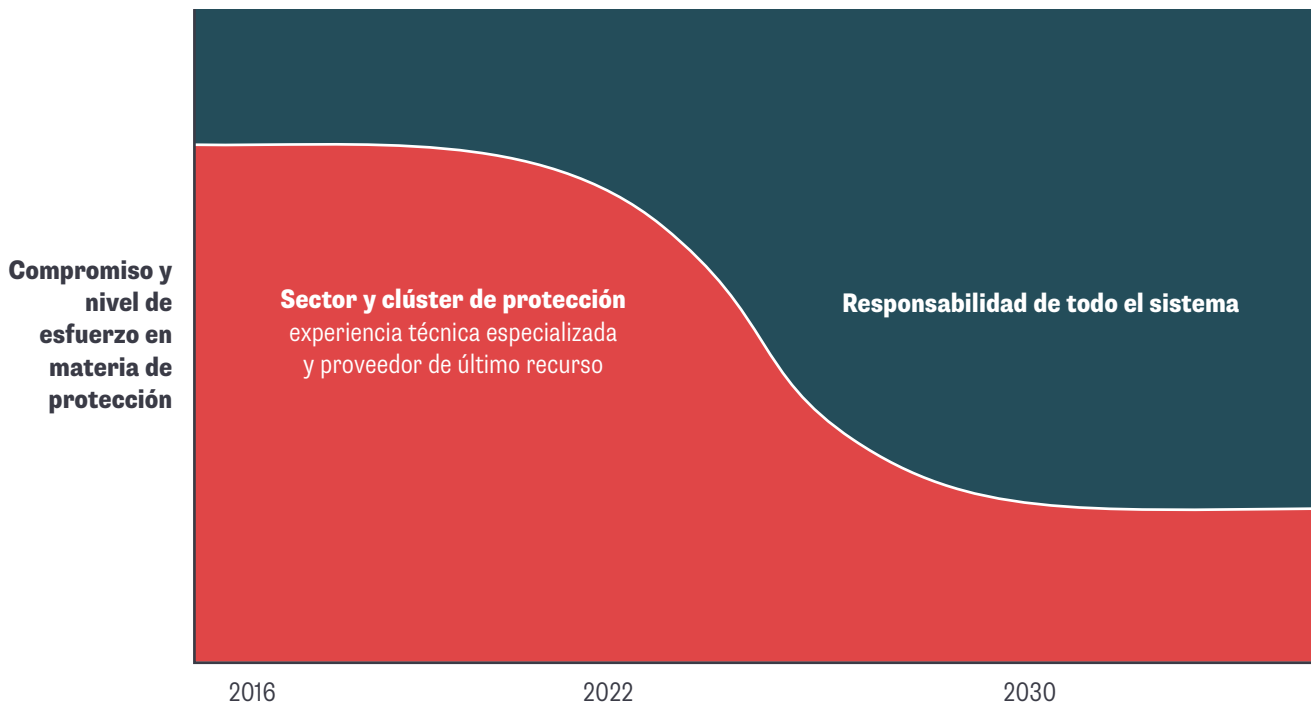
Aunque se han hecho algunos progresos, no se ha realizado un esfuerzo coordinado para apoyar la implementación de la normativa. Los esfuerzos que se emprendieron fueron *ad hoc* y no produjeron un cambio sistémico ni una rendición de cuentas para garantizar que la protección fuera prioritaria en toda respuesta humanitaria y para centrarse en la reducción de los riesgos.

## 5 HPG - Informe contratado

Las estructuras de coordinación de la protección se han vuelto demasiado complejas y fragmentadas. Se echa en falta un enfoque de protección integrado para las poblaciones afectadas por las crisis. El enfoque de la protección como responsabilidad del sector técnico ha socavado el progreso hacia la protección como responsabilidad de todo el sistema. Se presta demasiada atención al proceso. Los enfoques de protección siguen centrándose predominantemente en los resultados relacionados con la respuesta a las necesidades en lugar de los resultados y el impacto dirigidos a la reducción de riesgos. Este es un obstáculo clave para la implementación de las políticas de protección.

