

Cómo hacer «advocacy» y no morir en el intento. Una mirada desde las ONG humanitarias

Víctor de Currea-Lugo, MD, PhD¹

Resumen

«Advocacy», concepto que no tiene una equivalencia en español, es materia de debate dentro de las ONG humanitarias. A eso se suma la moda del advocacy, la preocupación por no quedarse relegados y la presión percibida de que hay urgencia de hacerlo. Parece ser una tendencia llamar ahora advocacy a cosas viejas que antes se hacían bajo otro nombre. Pero ni todo es advocacy, ni advocacy es todo. A diferencia de las ONG de derechos humanos, las ONG de ayuda humanitaria solo pueden incorporar el advocacy dentro de su lógica humanitaria.

Palabras clave: incidencia política, derechos humanos, acción humanitaria, ONG

Abstract

Advocacy, a concept that has no Spanish equivalent, is a current issue for debate within humanitarian NGOs. The trend of advocacy can be added to this, as well as the fear of being left behind and the pressure felt for the need to carry it out. There

now seems to be a tendency to define advocacy as being old things that used to be done under another name. Yet not everything is advocacy, nor is advocacy everything. As opposed to human rights NGOs, humanitarian assistance NGOs can only incorporate advocacy within their humanitarian logic.

Key words: political incidence, human rights, humanitarian action, NGO.

1. Hacia una definición

Advocacy es abogar, abogar por alguien, defender². Y, como dice un profesor español, los que abogan hacen alegatos. Es decir, abogar es alegar. No todo abogar es bueno, también se puede abogar por el diablo. Ese alegar humanitario se hizo necesario en el mundo de las ONG luego de la crisis de Biafra (1968) precisamente por la tensión entre la neutralidad entendida como silencio y el deseo moral de ir más allá de la asistencia humanitaria. En ese momento nace el llamado «sin fronterismo» que nace tratando de dar un nuevo sentido a lo humanitario.

¹ Médico, Master en Estudios Latinoamericanos y Doctor por la Universidad Complutense de Madrid con una tesis sobre la salud como derecho humano. Ha trabajado en Colombia, Palestina, Sahara Occidental, Bolivia y Darfur (Sudán). Profesor invitado del European Master in Human Rights and Democratisation (Universidad de Deusto). Su último libro es: *Poder y guerrillas en América Latina*, Sepha, Madrid, 2007. Actualmente trabaja

como asesor de asuntos humanitarios para MSF – Holanda. Las opiniones aquí presentadas no reflejan necesariamente la posición oficial de MSF.

² En inglés «advocacy es: «the act or action of supporting an idea, way of life, person, etc.» Y «advocate» es: «who speaks in defence of or in favour of another person».

Así, el fin último del advocacy es: aliviar el sufrimiento humano dando voz a las víctimas, incrementando la conciencia pública sobre un problema determinado, promoviendo los principios humanitarios e inspirando la acción humanitaria. Para MSF, «en esto consiste la acción humanitaria: en aliviar el sufrimiento, en devolver autonomía, en dar testimonio de la verdadera injusticia, y en continuar insistiendo sobre la responsabilidad política».³

En cuanto consideramos que no es suficiente hacer, creemos que debemos decir. En cuanto creemos que las acciones nuestras no son suficientes, recurrimos a otra herramienta: abogar por las víctimas. El advocacy no es la negación de la asistencia humanitaria, es su continuación, es el paso inevitable del compromiso humanitario. El advocacy nace cuando la asistencia no es suficiente, o sea siempre, porque las consecuencias de las guerras no se pueden resolver solo con ayuda humanitaria.

Esto no quiere decir que haya un proceso lineal donde primero va la ayuda humanitaria y luego el advocacy, como lo argumentan algunos, sino que este ha sido la historia del advocacy dentro de muchas ONG. Para otros, el advocacy es lo único válido desconociendo la importancia de la ayuda humanitaria y, para unos últimos, la fórmula está dada en la combinación de las dos estrategias.

El alegato humanitario se centra en dos ejes: 1) los derechos, entendiéndose por esto el conjunto de valores morales / jurídicos que hemos reconocido como éticamente válidos para garantizar la dignidad de las personas⁴, y 2) el acceso de las ONG a las víctimas y de las víctimas a la ayuda humanitaria, siendo más importante lo segundo que lo primero. En el eje de los derechos, el advocacy trabaja en valores, más allá si esos valores tienen o no un reconocimiento legal en las leyes de un país, pues nos basta, en principio, su reconocimiento en las normas internacionales. Una visión desde el derecho nos permite hablar no sólo de vulnerabilidades o de injusticias, sino que nos permite definir responsabilidades. En el eje del acceso, el advocacy trabaja en

³ «For MSF this is the humanitarian act: to seek to relieve suffering, to seek to restore autonomy, to witness to the truth of injustice and to insist on political responsibility». Médecins Sans Frontières: Nobel Lecture by James Orbinski, Oslo, December 1999.

⁴ Sobre un modelo de construcción de estos derechos, véase: Rawls, John: «Derecho de gentes», en: Varios Autores: *De los derechos humanos*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 47-85. Traducción de Hernando Valencia Villa.

la justicia del acceso, en temas como la cobertura de servicios, los análisis técnicos, las condiciones de seguridad tanto para las ONG como para las poblaciones beneficiarias, etc.

Pero la lógica del derecho no implica para nada convertir las ONG humanitarias en ONG de derechos humanos, sino en usar las herramientas jurídicas, sus imperativos morales relacionados y los conceptos consensuados en el derecho internacional para abogar por las víctimas.

Podemos resumir que, para el mundo humanitario, el objetivo del advocacy es: 1) mejorar el ejercicio de los derechos de las personas, y 2) garantizar la acción humanitaria (entendiendo por la acción humanitaria el conjunto de ayuda, acceso y protección). OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) establece las siguientes metas para sus labores de advocacy: a) aliviar el sufrimiento humano, b) promover la adhesión a los principios humanitarios, c) dar voz a las víctimas de los conflictos y de los desastres.⁵

2. Advocacy y principios humanitarios

No se puede hacer advocacy sin conocer el debate político, el contexto político. Pero es necesario distinguir, como recomiendan algunos, entre «la acción humanitaria políticamente informada y la acción humanitaria políticamente dirigida»⁶. La segunda opción, dirigir la acción humanitaria sometiéndola a fines políticos, ideológicos o religiosos, es lo que sí constituye la pérdida de la neutralidad y una negación del principio de humanidad de la ayuda. En ese punto se hace necesario revisar las clásicas nociones de neutralidad y de imparcialidad.

Imparcialidad sería: «No hacer ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, sexo, condición social ni credo político» y «dedicarse únicamente a socorrer individuos en proporción a los sufrimientos remediando sus necesidades y dando prioridad a los más urgentes». La segunda parte de la noción de impar-

En todo caso vale aclarar que Rawls no parte del concepto de dignidad humana para tal construcción.

