

5

**EL NEXO ENTRE
LA ACCIÓN
HUMANITARIA,
EL DESARROLLO
Y LA CONSTRUCCIÓN
DE LA PAZ:
ALGUNAS
PRECAUCIONES
DESDE UNA
PERSPECTIVA
HUMANITARIA**

Elaborado por

Francisco Rey Marcos,
codirector del IECAH

FOTO:

Elva González, líder comunitaria colombiana y activista por los derechos de la mujer, presenció y sufrió personalmente los efectos de la violencia cotidiana en su ciudad, Tumaco.

© FABIO BASONE/MSF

1

INTRODUCCIÓN

La relación entre la acción humanitaria y otros ámbitos de trabajo tanto a nivel internacional como nacional ha sido siempre objeto de debates, polémicas y, sobre todo, de planteamientos prácticos en el terreno muy diversos. Desde los años ochenta y durante varias décadas, la llamada “vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo” (VARD o LRRD por sus siglas en inglés) ocupó la atención de numerosos organismos humanitarios y de desarrollo y dio lugar a una abundante literatura al respecto tanto en el plano académico como en el de las plasmaciones prácticas¹. Por otro lado, la relación entre lo humanitario y la construcción de la paz, y especialmente el posible impacto de la acción humanitaria sobre los conflictos violentos y las situaciones posbélicas también ha sido objeto de análisis desde hace mucho tiempo y, cómo no, ha suscitado también acaloradas discusiones. La más reciente propuesta del denominado “Triple Nexus” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz ha vuelto a reabrir muchos de aquellos viejos debates, dándoles una nueva dimensión al contar con el apoyo de muchos de los más importantes organismos donantes. Y se ha convertido también en el tema más abordado en las publicaciones del sector. En cualquier caso, tan viejos son algunos de los debates que algunos autores hablan de “vino viejo en nuevas botellas”².

Afortunadamente, más allá de las discusiones teóricas, en ocasiones casi escolásticas, durante este período, se han realizado también algunos análisis y evaluaciones sobre la puesta en marcha del nexo en la práctica en diversas situaciones, por lo que contamos ya con una cierta evidencia empírica sobre algunas de las consecuencias, de muy diverso tipo, que puede tener esta aplicación. Y eso es lo relevante.

El presente artículo pretende ofrecer una visión panorámica de la cuestión, abordando algunos de los retos que plantea el enfoque de triple nexo en diversos contextos de trabajo desde una perspectiva humanitaria.

1

Para una revisión del tema en español puede verse: IECAH. (2010). *La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la Oficina de acción humanitaria de AECID*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) junio de 2010. Disponible en internet: https://www.iecah.org/documentos/La-vinculacion-entre-ayuda-de-emergencia-rehabilitacion-y-desarrollo_IECAH_2011.pdf.

2

Hövelmann, S. (2020). *Triple Nexus to Go*. Center for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/triple-nexus-to-go-2/>.

2

ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

Desde los orígenes de la acción humanitaria moderna a mediados del Siglo XIX se ha ido construyendo un cuerpo de doctrina que, aunque ha ido evolucionando y ha sido objeto, por supuesto, de diversas interpretaciones, se ha articulado en torno a una serie de principios, valores y marcos normativos de referencia que le otorgan una cierta singularidad. Su origen como respuesta para aliviar el sufrimiento humano en los conflictos armados y la aspiración de prestar socorro y protección a las víctimas de los diversos bandos sin distinción han hecho que el **humanitarismo** haya sido **siempre muy cuidadoso en la definición de los límites de su acción**. Evidentemente, desde aquellos tiempos fundacionales de la acción humanitaria, las organizaciones y personal humanitario eran conscientes de la **necesidad de buscar soluciones duraderas a la violencia o a las causas que la generan**. Cómo no. Pero entendían que eso era **labor de otro tipo de organismos y de enfoques de trabajo**, y que una cierta distancia respecto de ellas era conveniente y positiva para ambos.

Diversos donantes aclararon algunas definiciones sobre AH y propusieron criterios más claros para la contabilización de la ayuda

La creación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y más en general de la cooperación internacional para el desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial y en pleno proceso de descolonización, supusieron un cambio relevante en el panorama internacional y muchos organismos multilaterales que se estaban creando y numerosos países “donantes” comenzaron a elaborar posiciones y doctrina en materia de ayuda al desarrollo. Las cuestiones humanitarias, en la medida en que suponen transferencia de bienes y servicios hacia los países afectados por conflictos o desastres, comienzan a ser contabilizadas como parte de la AOD y a ser consideradas por algunos organismos como una herramienta, modalidad o mero instrumento de la ayuda al desarrollo. Y ahí comienzan algunas de las **confusiones que llegan hasta hoy al no reconocer la especificidad y singularidad de esta “modalidad” de ayuda**. Es destacable que el propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa a los países donantes y que es el encargado de elaborar doctrina al respecto que permita un trabajo más coordinado y coherente en pro del desarrollo, siempre ha tenido problemas para ubicar lo humanitario dentro de sus posiciones. Durante muchos años el CAD solo se refirió a la ayuda de emergencia –componente de lo humanitario, pero no sinónimo simplificador– y no fue hasta el año 2007, tras la iniciativa de varios donantes de definir criterios comunes en la llamada Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés), que logró clarificar algunas definiciones sobre asistencia humanitaria y proponer criterios más claros para su consideración y contabilización en las estadísticas de AOD. Insistimos, una cosa es que se incluyan los fondos humanitarios en las estadísticas de la cooperación internacional y la AOD, si son fondos públicos, y otra que no se consideren las

particularidades y objetivos diferentes de los mismos³. Al ser el CAD uno de los principales impulsores del nexa⁴, estas referencias históricas pueden resultar pertinentes y ayudar a situar los debates actuales.

