

EL ENFOQUE DE TRIPLE NEXO HUMANITARIO-DESARROLLO-PAZ (HDP) EN LAS INTERVENCIONES FINANCIADAS POR ELANKIDETZA

RESUMEN EJECUTIVO

ALFREDO LANGA HERRERO
LUCÍA MATEOS JAQUETE

REALIZADO POR:

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

FINANCIADO POR:



LANKIDETZARAKO ETA
ELKARTASUNERAKO
EUSKAL AGENTZIA

AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN Y
SOLIDARIDAD

Introducción

El nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de paz (HDP por sus siglas en inglés), es una de las propuestas más recientes que busca adaptar la respuesta de la cooperación internacional al desarrollo a un contexto global caracterizado por crisis cada vez más complejas y prolongadas. Es por ello, que busca lograr la coherencia, complementariedad y coordinación entre las diferentes acciones humanitarias, de desarrollo y de construcción de paz, considerando los principios y objetivos de cada elemento.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó un documento en 2021 con recomendaciones y una serie de principios para la aplicación del triple nexo de cara a mejorar la colaboración, la coherencia y la complementariedad en los ámbitos de los tres elementos del triple nexo. De esta manera se pretende, según el CAD de la OCDE: “reducir la vulnerabilidad general y el número de necesidades insatisfechas, fortalecer las capacidades de gestión de riesgos y abordar las causas subyacentes de los conflictos”.

El enfoque de triple nexo, supone una perspectiva relativamente reciente y novedosa, lo que implica que esté en proceso de construcción, algo que puede generar dificultades operativas para implementarlo. No obstante, a pesar de ello, también supone una gran oportunidad de debate e intercambio de experiencias, entendiendo los desafíos y ventajas para poder garantizar su aplicación de manera eficaz y adecuada en función del contexto. Una de las opciones para dicha aplicación es la consideración de herramientas y metodologías sensibles al conflicto como la acción sin daño.

Es por ello, que el presente estudio busca analizar la incorporación de este enfoque por parte de la cooperación internacional de eLankidetza-Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad, en las intervenciones financiadas entre los años 2018 y 2023. Recientemente, eLankidetza se ha visto inmersa en un proceso de intercambio de conocimientos entorno al triple nexo de la mano de organizaciones y personas expertas. Ello demuestra el interés de eLankidetza por comprender el enfoque de triple nexo, e incorporarlo en los diversos ámbitos de actuación.

Figura 1. Convergencia del triple nexo HDP.



Fuente: IECAH

Objetivos y metodología del estudio

Objetivo Principal: Analizar las oportunidades, retos y limitaciones para incorporar el Enfoque de Triple Nexo Humanitario-Desarrollo-Paz (HDP) en las intervenciones financiadas por eLankidetza.

Objetivos Secundarios:

1. Analizar el grado de incorporación del nexa HDP en las intervenciones financiadas por eLankidetza durante el periodo 2018-2023.
2. Analizar y valorar los criterios aplicados por eLankidetza para incorporar el enfoque de triple nexa, identificando dificultades y oportunidades encontradas
3. Proporcionar recomendaciones concretas y propositivas sobre cómo mejorar la integración del enfoque triple nexa HDP en las intervenciones futuras financiadas por eLankidetza.
4. Fomentar el aprendizaje y la colaboración en la implementación del enfoque HDP por medio de un taller de un día dirigido a las organizaciones humanitarias vascas y a socios locales para presentar los resultados del estudio y discutir experiencias prácticas.

En cuanto a la metodología propuesta, se han combinado enfoques cualitativos y cuantitativos para analizar el grado de incorporación del nexa HDP en el marco estratégico y en las intervenciones financiadas por eLankidetza entre 2018 y 2023. Incluye una revisión exhaustiva de documentos relevantes (a nivel normativo de planificación y una muestra de 57 expedientes de intervenciones). Respecto a las intervenciones (estrategias, proyectos y ayudas directas), se han seleccionado aquellas que tienen más relación con los elementos del nexa HDP o que directamente se ejecutan en escenarios de guerra o violencia.