⁵ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA Advocacy Strategy 2003-2004.

⁶ Macrae Joanna, citada en: CURTIS, Devon: «Politics and humanitarian aid: debates, dilemmas and dissension», *HPG Report n. 10 (April, 2001)*, London.

cialidad es priorizar a los más débiles sobre los más fuertes a la hora de establecer los criterios de ayuda (la llamada discriminación positiva). Es decir, la imparcialidad se ejerce de cara a las víctimas.

Neutralidad sería «con el fin de conservar la confianza de todos, abstenerse de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico». Es decir, la neutralidad se ejerce de cara a las partes del conflicto. La neutralidad no es una exigencia jurídica para las ONG que trabajan en conflictos armados, pues el derecho internacional humanitario, DIH, sólo pide que sea «un organismo humanitario imparcial» y nada dice de exigir neutralidad. La neutralidad es una opción de la política de una ONG, pero no una obligación jurídica.

Las «controversias» de las que se decide abstenerse son las enumeradas en tal principio: políticas, raciales, religiosas e ideológicas y entendemos que estas palabras delimitan esferas concretas (política, religión... etc.) y que no deben confundirse con la esfera humanitaria. Se alega la necesidad de «conservar la confianza de las partes de un conflicto» pero esto implica un límite: el límite de la misma acción humanitaria. Mal podría validar cualquier acción sólo para «conservar la confianza» o, peor aún, mantener el silencio sin ganar el acceso.

La neutralidad no implica silenciarnos sobre el debate humanitario (un debate que no es político pero al fin y al cabo debate). La categoría «controversia humanitaria» no está prohibida por la neutralidad. Una cosa es apoyar las causas de una guerra y otras discutir sobre el cómo asistir a las víctimas. Los deberes humanitarios de los Estados, el respeto por las acciones humanitarias por las partes de un conflicto, no son un debate, en sentido estricto, político, sino debates inherentes a la acción humanitaria, y peligroso sería extender la neutralidad a la prohibición de la controversia sobre lo humanitario⁷.

Ahora, como lo ha dicho el mismo Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, «el silencio tiene un límite» y bajo esta noción el CICR ha asumido posturas públicas de denuncia y de condena, como en el caso de Ruanda y de Guantánamo. Aquí

⁷ Véase más al respecto en: REY MARCOS, FRANCISCO, DE CURREA-LUGO, Víctor: *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002.

⁸ Tomado en parte y modificado de: SPRECHMANN, Sofia; PELTON, Emily: «Advocacy Tools and Guidelines: Promoting Policy Change Manual» ver-

ya no sólo se considera importante que las agencias humanitarias participen de lo que hemos llamado antes el «debate humanitario» sino que se considera útil incluso participar en el debate político cuando éste repercute de manera directa en la acción humanitaria, por ejemplo, en casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos.

Ese es el debate que enfrentó el CICR durante la Segunda Guerra Mundial: asistencia y acceso versus advocacy. Este debate sigue siendo, hoy por hoy, una realidad en Darfur, Burma y Etiopía, solo por citar algunos ejemplos.

3. Qué no es advocacy

Desde la noción de acción humanitaria políticamente informada, es claro que el conocimiento del contexto nos permite determinar las herramientas más adecuadas para la acción humanitaria, siendo una de ellas el advocacy. El advocacy no es un principio, es una herramienta. No es un fin en sí mismo, no es una meta, es un camino. Optar por esta herramienta depende, por lo menos, del contexto en que nos movamos, de los principios de la institución y del posicionamiento de ésta en el país.

Hay acciones que a veces se presentan como advocacy sin que lo sean⁸. Por ejemplo: el trabajo con las comunidades sobre el aprendizaje de determinadas técnicas modificará su comportamiento técnico, es decir, producirá cambios en las esferas familiar o comunitaria, pero no significa un flujo de información que alegue ante una autoridad determinada. El trabajo en comunidades estaría dentro del otro resbaladizo concepto de «capacity building». Es posible que luego la comunidad haga alegatos, pero eso sería un efecto secundario. Tampoco sería advocacy, una campaña sobre el uso racional del agua ni una reunión interinstitucional. Mucho menos una campaña de «marketing institucional» como pretenden algunos. Disfrazar tales cosas de advocacy permite limpiar la conciencia institucional, no molestar a los gobiernos y tener contentos a los donantes.

sión en español: «Guías y herramientas para la Incidencia Política», CARE, Enero, 2001, pp. 4-5.

Cuando una ONG se reúne con funcionarios estatales para presentar su institución, hablar de su carta de principios o precisar sus programas, eso no es advocacy, eso son relaciones públicas, ahí no se está presentando un requerimiento directo de derechos de las personas ni de acceso a las víctimas. La promoción institucional tampoco lo es, ni mucho menos la recaudación de fondos.

Para otros advocacy es igual a protección. La protección es el fin buscado en el advocacy, mientras éste es solo un medio. El abogar por, se produce precisamente cuando la seguridad no está garantizada. Para otros menos, el mejor advocacy es el ejemplo, con lo cual la acción es ya advocacy y el advocacy queda desprovisto de sentido y de definición, así pues no tendría vida propia ni significaría mayor cosa.

4. Variantes del advocacy

El ejemplo más recurrente de advocacy son los informes anuales de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch. Sin embargo, a diferencia de las ONG humanitarias, estas dos organizaciones no tienen un pie en el terreno que arriesgar ni desarrollan programas asistenciales que puedan verse perjudicados por sus políticas de advocacy.

Podemos ver varias formas de trabajar por las víctimas que consideramos advocacy. Para Médicos Sin Fronteras, MSF, hay un énfasis en el testimonio, de a caballo entre la literatura —las historias de vida—, lo técnico y lo político, lo que MSF llama: el testimonio operacional⁹.

Para algunos del CICR, el advocacy está contenido o por lo menos muy cercano a la difusión (dissemination)¹⁰; para otros, las actividades del CICR al hablar con las partes del conflicto y presentarles informes confidenciales el CICR desarrolla una forma de abogar desde la confidencialidad que resulta a veces

muy efectiva. De esta manera queda claro que la confidencialidad no es incompatible con el advocacy. También se precisa que advocacy no siempre significa publicar, pero siempre significa informar e informar demandando algo a favor de los derechos de las víctimas, ya sea de manera pública o privada, en el nivel local, nacional o internacional.

Un abordaje más público es el del Proyecto de Acción SIDA en Centroamérica, PASCA. Para ellos, el advocacy es lo mismo que «promoción y defensa pública» en la cual es necesario «hablar en voz alta, llamar la atención de la comunidad sobre un tema importante, y dirigirse a los que toman decisiones»¹¹.