Se ha invertido en planificación estratégica, por ejemplo, mediante el desarrollo de estrategias de protección del Equipo Humanitario de País (HCT) y el Ciclo de Programas Humanitarios (HPC). Sin embargo, estas herramientas no han tenido el efecto deseado de aumentar la responsabilidad y elevar la protección de un sector técnico a una responsabilidad de todo el sistema, como se prevé en la política de protección (Figura 1). Por lo tanto, no ha habido ningún cambio a nivel sistémico. Estas inversiones tampoco han aumentado la responsabilidad. La capacidad para implementar las políticas de protección ha sido insuficiente. Sin embargo, también cabe preguntarse si los actores humanitarios están utilizando las capacidades disponibles de forma eficaz, y en qué medida utilizan el abanico de acciones para hacer frente a los riesgos de las poblaciones afectadas.

**Figura 1** Propuesta de equilibrio entre la protección como sector técnico y la responsabilidad de todo el sistema



Los acuerdos de liderazgo y las estructuras de coordinación establecidas para abordar la protección requieren una simplificación radical para centrarse en los resultados y reducir los riesgos de las poblaciones afectadas por la crisis, en lugar de mantener los procesos de carácter interno.

## La responsabilidad colectiva de la protección dentro y fuera del sistema humanitario

Los problemas de protección son muy variados y no pueden resolverse sólo mediante los agentes humanitarios. Para reducir los riesgos, es fundamental crear un entendimiento mutuo y una responsabilidad colectiva con los actores que trabajan en el sistema humanitario, así como junto a él (Figura 2).

**Figura 2** Visión de la política de protección del IASC sobre los enfoques colectivos para reducir los riesgos



Los actores no gubernamentales locales y nacionales (L/NA)<sup>1</sup> y el gobierno nacional y local son actores clave de la protección. Desde que se puso en marcha la normativa, se han tomado unas medidas mínimas para reconocer mejor las funciones de los L/NA y maximizar las sinergias y complementariedades entre todas las partes interesadas. La colaboración en materia de protección entre las L/NA y los actores humanitarios internacionales aún no se ha optimizado. Se trata de una oportunidad desperdiciada, pero no necesariamente perdida. Los L/NA deben participar como socios principales e iguales en la protección.

Como parte de la aplicación de la política, se tomaron algunas medidas limitadas para movilizar a los actores del desarrollo, de la paz y de los derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) forma parte formalmente del sistema humanitario y suele participar en la protección a nivel nacional. Sin embargo, la integración de la comunidad de derechos humanos en general con el sistema humanitario es limitada. Hay pocas pruebas de que esto haya dado lugar a enfoques coherentes de protección. Las culturas institucionales de todas las partes siguen siendo un obstáculo para los enfoques de colaboración. Hay que centrarse más en hacer de la colaboración la norma, y no la excepción. Para ello, es fundamental estudiar cómo superar mejor las barreras institucionales y culturales.

### Conclusiones

1. Sigue faltando **claridad conceptual** y una dirección práctica clara sobre cómo traducir en acciones prácticas la ambición de los enfoques colectivos para reducir los riesgos. No está claro qué encaja dentro y fuera del ámbito de la protección en la acción humanitaria. No se requiere una reapertura de la definición de protección existente ni orientaciones adicionales. Pero se necesita urgentemente claridad y una dirección práctica que establezca lo que se requiere de todos los actores humanitarios.
2. Existe una falta de compromiso y de priorización de la protección en todo el sector humanitario. Esto se ve agravado por la falta de **un liderazgo y una responsabilidad** en todo el sistema humanitario para garantizar que la protección esté en el centro de las respuestas humanitarias. Es necesario reafirmar la importancia de la protección en la acción humanitaria, con funciones y responsabilidades claras acordadas dentro de la comunidad humanitaria a todos los niveles, tanto para las organizaciones especializadas en protección como para las que no lo son. Hay que incentivar, apoyar y responsabilizar a los dirigentes y a las instituciones, y motivar a los demás para que adopten enfoques colectivos para reducir los riesgos. Se requiere un compromiso y un apoyo importante por parte de los donantes y de los Estados miembros para conseguirlo.

---

<sup>1</sup> A efectos de este informe, el término L/NA se refiere únicamente a las entidades no gubernamentales y no incluye a los gobiernos nacionales ni a las autoridades locales.

