

Diseñando un programa de protección en contextos de asistencia humanitaria*

Enrique Eguren¹

Resumen

La protección es un aspecto clave de la asistencia humanitaria, y como tal ha de ser incluida en los programas humanitarios. Para poder programar la protección necesitamos una definición operacional adecuada de la misma que la delimite como un resultado complejo. Trataremos cuál es el marco legal y moral para la protección, cuáles son los principales actores en protección, cómo definir objetivos en protección, y cuáles son los principales tipos de actividades en protección. A continuación trataremos los principales riesgos y asunciones al programar la protección. Finalmente analizaremos cómo situar la protección como parte de un programa, usando un esquema de marco lógico.

Palabras clave: Protección, diseño de programas, derechos humanos, ayuda humanitaria.

Abstract

Protection is a key aspect of humanitarian assistance, and as such it should be included in humanitarian programmes. In order to program protection we need a proper working definition that defines protection as a complex outcome. We will discuss which is the moral and legal framework for protection, which are the main stakeholders in protection, how to define protection objectives, and which are the main kind of activities in protection. Then we will discuss briefly which are the main assumptions and risks when programming protection. Finally we will analyse how to mainstream protection using a logical framework chart.

Key Words: Protection, programme design, human rights, humanitarian assistance.

* Este artículo es el desarrollo de la ponencia presentada en el seminario de NOHA «Protección en Acción Humanitaria» que se celebró el 21 de mayo del 2010

¹ Enrique Eguren es investigador colaborador del máster en acción internacional humanitaria- NOHA del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

1. Introducción

Este texto se va a centrar en cómo diseñar un programa de protección de la población civil en un contexto de conflicto y asistencia humanitaria, desde el punto de vista de una organización internacional. Daremos una mirada de conjunto al proceso y señalaremos algunos de sus principales aspectos, sin entrar al detalle de los mismos.

De entrada hay dos ideas claves a tener en cuenta. En primer lugar tenemos que comentar que habitualmente la protección no es tarea de una sola agencia, sino un esfuerzo de concertación entre varias, dada la magnitud y complejidad de los problemas a resolver. Relacionado con éste, otro punto importante es que cualquier actividad en protección se suele hacer en referencia a un actor con responsabilidad en protección, como es un estado o determinadas instituciones internacionales.

Estas dos ideas dan unas pistas de otras cuestiones a considerar. Cobran así importancia aspectos como el entendimiento común sobre qué es protección, conocer quién es quién en protección, y disponer de herramientas para facilitar este necesario trabajo conjunto. En la práctica, el compartir experiencias reales y dilemas enriquece el entendimiento común de qué es la protección.

Con base en estas ideas, vamos a desarrollar el contenido de este documento siguiendo un guión lógico:

- Definamos qué es protección
- Un marco legal y moral para la protección
- Definamos quién es quién en protección
- Definamos qué queremos conseguir en protección (objetivos)
- Definamos cómo queremos conseguirlos (actuaciones)
- Determinemos los riesgos del programa.

2. ¿Qué es protección?

No hay una definición universalmente aceptada sobre qué es protección. Esto constituye un primer obstáculo para progra-

mar el trabajo. Una de las definiciones más extendidas es la que plantea el IASC², según la cual la protección engloba «todas las actividades enfocadas a asegurar el pleno respeto de los derechos de los individuos, de acuerdo a la letra y el espíritu de las relevantes normas legales, como por ejemplo el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados». Sin embargo, esta definición está basada en el proceso de generar actividades de protección, y no en los resultados conseguidos. Veamos a qué nos referimos con un ejemplo, para lo que cambiamos momentáneamente de tema. Hablemos de salud, e imaginemos que definimos la salud de una persona como «el conjunto de actividades que lleva a cabo su médico para que no tenga enfermedades». Esta es también una definición basada en lo que se hace, y no en los resultados de lo que se hace. Cualquier persona diría que esta definición no representa su salud. De la misma manera, la citada definición de protección obvia algo fundamental: que la protección es tanto un proceso como un **resultado**, y no podemos basarnos sólo en el primero de ambos para definirlo.