Para las Brigadas de Paz, acompañar a las víctimas de las amenazas de muerte como escoltas «morales» significa también un acto de denuncia. La presencia de las ONG en el terreno funciona en el mismo sentido de acompañamiento pero la sola presencia *per se*, como la acción, no son advocacy aunque contribuyan a éste, ni tampoco «protección pasiva» como alegan otros.

Amnistía Internacional trabaja en el envío masivo de cartas para presionar la liberación y el respeto de las personas en prisión por razones de conciencia. Algunos grupos pacifistas y organizaciones de derechos humanos promueven el envío masivo de correos electrónicos para presionar empresa y gobiernos. Para OCHA, un mecanismo válido son los «mensajeros de paz» estrategia en la que se usa la fuerza mediática de personajes de fama internacional para la difusión de mensajes.

Independiente de los mecanismos adoptados, el requisito central para abogar por los derechos de las personas es creer en el derecho, ya sea como bien moral¹² o como bien jurídico explícito. Y este es un punto de autocrítica importante: no hay dentro de las ONG humanitarias el suficiente conocimiento ni la suficiente convicción en el derecho internacional ni en las normas humanitarias. Si no hay la convicción de la existencia de derechos, es difícil abogar por ellos.

en: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 149 (Ginebra, marzo de 1999), pp. 129-137.

¹¹ Proyecto de Acción SIDA en Centroamérica, PASCA: ¿Qué es promoción y defensa pública o advocacy? Disponible en: <http://www.pasca.org/cd/Pasca/dialogo/pdp.pdf>

¹² Ruíz MIGUEL, Alfonso: «Los derechos humanos como derechos morales», en: *Anuario de derechos humanos*, núm. 6, (Madrid, 1990), pp. 149-160.

⁹ Sobre el abordaje de MSF, ver: LAPEYRE, Bernard: «El testimonio operacional» en: *Cuadernos para el debate* (monografía núm. 6). Como ejemplos de testimonio operacional, ver: «Crónicas palestinas» (núm. 10) y «Nuevas crónicas palestinas» (núm. 16).

¹⁰ Ver un ejemplo de esa lógica de reducir «advocacy» a sensibilización, en: Cruz Roja y Media Luna Roja: «La participación del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en campañas de sensibilización» (documento de trabajo elaborado por Steven Davey y Jean-Luc Blondel),

En todo caso, no todas las ONG pueden hacer todo, ni deben. No se puede ser CICR y Amnistía Internacional por el mismo precio. Lo que sí es necesario es que quien asuma una tarea, ya sea de asistencia o de advocacy, lo haga de manera responsable. Particularmente las organizaciones que opten en un momento dado por desarrollar una política de advocacy deben contar con la responsabilidad y el profesionalismo necesario, además de reconocimiento, legitimidad y credibilidad indispensable para incidir de manera relevante.

5. Advocacy e información

El advocacy se hace con información. El objeto central del advocacy es la información y no la acción. Eso implica producir información real, fiable, oportuna, confirmada y, lo fundamental, información relevante. Las oportunidades y los esfuerzos de una política de advocacy no deben desperdiciarse para transmitir una información que es obvia, conocida por todos o que ya ha sido transmitida de mejor manera por otra organización. El advocacy no busca protagonismo, no es una herramienta para promocionar la organización sino para buscar producir cambios. Pero además esta información debe procesarse, sistematizarse, limpiarse, es decir: presentarse en un lenguaje compatible con el objetivo buscado. El qué informar no es sólo fruto del querer ser de las organizaciones sino, ante todo, del deber ser.

Esto del lenguaje es curioso, abundan formas «políticamente correctas» de decir las cosas que rayan en la complicidad. No se puede llamar «daños colaterales» a las masacres de civiles, o hablar de «ejércitos humanitarios».¹³ Como dijo MSF al recibir el Premio Nóbel de Paz sobre el uso instrumental de la noción de emergencia compleja: «una violación es una violación, no una emergencia ginecológica compleja»¹⁴

Un paso central, es la difusión de la información. Eso implica mirar la oportunidad de informar, tener conciencia de los riesgos que se toman, valorar la brecha entre el impacto buscado y el impacto logrado. Y responder a la pregunta sobre si sería mejor el silencio. En caso de que se opte por informar y no por el silencio,

¹³ Ver, sobre esto: DE CURREA-LUGO, Víctor: «Sobre los ejércitos humanitarios», abril de 2003, Web de IECAH.

¹⁴ «No one calls a rape a complex gynecologic emergency. A rape is a rape, just as a genocide is a genocide. And both are a crime». Mé-

siempre hay que tener en cuenta la posibilidad de que las cosas salgan mal, de que informar haya sido una mala elección.

La tensión entre neutralidad (no entendida como silencio) y advocacy no es siempre una dicotomía. Es posible hacer las dos cosas como es posible fracasar haciendo solo una o ninguna. La opción por una o por otra depende de: el contexto general, la seguridad, el nivel de acceso a las víctimas, el impacto posible, y la pregunta que, en ese momento, haya sobre la mesa. Por supuesto hay preguntas que se deben buscar responder con la acción y otras con el advocacy.

Cada contexto tiene posibilidades diferentes de advocacy y tiene temas más o menos sensibles. No es lo mismo hablar de niños soldados en Filipinas que en Colombia, de mujeres en Afganistán que en Suecia, o de mina antipersonales en Colombia que en Mozambique. Cuando el problema de acceso no es las montañas inhóspitas de Afganistán, el huracán de turno en Centro América o la inundación en los Andes, cuando el acceso está determinado por causas humanas, claramente identificadas, es obvio que las ONG humanitarias deben examinar las posibilidades de hacer uso de esa herramienta llamada advocacy. MSF dice que las masacres no se curan con antibióticos, y podemos agregar que contra el hambre no se lucha sólo con comida, abocar solo por comida sin tocar otros aspectos de las causas y de las consecuencias de los conflictos puede, paradójicamente, servir para perpetuar los conflictos.

Otros hablan de que el advocacy, el ser abogado, contienen el riesgo de negar el derecho de las personas a tener su propia voz. Sí y no. ¿Podemos con ese argumento dejar de pronunciarnos frente a las lapidaciones en África porque ese debe ser un deber exclusivo de las víctimas? Es también de valorar en cada contexto cuando tenemos que hablar desde las ONG y cuando debemos ayudar a potenciar esas voces locales, el mal llamado self-advocacy (o «empowerment»). Esto implica potenciar su conocimiento en sus derechos, sus formas de exigencia, pero sin olvidar ni sacrificar nuestra misión: la acción humanitaria como un todo.