Tabla 1. Expedientes de intervenciones aprobadas y analizadas en este estudio (2018-2023).

Instrumento	Expedientes aprobados entre 2018-2023	Expedientes analizados	Porcentaje de expedientes analizados
PRO K1	320	11	3%
PRO K3	122	5	4%
PRE	118	25	21%
EHE	23	10	43%
ZUZ	104	6	6%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la eLankidetza (anexos fondos y memorias)

El análisis de la documentación se ha basado en la aplicación de preguntas que han considerado los criterios de coordinación, coherencia y complementariedad del CAD de la OCDE, además del ciclo de proyecto, para el caso de las intervenciones. Asimismo, se han realizado entrevistas con actores clave para capturar experiencias y percepciones. Igualmente, se ha incorporado un análisis cuantitativo de datos para identificar patrones y tendencias, y un análisis cualitativo profundo para extraer información sobre desafíos, oportunidades y lecciones aprendidas. De esta manera, del análisis de las fuentes primarias y secundarias han surgido una serie de hallazgos que han llevado a identificar una serie de conclusiones y que, a su vez, han propiciado la elaboración de recomendaciones.

Conclusiones

MARCO ESTRATÉGICO

1. **El marco legal y estratégico de la cooperación internacional de eLankidetza incorpora elementos del nexos HDP implícitamente, tanto en su Ley 3/2024, como en el Plan Director vigente.** Además, ambos documentos promueven la coherencia de políticas y la interrelación de derechos humanos y construcción de la paz. Esta coherencia ofrece la base normativa para facilitar en el futuro la integración del nexos HDP. (Ver [R1](#))
2. **La Estrategia de Acción Humanitaria 2018-2026 se posiciona como el documento con mayores vínculos hacia el triple nexos.** En la Estrategia se detalla que la acción humanitaria debe contribuir a lograr el nexos con el desarrollo y a la construcción de la paz. Además, los ejes prioritarios de la misma también podrían promover dicha conexión, mediante la focalización de la ayuda en contextos de conflicto, la apuesta por la localización, la incidencia en la sensibilización de la ciudadanía vasca en estas temáticas o en elementos del triple nexos, así como, el fortalecimiento de eLankidetza promoviendo intercambio de conocimientos y debates con otros actores. Por tanto, la estructura de la estrategia proporciona un marco para que las intervenciones humanitarias puedan integrarse con iniciativas de desarrollo y paz, pero esta integración depende en gran medida de los enfoques transversales y de la voluntad de vincular los tres elementos. (Ver [R2](#))

CONVOCATORIAS Y BAREMOS

3. **En los criterios de baremación de las convocatorias de desarrollo y de Educación para la Transformación Social (K1 y K3) y de acción humanitaria (EHE y PRE), el nexos HDP se menciona implícitamente.** En las convocatorias se exige coherencia con el marco de planificaciones de cooperación para el desarrollo de eLankidetza, con la estrategia (H)ABIAN 2030, así como con la planificación estratégica de la entidad solicitante y de la socia local. La importancia que se da a la coherencia es esencial, si se explicita que dicha coherencia tenga un enfoque claro de triple nexos. (Ver [R4](#))
4. **Las convocatorias exigen la aplicación del enfoque del marco lógico,** mencionándolo a lo largo de los criterios de baremación, **lo cual supone una oportunidad de incorporar herramientas sensibles al conflicto como la acción sin daño,** dado que permite la posibilidad de modificar la matriz de planificación para considerar el escenario de violencia. En las convocatorias de acción humanitaria se incluyen algunos criterios para analizar y mitigar riesgos de las propias intervenciones y no hacer daño como (por ejemplo, la consideración de población de acogida en las intervenciones). No obstante, esto no ocurre en las convocatorias de desarrollo. Asimismo, a pesar de que ambas convocatorias requieren un análisis de contexto, no se exige un análisis profundo del conflicto que sirva para que el diseño de la intervención sea sensible al mismo, es decir, que se incluyan o modifiquen elementos de la matriz de planificación que menoscaben factores de riesgo. (Ver [R8](#))
5. **En todas las convocatorias, los enfoques transversales podrían facilitar la aplicación del nexos HDP.** Estos enfoques podrían fomentar la integración de los tres elementos al abordar la reducción de vulnerabilidades, la incidencia en soluciones más duraderas y la construcción de la paz. (Ver [R5](#))

