

0. RESUMEN EJECUTIVO

PRESENTACIÓN GENERAL

En un escenario internacional cada vez más convulso y complejo una de las ideas fuerza que se está abriendo paso es la de **dirigir y focalizar mejor los esfuerzos de la cooperación hacia aquellos colectivos en situación de mayor vulnerabilidad frente a diversas amenazas, abordando al mismo tiempo la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos** que se hayan visto afectados por las crisis. Los conflictos, las crisis, los desastres, también las pandemias, son situaciones en las que, casi por definición, se limitan o violan derechos básicos y, por tanto, una respuesta coherente a estas realidades no puede pasar por alto este hecho.

Es significativo que, aunque las primeras reacciones ante la pandemia provocada por la Covid-19 se centraron en los aspectos asistenciales, **poco a poco, las respuestas en todo el mundo están incorporando enfoques vinculados con la protección y los derechos de las personas y comunidades afectadas**. Al mismo tiempo, esta crisis ha servido para impulsar aún más las ideas en las que se ha centrado nuestra investigación: la **absoluta necesidad de incorporar los derechos y la protección como ejes centrales del trabajo de cooperación y acción humanitaria**.

En este contexto, la investigación surge de la **necesidad de contar con un análisis sobre la práctica y la experiencia empírica de trabajar con planteamientos de protección y en torno a los derechos en el ámbito humanitario**. El objetivo, por tanto, **no es solo académico, sino que pretende elaborar propuestas que mejoren la incorporación de los derechos y la protección a la acción humanitaria madrileña**, haciendo también propuestas.

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN HUMANITARIA: SITUACIÓN ACTUAL GLOBAL

Las últimas décadas del siglo XX supusieron un auténtico revulsivo para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria: nuevos actores, nuevos modelos y, sobre todo, nuevos enfoques, obligaron a repensar los fundamentos de la solidaridad y permitieron reorganizar su proyección más práctica, orientándola a objetivos basados en la dignidad de los seres humanos y la coherencia de las políticas públicas. Es en este momento de reflexión cuando **surge el EBDH, como enfoque conceptual que vincula la acción solidaria y la ayuda a los valores, principios y**

normas del DIDH y del DIH, pero también como propuesta metodológica que utiliza los propios derechos humanos para su consecución.

El EBDH no es un enfoque nuevo, pero sí novedoso e innovador. Aunque en un primer momento podría parecer que las grandes agencias humanitarias no abrazaban el discurso del EBDH, pronto el sector constató que incorporar el enfoque ayudaba a avanzar y salir del humanitarismo más tradicional centrado en la simple cobertura de necesidades básicas sin mayor perspectiva a futuro, recuperando así algunas ideas iniciales del humanitarismo.

La acción humanitaria incorpora desde su propio origen una mirada a los derechos e incluso guarda relación con el “Derecho” con mayúsculas. Las ideas de **protección** de las víctimas, de derechos inalienables de las mismas, son consustanciales al impulso humanitario. Sin embargo, a lo largo de la historia del humanitarismo ha prevalecido de tal manera la orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas. Hubo que esperar hasta finales de los años noventa del siglo pasado con el auge del EBDH en la cooperación para el desarrollo, y con el vigor que tomó en el ámbito humanitario el **componente de protección**, para que renaciera el interés por una acción humanitaria con enfoque de derechos

La propuesta humanitaria cuenta con un marco normativo que suma al DIDH el DIH y el derecho de las personas refugiadas. Ese anclaje permite además seguir cumpliendo con los principios humanitarios, principalmente con la neutralidad, al aducir que cualquier acción realizada bajo este enfoque simplemente cumplía con un imperativo legal, el del marco normativo. Por otro lado, el EBDH se adecua al nuevo tipo de crisis más imperante, las crónicas o prolongadas, puesto que el análisis de la crisis llega hasta las causas más estructurales e incorporaba elementos para proyectar escenarios de desarrollo hacia los que orientar la ayuda humanitaria.