Formar a las comunidades en la conciencia de sus derechos deriva a veces del ejemplo (pero el ejemplo *per se* no es advocacy)

decins San Frontières: Nobel Lecture by James Orbinski, Oslo, December 1999.

o de la formación. Se debe valorar siempre si se puede garantizar la sostenibilidad misma de una política de advocacy y si existe la conciencia entre la población de los posibles riesgos. Hay que evitar que el advocacy sea sólo un grito en el vacío que luego genere represión y más daño. El enfoque de «do no harm» (no hacer daño) podría ser útil en el momento de evaluar la pertinencia o no de optar por hacer advocacy.¹⁵ Las ONG humanitarias tenemos el deber de rendir cuentas, de ser responsables de nuestras palabras y acciones, pero el precio de hacer advocacy debe ser calculado con anterioridad y, si nuestro mandato y la realidad no obliga, entonces hablar asumiendo las consecuencias del caso.

6. ¿A quién le damos la información?

Hay muchos «targets» de la información: nosotros mismos en aras de mejorar, desde una mirada auto-crítica, nuestro quehacer en materia de los derechos de las víctimas. Otros targets son los donantes, los que toman las decisiones (políticos, diplomáticos) el público local, las sociedades desarrolladas, los medios de comunicación, la llamada comunidad internacional (cualquier cosa que sea eso), las mismas ONG para que refuerce su nivel de conocimiento de la realidad, y obviamente el potencial infractor de los derechos de las víctimas.

Para OCHA los públicos son, en su orden: gobiernos, agencias humanitarias, víctimas, y partes del conflicto¹⁶ (pero tal orden es discutible). Damos información para que ésta llegue a personas claves y que eso genere cambios. No somos una agencia de prensa que sólo busque informar, buscamos incidir en decisiones políticas. En este sentido CARE traduce advocacy como «incidencia política». A pesar de nos ser agencia de prensa una ONG humanitaria debería establecer una estrategia para comunicación con los medios, no que esto sea una respuesta espontánea, tardía y poco sistemática, como suele ocurrir.

Hay cosas que no son fáciles de informar; informar sobre prácticas contrarias a la acción humanitaria de parte de los

mismos beneficiarios (corrupción, clientelismo) puede ser visto como un advocacy «contra» las víctimas. Informar sobre nuestra acción (accountability) puede ser incluso un ejercicio de advocacy interno. Pero estos últimos ejemplos solo pueden ser llamados advocacy si el alegato es prioritariamente y a favor de los derechos de las víctimas (y no de las necesidades de la relación con el donante).

Tenemos problemas muchas veces de cuantificar el impacto positivo de nuestros programas en áreas como la salud mental de una población o la contribución al fortalecimiento del tejido social (de difícil cuantificación, pero no por eso menos relevantes). Lo mismo sucede en materia de advocacy, hay datos del número de desplazados, pero no hay datos del número de personas que no tuvieron que desplazarse gracias a las acciones de protección/advocacy de las ONG humanitarias. Pero el advocacy no siempre se justifica en análisis de eficiencia y eficacia, sin duda Hitler no hubiera detenido el Holocausto simplemente porque el CICR hubiera hecho declaraciones públicas, pero el imperativo moral obligaba al CICR a hablar sin tener en cuenta la eficacia o eficiencia de tal denuncia. El fetiche neoliberal de que todo debe medirse y medirse en términos de eficacia y eficiencia no puede ser la forma de medir el compromiso humanitario.

7. El «core» de lo que exigimos

¿Cómo definir cuando una necesidad deja de serlo para convertirse en lo que Rawls llama «necesidades vitales»?¹⁷ En otras palabras, ¿cuándo una necesidad puede llamarse derecho sin que desgastemos la palabra «derecho»? Algunos académicos han dado luces, Galtung, por ejemplo.¹⁸ La respuesta esta en ese conjunto de normas suscritas por todos los países y sobre las cuales hay un consenso internacional: el derecho internacional humanitario (DIH). Pero el DIH no es advocacy, es una guía para implementarlo. Con la ventaja añadida de que a veces tiene no sólo una dimensión moral sino también jurídica.

¹⁸ GALTUNG, Johan: *Human Rights. In another key*. Polity Press, Cambridge, 1994

¹⁵ ANDERSON, Mary B.: *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999

¹⁶ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: *OCHA Advocacy Strategy 2003-2004*.

¹⁷ RAWLS, John: *Political liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993. Edición consultada: *El liberalismo político*. Crítica, Barcelona, 1996. Traducción de Antoni Domènech.

En MSF hay 5 «banderas rojas» que son la base de la agenda de advocacy desde el punto de vista humanitario: a) violencia contra civiles, b) restricciones en el acceso a la ayuda humanitaria, c) movimientos de población, d) violencia contra las agencias humanitarias, y e) exclusión y discriminación.¹⁹

En el caso del análisis de los servicios de salud, desde el punto de vista del advocacy y usando la lógica de los derechos humanos, podemos recoger y procesar información basándonos en cuatro esferas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Para el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas²⁰, «el derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalentes en un determinado Estado Parte»:

- Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas.
- Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: *i)* No discriminación; *ii)* Accesibilidad física; *iii)* Accesibilidad económica (asequibilidad); *iv)* Acceso a la información.
- Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados.
- Calidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

La crítica a esta aproximación es su marcado énfasis en servicios de salud, corriendo el riesgo de reducir, al final, el derecho a la salud a un problema de hospitales dejando de lado otros deberes estatales que guardan relación directa con las condiciones de salud tales como las normas medioambientales, políticas de prevención de la enfermedad, contaminación ambiental por parte de las fábricas, suministro de agua potable, calidad de los

¹⁹ Medecins Sans Frontières – Holland: *A guide to witnessing and advocacy*, Amsterdam, 2003

²⁰ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. 11/08/2000. E/C.12/2000/4, CESCR Observación General 14. (General Comments), Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo de 2000.

alimentos, exposición a tóxicos, condiciones laborales de riesgo para la salud, manejo de basuras, condiciones de higiene en el lugar de vivienda, control de vectores, y un largo etcétera, pero no por ello estas categorías dejan de ser válidas, al contrario, permiten organizar el análisis y el debate materia de advocacy.

Una vez realizada una acción que consideramos advocacy, hay que hacer el seguimiento de la información, analizar el impacto, ser críticos y no triunfalistas, evaluar si afectamos a otras ONG o a la misma población civil, medir el impacto en el acceso a las víctimas luego de la denuncia, etc.

Advocacy es un círculo en el que confluyen formas disímiles o se alimenta de cosas como: prevención de conflictos, peace building, capacity building, sensibilización, lobby (cabildeo), dissemination, denuncia, judicialización, educación a la comunidad, protección, testimonio, acompañamiento a personas o a comunidades, mediación (el intermediario neutral del que habla el CICR), acceso, etc. Advocacy no es ninguna de ellas, pero bebe de todas.