3. Concebir la protección únicamente como una responsabilidad del sector técnico es contraproducente. La protección no ha pasado a ser una **responsabilidad colectiva** de todo el sistema, central en la acción humanitaria, como pretendía originalmente la política de protección. Es necesario encontrar soluciones que permitan un enfoque interinstitucional para reducir los riesgos. La protección debe situarse en el nivel estratégico, además del sector técnico, gracias a un apoyo previsible, a largo plazo y especializado al liderazgo humanitario y a todo el sistema humanitario.
4. Se necesita una **arquitectura simplificada** para dirigir y coordinar la protección en el sistema humanitario. El sistema actual es demasiado complejo y fragmentado y debería simplificarse y racionalizarse radicalmente. Hay que encontrar soluciones para garantizar el apoyo estratégico de asesoramiento técnico en materia de protección de los responsables de la ayuda humanitaria en todo el sistema. La configuración actual del clúster de protección y de las Áreas de Responsabilidad (AoR) no es adecuada. El énfasis, dentro del clúster de protección y de sus AoR en los aspectos técnicos específicos de la protección, que son impulsados por los mandatos de organismos específicos, ha sido en detrimento de la construcción de enfoques colectivos como una responsabilidad de todo el sistema. Se necesita un compromiso y un apoyo importantes de los donantes para incentivar estas reformas.
5. La protección todavía no se concibe como un resultado que los actores humanitarios puedan abordar colectivamente, sino como un conjunto de actividades que realizan. La medición de los resultados de la acción humanitaria en función de las necesidades ha socavado la evaluación de los resultados y el impacto de la acción de protección centrada en la reducción de los riesgos. A falta de un cambio cultural para considerar **la protección como un resultado** y no como una actividad, las buenas prácticas no se han institucionalizado en todo el sistema humanitario. Esto requiere un cambio institucional y cultural.
6. Existe la necesidad de **enfoques más** inclusivos con una gama de actores dentro, junto y más allá del sistema humanitario para generar una mayor acción colectiva en apoyo de la protección. Los esfuerzos para involucrar a los actores locales han sido mínimos, mientras que la colaboración con los actores de derechos humanos podría reforzarse y se podría hacer más para movilizar a los actores más allá del sistema humanitario, incluidos los actores del desarrollo y de la paz. Es necesario un cambio normativo que fomente la confianza, el respeto y el diálogo abierto y que potencie las sinergias para afrontar los riesgos.

### Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones establecen los cambios necesarios para reafirmar la protección como un objetivo central de la acción humanitaria y como una responsabilidad de todo el sistema para todos los actores humanitarios. El éxito de su implementación depende de que haya suficiente voluntad política y recursos adecuados en el seno del IASC y de la comunidad humanitaria en general para actuar. A menos que se avance para tratar las conclusiones de este informe, las revisiones futuras encontrarán una falta de progreso similar a la hora de proteger a personas en riesgo de violencia, coerción y privación deliberada.



La apropiación y la participación de todo el sector humanitario son esenciales para que estas recomendaciones se apliquen eficazmente. Es responsabilidad de quienes dirigen cada acción asegurarse de que todos los actores relevantes, en particular los de ámbito nacional y local, están plenamente implicados. Las acciones propuestas deben ser difundidas, socializadas e institucionalizadas de forma mucho más amplia e inclusiva.

Las recomendaciones están dirigidas a los responsables de su aplicación. Sin embargo, será necesario garantizar la adopción de medidas específicas por parte de un conjunto diverso de grupos, incluidos el Grupo de Política Operativa y Defensa (OPAG, por sus siglas en inglés), el Grupo de Directores de Emergencia (EDG) y otros, para ponerlas en práctica. Para garantizar que las recomendaciones se traduzcan en acciones significativas, se propone que el ERC establezca un grupo de implementación temporal de nivel estratégico y diverso, formado por representantes de las agencias del IASC, las ONG y los donantes de todo el sector humanitario y de protección, para establecer acciones con plazos y asignar responsabilidades para llevar adelante las recomendaciones.

### Recomendación 1: Claridad de conceptual

Garantizar la distinción entre la protección como objetivo estratégico de todo el sistema y la protección como sector técnico diseñado para contribuir al objetivo estratégico.