Estas dos premisas permitieron que el **EBDH a través de la protección se extendiera rápidamente por la acción humanitaria**, hasta entonces bastante reticente. Pronto se demostró que utilizar un EBDH y protección permitía no solo avanzar hacia la plenitud de derechos, sino promover intervenciones que vayan más allá de la superación de la crisis y busquen un desarrollo humano sostenible. En la protección se distinguen cuatro dimensiones: protección como **objetivo**, **protección como responsabilidad legal** y **protección como actividad y como resultado**. Además, la protección puede involucrar diversos tipos de acciones:

- **Denuncia.** Presionando a las autoridades a través de actos públicos, de información, etc. para que actúen en cumplimiento de sus responsabilidades.

- **Persuasión.** Tratando de convencer a través del diálogo con el mismo objetivo.
- **Movilización.** Compartiendo información de un modo discreto con otros actores que puedan influir a las autoridades competentes. Por ejemplo, otros estados, organismos internacionales, etc.
- **Sustitución.** Proveyendo servicios y ayuda material a las víctimas de las violaciones.
- **Apoyo a estructuras locales.** Proveer los mismos servicios a las víctimas a través de estructuras locales o nacionales.

Junto a los avances que citamos más arriba, uno de los factores que están impidiendo una mayor ampliación y generalización a escala internacional de **las acciones de protección humanitaria es la falta de financiación específica.**

Desde la **perspectiva institucional**, la investigación concluye que la protección humanitaria es unánimemente aceptada como componente esencial de la AH. En el ámbito de las Naciones son varias las agencias que comparten de manera expresa el mandato humanitario de protección, además de otras que realizan acciones relacionadas con la acción humanitaria. El **Comité Permanente Interagencial (IASC)** creó en 1998 el **Grupo de Referencia en Derechos Humanos y Acción Humanitaria** para *“fortalecer la comprensión y la integración de los derechos humanos en la acción humanitaria de todas las agencias humanitaria”*, a través de la protección. Respecto al **Clúster de Protección**, la **Declaración del IASC sobre la centralidad de la protección en la acción humanitaria fue un hito fundamental.** Desde su creación ha tenido una vinculación directa, no solo con la protección, sino también con la promoción de los derechos humanos. Por su parte, el **Proyecto Esfera**, que puede asumirse como la propuesta práctica de la AH para mejorar su calidad y eficacia, incorpora en su manual la perspectiva del EBDH, tanto en su vertiente teórica (incorporando cuatro principios de la protección que deben guiar la acción), como en la práctica, vinculando los campos de actuación con los principios operativos o atributos de los derechos humanos.

La **Unión Europea** ha incorporado también estos enfoques. En 2016 la DG ECHO publicó su política temática dedicada a la protección humanitaria, que establece un modelo de protección similar al presentado por el IASC. Lo más destacable de esta política temática es que desde el punto de vista teórico establece nexos entre los valores de los DDHH y los que guían el enfoque de protección; y desde el punto de vista práctico está orientada al fortalecimiento de las titularidades de derechos y obligaciones. Insiste en mantener un enfoque de necesidades, que declara expresamente compatible con un enfoque de derechos.

EBDH Y PROTECCIÓN HUMANITARIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (CE)

Respecto a la CE, una de las características del **sistema español de cooperación y acción humanitaria** es su **alto grado de descentralización** en el que se dan la convivencia de un número muy importante de actores, tanto en el ámbito de los financiadores como en el de las instituciones más centradas en la implementación. Actores grandes, medianos y pequeños con una experiencia, formación y normativa muy variada. Esta conformación del sistema humanitario español tiene tanto ventajas como inconvenientes.

La acción humanitaria española forma parte de la política española de cooperación para el desarrollo, siendo la **Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo** su primer marco regulatorio de referencia específico. **La aprobación de una ley de cooperación que estableciera un marco regulador de esta política fue algo muy positivo, pero el tratamiento que se hace en la misma de la acción humanitaria es deficitario.** El gobierno inició en el año 2019 un **proceso de reforma global del sistema de cooperación al desarrollo**. En la actualidad, este proceso se encuentra en fase de desarrollo. Además de la Ley de Cooperación al Desarrollo, la política pública española, se rige por una serie de documentos estratégicos de planificación que se actualizan cada cierto tiempo: Planes Directores y Estrategias sectoriales, fundamentalmente.