Por todo ello proponemos una definición de protección distinta, que englobe proceso y resultados; decimos así que protección es «el resultado, aceptado, de las diferentes estrategias y actuaciones que intentan asegurar que los derechos humanos de las personas afectadas son respetados».

Esta definición abre el paso a otras preguntas relevantes para la programación de protección: «aceptado» por ...¿quién? ¿Y quién concibe y lleva a cabo esas «estrategias y actuaciones»? Procuraremos responder a estas preguntas en el siguiente apartado (Quién es quién en protección), una vez que hayamos resuelto la cuestión del marco legal y moral para la programación en protección.

3. Un marco legal y moral para la protección

La amplitud de este trabajo no nos permite extendernos sobre el necesario marco legal y moral para la protección. Valga decir que el marco moral viene claramente determinado por los principios humanitarios, de aplicación en toda asistencia humanitaria, y por el derecho internacional de los derechos humanos,

² El IASC (Inter-Agency Standing Committee) es un espacio de concertación que incluye a las principales agencias de la ONU y a varias grandes ONG.

de aplicación, con más o menos extensión y cobertura, en todo escenario de conflicto (sea por aplicación de los pactos internacionales, sea por aplicación de los principios del derecho internacional humanitario).

Los principios humanitarios y la ética fundamentan el mandato de todas las agencias humanitarias. Sirven a modo de guía compartida para la acción humanitaria y a modo de «barómetro» para tomar decisiones apropiadas y emprender acciones que tengan implicaciones para la protección de las/os beneficiarias/os y las comunidades. Todas las actuaciones, desde la contratación de personal hasta el desarrollo de una estrategia de protección o la negociación con actores no estatales, tienen que estar basadas en estos principios.

Los principios humanitarios también conforman el compromiso de las agencias humanitarias y su personal con la promoción de la protección, especialmente en cuanto al impacto positivo de la asistencia en las poblaciones afectadas. Si los principios humanitarios se ven comprometidos, el personal humanitario y las agencias pueden debilitar la protección de las personas beneficiarias y sus comunidades (por ejemplo, en los casos de abuso o explotación sexual de las/os beneficiarias/os por el personal; al tomar partido por una de las partes en conflicto, o al usar criterios sesgados al proveer de asistencia).

La ética puede también servir como base para el cabildeo humanitario y las negociaciones con actores estatales y no estatales.

En cuanto al marco legal, podemos verlo definido por la aplicación legal de lo señalado en el párrafo anterior (derecho internacional de los derechos humanos), las resoluciones y normas aceptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas (incluida la Responsabilidad de Proteger, aceptada como tal no sólo por el gobierno de turno directamente afectado por responsabilidad respecto a su población o población refugiada, sino también por terceros gobiernos, con responsabilidad global sobre otras poblaciones afectadas por serias violaciones de sus derechos humanos). Por último, el marco legal viene definido también por la legislación del país en el que tiene lugar la asistencia humanitaria y de protección sobre la que estemos trabajando (especialmente en la medida en que dicha legislación refleje las normas internacionales de derechos humanos).

Ante las violaciones de derechos humanos / brechas en protección, las agencias humanitarias pueden actuar, dentro del marco legal comentado y de sus mandatos específicos, para mejorar la

situación de protección de la población. En este sentido, las leyes nacionales e internacionales son instrumentos para la protección de los derechos de los individuos. Mientras que un/a trabajador/a humanitario/a no necesita tener un conocimiento a fondo de las leyes relevantes, sin embargo debe entender lo que dicen las leyes que sean aplicables en los diferentes contextos y debe poder identificar las violaciones de hecho o potenciales de la ley.

4. Definamos quién es quién en protección

En todo escenario de conflicto es fundamental definir quién es quién en protección. Para ello podemos clasificar a los actores según su grado de responsabilidad / afectación en cuanto a protección.

Tenemos que citar en primer lugar a la población directamente afectada, como **actores primordiales** en protección. En este sentido, no podemos considerarlos ni solamente «víctimas» (en cuanto que actores pasivos) ni «beneficiarios» (en cuanto que no se «benefician»), sino sujetos que ostentan derechos que han sido violados (right-holders).