- 6. El grado de flexibilidad en las partidas presupuestarias restringe la implementación eficaz del triple nexo.** La convocatoria de acción humanitaria permite mayor flexibilidad en la modificación de presupuestos que la de cooperación al desarrollo. Además, la modalidad de estrategias humanitarias (EHE) acepta diseñar e implementar intervenciones más duraderas. Sin embargo, son necesarios más recursos para que las intervenciones humanitarias, no solo se vinculen, sino que también se establezca una relación simultánea entre los tres elementos del enfoque de triple nexo. Asimismo, el marco normativo de ayudas supone una limitación a la hora de integrar elementos humanitarios en proyectos de desarrollo implementados en situación de conflicto, proyectos que requieren una rápida adaptabilidad ante cambios en el contexto. (Ver [R3](#) y [R7](#))
- 7. Las convocatorias para proyectos de desarrollo y de acción humanitaria pueden promover la coordinación, la colaboración y la complementariedad de actividades de organizaciones que trabajen cada elemento del nexo HDP a través de la presentación de proyectos en consorcio.** La posibilidad de presentar proyectos en consorcio podría permitir optimizar recursos y facilitar el trabajo conjunto de actores de desarrollo, paz y acción humanitaria. Sin embargo, la falta de directrices específicas sobre el triple nexo limita la efectividad de esta colaboración. (Ver [R6](#))
- 8. Las convocatorias fomentan la colaboración de la población beneficiaria y de autoridades formales e informales.** Ello es de gran importancia para el conocimiento de los escenarios de conflicto y como aspecto importante de sensibilidad al conflicto, lo cual supone un elemento importante para considerar el nexo HDP. (Ver [R6](#))

ESTRATEGIAS Y PROYECTOS DE ACCIÓN HUMANITARIA ANALIZADOS

- 9. La mayoría de las estrategias y proyectos de acción humanitaria han incorporado el enfoque VARD (Vinculación entre AH, reconstrucción y desarrollo).** También se han identificado estrategias con elementos sensibles al conflicto de la acción sin daño. Todos los proyectos consultados incluyen un exhaustivo análisis del contexto y del conflicto, mencionando fuentes de división o tensión (elementos que pueden propiciar violencia), así como fuentes de cohesión (aspectos y capacidades locales para la paz). Este tipo de intervenciones son las que más incorporan elementos del triple nexo. Es por ello que se ha observado una tendencia en la aplicación del triple nexo que parte desde lo humanitario por medio de un *continuum*. (Ver [R4](#) y [R8](#))
- 10. La mayor parte de organizaciones se coordinan con diferentes actores, tales como autoridades locales y nacionales, ONGI, agencias de la ONU y OCHA, así como organizaciones de la sociedad civil.** Estos actores están vinculados con la acción humanitaria o con el desarrollo, principalmente, pero también se ha observado la coordinación con actores de construcción de paz. (Ver [R6](#))
- 11. La mayoría de las intervenciones humanitarias llevan a cabo acciones que promueven soluciones más duraderas por medio del fortalecimiento de capacidades, la integración de población refugiada y la generación de comunidad, entre otras.** En cuanto al componente de paz, las actividades dirigidas a ello se centran, sobre todo, en la protección y acceso a los derechos, la incidencia política, recogida de testimonios y la sensibilización. También se han realizado actividades dirigidas a la cohesión social como elemento de paz en diversos

contextos. Todos estos son elementos de gran potencial para ser vinculados con iniciativas de desarrollo y construcción de la paz. (Ver [R5](#))