En general, **la incorporación del componente de protección en dichos documentos ha ido evolucionando de manera positiva suponiendo un claro paso adelante la publicación de las dos Estrategias de Acción Humanitaria (EAH)**, documentos en los que se concreta de una manera más detallada y específica, entre otros elementos relevantes, el enfoque de protección. **La EAH reconoce que la centralidad de la protección, tal como recomienda Naciones Unidas, debe ganar un mayor peso en la acción humanitaria española.**

De manera general, los actores de la cooperación descentralizada cuentan con una ley propia de cooperación al desarrollo, planes directores, en ocasiones planes anuales, estrategias de acción humanitaria y convocatorias de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria.

En **2019 la AH descentralizada ha supuesto el 33% de los fondos públicos españoles totales.** Porcentaje que convierte a la cooperación descentralizada en un

actor relevante de la AH española. Durante el año 2019, todas las CCAA españolas aportaron fondos en materia humanitaria, así como 12 diputaciones y 35 ayuntamientos. **El Ayuntamiento de Madrid con 1.477.000 euros supuso algo más del 25% de los fondos totales aportados por EELL.**

EBDH Y PROTECCIÓN HUMANITARIA EN LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

La investigación ha analizado la documentación de diversos instrumentos programáticos y de seguimiento, planes directores, planes anuales, documentos estratégicos de AH de las 17 CCAA así como 15 entidades locales, lo que supone un total de 32 actores del ámbito descentralizado, más el **Ayuntamiento de Madrid. Se realizó un análisis en profundidad de los años 2016-2018, al ser los proyectos de estos años para los que se formuló el presente proyecto de investigación.**

En octubre del año 2018, se aprobó, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, el **Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid 2018.2021** fruto de un proceso participativo. En el mismo, se establecen las bases del nuevo sistema de planificación de la política municipal de ciudadanía global y cooperación internacional.

Este Marco Estratégico establece la acción humanitaria como una modalidad de la política de ciudadanía global y cooperación internacional. El espacio otorgado a la AH en el marco estratégico del Ayuntamiento de Madrid es limitado. No se establece una definición concreta sobre lo que es acción humanitaria, sus especificidades, alusiones al marco internacional, normativo y de principios o aspectos tan relevantes como puede ser, para un actor descentralizado, la coordinación. En contraposición, la incorporación del EBDH y protección en el Plan Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid, en base a la división en ámbitos estratégicos es detallada. **En comparación con otros donantes de la cooperación descentralizada, el espacio dado a estos enfoques por el Ayuntamiento de Madrid es superior.**

A pesar del esfuerzo positivo realizado desde el año 2016 hasta hoy, es necesario definir si la política de acción humanitaria es prioritaria dentro de la cooperación al desarrollo y en caso de serlo, establecer los mecanismos necesarios para dotarla de los marcos y herramientas necesarias para garantizar la calidad de la misma. Así, el Ayuntamiento

de Madrid, en materia de acción humanitaria, no cuenta con una convocatoria específica que regule la aprobación de proyectos. Estos son aprobados mediante subvenciones directas. Durante los años analizados, los proyectos financiados lo han sido a través de estas subvenciones, instrumento que aparece en su Marco Estratégico para la acción humanitaria.

La tendencia de la aprobación de los proyectos mediante este instrumento muestra ventajas e inconvenientes: como fortalezas resaltan la facilidad de la tramitación, la rapidez del proceso, la adecuación a las necesidades de cada proyecto y entidad solicitante y la atención personalizada provista, en cambio, como debilidades destacan la menor transparencia del proceso de adjudicación, con el desconocimiento público de los criterios de selección y las características del proceso de adjudicación.

A largo plazo, sería deseable que existiese la opción **de financiación plurianual** y que se trabajase en línea con flexibilizar la financiación a ONG locales permitiendo la localización de la ayuda. Las tendencias internacionales de los principales organismos como el Gran Bargain de 2016 avanzan en este sentido.