En segundo lugar podemos citar a los **actores con responsabilidad** en protección. El principal de estos actores es el gobierno involucrado, que tiene la obligación moral y legal de proteger a sus ciudadanos y a los refugiados dentro de sus fronteras. En algunos casos, y según marca el derecho internacional humanitario, los actores armados no estatales tienen algunas responsabilidades en cuanto a la protección de la población civil y no combatiente (en estos casos también pueden ser considerados actores con responsabilidad en protección). En determinados escenarios también algunas agencias, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o el Comité Internacional de la Cruz Roja, tienen mandato de protección y por ello algunas responsabilidades en protección de grupos poblacionales, pero esta responsabilidad se ampara, al nivel último, en el respeto y apoyo de sus obligaciones por los gobiernos involucrados.

En tercer lugar podemos citar a los **actores clave** en protección, entre los que se encuentran las organizaciones nacionales e internacionales que se involucran en protección aunque no tengan un mandato formal para ello. Como ejemplos están otras agencias de la ONU, ONG, iglesias, organizaciones de la sociedad civil, etc. Por ello decimos que su trabajo suele referirse a la población afectada o bien a los actores con responsabilidad,

para que asuman ésta en las debidas condiciones y alcance. En la mayor parte de los casos estos actores clave no tienen mandato formal en protección, sino lo que se denomina un mandato *moral*, vinculado a los consensos internacionales sobre la responsabilidad de proteger.

5. Definamos qué queremos conseguir en protección (objetivos)

En paralelo con el debate previo sobre cómo definimos protección, tenemos otro debate: ¿quién define los objetivos en protección? Si basamos el concepto de protección en los resultados obtenidos respecto a la misma, lo lógico es pensar que los objetivos de protección se definen junto con la población protegida (en cercana consulta y participación con ella). Sin embargo, esto no suele producirse así: se aducen dificultades técnicas o barreras idiomáticas o de otra índole, y en lugar de la participación al definir objetivos se aplican estándares con reconocimiento internacional, como los derechos humanos o el derecho de los refugiados, sabiendo que dichos estándares están fuera de discusión en cuanto a aceptación moral.

Y aunque esto es así, es muy difícil usar los estándares de derechos humanos como referencia a la hora de definir los objetivos en protección, porque por definición los derechos humanos son absolutos, y en la práctica humanitaria tenemos una realidad basada en resultados relativos. Pongamos un ejemplo: las personas tienen el derecho a no ser desplazadas de su lugar de residencia por el ejército de modo arbitrario. En un contexto de desplazamiento masivo de población, ¿cómo traducimos ese estándar a objetivo de trabajo? ¿Podemos hablar de porcentajes de reducción de desplazamiento arbitrario? ¿Tenemos que pasar por alto este objetivo y centrarnos en los retornos voluntarios —para cuando pase el desplazamiento forzoso? Son preguntas

difíciles pero prácticas y reales, vinculadas al carácter relativo de los objetivos en asistencia humanitaria.

Volviendo al tema de objetivos en protección, podemos decir que existen tres grandes grupos de objetivos, agrupados en dos categorías (ver tabla I):

I. Reducir las amenazas y actuaciones contra la población:

1. Cambios en la actuación de los perpetradores.
2. Mejoras en el cumplimiento de la legalidad por parte de los actores con responsabilidad en protección.

II. Reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades de la población respecto a la protección:

3. Cambios directos en la vida de las personas protegidas.

Analicemos los grupos de objetivos uno por uno.

Los objetivos vinculados a «1) Cambios en la actuación de los perpetradores»:

Estos objetivos se refieren a una disminución o cese de las actuaciones que los perpetradores realizan contra la población civil, o que afectan a la misma, desde desplazamientos forzados a bloqueos alimentarios, pasando por actuaciones militares que la afecten o ataques directos o selectivos.

Los objetivos vinculados a «2) Mejoras en el cumplimiento de la legalidad por parte de los actores con responsabilidad en protección»:

Este objetivo implica que los actores con responsabilidad en protección cumplen mejor sus obligaciones nacionales e internacionales en protección. O, en otras palabras, se reduce la brecha entre lo que de hecho se cumple en protección, y lo que está estipulado en las leyes y derecho nacional e internacional aplicable.