3

EVOLUCIÓN DE LOS PLANTEAMIENTOS EN TORNO AL NEXO

Es clásico citar que el origen de la preocupación por la **VARD** fueron los trabajos de diversos/as investigadores/as que ponían de manifiesto las raíces de los desastres, entendidos mayoritariamente hasta entonces como sucesos repentinos, en la vulnerabilidad y la falta de capacidad frente a las amenazas. Los trabajos de **Anderson y Woodrow**⁵ entre otros muchos, estuvieron en la raíz de la primera generación de este pensamiento sobre la **vinculación entre la acción humanitaria y el desarrollo** que, enseguida, pasó de la idea de **continuum** a la de **contiguum**. También en aquellos años se hicieron algunos planteamientos sobre la aplicación de estos enfoques a los conflictos armados o las situaciones de violencia,⁶ construyéndose un cierto consenso sobre las dificultades e incluso las inconveniencias de su aplicación a esos contextos.

En esta primera generación del pensamiento sobre la vinculación o como lo denomina Joana Macrae⁷ **“Linking Thinking 1.0”** hubo algunas experiencias positivas en procesos de reconstrucción posdesastres producidos por amenazas naturales, pero en plena pos-Guerra Fría se comprobaron los riesgos del aumento de la manipulación de la ayuda humanitaria en casos de rehabilitación posbélica como Angola, Camboya o Ruanda, entre otros. Los llamados “enfoques de coherencia”, que se quisieron dar a algunas operaciones de paz de la ONU, e incluso a algunas intervenciones militares justificadas teóricamente por motivos

En plena pos-Guerra Fría, se comprobaron los riesgos del aumento de la manipulación de la AH en casos de rehabilitación

3

Para un análisis y cronología de esta cuestión puede verse: Ministerio de Asuntos Exteriores. (2000). “El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades”. En especial el capítulo 7. El CAD y los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo de Rey Marcos, F. y González Bustelo, M. El CAD no comenzó a incluir en sus Exámenes de pares los temas humanitarios hasta la década del 2000.

4

DAC. (2020). DAC Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development-Peace Nexus. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>.

5

Anderson, M.B., and Woodrow, P.J., (1991) “Reducing vulnerability to drought and famine: developmental approaches to relief”, *Disasters*, 15 (1): 43-54.

6

Duffield, M. (1994) “The political economy of internal wars: asset transfer, complex emergencies and international aid”, in Macrae, J., and Zwi, A. (1994) *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books, London and New Jersey.

7

Macrae, J. (2019). “Linking Thinking: Why Is It so Hard and What Can We Do about It.” London: KUNO. https://www.kuno-platform.nl/wp-content/uploads/2019/06/Linking-Thinking-KUNO_Macrae.pdf.

humanitarios, hicieron ser muy prudentes, incluso oponerse, a las organizaciones humanitarias respecto de estos enfoques.

Es de destacar que algunos organismos donantes y muy especialmente la Comisión Europea⁸ se adscribieron a estas ideas de la VARD y publicaron declaraciones y compromisos en la materia que, finalmente, tuvieron más efectos sobre el uso de los diversos instrumentos de financiación comunitaria (ECHO, DEVCO) que impacto real sobre el terreno. Las ideas lineales del *continuum* y del paso al desarrollo como mera transición “armónica” entre el uso de unos instrumentos de financiación a otros generó bastante confusión en el sector⁹. **Este enfoque de los donantes de utilizar las ideas de vinculación desde una perspectiva meramente organizativa y con una lectura casi administrativa y de reparto presupuestario se ha mantenido**, como veremos, en otros donantes hasta ahora.

El inicio del Siglo XXI y, sobre todo, los enormes cambios en el escenario internacional tras el 11 de septiembre de 2001 y la respuesta de los Estados Unidos a esos ataques, supusieron una vuelta de tuerca en materia de vinculación de lo humanitario con otras agendas, que supusieron **intentos más directos aún de instrumentalización del quehacer humanitario dentro de otras agendas**: especialmente en una limitada agenda de paz y seguridad caracterizada por la llamada guerra global contra el terror. Las tristemente célebres declaraciones del entonces Secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, sobre las ONG humanitarias como “agentes multiplicadores” y las concepciones de ganar los corazones y las mentes (*win hearts and minds*) a través de la ayuda por parte de muchos Ejércitos son elocuentes. Esta generación de “*Linking Thinking 2.0*”, siguiendo la terminología de Macrae, se caracterizó también, desde una perspectiva menos intrusiva por parte de algunos Estados y organismos multilaterales, por un reconocimiento de las situaciones de fragilidad de muchos otros Estados, del cambio en la naturaleza y duración de muchas crisis y de la orientación de los fondos de ayuda a temas de gobernabilidad. Tanto el CAD como la UE publicaron durante esos años numerosos documentos en esta línea¹⁰.

Así como la primera generación de la vinculación tuvo mucho eco entre las organizaciones humanitarias, sobre todo en aquellas “multimandato” o con mayores enfoques de desarrollo, esta segunda generación encontró muchas mayores reticencias en el sector. Algunas organizaciones del ámbito humanitario, a menor escala, trataron de reinterpretar sus análisis del impacto humanitario, tanto el positivo como el posiblemente negativo, en las situaciones de conflicto violento, con enfoques de

8

Comisión Europea (1996). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, Rehabilitation and Development (LRRD) (COM/1996/153/Final), 30 April 1996.