- **El grupo de implementación convocado por el Coordinador del Socorro de Emergencia (ERC, por sus siglas en inglés)** debe desarrollar una visión general sucinta y centrada en las operaciones de lo que implica la protección como resultado para todos los actores humanitarios y cómo pueden contribuir a este objetivo estratégico. Esto debería ir acompañado de un plan claramente definido, plurianual, dotado de recursos y supervisado para fomentar la difusión y adopción en todo el sistema.

### Recomendación 2: Fuerte liderazgo y responsabilidad

Garantizar un liderazgo institucional e individual más fuerte para hacer frente a los graves problemas de protección.

- **El ERC**, con apoyo de **los directores del IASC**, debe tomar medidas conjuntas para apoyar la asunción de riesgos por parte de las instituciones cuando ello redunde en beneficio de las poblaciones afectadas. Los directores del IASC deberían acordar colectivamente enfoques para reforzar su defensa de la protección, considerando una serie de acciones que equilibren el riesgo de adoptar posturas firmes en materia de protección con el riesgo de no hacer nada. Esto requiere un compromiso sostenido con los Estados miembros y su apoyo.
- **El ERC** debe liderar el desarrollo de un mecanismo de rendición de cuentas que establezca funciones y responsabilidades claras en materia de protección, tanto como responsabilidad estratégica de todo el sistema como del sector técnico. El mecanismo de rendición de cuentas debe ser ampliamente difundido y apoyado por un proceso de revisión poco exigente.

- **El ERC y los directores del IASC** deberían responsabilizar a los **Coordinadores Humanitarios (HCs)** y a los **Líderes de Agencias** que se encuentran en los países, exigiéndoles demostrar qué acciones colectivas han sido tomadas para promover la protección, de acuerdo con el mecanismo de responsabilidad. Deberían instituir un mecanismo de apoyo independiente para HCs en asuntos de protección. **Los HC y los jefes de agencias** deben adoptar umbrales de desafíos más altos para abordar los desafíos de protección. **Los líderes principales dentro del sistema humanitario** deben apoyarlos brindándoles el apoyo institucional y político que necesitan para aumentar el riesgo. Este enfoque debe ser adoptado por los líderes de todas las agencias y organizaciones humanitarias.
- **Los Estados Miembros** deben proporcionar respaldo político a nivel mundial y nacional para apoyar el liderazgo humanitario a fin de adoptar enfoques sólidos para la protección. **Los socios** deben alinear sus normas y coordinar mejor sus enfoques de protección para garantizar que su financiación sea coherente e incentive la priorización de la protección. Deben medir el éxito basándose en la reducción y prevención de riesgos para las poblaciones afectadas. Un punto de partida podría ser una revisión bajo la iniciativa Good Humanitarian Donorship (GHD) para identificar las prácticas actuales y las brechas.

### Recomendación 3: Responsabilidad colectiva

El compromiso con la protección como responsabilidad colectiva.

- **Los directores del IASC y los líderes de todas las organizaciones humanitarias** deben mostrar su compromiso con la protección al integrarla en sus políticas, estrategias, prioridades y planes de trabajo organizativos, con acciones claras, específicas y controladas. Deben nombrarse “campeones” individuales en materia de protección en todo el sistema para promover este enfoque y llevar adelante esta agenda.
- **El ERC y los directores del IASC** deben aclarar los arreglos para garantizar que haya un apoyo especializado, permanente y dedicado en apoyo de los HC, los HCT y las agencias sin mandato de protección para que la protección sea una responsabilidad de todo el sistema humanitario.
- **Los directores del IASC deben** dejar de exigir a **los HCT** que elaboren estrategias de protección de HCT, que han sido costosas, lentas e ineficaces. En su lugar, se deben acordar un máximo de 2 o 3 prioridades de protección para todo el sistema, y las acciones para abordarlas deben integrarse en los planes de trabajo y el pacto del HCT, así como en los planes de respuesta humanitaria.
- **La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)** y el **Consejo Noruego para los Refugiados (NRC)** deben aprovechar y eliminar gradualmente el Proyecto de capacidad de reserva de protección (ProCap), mediante la transición y la transferencia de su experiencia y recursos para fortalecer un apoyo a los HC y HCT en materia de protección que sea predecible, a largo plazo y especializado. **Los socios** deben proporcionar fondos para respaldar ese apoyo sostenido a largo plazo.