Tabla I

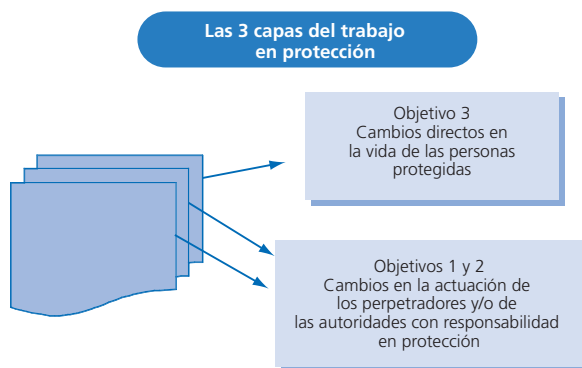
Tipos de objetivos en protección

1. Cambios en la actuación de los perpetradores	I. Reducir las amenazas y actuaciones contra la población
2. Mejoras en el cumplimiento de la legalidad por parte de los actores con responsabilidad en protección	II. Reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades de la población
3. Cambios directos en la vida de las personas protegidas	

Los objetivos vinculados a «3) Cambios directos en la vida de las personas protegidas»:

Estos objetivos se superponen en parte con los relacionados con ayuda humanitaria en forma de alimentación, educación, albergue, salud, etc. Al fin y al cabo, desde un punto de vista conceptual estos objetivos son formas de protección, en cuanto a las condiciones mínimas dignas para la vida de las personas.

Si aplicamos una mirada integral a estos 3 tipos de objetivos en protección, podemos ver que se pueden representar mediante 3 capas que se superponen, como en la figura siguiente.



Una agencia humanitaria se puede especializar en el objetivo 3 (por ejemplo mediante ayuda alimentaria), pero no puede dejar de lado los objetivos 1 y 2 del todo, pues no constituiría una adecuada mínima protección (de poco sirve mejorar los niveles nutricionales de la población menor de 5 años si a continuación es desplazada de nuevo y se pierde todo lo avanzado).

6. Definamos cómo queremos conseguir los objetivos en protección (actuaciones)

Nuestras actuaciones en protección van a ir definidas por los siguientes factores:

- Nuestro mandato, capacidades y recursos como organización.
- Nuestra disposición y capacidad para buscar la necesaria cooperación y complementariedad con otros actores en el terreno.

- Cómo se relaciona nuestro trabajo con las responsabilidades de los actores con responsabilidad en protección.

Según nuestro trabajo esté más enfocado a aspectos técnicos o bien a aspectos de denuncia de situaciones de violaciones de derechos humanos, según sea un trabajo más confidencial o más abierto al público, podremos combinar diferentes tipos de actuaciones para buscar resultados en protección:

- **Poner en conocimiento público:** presionar a las autoridades mediante la puesta en conocimiento público de los problemas de protección, de modo que actúen para cumplir con sus responsabilidades y para proteger a las personas o grupos sujetos a abusos.
- **Movilización:** exhortar a otros actores (nacionales o internacionales) a presionar o convencer a un actor para que cumpla con sus obligaciones de proteger a personas o grupos.
- **Persuasión:** convencer a una autoridad o a otro actor, mediante el diálogo u otros modos de comunicación, para que actúe para reducir las violaciones o cumpla con sus obligaciones en protección.
- **Construir capacidades:** apoyar a las estructuras locales o nacionales mediante cooperación en proyectos, para que puedan llevar a cabo sus funciones, y *empoderar* a las comunidades para que puedan conseguir el disfrute de sus derechos.
- **Sustitución:** proporcionar bienes o servicios directamente a las personas sujetas a abusos, en aquellos lugares donde las autoridades o no quieren o no pueden cumplir con sus responsabilidades.

Trabajo en protección: la presencia en el terreno y la interacción con los diversos actores involucrados.

Podemos decir que hay dos pilares sobre los que se apoya el trabajo en protección: la presencia estratégica sobre el terreno, con el debido acceso a la población asistida, y la interacción con los actores involucrados con la protección (actores con obligaciones en protección y actores clave).