Durante los años analizados se dedicó un total de 6.594.210,00 euros a proyectos de acción humanitaria, cantidad que se repartió de manera muy desigual y con una tendencia descendente: mientras que en 2016 se asignaban 3.722.860,00 euros para los proyectos humanitarios, esta asignación era de apenas 775.000 euros en 2018. En cuanto a los proyectos financiados en 2016 se financiaron diez proyectos, en 2017 dieciséis y en 2018 solo seis.

2017 fue el año de la expansión de la acción humanitaria del Ayuntamiento, no solo porque el número de proyectos financiados prácticamente se duplicó, sino porque se abrió a nuevas entidades y nuevos ámbitos geográficos. En relación al sector de actuación, la casi totalidad de los proyectos están **dirigidos a la población refugiada, principalmente a la crisis del Mediterráneo y los países de Oriente Próximo**. Tampoco hay mucha variación en el perfil de las entidades financiadas. En general, son organizaciones orientadas a un sector o grupo meta muy concreto, siempre dentro del ámbito a la atención de las personas refugiadas. Además, salvo alguna excepción puntual, todas tienen implantación internacional; y la mayoría están vinculadas al multilateralismo, concretamente a las agencias y fondos de las Naciones Unidas.

Respecto a la incorporación del EBDH y la protección en los mismos, podemos encontrar muy pocas menciones expresas a la protección y el EBDH que solo se hace en algunos informes de presentación de los proyectos y siempre de modo genérico. No existe información publicada que describa los requisitos que deben cumplir las entidades

y los proyectos para ser financiados. De hecho, el documento de presentación de la intervención que se quiere financiar tiene el formato y el contenido que decida cada organización. En este sentido, existe una clara diferencia en el contenido de aquellas organizaciones con una experiencia mayor, también de las entidades que forman parte de estructuras más amplias, como aquellas vinculadas a agencias bilaterales.

En estos casos, los formularios tienen una estructura similar. Por ejemplo, es muy habitual que **las organizaciones introduzcan los antecedentes y la problemática vinculándolos con la vulneración de derechos** concretos. También la mayoría incorporan la participación del grupo beneficiario como transversal en todas las fases de la intervención. El otro elemento común es que, **mientras los objetivos están planteados desde un enfoque de necesidades, sí es cierto que los resultados y/o las actividades suelen incluir algún principio operativo de los derechos humanos**.

Respecto a los informes de seguimiento y final, sí que existe un formato común establecido por el Ayuntamiento de Madrid. En todo caso, son documentos esencialmente técnicos, con un formato bastante esquemático, que no deja espacio a exponer los enfoques utilizados. Se trata de las fichas de indicadores y de objetivo operativo, ambas muy similares, pues presentan un desglose de los indicadores formulados para el seguimiento y su grado de consecución. De nuevo el contenido depende de la formulación que realice cada entidad, y en este caso la excepción es encontrar alguna que haya formulado los indicadores desde la perspectiva del EBDH.

En contraposición, a partir del análisis documental de otras fuentes y de las entrevistas realizadas, **se ha podido constatar que muchas de las entidades cuentan con procedimientos estandarizados propios para todas las fases del ciclo de las intervenciones humanitarias; y en estos procedimientos sí que se muestra cierta sensibilidad hacia estos enfoques**. La forma más común es la que aborda la protección como elemento transversal de sus proyectos y la pone en práctica a través de un enfoque de derechos. Posiblemente ninguna lo haga siguiendo las premisas del EBDH original o en su versión más ortodoxa, pero sí que se centran en cuatro elementos importantes:

- La vinculación de la **problemática con la vulneración de derechos**, incorporando en los objetivos de la intervención categorías operativas de los derechos humanos vulnerados (principalmente la carencia en el acceso a un derecho determinado, como la salud o la alimentación).
- La **asunción generalizada de que la protección supone trabajar por la plena realización de los derechos humanos**.

- La **orientación de las actividades al fortalecimiento de las capacidades de la titularidad de derechos**. Buenos ejemplos de esta práctica son los proyectos con un componente de cash transfer donde es la población beneficiaria quien gestiona directamente los recursos recibidos.
- La **cada vez mayor incorporación de acciones de *advocacy*** dirigidas a la titularidad de obligaciones como eje complementario de la intervención.