9

Planteamientos pintorescos del tipo “Si lo financia ECHO es humanitario; si lo hace DEVCO es desarrollo. Punto”, resultaron muy populares en esa época y dieron lugar a discusiones sobre las estrategias de salida que debían tener los proyectos humanitarios para “vincularse” con el desarrollo.

10

Macrae, Joanna, and Adele Harmer. (2004). “Beyond the Continuum: An Overview of the Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises.” Research Briefing. London: HPG. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/341.pdf>.

Esta segunda generación de la vinculación encontró muchas mayores reticencias en el sector

“sensibilidad al conflicto”¹¹ o basados en **enfoque de acción sin daño** (*do no harm*), propuestos por Anderson y otros en la década de los noventa.

Con todos estos antecedentes, el proceso de convocatoria y realización de diversas Cumbres internacionales en el año 2015 y siguientes, supuso una aceleración de estos debates y la puesta en circulación del denominado Triple Nexus. El “**Linking Thinking 3.0**”, por seguir con esa terminología. Una vez más, la búsqueda de “coherencia” entre las diversas agendas internacionales para hacer frente a los problemas globales, alentaba estos intentos de vinculación entre ellas. Y en el fondo de todas las convocatorias de cumbres internacionales estaba la constatación de que los conflictos violentos de diversos tipos y las llamadas situaciones de fragilidad han seguido creciendo desde los inicios del Siglo XXI y están exigiendo a la comunidad internacional cada vez más fondos, ya sean humanitarios u orientados a la construcción de la paz o el desarrollo. Financiación que, debido a la fragmentación y diversidad con que se realiza y la falta de coordinación, no logra las suficientes sinergias y, en ocasiones, ni tan siquiera evita las duplicidades y los vacíos en la llegada de los fondos a las poblaciones y países más afectados¹².

La ONU, hidra de muchas cabezas, tiene problemas de coherencia entre todas ellas

4

MARCOS INTERNACIONALES EN RELACIÓN CON EL TRIPLE NEXO

Aunque algunos actores internacionales como el CAD de la OCDE o la UE han adoptado posiciones a favor del nexo, la iniciativa en este tema ha correspondido a las Naciones Unidas. El problema de la coherencia está presente desde la creación del organismo que con una mano puede aprobar sanciones, embargos o despliegues militares y con otra realizar acciones de ayuda para mitigar los impactos de las primeras. Dada la enorme amplitud de los mandatos de las diversas agencias y organismos de la ONU estas incoherencias parecen imposibles de resolver y, cómo mucho, solo pueden reducirse o mitigarse sus efectos. La hidra de muchas cabezas, como han sugerido algunos autores, tiene problemas de coherencia entre todas ellas. Y este es, de modo genérico, a nuestro juicio el origen de los planteamientos detrás del Triple Nexo, al menos para la ONU.

La aprobación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco de referencia internacional en la materia en el año 2015 supuso, sin duda, un avance sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al tratar de ser más omnicomprendidos y globales, incorporando una visión más amplia del desarrollo. Por tanto, atendiendo a su condición de

11

Pérez de Armiño, K. y Ziriñ Landaluze, I. (2010): La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz: Herramientas, potencialidades y críticas. Cuadernos Hegoa. 51.

12

Desde algunas organizaciones humanitarias han puesto atención al llamado “*emergency gap*” que se ha dado en múltiples crisis. De Castellarnau, M. y Stoianova, V. (2018): *Bridging the emergency gap: Reflections and a call for action after a two-year exploration of emergency response in acute conflicts*, Emergency Gap Project. <https://arhp.msf.es/emergency-gap-final-report-bridging-emergency-gap>.

Los ODS no son el problema, pero poner las distintas actividades de la AH al servicio del desarrollo sí lo es

mínimo inexcusable para toda la comunidad internacional, debería dar cabida al resto de “agendas”, cosa que está sucediendo solo de un modo parcial, y ello supone un reto para la búsqueda de la coherencia entre las diversas agendas internacionales. La Agenda 2030, sin embargo, en materia de riesgos, atención a situaciones de conflicto y violencia y, en general, a contextos humanitarios, tiene algunas limitaciones que plantean innegables retos para su desarrollo y adecuada implantación. Sus referencias a los temas de construcción de la paz, tratados en el ODS16 de modo muy superficial, o a los temas humanitarios, apenas mencionados, son claramente insuficientes¹³.

De algún modo se resume esto en la afirmación de Jonathan Whittall, director del departamento de análisis de Médicos Sin Fronteras “Los ODS no son el problema, pero poner las distintas actividades de la acción humanitaria al servicio del desarrollo sí lo es”¹⁴.

Fue, por tanto, la puesta en marcha del llamado “**New Way of Working**” en el año 2016 y su presentación en la Cumbre Humanitaria Mundial (WHS por sus siglas en inglés) dentro de la Agenda para la Humanidad, la que alentó el **compromiso de las agencias de la ONU y de otros organismos como el Banco Mundial de trabajar “de otra manera” para conseguir más coherencia entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz.**

Textualmente se dice¹⁵ “Como acordaron los socios en el documento Compromiso de acción, la Nueva forma de trabajar no se trata de trasladar la financiación de los programas de desarrollo a los programas humanitarios o de los actores humanitarios a los de desarrollo, sino que se trata de:

- Utilizar mejor los recursos y las capacidades, mejorar los resultados de los ODS para las personas en situaciones de riesgo, vulnerabilidad y crisis; reducir las necesidades humanitarias a largo plazo.
- Galvanizar nuevas alianzas y colaboraciones, como a través del sector privado, los actores locales o los bancos multilaterales de desarrollo, en apoyo de lograr resultados colectivos y medibles que reduzcan las necesidades, el riesgo y la vulnerabilidad de las personas”.