La presencia en el terreno es fundamental por motivos evidentes, pero no es suficiente como tal. Para que sea efectiva en protección es necesario que esta presencia tenga un sentido estratégico de involucramiento con los demás actores. De la misma manera que no se puede combatir una hambruna simplemente poniendo «almacenes de comida», no podemos

pretender que sólo por desplegar personal (internacional o nacional) vamos a conseguir un resultado en protección. Aún al contrario, si los abusos contra civiles tienen lugar en presencia de personal internacional y no se desatan consecuencias negativas contra quien realiza los abusos, la presencia internacional puede generar daños a la población (a pesar de sus expectativas de protección por el personal internacional).

La presencia de personal internacional con un cometido específico se convierte en un *constructo* o significante que conoca diferentes significados ante los diferentes actores, desde aquellos involucrados en la resistencia hasta miembros del gobierno, pasando por otros actores de la sociedad civil, etc. Estos diferentes significados se van a ver mediados por una lectura política (tanto local como nacional e internacional) y por una lectura cultural (que incluye el color de la piel, edad, vestimenta y recursos, sexo, etc.).

Además de la variedad de significados, podemos también decir que la presencia *involucra a quien la ve o*, en sentido más amplio, a quien se relaciona con ella, lo cual de nuevo favorece la instrumentalidad de dicha presencia para crear redes y configurar espacios de relación y por tanto espacios de actuación.

Por otra parte, esta presencia es *expresiva*: su ubicación al lado de la población protegida *señala y apunta*, y contribuye así a recordar necesidades y a priorizar temas y decisiones por parte de los gobernantes y de otros actores (en cuanto a derechos, protección, etc.).

Todo lo anterior requiere una *actitud de esta presencia internacional*: esta actitud transmite la voluntad de actuar de dicha presencia, y se ha de traducir en una interacción continuada con todos los actores involucrados en los conflictos y relacionados con la resistencia. Por ello creemos importante señalar que no hay que confundir la *presencia física* (el *cuerpo*) con el resultado de su acción (por ejemplo, la protección, que es el fruto de la debida interacción de esta presencia con los otros actores correspondientes). Decimos esto porque no podemos pensar que «sólo por estar» una presencia externa va a conseguir un resultado constructivo: son necesarias reuniones e intercambios con otros actores, para conocer bien su realidad e intereses, y por otra parte son necesarias reuniones continuas con miembros del gobierno, con miembros de las fuerzas de seguridad y con miembros de otros gobiernos (por medio del cuerpo diplomático), para tratar sobre los principales problemas de protección y las actuaciones que serían

necesarias para su resolución, y para hacer ver que habrá un seguimiento continuo, sobre el terreno, de las actuaciones por parte de los actores con responsabilidad legal en protección.

Para acabar esta parte tenemos que matizar que por supuesto que el «estar» genera resultados, e incluso podría ser que generara algunos de los resultados esperados. Pero más probablemente los resultados serán fruto inmediato del significado directamente percibido de dicha presencia por parte de los otros actores, con todo lo que esto significa. Hay que tener en cuenta que en ocasiones la presencia de «extranjeros» genera sospechas o directamente causa acciones hostiles contra ellos o, más frecuentemente, contra los mismos procesos de resistencia, que pueden ser más vulnerables.

7. Determinemos los riesgos del programa de protección

Determinar los riesgos y las asunciones es uno de los pasos más importantes a la hora de diseñar un programa de protección siguiendo la metodología del Marco Lógico. El tema es amplio, pero por las limitaciones de este espacio nos vamos a ceñir a lo que consideramos son los aspectos principales. Así podemos decir que se pueden identificar riesgos para el programa atendiendo a dos categorías primordiales:

1. Riesgos para conseguir los objetivos y resultados del programa

Como hemos dicho antes, es difícil conseguir resultados del trabajo en protección si no se hace de modo conjunto, buscando alianzas y complementariedades a la hora de conseguir que los perpetradores dejen de actuar contra la población o a la hora de conseguir que los actores con obligaciones cumplan éstas de modo adecuado. Por ello queremos destacar que hay riesgos para conseguir los objetivos que a veces no tenemos en cuenta, como por ejemplo la *asunción/riesgo* sobre nuestra capacidad para generar alianzas en el terreno; por ejemplo, en un escenario humanitario podemos no encontrar aliados para realizar una determinada actuación contra el desplazamiento forzoso de población, quizá porque otras organizaciones temen perder su espacio de actuación si denuncian de modo público los excesos de un actor armado (ver a continuación los otros tipos de riesgos que estamos destacando). O puede que tengamos asunciones erróneas sobre la reacción de autoridades ante nuestro trabajo para generar su capacidad o su voluntad de actuar en protección.