8. La formulación de una estrategia de advocacy²¹

Lo primero es precisar lo que la ONG quiere / puede / debe hacer en advocacy. El «deber» visto desde las necesidades de las víctimas, no desde las prioridades de los donantes o desde las sedes centrales. La agenda humanitaria no depende de ellos, depende de los hechos y los hechos son tercos. El «poder» estaría dado por los recursos de proyectos de advocacy que se identifiquen. Los donantes nórdicos son particularmente sensibles a este tipo de proyectos. El «querer» está dado por los principios y por las políticas. Lo que entendemos aquí es que es imposible hacer advocacy sin informar (directa o a través de terceros) y es imposible informar sin posicionarse (no hablo del posicionamiento político sino del posicionamiento frente a la crisis humanitaria). Es decir, es imposible hacer advocacy y al tiempo no hacer advocacy.

²¹ Algunos elementos fueron tomados de: SPRECHMANN, Sofia; PELTON, Emily: «Advocacy Tools and Guidelines: Promoting Policy Change Manual» versión en español: «Guías y herramientas para la Incidencia Política», CARE, Enero, 2001

La estrategia se construye dando un paso adelante y dos atrás, porque las respuestas fáciles no existen. Lo primero es que haya dentro de la ONG en cuestión una política clara de advocacy que debe partir de dos preguntas que resultan ser cuatro: ¿Cuál es su carta de principios y si esa carta es compatible con el advocacy? Y, dos, ¿para qué / por qué se quiere hacer advocacy?

El advocacy no debe ser tarea de un área o misión de la ONG o la respuesta coyuntural a una situación, sino una política de la organización. Si se entiende la acción humanitaria desde el comienzo contemplando el advocacy como una posible herramienta y no como algo secundario, éste no será una tarea de las últimas de la lista sino un eje de trabajo. Incluso, la acción humanitaria pensada en clave de advocacy —y no sólo en clave asistencial— sería diferente. Es decir, el advocacy más que una tarea es una forma de pensar lo humanitario. Es decir, una mirada crítica al quehacer humanitario podría ayudar a reorientar los proyectos, a identificar mejor las acciones basándose en los principios humanitarios.

Aceptando que están claras las respuestas a esas anteriores preguntas, el segundo paso es conocer el contexto. Los elementos del análisis del conflicto dan información sobre el contexto cultural, la historia, las relaciones de poder, etc. Hay sensibilidades diferentes en cada país frente a ciertos temas como, por ejemplo, violencia de género (Sudán) trabajo infantil (Bangladesh), nutrición y acceso a mercados (Etiopía), acceso a los servicios de salud (Palestina), el derecho a la verdad (Colombia). Es materia de la organización decidir hasta dónde se avanza en ese sentido y hasta dónde el advocacy es un riesgo para la propia acción humanitaria. Una identificación de eventuales temas ayuda a establecer la estrategia. Así las cosas, debemos preguntarnos por las causas de la guerra, los actores y sus dinámicas, los problemas de exclusión política, de identidad cultural (incluyendo aspectos religiosos), las oportunidades políticas del momento, las alianzas internas e internacionales de las partes en conflicto, la correlación de fuerzas, los escenarios de confrontación, las respuestas diplomáticas y militares dadas hasta el momento y, obviamente, la acción humanitaria, en fin, entender el contexto para actuar en él de la mejor manera posible.

Tercero, cada ONG es más o menos fuerte en ciertos temas, por su mandato, su historia, su perfil operativo, etc. Todo tema, en principio, es materia de advocacy. Esa especialización que han ido ganando las ONG en el terreno puede reflejarse en el

advocacy. El perfil médico de MSF se ve reflejado en la campaña de acceso a los medicamentos con muy buenos resultados. Las visitas y el trabajo en las cárceles hecho por el CICR, así como sus recomendaciones sobre prisioneros de guerra, son escuchados con mucha atención, aunque no siempre respetadas. Esa experiencia, que permite centrarse en temas y estrategias conocidos, debe ser revisada y pensada en clave de advocacy.

Cuarto, ese cruce entre las especializaciones de la ONG y el conocimiento del conflicto en particular donde se trabaja, permite identificar temas de advocacy y, muy importante, targets de la información: actores e instituciones con poder político. ¿A quienes queremos informar de qué? Eso nos permite precisar un aspecto central del advocacy: producir cambios. A veces los cambios son a muy largo plazo y la estrategia debe contemplar que en las primeras acciones sólo se va a lograr la sensibilización sobre determinados temas, a veces es posible ser más optimista y apuntar a cambios más concretos. En esa tensión, entre el deseo de ir más allá y las reales posibilidades de influencia en la toma de decisiones, se construye el camino del advocacy.

Quinto, teniendo una política de advocacy, conociendo el contexto, reconociendo las potencialidades de la ONG en ciertas áreas temáticas, habiendo ya identificado los temas claves para ese contexto en particular, queda por definir el plan de trabajo: responsables, cronograma, mecanismos de recolección y análisis de información, evaluación de la estrategia, etc.

Una posibilidad es las campañas internacionales, pues permiten seguir siendo percibidos imparciales y de bajo perfil en el terreno y a la vez colocar en la agenda internacional temas centrales para el mundo humanitario, al pedir un «abstracto» muy concreto. La educación para la paz y para la salud puede contener elementos de concienciación que sirve al advocacy. La difusión de informes técnicos sobre violación de derechos humanos puede ser una forma de advocacy desde la información técnica (acceso a los servicios de salud, por ejemplo) que algunas veces es recibida con más respeto que la denuncia política.

La difusión de la información recopilada por una organización a través de otra que tiene menos riesgos o es más y mejor escuchada, es una forma de trabajo posible y viable. Esto requiere el análisis de las posibles contrapartes en las tareas de advocacy, examinando su profesionalidad, su conocimiento del tema y su sentido de la confidencialidad, especialmente si la po-

lítica de la organización es la de no asumir públicamente la autoría de la información.

Y sexto, toda acción humanitaria, incluyendo el advocacy, debe contar con mecanismos de seguimiento, control y evaluación.

9. El advocacy y el derecho

Precisábamos al comienzo que un enfoque de derechos permite determinar responsabilidades. Por ejemplo, en materia del derecho a la salud, no puedo demandar del Estado porque algunas personas sean diabéticas, pero sí puedo demandar el acceso digno de esas personas a los servicios de salud y a los programas de prevención en salud.