Es decir, se pone el énfasis en la consecución de los ODS y se le da un enfoque básicamente organizativo y de utilización de recursos. Posteriormente algunos documentos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) concretan que esta nueva forma de trabajo consiste en “trabajar durante varios años, sobre la base de la ventaja comparativa de una diversa gama de actores, incluidos los que están fuera del sistema de la ONU, hacia resultados. Siempre que sea posible, esos esfuerzos

13

Santander, G. Daza Pérez, A. Rey Marcos, F. (2019). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Acción Humanitaria. IECAH. <https://iecah.org/index.php/informes/3511-la-agenda-2030-de-desarrollo-sostenible-y-la-accion-humanitaria>.

14

<https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2019/10/10/searching-nexus-priorities-principles-and-politics> The New Humanitarian ha dedicado numerosos artículos al nexo.

15

Tomado de <https://agendaforhumanity.org/initiatives/5358>.

deben reforzar y fortalecer las capacidades que ya existen a nivel nacional y local”¹⁶.

En otros documentos de la WHS como el **Grand Bargain** también se hacen algunas referencias a este tema, pero desde una perspectiva de “**doble nexo**”, más en relación con el desarrollo exclusivamente, en la lógica de “romper los silos”; de ahí, que uno de los compromisos del *Gran Bargain* sea reforzar la vinculación entre actores humanitarios y de desarrollo.

Por su parte, el CAD abordó en el año 2017 el tema planteando que “Por nexo se entiende las interrelaciones entre las acciones humanitarias, de desarrollo y de paz. El planteamiento basado en el nexo se refiere al objetivo de reforzar la colaboración, la coherencia y la complementariedad. Con este planteamiento se pretende sacar partido a las ventajas comparativas de cada pilar –en la medida en que sean pertinentes en cada contexto– a fin de reducir la vulnerabilidad general y el número de necesidades no cubiertas, reforzar las capacidades de gestión del riesgo y abordar las causas subyacentes del conflicto”.

Finalmente, la Recomendación sobre el Nexo Humanitario-Desarrollo-Paz fue adoptada por el CAD en su Reunión de Alto Nivel el 22 de febrero de 2019. En ella se plantea que “El objetivo de reducir efectivamente las necesidades, riesgos y vulnerabilidades de las personas, apoyando esfuerzos de prevención y, por tanto, cambiando de la entrega de asistencia humanitaria a la finalización de las necesidades está en el centro del fortalecimiento de la coherencia entre esfuerzos humanitarios, de desarrollo y de construcción de la paz. Esto será crítico para disminuir la carga humanitaria, y para asegurar que cumplamos nuestro compromiso colectivo de no dejar a nadie atrás”¹⁷.

La recomendación del CAD aboga claramente por el nexo como enfoque dominante de trabajo por parte de los donantes en los contextos de fragilidad. Es, sin embargo, bastante cuidadosa en su redacción reconociendo en numerosos apartados la especificidad de la acción humanitaria y el respeto a sus principios “RECONOCIENDO que la ayuda humanitaria se presta de conformidad con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario y los principios generales de la Iniciativa sobre la Buena Donación Humanitaria, así como lo dispuesto en el Derecho Internacional”. O, en otro lugar, “iii. Respeto de los principios humanitarios, de forma que la actuación sea imparcial, neutral e independiente de los objetivos políticos, económicos, militares y de otra índole. Se debe asegurar el acceso de los ciudadanos a la ayuda humanitaria en condiciones seguras, sin obstáculos ni comprometido”.

El Banco Mundial también se situó en línea con el *New Way of Working* y en algunos documentos como el *Pathway to Peace*,

El CAD recomienda claramente el nexo como enfoque dominante de trabajo por parte de los donantes en los contextos de fragilidad

¹⁶

OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2017) “New way of working”, Policy and Studies Branch, New York.

¹⁷

Puede consultarse la Recomendación completa en español en <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/190705%20CAD%20Recomendacion%20NEXO%20AccHumanitDesarrolloPaz-Esp.pdf>.

elaborado conjuntamente con la ONU, establece su compromiso con la construcción de la paz y la canalización de fondos a través de diversas vías¹⁸.

En el caso de la Comisión Europea y el Consejo Europeo, desde la Comunicación del año 1996 sobre VARD a la que ya hemos hecho referencia, el foco ha estado puesto en el doble nexo entre ayuda humanitaria y desarrollo, que se ha ido complejizando con los enfoques de resiliencia o de actuación en situaciones de fragilidad a través de varias Comunicaciones. La inclusión de los aspectos vinculados con los conflictos y la paz ha sido más reciente, a través de las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el Enfoque Integrado a los Conflictos Externos y las Crisis del año 2018¹⁹, entre otros documentos. El encaje de los temas de paz y conflictos en el doble nexo no parece resultar del todo convincente y para muchas organizaciones humanitarias “Todavía se están realizando esfuerzos para tratar de aclarar el alcance de lo que significa el elemento de “paz” para el enfoque de nexo de la UE. No existe una definición o entendimiento común de qué elementos de “paz” se consideran parte del triple nexo ni un consenso real sobre su valor añadido”²⁰. Los organismos comunitarios, como otros donantes han puesto énfasis en las últimas décadas en enfoques de “estabilización” que suponen, evidentemente una lectura muy alicorta de la construcción de la paz.