2. Riesgos para la reputación (o imagen), seguridad e intereses de la población, para nuestra organización o para otras

2a. RIESGOS PARA LA REPUTACIÓN Y SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN AFECTADA

Las actuaciones en protección pueden generar riesgos para la población afectada. Por ejemplo, el reparto de ayuda alimentaria puede generar riesgos para las familias cuando regresan a sus hogares, ya que en el camino pueden ser robadas o expoliadas por actores armados; en otro ejemplo, la formación en derechos humanos puede generar riesgos cuando las organizaciones de la población afectada inician la reivindicación de sus derechos sin tener en cuenta la represión que se puede desencadenar por ello.

2b. RIESGOS PARA NUESTRA REPUTACIÓN O SEGURIDAD, O PARA LAS MISMAS DE OTROS ACTORES

La difusión de información sobre violaciones de derechos humanos contra la población afectada puede generar riesgos

si no se hace de la manera adecuada, es decir, midiendo de antemano cuál es nuestro espacio de actuación, realizando actuaciones conjuntas con otras organizaciones para compartir los riesgos, buscando el apoyo de actores con peso en la escena, etc.

Incorporando actuaciones en protección en un marco lógico de un proyecto de ayuda humanitaria

Aún cuando no seamos una organización con mandato formal en protección, siempre es posible incorporar elementos o actuaciones en protección en un proyecto de ayuda humanitaria. Para esto es necesario que miremos dicho proyecto desde una óptica y una lógica de protección, a la hora de definir sus metas, objetivos, indicadores, medios de verificación y asunciones y riesgos. Para ello pueden ser útiles las preguntas incluidas en la siguiente matriz de marco lógico.

Introduciendo elementos de protección en una matriz de marco lógico

	Narrativo	Indicadores	Asunciones y riesgos
Meta	¿Hay aspectos de protección que influyan de alguna manera en la meta del proyecto? Entre ellos, ¿hay aspectos clave que tengan influencia positiva significativa en nuestra meta?	¿Qué indicadores nos van a permitir verificar la consecución de la meta en protección?	¿Cuáles son los factores externos en protección, necesarios para sostener la meta del proyecto? ¿Y los riesgos?
Objetivos	¿Hay objetivos de protección que podamos asumir en nuestro proyecto? (con nuestras capacidades actuales o con algunas capacidades adicionales)	¿Qué indicadores nos van a permitir verificar la consecución de objetivos en protección?	¿Cuáles son los factores externos en protección, necesarios para sostener la meta del proyecto? ¿Y los riesgos? ¿Es posible que con nuestros objetivos generemos riesgos para nosotros o para otros o para la población asistida?
Resultados	¿Podemos obtener resultados (adicionales) de protección con nuestro proyecto? Los resultados, tienen en cuenta las necesidades en protección? ¿Se benefician de nuestro proyecto las poblaciones objeto de protección (mujeres, niños, minorías, etc)	¿Qué indicadores nos van a permitir verificar si nuestros resultados tienen en cuenta las necesidades en protección —incluidas poblaciones específicas—? ¿Qué indicadores nos van a permitir verificar que nuestro proyecto no empeora otros resultados en protección para la población?	¿Cuáles son los factores externos en protección, necesarios para sostener la meta del proyecto? ¿Y los riesgos? (analizado por grupos de población con necesidades en protección)
Actividades	¿Están los temas de protección claros a la hora de implementar el proyecto? ¿Cómo podemos planificar nuestra actividades de modo que consigamos más resultados en protección?	Inputs: ¿qué aporta la población afectada en cuanto a protección? ¿Qué indicadores nos van a permitir verificar que nuestras actividades no empeoran otras actividades en cuanto a protección para la población?	¿Cuáles son los factores externos importantes y necesarios para conseguir que las actividades generen protección, en compromiso con la población afectada al ejecutar el proyecto? ¿Pueden nuestras actividades generar riesgos para la población afectada?

Derechos de autor (Copyright)

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.