PROYECTOS DE DESARROLLO Y AYUDAS DIRECTAS ANALIZADOS

12. En los proyectos se han identificado mecanismos de coordinación con diferentes actores, sobre todo, con actores de desarrollo y de construcción de la paz, dado que los proyectos analizados se implementan en contextos de conflicto. Entre los actores con los que las organizaciones implementadoras se relacionan destacan, por ejemplo, organizaciones de defensa de los derechos humanos, instituciones públicas u organizaciones locales. No obstante, esta coordinación no se ha identificado entre actores humanitarios y actores de desarrollo y/o construcción de la paz. (Ver [R6](#))

13. El enfoque de derechos humanos ha tenido protagonismo en los proyectos de desarrollo analizados, donde se ha buscado la protección de los beneficiarios y beneficiarias. Las actividades de los proyectos se han centrado en el fortalecimiento de capacidades, el empoderamiento, la defensa de derechos humanos, la sensibilización, la integración, trabajando con titulares de derechos y de obligaciones. Todo ello de cara a la reducción de vulnerabilidades, la promoción del desarrollo y la construcción de la paz. Además, todos los proyectos estudiados se han enfocado en la prevención de la violencia y en garantizar el acceso y la defensa de derechos. (Ver [R5](#))

14. En los proyectos de desarrollo estudiados se ha llevado a cabo un análisis del escenario de actuación y del conflicto. Para ello, se han identificado elementos de tensión y factores de cohesión donde se explica la situación y el escenario de conflicto existente. No obstante, éstos no se han utilizado para el diseño de resultados y actividades sensibles al conflicto. (Ver [R8](#))

15. La mayoría de los proyectos de educación para la transformación social (K3) analizados han tenido como objetivo la sensibilización de la población de la CAE sobre la protección de personas defensoras/as de derechos humanos. A pesar de que ninguno mencione la aplicación del enfoque de triple nexo ni el uso de metodologías sensibles al conflicto, todos los proyectos inciden en la construcción de la paz en el largo plazo mediante actividades de fortalecimiento de capacidades de las organizaciones en temas de protección, acciones de incidencia política, de comunicación y de sensibilización de la ciudadanía vasca sobre la situación de las poblaciones vulnerables y afectadas por las crisis. (Ver [R5](#) y [R8](#))

16. En las ayudas directas (ZUZ), la solicitud se hace mediante el documento denominado “Nota de concepto”, siendo este más breve y sencillo y que no requiere tanto detalle como el resto. Las ZUZ incorporan actividades relativas a incidencia política en cuanto a la protección de derechos humanos, iniciativas de investigación y formación, iniciativas de construcción de paz y de reducción de violencias. Este tipo de modalidad, al no exigir tanto detalle en el formulario, podría ser la base para la planificación de estrategias que incorporen el triple nexo. (Ver [R3](#))

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones han sido elaboradas teniendo como base las conclusiones. No obstante, las recomendaciones se centran en aspectos a mejorar en las estrategias y convocatorias, teniendo en cuenta el análisis de éstas y de los proyectos e iniciativas estudiados.

1. Incorporar de manera explícita el enfoque de triple nexo en el Plan Director

En el proceso de elaboración del próximo Plan Director sería importante plantear la incorporación del nexo HDP de manera explícita. No sólo de manera teórica, sino mediante una propuesta metodológica consensuada con las ONG y las entidades públicas y privadas relevantes en materia de cooperación internacional y construcción de la paz.

El nexo HDP ha de concebirse como un enfoque que busque la transformación de la violencia que generan los conflictos en los escenarios de actuación de la cooperación de eLankidetza. Este debe ser el horizonte de todas las actuaciones en materia de desarrollo, de la propia acción humanitaria y, por supuesto, de la construcción de la paz. Cada elemento considerado con sus propios principios y objetivos, pero con un horizonte común de transformación pacífica de las violencias en los contextos de implementación.

A su vez, el triple nexo ha de concebirse como una combinación de elementos que se entrelazan, superponen y se solapan en los escenarios de actuación, ya sea dentro o fuera de la CAE. Para ello es importante que se fomente la localización dentro del enfoque local-global que ya incorpora el IV Plan Director y la Ley 3/2024 de Cooperación y Solidaridad.