El encaje de los temas de paz y conflictos sobre el doble nexo no parece del todo convincente para muchas organizaciones humanitarias

Junto a estas posiciones internacionales a las que estamos haciendo referencia, algunos donantes bilaterales y organismos han adoptado planteamientos respecto del nexo, aunque a veces de un modo algo indirecto. Dentro de la Cooperación Española (CE) se puede señalar como antecedente clave el proceso de análisis sobre cómo construir resiliencia. Este enfoque –plasmado en unas directrices publicadas en 2018²¹– implica una mirada integral de las necesidades de las comunidades que no distingue entre acción humanitaria y cooperación para el desarrollo, sino que plantea una modulación de instrumentos según las condiciones en cada momento. Esa reflexión sirvió de trasfondo para el compromiso que marca el **Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021**, de “**mejorar la vinculación y colaboración entre la acción humanitaria y el desarrollo, fundamental para la promoción de la resiliencia, la prevención, mitigación y preparación ante desastres, o las**

18

World Bank and UN. (2018). Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict>.

19

European Council (2018). EU’s Council Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf>.

20

Para una discusión en profundidad sobre la posición de la UE respecto al nexo y su evolución puede verse: VOICE Report - NGOs Perspectives on the EU’s Humanitarian-Development-Peace Nexus (2020) <https://voiceeu.org/news/voice-report-ngos-perspectives-on-the-eu-s-humanitarian-development-peace-nexus>.

21

Ver DGPOLDES (2018). Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación, Coherencia de Políticas y Evaluación. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Ministerio de Asuntos Exteriores, disponible en: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/directrices_resiliencia_cooperacion_espanola.pdf.

soluciones duraderas para la población refugiada, desplazada interna y migrante”. Dicho compromiso también se recoge en una de las tres líneas estratégicas de la nueva **Estrategia Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026**, abordando la necesidad de **mejorar la complementariedad de la acción humanitaria con las iniciativas de desarrollo**. Cabe destacar que esta estrategia hace una referencia específica a la Recomendación del CAD sobre el nexo²². La CE, pese a contar con una Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz desde el año 2008, no ha sido muy activa en materia de actuación en situaciones de conflicto y las experiencias en torno al triple nexo son muy escasas²³.

5

ALGUNAS VISIONES RESPECTO DEL NEXO

Gran parte de las cautelas de las organizaciones humanitarias tienen que ver con el respeto del espacio y los principios humanitarios

Desde una perspectiva conceptual nadie niega que la acción humanitaria, la construcción de la paz y el desarrollo pueden compartir objetivos genéricos de búsqueda del bienestar de personas y comunidades y de la necesidad de soluciones duraderas a los mismos. Nadie tiene el monopolio de la verdad ni de las posiciones éticas, y una cierta lógica de complementariedad puede ser, en general, compartida. Los debates comienzan cuando se trata de la aplicación práctica, en la que se plasman los límites de cada modalidad de actuación y se analizan las tensiones que han existido en muchas ocasiones. **Y la experiencia muestra que esos retos operacionales ponen de manifiesto visiones y objetivos de corto y medio plazo no tan coincidentes.**

Junto al apoyo generalizado de los Estados y organismos donantes al doble y al triple nexo han existido y existen algunos planteamientos más matizados o críticos. Tal vez el más provocador es aquel que dice que el triple nexo es como el triple salto mortal: muy difícil de conseguir y de dudosa utilidad. Sin ser tan radical, las posiciones al respecto podrían agruparse en torno a los siguientes aspectos:

- **Un asunto de principios.** Una gran parte de las críticas y cautelas por parte de las organizaciones humanitarias tienen que ver con la necesidad de garantizar los principios y el respeto al espacio humanitario. Algunas organizaciones, como la UE, piensan que es posible “Mantener el liderazgo mundial de la UE en ayuda humanitaria basada en principios y que salva vidas para las poblaciones afectadas por la crisis a través de sus socios humanitarios profesionales. Una ayuda humanitaria basada en principios sigue siendo un elemento fundamental y un pilar fundamental para cualquier enfoque de

22

Tomado de la Introducción escrita por la AECID a la Recomendación del CAD.

23

Desde el IECAH en colaboración con la AECID y diversos actores de la CE se han organizado seminarios de debate sobre este tema. “Conclusiones del Seminario/taller sobre el Nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo y sus implicaciones prácticas”. Madrid. Diciembre de 2018. <http://campusiecah.org/www/F/AECID2018/NEXO/ConclusionesNexo.pdf>.

El acuerdo bastante generalizado es que, en contextos de desastre y posdesastre, es más factible la vinculación con el desarrollo y el doble nexos

nexo”²⁴. Otras organizaciones son más escépticas sobre que los principios humanitarios puedan ser respetados en situaciones en las que los enfoques integrados, en contextos de guerra, posbélicos o de negociaciones de paz, priorizan otras agendas. Las experiencias analizadas en muchas de las “misiones integradas” por parte de la comunidad internacional en las que hay participación militar son, en general, muy críticas respecto del respeto de los principios y el espacio humanitario.