El derecho existe porque no existe el derecho. En inglés es más claro: «the law exists because the right does not exist». El problema, que no es baladí, es que en español law y right se traducen como derecho. Es decir, las leyes no garantizan nunca ni automáticamente la realización de un derecho, para ser más exactos: la ley reconoce un derecho cuando implícitamente reconoce que, en la práctica, no se garantiza. Cuando un derecho está garantizado no se necesita una ley que lo defienda. Aristóteles decía que la ley tiene que ver con la injusticia y no con la justicia. El derecho a un bien cualquiera aparece, entonces, cuando ese bien no está garantizado. Lo mismo podríamos decir del advocacy: éste tiene que ver con la falta de realización de derechos, no con su pleno ejercicio. Luchar por el derecho a la educación, por ejemplo, donde sí está garantizado (en Suecia) es innecesario. Los derechos se defienden donde se violan, no donde se garantizan.

Si los bienes o servicios que se reclaman para las personas no son entendidos como derechos de éstas, ya sean derechos mo-

rales o explícitamente jurídicos, y/o si los bienes o servicios que se reclaman son materia de la caridad, fruto del azar o designio divino, ¿cómo podría hacerse advocacy? ¿Si esas cosas que exigimos son voluntad de los dioses, cómo de podría demandar del Estado tal o cuál acción?

Naciones Unidas ha precisado criterios para el análisis de derechos²² como el de la salud²³, la alimentación²⁴ y la educación. Esa serie de líneas comunes de análisis se pueden resumir en la existencia de tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover.

Esas obligaciones se materializan en deberes concretos: a) la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de un derecho; b) la obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfirieran en el disfrute de un derecho; y c) la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad a un derecho²⁵. Es pues, en una estrategia de advocacy desde los derechos de las personas y en el marco de los deberes estatales incumplidos, que se define los temas y las exigencias materia del advocacy.

Dicho así, el advocacy va a pedir cosas posibles: la modificación de políticas, el acceso a servicios, la no discriminación, el respeto a derechos, etc. Cuando en un panorama de vulnerabilidad no diferenciamos entre aquello dependiente de causas humanas y aquello determinado por causas naturales, se corre el riesgo de pedir imposibles. De igual manera, presumir que todo aquello que «siempre ha sido así» es normal, que todo lo local

²² Los documentos jurídicos principales, pero no únicos, para una política de advocacy en materia humanitaria desde una lógica de derechos serían: «IV. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra», y el «Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales» (UN, 1966).

²³ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: «The right to the highest attainable standard of health», General Comment 14, Geneva, 25 April-12 May 2000.

²⁴ Sobre el derecho a la alimentación, ver: PEJIC, Jelena: «The right to food in situation of armed conflict: the legal framework», *International Review of the Red Cross*, núm. 84 (December, 2001), pp. 1097 – 1109; y COMMITTEE ON

ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: «The right to adequate food», General comment 12, Geneva, 26 April-14 May 1999.

²⁵ Toebes presenta el mismo esquema tripartita de deberes estatales: «to respect, to protect, and to fulfil», mediante la cual, entendiendo que los derechos para ser plenos deben ser atendidos en todos estos tres ejes y aclarando que se presentan así con fines discursivos, se insiste en los deberes estatales integrales de: evitar ciertas privaciones, de proteger ciertas libertades y de actuar de manera decidida frente a otras privaciones, requieren no solo la omisión del Estado sino la acción de éste. Ver: TOEBES, Brigit: *The Right to Health as a Human Right in International Law, Intersentia - Hart, Antwerpen*, 1999, pp. 17-20 y 306-311.

es válido porque es de «la cultura» o que los cambios ecológicos no obedecen en parte a acciones humanas, puede llevarnos a exigir menos cambios de los necesarios o a contribuir con la impunidad dando por inmodificable, léase normal, cosas que sí son modificables. A veces nuestro target es otra ONG o una agencia de las Naciones Unidas, para los cuales la lógica del derecho internacional es igualmente válida.

Pero no toda causa humana es motivo de advocacy para las ONG humanitarias. Debe identificarse una clara correlación causa-efecto entre las políticas erróneas y el ideal humanitario, un vínculo claro entre el derecho vulnerado y la responsabilidad estatal, que justifique nuestra reclamación. Esta correlación no sólo justifica la reclamación sino que precisa la exigencia, la delimita y no la deja en el etéreo mundo de los «sueños humanitarios». Es recomendable, pero no obligatorio, aportar recomendaciones sobre cómo podría ser la garantía del derecho. En ese sentido es necesario tener la capacidad técnica —y no sólo política— de proponer iniciativas de garantía del derecho.

Otras causas humanas que no signifiquen exigencias de derechos ante poderes establecidos legalmente o de facto, como el uso que haga la comunidad del agua potable, no son materia del advocacy (no por lo menos entendiéndolo como se presentó aquí) sino de las estrategias de educación comunitaria, de promoción de la salud o de prevención de la enfermedad.

El enfoque de derechos obliga a la ONG en cuestión a acercarse al derecho y conocerlo, pero, como ya se dijo, uno de los principales problemas del derecho internacional (tanto del humanitario como del de los derechos humanos) es su desconocimiento por parte de las ONG humanitarias. Aquí retomamos el debate ya mencionado, usar el derecho como una herramienta no es convertir una ONG humanitaria en una de derechos humanos, sino en hacer operativos los principios humanitarios basándose en los consensos internacionales.

10. ¿Por qué algunos prefieren el silencio?

Para los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja la respuesta es fácil: no son silenciosos, hablan con las partes del conflicto y así desarrollan sus políticas de advocacy dentro de los programas de protección. Ahora, dentro de sus targets de advocacy excluyen deliberadamente la prensa por su forma de entender su auto-impuesta neutralidad y su extensión de la neutralidad a la confidencialidad.

Pero vale matizar por ejemplo la postura del CICR frente a los asentamientos en Palestina. El CICR incluso se retractó de calificar los asentamientos como «crímenes de guerra», como evidentemente lo son de acuerdo con el Cuarto Convenio de Ginebra, porque parte de sus recursos financieros provienen de la American Red Cross, que es muy susceptible de presiones del lobby judío. Igual, el debate interno de la Cruz Roja por el tercer emblema (la estrella de David Roja) muestra lo sometida que está a las presiones pro-israelíes. Pero la misma Cruz Roja no ha dudado en hacer pública su postura contra las violaciones del derecho internacional por parte de Israel. Esto demuestra una cosa, además de que las organizaciones están vivas, demuestra que las organizaciones no son monolíticas ni unívocas y, por tanto, sus estrategias de advocacy (como otras estrategias de la organización) estarán sumidas en un debate interno con posturas a favor y en contra, desde escépticos hasta ingenuos, pasando por toda una gama de posiciones.

Para algunas ONG, la neutralidad con muchas interpretaciones ha terminado por ser más un problema que una solución. Callar a veces, más que un acto de mal llamada neutralidad, es un retroceder en el deber ser. Para otras, su mandato incluye abiertamente la defensa pública de ciertos valores. Pero, especialmente algunas de estas últimas optan por el silencio a pesar de sus propios principios. Las excusas son muchas, la complejidad de los temas, la falta de experiencia y hasta la búsqueda de una fórmula de advocacy «técnico-neutral» concepto vacío de contenido o, más exactamente, vacío de intención de hacer.