### Recomendación 4: Estructura simplificada

Simplificar y optimizar la estructura de protección para garantizar una mayor coherencia mientras se mantiene el apoyo y la coordinación de especialistas técnicos.

- **Los directores del IASC** y el **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)** deben supervisar la reforma del **grupo de protección** para asegurar que, tanto a nivel mundial como nacional:
  - Se centra en proporcionar intercambio de información, apoyo técnico y coordinación dentro del sector en lugar de apoyo a todo el sistema en materia de protección.
  - Promueve un enfoque integrado de protección mediante la ubicación conjunta y/o el fortalecimiento de un enfoque conjunto entre el clúster de protección y las AoR.
  - Reduce sus funciones básicas para centrarse en el apoyo técnico operativo y la coordinación en vez de en otras tareas.
  - Fortalece su alcance y apoyo a las organizaciones y comunidades locales.
- **Los donantes** deben promover y financiar reformas a la estructura de protección y hacer que las **Agencias del IASC** rindan cuentas por la entrega de esta estructura simplificada.

### Recomendación 5: La protección como resultado

Asegurar que la acción de protección se centre en la reducción de riesgos y establecer enfoques de seguimiento para medir dicha reducción. Incorporar buenas prácticas.

- Se debe alentar y apoyar a **todos los actores humanitarios** para que diseñen sus respuestas humanitarias sobre la base de una evaluación integral de los riesgos de violencia, coerción y privación deliberada en lugar de responder a las necesidades. **OCHA** debería usar la próxima revisión del HPC para brindar orientación sobre esto, aprendiendo así de los enfoques establecidos en el marco de evaluación basado en resultados de InterAction para la prevención de la violencia de género.
- **Los directores del IASC** deben asegurarse de que los indicadores y puntos de referencia que miden la implementación de la política de protección se centren en la reducción de riesgos según lo acordado en consulta con una amplia gama de actores humanitarios y vinculados al mecanismo de rendición de cuentas.
- El actual informe anual de revisión de la centralidad de la protección de **grupos de protección mundial** (GPC, por sus siglas en inglés) debe convertirse en un producto del IASC que proporcione un monitoreo consolidado en línea con el mecanismo de rendición de cuentas.

### Recomendación 6: Enfoques inclusivos

Llevar a cabo un cambio de comportamiento fundamental y generar confianza para normalizar las formas colectivas de trabajo entre la comunidad humanitaria internacional, los actores locales y nacionales, y entre los actores humanitarios, de derechos humanos, de desarrollo y de consolidación de la paz.

- **Los actores humanitarios internacionales, nacionales y locales** deben aprovechar e invertir en enfoques de protección comunitarios y basados en áreas. Esto requiere poner las capacidades y prioridades de las personas en el centro de la respuesta, trabajar en asociación con las comunidades y aprovechar las estructuras gubernamentales existentes cuando sea posible.
- **Los directores del IASC** deben fortalecer el diálogo con sus homólogos en las agencias de desarrollo, derechos humanos y consolidación de la paz para aclarar cómo deben abordarse los enfoques colectivos de protección. Se deben tomar medidas para asegurar un cambio normativo.
- **El Secretario General de la ONU** debe garantizar que la próxima Agenda de Protección de la ONU brinde coherencia estratégica y fortalezca la colaboración entre los actores humanitarios, de derechos humanos, de desarrollo y de paz en materia de protección. Esto debería abordar las lecciones aprendidas de esfuerzos anteriores y abarcar la participación y los roles importantes de una amplia gama de actores fuera de las Naciones Unidas, aprovechando las experiencias específicas del contexto para impulsar los enfoques.



---

Humanitarian Policy Group (Grupo de Política Humanitaria) (HPG) es uno de los principales equipos de investigadores independientes y profesionales de la comunicación que trabajan en cuestiones de carácter humanitario. Se dedica a mejorar las políticas y las prácticas humanitarias a través de la combinación de diálogo, debate y análisis de alta calidad.

---

---

**Humanitarian Policy Group**

ODI  
203 Blackfriars Road  
Londres SE1 8NJ  
Reino Unido

Tel.: +44 (0) 20 7922 0300  
Fax: +44 (0) 20 7922 0399  
E-mail: [hpgadmin@odi.org](mailto:hpgadmin@odi.org)  
Página web: [odi.org/hpg](http://odi.org/hpg)

---