- **Una visión limitada de la “paz” y de cómo abordar su construcción. De lo micro a lo macro.** Algunas organizaciones argumentan que los conceptos y la visión de la construcción de la paz en el enfoque dominante del nexos son muy limitados y tienen más que ver con concepciones de seguridad o de mera estabilización, que no profundizan en una verdadera paz positiva que llegue y se perciba a escala comunitaria. En numerosas ocasiones la paz es percibida como una imposición forzada desde fuera y que poco tiene que ver con un verdadero concepto de construcción de paz sostenible. Por otra parte, habría que diferenciar diversos niveles en estos esfuerzos de contribución a la paz. En el nivel local existen muchas experiencias positivas llevadas a cabo por ONG en las que con enfoques de sensibilidad al conflicto, acción sin daño u otros, han conseguido buenos resultados en materia de reconciliación, puesta en marcha de mecanismos de resolución de conflictos y de iniciativas locales de paz. En el nivel macro, a escala de país o región las concepciones dominantes han sido las exclusivamente securitarias y los resultados en términos de paz duradera, bastante dudosos.
- **Los problemas añadidos del triple nexos.** Existe un acuerdo bastante generalizado respecto de que en contextos de desastre y posdesastre es más factible la vinculación con el desarrollo y el doble nexos. Y que la incorporación de componentes de paz y seguridad en contextos de violencia hacen más difícil el posible nexos. Las evidencias de algunos estudios de caso muestran que desde una perspectiva operacional este es uno de los problemas más relevantes. Como concluye un reciente estudio de caso en Somalia “altas ambiciones y bajos incentivos para el enfoque nexos en la práctica”²⁵. En otros casos, como en Haití, se pasó de un enfoque basado en la reconstrucción del Estado (*State building*) y en una reducción de la violencia a otro que, en realidad, pretendía el control migratorio y una cierta estabilización (el propio término estaba incluido en el mandato de la misión de la ONU, MINUSTAH). Todo ello revestido de un cierto ropaje humanitario.
- **Los riesgos de instrumentalización y manipulación de la ayuda aumentan.** Tanto en el caso de contextos con fuerte presencia internacional, incluida la militar, como en situaciones de fragilidad estatal en las que el Gobierno necesita fortalecerse, garantizar la independencia de la ayuda y el acceso a las poblaciones más afectadas puede verse comprometido. La inclusión de lo humanitario en agendas de carácter básicamente político es un riesgo clásico en estos

24

VOICE, (2020). Op cit.

25

Medinilla, A. Tadesse Shiferaw, L. and Veron, P. (2019). *Think local. Governance, humanitarian aid, development and peacebuilding in Somalia*. ECDPM Discussion Paper 246. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP246-march-2019-think-local-Governance-humanitarian-aid-development-peacebuilding-Somalia-ECDPM.pdf>.

La visión lineal de largo plazo puede hacer que se minusvaloren las necesidades de corto plazo y la asistencia y protección de las poblaciones

escenarios. En esta lógica, el considerar lo humanitario como algo meramente al servicio del desarrollo o la paz se considera problemático y casos como el del conflicto colombiano son muy elocuentes.²⁶

- **La visión lineal de largo plazo y el énfasis en soluciones duraderas y la sostenibilidad puede hacer que se minusvaloren las necesidades de corto plazo y la asistencia y protección de las poblaciones afectadas.** La historia humanitaria está llena de ejemplos en los que los retornos forzados y los reasentamientos de comunidades desplazadas, incluidos muy frecuentemente en acuerdos de paz, por poner solo algunos ejemplos, han agravado la situación humanitaria. Para muchas organizaciones es este uno de los elementos centrales de las críticas al nexo, ya que el énfasis en soluciones duraderas muy vinculadas al desarrollo económico suele ir acompañado de vinculaciones a agendas políticas evidentes²⁷.

Desde una lógica más relacionada con aspectos organizativos y operacionales tendríamos:

- **El nexo como “problema” de los donantes.** El predominio de los donantes en el tema y su preocupación por los aspectos de gestión y financiación han hecho que para muchas organizaciones se interprete como un asunto de Gobiernos al que, como mucho, las ONG deberán adaptarse para conseguir fondos. Obviamente, otras ONG comparten la idea del nexo como enfoque que puede resultar útil. Hay que reconocer, en esta línea, que para algunas organizaciones con enfoques de desarrollo y con trabajo más limitado en el ámbito humanitario –por ejemplo, solo en educación en emergencias durante las crisis, o focalizadas en la protección de la niñez– las ideas de nexo sí pueden servir para enmarcar su actuación.
- **Las dificultades para una planificación común durante las crisis y situaciones posteriores.** Ni la ONU, a través de los UNDAF u otros mecanismos de planificación y coordinación, consigue en muchos casos poner de acuerdo a todas las agencias, por lo que parece una ambición desmedida establecer mecanismos de planificación que incorporen los diagnósticos humanitarios al mismo tiempo que las cuestiones de largo plazo. En este tema, como en otros, la experiencia muestra que en muchas ocasiones las evaluaciones de

26

El caso de Colombia y los cambios en las posiciones de los financiadores durante el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC y el posacuerdo es especialmente significativo de esa visión apresurada de denominar a todo “construcción de paz y desarrollo”, olvidando el agravamiento de la situación humanitaria en muchas regiones. Rebasa los objetivos de este artículo desarrollar ese tema, pero puede verse: Rey Marcos, F. y Duval, S. “La dimensión humanitaria tras los acuerdos de paz: propuestas para la comunidad internacional en Colombia”. 2015, IECAH-NOREF. http://iecah.org/images/stories/publicaciones/informes/Informe_Final_IECAH.pdf.

Rey, F. y Dubois, J. “El impacto humanitario de las nuevas dinámicas del conflicto armado y la violencia en diversas regiones de Colombia”. 2016. IECAH-NOREF. http://campusiecah.org/www/F/WEB/190816/informe_iecah_final_0.pdf.

27

Para un análisis de los aspectos económicos en relación con el nexo puede verse Carbonnier, Gilles. 2018. “Revisiting the Nexus: Numbers, Principles and the Issue of Social Change”. Humanitarian Law & Policy Blog. 4th October 2018. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/10/04/revisiting-nexus-numbers-principles-issue-social-change/>.

Las potencialidades y riesgos del nexo involucran elementos sustanciales del trabajo humanitario, como los principios o aspectos organizativos y de financiación

necesidades humanitarias no son atendidas en los marcos de planificación de desarrollo a más largo plazo.