RESUMEN DE CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- La **tendencia y orientaciones del Ayuntamiento de Madrid respecto a la acción humanitaria son similares a las del resto de la cooperación descentralizada**.
- El **Ayuntamiento de Madrid, a través de su Dirección General de Cooperación y Ciudadanía Global demuestra un elevado interés por lo humanitario, habiendo dedicado recursos económicos a conocer el estado del arte en el sector**. El análisis también muestra como **su apoyo se ha ido orientando a las tendencias internacionales**. Este conocimiento no queda recogido en ningún documento de un ámbito más estratégico.
- Tras el cierre total de la actividad de cooperación del Ayuntamiento en el año 2009, en **2016 se retoma el apoyo a las intervenciones de cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo, investigación para el desarrollo y acción humanitaria**.
- El proceso de **financiación de la acción humanitaria es por adjudicación directa**.
- Las **ONG financiadas están satisfechas con este formato de ayuda**, más compatible con sus propias idiosincrasias. Además, constatan el apoyo, seguimiento y acompañamiento constante del Ayuntamiento.
- **Desde un punto de vista formal, ni el EBDH ni la protección son elementos que tengan un peso importante en la adjudicación de las ayudas**, algo que contrasta con el espacio que se confiere a estos asuntos, tanto en el Marco Estratégico vigente durante el periodo estudiado como los proyectos de las ONG financiadas.

- En la mayoría de los casos **los proyectos financiados son parte de intervenciones más complejas y amplias**, donde el apoyo del Ayuntamiento se destina a alguno de los productos de cada proyecto.
- La **duración de esas intervenciones donde se insertan los proyectos es superior** a la permitida por el Ayuntamiento.
- El **sector principal es el de atención a las personas refugiadas**.
- Salvo excepciones, no son proyectos de emergencia, aunque sí de **ayuda humanitaria centrada en la cobertura de necesidades básicas** de las personas afectadas por la crisis.
- La **mayoría de las ONG beneficiarias, principalmente aquellas vinculadas con el multilateralismo, incorporan la protección y el EBDH** en las intervenciones financiadas. El **modelo más habitual, es del uso del EBDH para transversalizar la protección**, independientemente del sector de actuación.
- En términos generales **los proyectos son sensibles al género**, pero no lo incluyen como componente.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- **Seguir los lineamientos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española 2019-2026.**
- Incorporar en el próximo marco estratégico una **mención especial y bien desarrollada de la acción humanitaria**, siguiendo los lineamientos propuestos por la comunidad internacional y la EAH vigente.
- Mejorar el conocimiento sobre las **especificidades de la acción humanitaria, y especialmente el EBDH y la protección**.
- Establecer un **punto focal de acción humanitaria** en la estructura de cooperación del Ayuntamiento.
- **Mejorar la coordinación y armonización con otras entidades de la cooperación descentralizada.**
- **Mejorar la transparencia** en cuanto al proceso y criterios de asignación de los proyectos
- Garantizar una **provisión de fondos a medio/largo plazo** destinados a acción humanitaria.

- Incorporar la **participación y la rendición de cuentas** a los requisitos de financiación.
- Desarrollar sistemas de **monitoreo y seguimiento** que permitan tanto a las propias ONG como a los actores descentralizados ir conociendo el estado de la situación de cada uno de los proyectos financiados.
- Analizar la posibilidad de incorporar **financiaciones plurianuales**.
- Analizar los riesgos y fortalezas de **financiar directamente a actores locales**.
- Incorporar componentes de **acción humanitaria en los proyectos de educación para la ciudadanía global**.
- Establecer unos **criterios claros** de acceso a la financiación.
- Disponer de **formularios de solicitud e informes de seguimiento y final con un formato específico donde la protección, el EBDH y el enfoque de género** tengan un peso importante.
- **Incorporar** en dichos formularios las siguientes cuestiones:
 - **Análisis de riesgos**
 - **Enfoque diferencial**
 - **Estándares e iniciativas de calidad** – CHS Alliance, Proyecto Esfera...