2. Potenciar el enfoque de triple nexo en la Estrategia de Acción Humanitaria

La Estrategia contempla los tres elementos del nexo, no obstante, sería necesario incluir el enfoque de manera explícita pudiendo desarrollar un eje específico o transversal sobre el nexo HDP. Esto podría ayudar a potenciar el enfoque, siempre que sea de manera integral y comprehensiva, evitando el riesgo de que se convierta en un “apartado más del formulario”.

Con respecto al eje 4, se debe continuar con el fomento de intercambios de experiencias y conocimientos para que conjuntamente, la administración, ONG, socias locales y otros actores relevantes puedan construir estrategias coherentes y relativas al nexo HDP.

3. Adaptar las convocatorias a una nueva categorización

Las convocatorias no deberían separar los elementos del nexo HDP, que nunca debieron de ser separados. Por ello, las convocatorias no deberían diferenciarse entre iniciativas de desarrollo y humanitarias, sino que la categorización debería incorporar otros criterios como, por ejemplo:

- Convocatorias según el nivel de planificación dividiéndose en planes/programas/estrategias y en proyectos/intervenciones, sean o no ayudas directas. De esta manera, todas las iniciativas contendrían elementos del nexo HDP y solo se haría una diferenciación respecto al nivel de planificación. En la convocatoria de planes/programas/estrategias se podría utilizar el documento de nota de concepto que actualmente se incluye en las ayudas directas, para que el proceso de concesión de la ayuda sea más sencillo y no requiera tanto detalle.
- Convocatorias para iniciativas de formación, investigación, e intercambio de conocimientos que incorporen elementos del nexo HDP.

- Convocatorias para fortalecimiento de organizaciones locales de cara a mejorar su respuesta.

Debido a las dificultades para realizar este tipo de cambios, se propone que se realicen a medio o largo plazo.

4. Promover la coherencia del enfoque del triple nexos en las convocatorias

El enfoque de nexos HDP no supone un ejercicio que parta de la acción humanitaria y que desde esta deba conectar con el desarrollo y la construcción de la paz. Cada elemento del nexos es igual de importante y es el contexto de actuación, en función del escenario de violencia, el que debería determinar qué tipo de actuaciones tendrían más peso a la hora de elaborar una propuesta de proyecto. Por ello, las convocatorias deberían especificar la necesidad de aplicar la triple visión que plantea el triple nexos.

Los criterios de baremación pueden seguir exigiendo que los proyectos estén alineados con la planificación estratégica de la entidad solicitante y local, así como con los planes sectoriales del Gobierno vasco y que, igualmente, estén enmarcados dentro de la agenda internacional de desarrollo.

5. Incorporar aspectos que guíen la aplicación del triple nexos

En relación a la recomendación anterior, cada una de las convocatorias, ya sean las actuales convocatorias de desarrollo y acción humanitaria, o las que se proponen en este estudio, deberían incluir apartados que guíen a las organizaciones solicitantes a justificar la incorporación de los elementos del nexos HDP. Esto en función del escenario de actuación y de las capacidades de la organización y de las socias locales. Los enfoques transversales siguen siendo elementos útiles en este sentido, sobre todo en lo que respecta al enfoque de derechos humanos, la protección, el testimonio y la equidad de género.

El enfoque de género debería considerar en mayor medida la violencia cultural y estructural que sufren las mujeres y la población LGBTIQ+ (involucrar a los hombres, fomento de nuevas masculinidades, sensibilización y prevención). Con respecto al enfoque de derechos humanos, este también debe priorizar actividades que involucren más a los titulares de obligaciones, para que así, el fortalecimiento de los titulares de derechos tenga una eficacia real y se promueva un cambio de su situación de vulnerabilidad. En general, se debe apostar más por actividades de prevención, mediación, incidencia política y de cohesión social que permitan generar impactos positivos en las comunidades.