- **Necesidad de mayor adaptación de los actuales mecanismos de financiación plurianual y flexible.** Pese a los compromisos del *Grand Bargain* la puesta en marcha de estos temas está siendo muy lenta y condiciona, incluso en contextos de desastres producidos por amenazas naturales, los planteamientos de medio y largo plazo. Existe un consenso generalizado de que, ya que los donantes han tomado la iniciativa del nexo, deben asumir los cambios que se necesitan para abordarlo, al menos desde la perspectiva financiera. Esta falta de asunción real por parte de los donantes de sus compromisos en materia de nexo ha generado bastante recelo entre las organizaciones humanitarias.
- **Cualquier mecanismo que quiera mejorar el trabajo de agencias con mandatos y experiencias diversas de modo complementario requiere de cambios organizativos y culturales muy profundos en el seno de las agencias.** Incluso para los organismos partidarios del nexo este es un tema muy relevante y que requiere voluntad y compromisos no muy frecuentes. Para las organizaciones con mandatos amplios o multimandato estos retos pueden ser muy grandes²⁸. Algunas lecciones específicas identificadas a través de la experiencia de Oxfam incluyen:
 - “La necesidad de análisis contextuales holísticos e integrados que garanticen que existe espacio para evaluaciones humanitarias independientes y basadas en necesidades;
 - Estrategias a largo plazo que apoyan la transformación sistémica en ciclos a largo plazo, particularmente en contextos frágiles;
 - Inversión en gestión adaptativa (*Management*)”.

Como vemos, las valoraciones de los riesgos que suponen y de las posibles potencialidades respecto del nexo involucran elementos sustanciales del trabajo humanitario como los principios, junto a aspectos organizativos y de financiación y gestión.

6

EVIDENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE NEXO EN EL TERRENO

En los últimos años se han puesto en marcha algunas evaluaciones y análisis de proyectos o actuaciones con enfoque de nexo en muy diversos países: Etiopía, Mali, Somalia, Sudán del Sur, Myanmar, Malawi, Nigeria, Colombia... entre otros. A algunas ya hemos hecho referencia a lo largo del artículo. En el caso de proyectos con un enfoque de doble nexo, algunas experiencias de ONG se muestran bastante optimistas y llegan incluso a establecer algunas condiciones para implementar con éxito proyectos con enfoque, básicamente, de doble nexo:

28

OXFAM (2020). The Humanitarian, Development, Peace Nexus. What does it mean for multi-mandated organizations? <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620820/dp-humanitarian-development-peace-nexus-260619-en.pdf>.

En el caso del triple nexo, y sobre todo en intervenciones en el plano de la seguridad, las evidencias son más críticas para el trabajo humanitario

- “Asegurar que las necesidades de las personas estén en el centro del proceso, incluyendo la participación de las ONG sobre el terreno;
- Más planificación y financiación plurianual en actividades humanitarias y la introducción sistemática de modificadores de crisis en las actividades de desarrollo;
- Llevar a cabo las lecciones aprendidas para asegurar un mayor desarrollo del enfoque de nexos;
- Compromiso a largo plazo;
- Aprovechar la oportunidad para mejorar un enfoque de resiliencia comunitaria;
- Respetar y promover el DIH y los principios humanitarios”²⁹.

En el caso del enfoque de triple nexos, y sobre todo en los casos de coincidencia con intervenciones en el plano de la seguridad, las evidencias son más críticas y muestran riesgos para el trabajo humanitario. “Dentro de este contexto, en el que cada uno de los tres extremos del “triple nexos” juega algún papel en agravar la fragilidad del país y limitar un futuro de desarrollo independiente como Estado o nación, las iniciativas para forjar vínculos entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz parecen estar lejos de ser valiosas como una prioridad política. Las preocupaciones de que el “triple nexos” puede difuminar las líneas operativas de formas perjudiciales para la acción humanitaria, se han puesto de manifiesto en Mali”³⁰. Aunque el caso de Mali es especialmente complejo por la existencia de una operación militar internacional en un conflicto muy complejo, otras evidencias van en una línea similar de manifestar la dificultad, incluso la inconveniencia de este tipo de enfoques en esos contextos³¹, aunque dan mayor relevancia a los actores locales.

29

VOICE, (2018). Ensuring people’s needs are at the heart of the nexus approach: a humanitarian NGO perspective. <https://voiceeu.org/publications?string=&start date=&end date=&categories%5B%5D=6>.

30

Tronc, E. and Grace, Rob and Nahikian, Anaïde. (2019) *Realities and Myths of the ‘Triple Nexus’: Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali* (June 14, 2019). Humanitarian Action at the Frontlines: Field Analysis Series, 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3404351> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3404351>.

31

De Wolf, F. and Wilkinson, O. (2019) *The Triple Nexus, Localization, and Local Faith Actors: The intersections between faith, humanitarian response, development, and peace*. Washington DC; Copenhagen: Joint Learning Initiative on Faith and Local Communities; DanChurchAid. https://jiliflc.com/wp-content/uploads/2019/10/TripleNexus_SouthSudan_ReviewOfLiterature.pdf.