Hacer labores asistenciales sin hacer advocacy es como tratar de caminar en un solo pie: así no se avanza, a menos que lo que se quiere sea precisamente no avanzar. Ese no avanzar puede deberse a un mal entendido papel técnico de las ONG, al miedo a perder donantes (el llamado «humanitarian business») o a miedo, en el caso de Palestina, a enfrentarse con el poder del lobby judío. Otros pretenden fijar temas diferentes para evadir su deber ser, como si en la Segunda Guerra Mundial se pudiera decir que los campos nazis no son una «noticia fresca», o decir que en Palestina en vez de hablar del muro del Apartheid es mejor hablar de la protección de las orugas rosadas en el sur de Gaza.

Otros dicen que es necesario callar para preservar el acceso que, paradójicamente, no está garantizado. No es cierto que siempre y en todo lugar el advocacy obligatoriamente pone en

peligro a las ONG y a las víctimas, a veces ese argumento no es más que un pretexto de la comodidad de los humanitarios o, peor aún, de su cobardía. Unos últimos dicen que es necesario aplazar el advocacy hasta conocer mejor el conflicto con lo cual eternizan las decisiones, y empiezan proyectos en las zonas más cómodas para la ONG pero no necesariamente con más vulnerables.

La pregunta que surge es si las ONG llamadas humanitarias realmente lo son o son más exactamente «contratistas de los donantes» que a su vez tratan de convertir a las ONG locales en subcontratistas. Esto porque, si sólo hacen asistencia en medio de una crisis de derechos humanos y de acceso a las víctimas, ¿en que se diferencian sus acciones de las acciones que pudiera hacer una empresa privada a la que se le pague por hacer lo mismo? ¿Qué hace que sus acciones, a diferencia de las de la empresa privada, sean «humanitarias»?

Hagamos un poco de asistencialismo-ficción. Supongamos que la Unión Europea tiene dos millones de euros para construir cisternas, supongamos que aplica una ONG y una empresa privada que tiene un departamento «humanitario». Las reglas de la Unión Europea imponen ciertas cuantías de salarios y unos productos claros: cisternas, cursos de capacitación y obras de mantenimiento. Al final tendremos dos grupos de cisternas construidos y un número determinado de cursos realizados.

La pregunta es: ¿En que se diferencian las cisternas hechas por una ONG internacional de las cisternas hechas allí mismo por una empresa privada que sea contratada para tal fin? ¿Qué beneficios, además de la cisterna, reciben las comunidades por la presencia de las ONG? ¿Qué hace que la cisterna hecha por la ONG sea más «humanitaria» que la hecha por una empresa privada si, total, ambas cobran por sus servicios? Eso es lo que aquí se denomina el «mito de la cisterna humanitaria». Solo el paso de la ayuda humanitaria, como fue definida arriba, a la acción humanitaria (con un claro componente de protección en materia de derechos humanos) puede hacer las cisternas «humanitarias».

²⁶ Para este debate, ver mi trabajo, DE CURREA-LUGO, Víctor: *Palestina, entre la trampa del muro y el fracaso del derecho*, Icaria, Barcelona, 2005

²⁷ Solo para citar algunos informes de distintas Fuentes, ver: HUMAN RIGHTS WATCH: «If we return, We will be killed» *Consolidation of Ethnic Cleansing in Darfur, Sudan*, Washington, November, 2004; REFUGEES INTERNATIONAL: *No powers to protect: The African Union Mission in Sudan*,

Hay otros temores que acompañan el advocacy: uno de ellos es el temor a ser malinterpretado o a que se haga mal uso de lo dicho, pero eso problema es común a toda comunicación humana y no es razón suficiente para callar; el deseo de hablar sin riesgo alguno a ser malinterpretado solo es posible cuando se habla en el desierto de tal manera que nadie nos oiga, así nadie nos cuestiona lo dicho, nuestra conciencia se limpia pero nadie nos malinterpreta.

11. Advocacy en Darfur, tan necesario como difícil

Una estrategia de advocacy se necesita en contextos de violaciones de derechos pero, por definición, son en estos contextos precisamente donde más difícil es hacer advocacy. Ahora, no todo contexto con graves violaciones de derechos humanos necesita asistencia humanitaria que, por ende, nos empuje a pensar en el silencio para acceder a las víctimas. Este fue el caso de Palestina antes de 2006 donde es presentó la situación de derechos humanos como humanitaria reemplazando la lucha por los derechos por arroz,²⁶ pero no es el caso de Darfur donde la crisis humanitaria y la imperiosa necesidad de acceder a las víctimas son reales.

En Darfur, además de la crisis humanitaria (hambuna, falta de agua potable, desplazamientos de población, problemas ambientales, etc.) hay una crisis de derechos humanos: asesinatos, ataques masivos contra la población civil, violaciones de miles de mujeres, torturas y desapariciones, detenciones arbitrarias, etc.²⁷

Es necesario entender que ni la hambuna ni la falta de agua potable han sido problemas puramente ecológicos sino consecuencias directas del conflicto armado.²⁸ Tampoco es cierto que se trate de un conflicto interétnico.²⁹ Es decir, una campaña de advocacy sobre Darfur, como toda campaña, debe partir de conocer y reconocer la realidad en materia de derechos, las teorías sobre el conflicto armado y las consecuencias de éste, especialmente, en la población civil. Una campaña que parte de un

November 2005; HUMAN RIGHTS COUNCIL / UNITED NATIONS: *Human Rights situations that require the Council's attention*, 28 November 2007

²⁸ DE WAAL, Alex: *Famine that kills: Darfur (Sudan) 1984-1985*, Oxford, Clarendon Press, 1989

²⁹ PRUNIER, Gérard: *Darfur, the ambiguous genocide*, Hurt & Co., London, 2007

análisis político errado al final en vez de beneficiar afecta a las víctimas en la medida que perpetúa falsas lecturas del conflicto funcionales, por demás, a los actores de la guerra.