En las iniciativas que incorporen elementos de educación, ya sea en emergencias, o en crisis crónicas, es muy importante que estas se alineen con las normas mínimas para la educación del INEE. En todo caso, deberían considerar la sensibilidad al conflicto y el papel de la educación como elemento de transformación de los conflictos.

6. Reforzar la coordinación y la complementariedad

Con respecto a la coordinación y complementariedad, se sugiere promover el apoyo a la presentación de proyectos en consorcio con organizaciones que incorporen elementos del nexo HDP. De igual modo, se debería seguir valorando positivamente la integración de las iniciativas en planes o llamamientos de diversas instituciones locales o internacionales, así como la participación en clústeres humanitarios y en espacios de coordinación.

A su vez, es importante reforzar el apoyo y la colaboración con las organizaciones socias locales, así como con la población beneficiaria y, otros actores relevantes en el contexto mediante su participación en el proyecto. También el fomento de la participación de autoridades formales e informales, e instituciones públicas y privadas. En este último punto es muy relevante considerar la percepción que los beneficiarios tienen respecto a estas autoridades y si la actuación pudiera provocar algún tipo de efecto negativo de distribución o legitimación. Para ello es importante continuar fomentando el intercambio de conocimientos entre los actores implicados en las actuaciones. Esto puede significar la incorporación de agentes no tradicionales de cooperación (centros tecnológicos, empresas, colegios profesionales o movimientos sociales, entre otros).

7. Apostar por una financiación flexible y estratégica

La flexibilidad en materia de presupuesto y justificación debe continuar y reforzarse, sobre todo, si la organización solicitante justifica la necesidad en función del escenario de implementación.

En este estudio se propone apostar por una financiación flexible, predecible y no destinada a un fin específico permitiendo así una programación adaptable. Esto permitiría que, ante algún cambio en el contexto, las intervenciones puedan ajustarse a este por medio de la reasignación de fondos en función de las necesidades. Con ello, se incidiría en una articulación de los elementos humanitarios, de desarrollo y de paz.

8. Incorporar metodologías sensibles al conflicto como la acción sin daño

Las convocatorias deberían incluir, al menos, el uso de metodologías de planificación que incorporen herramientas sensibles al conflicto y que consideren el componente de transformación del conflicto. En función del peso del elemento de triple nexo, se entenderá más o menos factible incidir en el aspecto de transformación. En los criterios de baremación, debería valorarse el análisis de los contextos, el análisis de riesgos, así como las medidas contingentes a tener en cuenta. Respecto a las ayudas directas (ZUZ), estas deberían incorporar algún documento de planificación que contemple, al menos, la sensibilidad al conflicto como aspecto de incorporación del nexo HDP.

En las descripciones de los escenarios de conflicto se debería presentar una identificación profunda del contexto, de las causas estructurales y de los actores relevantes para el mismo. Igualmente, se han de tener en cuenta los factores que pueden provocar violencia, así como un análisis de aquellos aspectos que pueden mejorar las capacidades locales para la paz. En este aspecto sería muy positiva la colaboración entre diferentes actores del nexo HDP. Este análisis de los factores de tensión o división y de cohesión debería tener como objetivo la incorporación del mismo en la planificación de las actuaciones y en todo el ciclo del proyecto. De esta manera, dichos factores deberían influir en la elaboración de actividades o resultados dentro de la matriz de planificación. De igual modo, el análisis de riesgo debe identificar el posible impacto de la actuación en el contexto de implementación. En el caso de impactos no esperados, durante la implementación se

ha de proceder a las modificaciones que sean posibles para reducir los efectos negativos no esperados.

Respecto al seguimiento y a la evaluación de las actuaciones, en los documentos de seguimiento se debería incorporar algún aspecto que propiciara la consideración del nexo HDP y/o la sensibilidad al conflicto. Además, en la medida de lo posible, sería deseable que cada actuación contara con una evaluación que, al menos, valorara el impacto de las actuaciones respecto a los elementos del nexo HDP y/o la sensibilidad al conflicto.