7

CONCLUSIONES Y PRECAUCIONES PARA EL TRABAJO HUMANITARIO. Y POR QUÉ NO UN MÚLTIPLE NEXO CON RESPETO A LA AUTONOMÍA

Hemos visto de una forma panorámica cómo desde diversas perspectivas se han abordado las cuestiones de la vinculación de lo humanitario con otros ámbitos de trabajo y el énfasis puesto en el desarrollo y la paz exclusivamente. Pero **¿no sería necesario en esa pretendida lógica de búsqueda de coherencia, plantearla también con respecto a otros ámbitos con los que lo humanitario guarda relación?** ¿Por qué no profundizar en el nexo con la crisis ambiental y climática, con los temas migratorios o de desplazamiento forzado y refugio, o con la reducción del riesgo de desastres, o los derechos humanos, por poner solo algunos ejemplos de ámbitos con los que lo humanitario se relaciona? ¿Por qué no incorporar con más fuerza los enfoques diferenciales, de género, interseccionales, decolonizadores a nuestro quehacer? De hecho, resulta sorprendente que habiéndose celebrado también en estos últimos años cumbres internacionales dedicadas a estos temas, no hayan surgido más posiciones que propongan una mayor convergencia entre las diversas agendas internacionales. Y cuando decimos convergencia no queremos decir subordinación de ningún tipo de unos temas respecto de otros, ni mera instrumentalización, sino todo lo contrario: reconocimiento de que otras temáticas y enfoques pueden aportar elementos positivos para la resolución de los problemas que afectan a la humanidad, y apertura de miras para incorporarlos.

Otras temáticas y enfoques pueden aportar elementos positivos para la resolución de los problemas que afectan a la humanidad

El hecho de que la perspectiva de los organismos multilaterales y los Estados donantes haya escogido el desarrollo, primero, y la construcción de la paz, después, como elementos exclusivos del nexo que deben tener con lo humanitario nos da, a mi juicio, una primera pista de esta visión instrumental de lo humanitario al servicio de otras agendas. De las dominantes, en este caso, para la comunidad internacional: el desarrollo y la paz como mantras asumidos acríticamente. ¿De qué desarrollo y qué paz estamos hablando? Y por más consideraciones que se hagan de modo teórico a los principios humanitarios y a su respeto, no parece entenderse que, precisamente, **para poder mantener el espacio humanitario que permita el cumplimiento de esos principios, es necesario en muchas ocasiones la autonomía e incluso el alejamiento de otros planteamientos.**

Pero, más allá del nexo y de las presiones o intereses de algunos actores de desarrollo o de construcción de la paz por apropiarse e instrumentalizar lo humanitario, los actores humanitarios deberíamos ser conscientes de que nuestra acción influye y es influida por otras actuaciones y que debemos tomar esa realidad en consideración³². El asunto es el cómo. Algunas propuestas y precauciones de carácter general en relación con estos nexos serían:

32

En los años noventa, se popularizó el decir que la acción humanitaria no debía estar "políticamente dirigida" pero debía estar "políticamente informada" para evitar, precisamente, la posible instrumentalización.

La coordinación no es un bien en sí misma; lo es si aporta valor, en este caso al cumplimiento del mandato humanitario

- **Contribuir a clarificar las posibles confusiones existentes respecto del significado, objetivos y modus operandi específicos de la acción humanitaria.** No se trata de volver a viejas discusiones respecto de “volver a los orígenes” (*Back to the basics*) versus enfoques ampliados o de “nuevo humanitarismo”, sino de recordar los acuerdos alcanzados por los diversos actores con presencia en el sector: Código de Conducta del Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales para el socorro en casos de desastre (1994); Buena Donación Humanitaria (2004); Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria (2008) y todo el ámbito del Derecho Internacional Humanitario (DIH), Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y derecho internacional de protección a las personas refugiadas, fundamentalmente. E incorporar también los asuntos relacionados con la puesta en marcha de la AH, su modus operandi, incluyendo las cuestiones de calidad, los aspectos operacionales, etc.
- **Acción humanitaria basada en principios.** Todos los planteamientos respecto del nexo reconocen teóricamente esa cuestión, pero debe garantizarse su aplicación operacional estableciendo mecanismos de seguimiento. Eso implica el respeto a la independencia de las organizaciones humanitarias y a su autonomía. El libre acceso a las poblaciones afectadas, sin condicionamientos de tipo político o militar, tal como establece el DIH, parece un requisito fundamental para las organizaciones humanitarias.
- **Garantizar la autonomía operacional de la acción humanitaria en los posibles marcos de coordinación que se establezcan.** Velar por que en esos planteamientos no se instrumentalice el componente humanitario. Como se ha dicho muchas veces, la coordinación no es un bien en sí misma: lo es si aporta valor, en este caso al cumplimiento del mandato humanitario.
- **Garantizar que cualquier planteamiento de largo plazo en materia de desarrollo o paz toman en consideración, como prioridad, enfoques basados en las personas, en la satisfacción de las necesidades básicas y en la protección de los derechos que se hayan visto afectados por la crisis.** Y en esta materia, recordar el papel fundamental de los Gobiernos de los países afectados como titulares de obligaciones y el rol subsidiario y complementario de la comunidad internacional. Esto incluye los posibles marcos de planificación que puedan establecerse por los organismos multilaterales, los donantes... Cualquier planteamiento, sea de nexo o no, es muy específico para cada contexto, pero no puede consistir solo en un cambio en la utilización de instrumentos de financiación y de la prioridad concedida a unas u otras agencias.

Como hemos ido viendo a lo largo del artículo, todo parece indicar que **el nexo ha venido para quedarse**. Las nuevas tipologías y complejidad de las crisis y la presencia, por tanto, en el terreno de actores muy diversos, mecanismos de financiación distintos, marcos temporales de actuación variados, lo han ido, de uno u otro modo, justificando. Y eso plantea retos indudables. Por tanto, ello exige a las organizaciones humanitarias un esfuerzo de análisis para entender en cada escenario las posibles oportunidades, así como los inconvenientes que puedan plantear al trabajo humanitario. Negarlo no es una opción. Plegarse acríticamente, tampoco. De ahí el énfasis en las cautelas y en el respeto a la autonomía. Ojalá aprendamos a navegar en las aguas del nexo sin naufragar.