Para OCHA y para las ONG que trabajan en Darfur, las dos principales dificultades que enfrentan las organizaciones humanitarias y que contribuyen notoriamente al deterioro del espacio humanitario son: la inseguridad y la burocracia. En mayo de 2007 se estimó que las organizaciones humanitarias no pudieron acceder a más de medio millón de personas afectadas por la guerra.³⁰

Las organizaciones humanitarias han tenido que suspender sus actividades o ser reubicadas varias veces, y han sido víctimas permanentes de robo de vehículos, asaltos a sus sedes, amenazas, muerte de personal local, destrucción de sus instalaciones, detenciones arbitrarias.³¹ A lo que se suma expulsiones (se declara a los cooperantes PNG: Persona No Grata para proceder luego a la expulsión), modificaciones incluso del organigrama de las ONG eliminando plazas que tengan que ver con protección o violencia de género, restricción de visados y permisos de viaje. El propio presidente de Sudán, Al-Bashir, precisó que «las organizaciones humanitarias son el enemigo real.»³²

No hay registros concluyentes del número de víctimas. Por eso han sido importantes dos estudios de Médicos Sin Fronteras: el primer estudio serio sobre mortalidad en Darfur (2004) y el informe sobre violencia sexual contra las mujeres (2005), pero tal denuncia implicó la detención de varios cooperantes, además de serias restricciones para la organización. ¿Hubiera bastado de serias restricciones para la ayuda? En Darfur, no. En el caso de la violencia de género no basta con prestar atención médica a las víctimas porque allí la violencia sexual es una estrategia sistemática para atacar a la población civil. Para agravar más la situación, la ley islámica exige a la víctima presentar cuatro testigos varones de la violación para poder llevar el caso ante los tribunales.

Los reportes hechos por MSF en Darfur desmontaron dos mitos del advocacy: su supuesta falta de utilidad y su incompa-

bilidad con la asistencia. Gracias a los reportes de MSF sobre mortalidad general y sobre violencia sexual la discusión sobre la situación de los civiles en Darfur, especialmente de las mujeres, tomó otra dimensión; el impulso de MSF, si bien no fue el único, sí fue fundamental para mostrar la realidad de Darfur. Y, con relación al segundo mito, a pesar de tales informes, MSF continúa trabajando en Darfur a pesar de las graves restricciones a que se ha visto enfrentada la organización.

No es ético ni humanitario callar y esperar a que en unos años la Corte Penal Internacional haga lo suyo. No sería ético en un futuro próximo preguntarnos porqué no intervenimos, porqué callamos. No sería ético callar para mantener el acceso a los donantes que no quieren ONG dificultosas, aunque no por callar se tenga acceso a las víctimas.

En general, los balances de las acciones de advocacy no son optimistas en el caso de Darfur³³ pero muestran que aún en contextos altamente difíciles sí es posible alegar por las víctimas y lograr incluso pequeños avances sin perder del todo el acceso a las víctimas. Los tres principales métodos identificados son: a) un advocacy más privado, menos visible, b) el uso de estrategias colectivas con otras organizaciones, y c) el uso de otras organizaciones como OCHA, los donantes y organizaciones de derechos humanos; vale mencionar aquí el papel jugado por actores famosos, como es el caso de George Clooney y Don Cheadle, éste último autor de un libro sobre la situación de Darfur³⁴. Estas tres estrategias citadas tienen los problemas que derivan de, por ejemplo, contar con donantes que no quieren hablar de lo que pasa y que precisamente financian la acción humanitaria para evitar tener que asumir una postura política clara.

12. Palabras finales

Las campañas internacionales de advocacy han logrado éxitos relevantes, es el caso del acceso a medicamentos genéricos, las minas antipersona, el apoyo a la creación de la Corte Penal Inter-

³⁰ UNITED NATIONS: Darfur Humanitarian Profile No. 28, Situation as of 01 July 2007

³¹ UNITED NATION: Darfur Humanitarian Profile No. 28, Situation as of 01 July 2007

³² HUMANITARIAN POLICY GROUP: «Humanitarian advocacy in Darfur: the challenge of neutrality», *HPG Policy Brief*, London, October 2007, p. 3

³³ Ver, en general: HUMANITARIAN POLICY GROUP: «Humanitarian advocacy in Darfur: the challenge of neutrality», *HPG Policy Brief*, London, October 2007

³⁴ *Not on our watch: the mission to end genocide in Darfur and beyond*, en coautoría con John Prendergast.

nacional y, recientemente, la campaña contra las bombas racimo. Queda mucho por hacer en otras áreas como la venta de armas y municiones, la responsabilidad de las empresas trasnacionales en el respeto a los derechos humanos (desde las maquilas y el trabajo infantil hasta la financiación de grupos paramilitares), el calentamiento global, el «boom» de los bio-carburantes, etc.

Pero tales campañas no sólo se justifican en la medida que sean exitosas, se justifican en la medida que éticamente sea necesario poner tales temas en la agenda pública. Sería injusto considerar que, como una campaña no logra sus objetivos de cambio, la campaña es un fracaso, especialmente porque no son las ONG las responsables del mercado de armas ni del mercado de medicamentos, ni son las ONG las responsables de la falta de protección a la población civil sino los Estados, las partes en conflicto y las empresas transnacionales.

Pero sí es responsabilidad de las ONG acompañar a sus misiones en el terreno no sólo en la supervisión de una política de advocacy, no sólo en la preparación de informes para el donante, sino en garantizar en su nivel (diplomático, político, internacional, etc.) que el espacio humanitario y el acceso a las víctimas se respete. A veces es posible hacer más por defender el espacio humanitario en las oficinas centrales que en las misiones en el terreno.

Para concluir, a diferencia de las ONG de derechos humanos, cuya agenda es más ambiciosa (por ejemplo la agenda de género que no claudica ante la necesidad de acceder a las víctimas como a veces tiene imperiosamente que hacerlo las ONG humanitarias³⁵), el advocacy desde el mundo humanitario apuntaría a dos ejes centrales: a) la protección de la población civil de acuerdo a los mínimos reconocidos por la comunidad internacional y recogidos en el derecho internacional humanitario, y b) la defensa del espacio humanitario. Otra diferencia a señalar podría ser la agenda de advocacy de las organizaciones que trabajan en la resolución de conflictos, cuyo mandato y perfil demandan otra agenda diferente a la humanitaria.

En relación al espacio humanitario es necesario precisar que los Estados y de las partes de los conflictos armados tienen cla-

³⁵ Para este debate ver mi trabajo, DE CURREA-LUGO, Víctor: «Género y Acción Humanitaria» en MOLINA, E.; SAN MIGUEL, N.; (coords.): *Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2008, pp. 193-217

ras responsabilidades en materia de: a) respetar dicho espacio y no atacarlo ni restringirlo, b) proteger el espacio humanitario del ataque de terceros, y c) cumplir con sus deberes en materia humanitaria como actores armados (sin que por eso se conviertan en «ejércitos humanitarios») de acuerdo a los deberes que en este sentido consagra para ellos el derecho humanitario.

Si la agenda humanitaria incluye como materia de su advocacy la defensa de los civiles y del espacio humanitario, claramente eso pero solo eso, podrá avanzar en su mandato sin entrar en contradicciones con sus deberes asistenciales ni con los principios del derecho internacional.