

LOCALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO DESDE LOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN

Ivan Camilo Vargas-Castro

(Doctorado HEGOA UPV/EHU. Trabajó en Pastoral Social - Cáritas Colombiana)

Me han pedido preparar una presentación sobre dos enfoques humanitarios emergentes que, aunque cercanos, no son tan fáciles de armonizar. Una tarea que no es sencilla, en cuando a que está marcada por unos debates inconclusos y por enfoques marcados por una diversidad de interpretaciones.

Esta ponencia presenta un diálogo entre dos enfoques emergentes que son, por un lado, la *localización* de la ayuda humanitaria (a menudo nombrado solamente como "localización"), y por otro lado, el Triple Nexo. Sin embargo, como se verá más adelante, este diálogo de enfoques no es tan sencillo, puesto que la localización, al estar ser un concepto más enfocado en el contexto humanitario, ha quedado al margen de las acciones relacionadas con la promoción del desarrollo y de la construcción de paz, componentes que integran el Triple Nexo.

Así mismo, en esta ponencia también se abordarán algunos de los desafíos que se han planteado en el desarrollo de estos debates, y finalmente, plantea un enfoque crítico sobre cómo apropiar una mirada del enfoque de Triple Nexo desde la práctica de los actores locales.

❖ ***No hay un concepto unívoco ni de Localización ni de Triple Nexo:***

Cuando hablamos de los enfoques de Localización y del Triple Nexo, debemos recordar que son enfoques que surgen de forma independiente, pero en ambos casos buscan reflexionar sobre cómo mejorar la efectividad de la acción humanitaria y de la cooperación internacional.

Sin embargo, mientras el debate de la localización ha estado más centrado en el ámbito humanitario, el enfoque de triple nexo ha estado abierto precisamente al diálogo entre los tres componentes Humanitario – Desarrollo – Paz (HDP). Sólo recientemente se ha intentado trasladar el debate de la localización también al ámbito del desarrollo y a la construcción de paz, aunque aún de forma incipiente por iniciativa de algunos actores tanto locales como internacionales.

La localización puede reflejar al mismo tiempo varias posturas: Puede reflejar el compromiso de los donantes para cambiar y mejorar los mecanismos de financiación y de cooperación en la acción humanitaria, y al mismo tiempo los reclamos de los actores locales para que se respete y garantice su liderazgo en la respuesta humanitaria coordinada. También puede reflejar nuevas metodologías sobre cómo mejorar la eficacia de la acción humanitaria desde el liderazgo de los actores locales, y al mismo tiempo puede reflejar buenas (y malas) prácticas acerca de cómo se ha intentado poner en práctica este compromiso de la localización.

❖ ***Origen del concepto y su evolución:***

El origen del concepto de la localización se encuadra en la Cumbre Humanitaria Mundial en Estambul (2016), en la cual se desarrollaron las agendas del *Grand Bargain* y *Charter For Change* (C4C). En los primeros debates, la localización priorizó el compromiso en el aumento de la financiación directa para los actores locales y nacionales “hasta alcanzar el 25%”. Con el paso de los años, se han ampliado las reflexiones de la localización y se han definido algunas prioridades y convergencias sobre los debates de la localización: 1) cómo aumentar la financiación más directa y de calidad por parte de los actores locales, que casi siempre acaba llegando a través de intermediarios; 2) quiénes son los que coordinan y toman las decisiones humanitarias; y 3) cómo se fortalecen las capacidades de los actores locales para que puedan acceder de forma más directa a los recursos.

Sin embargo, solamente fue hasta la pandemia del COVID19, cuando muchos donantes reactivaron sus compromisos sobre la localización, derivando en una gran lluvia de fondos y acciones relacionados con la localización, en un periodo en el que justamente la acción humanitaria se estaba adaptando a los contextos de una crisis humanitaria para que muchos actores humanitarios no estaban preparados.

❖ ***La localización entendida como Liderazgo local:***

La ambigüedad con que se ha desarrollado el debate sobre la localización ha llevado a que numerosos actores humanitarios sugieran reinterpretaciones acerca de cómo apropiarse y resignificar la localización. Precisamente una de las críticas a la localización tiene que ver con la falta de un concepto unificado y aceptado por todo el entorno humanitario.

La invitación es a abordar el debate de la “localización” en primer lugar desde una mirada lingüística. Se puede entender la “localización” como un neologismo, no tanto por ser una palabra nueva, sino porque se le asigna un nuevo significado a una palabra que ya existía. Sin embargo, el problema reside en el hecho de que este nuevo uso de la palabra “localización” se opone a uno de los significados previos más usados; es decir, la localización como palabra es un auto-antónimo. Localizar puede significar al mismo tiempo: “encontrar la ubicación de algo”, así como “volverse local”. Y en el debate de las interpretaciones y apropiaciones lingüísticas, se corre el riesgo de que impere el significado previamente existente en vez del emergente. Esto es lo que ha sucedido con la localización en el ámbito humanitario.

Una de las “malas prácticas de la localización” surge por la idea que se tiene de la (des)localización en español, más asociada al traslado de la producción que hacen las grandes empresas a países con menores costes, asociados a la economía de mercado globalizada, *volviéndose locales* y compitiendo con la industria local¹. Este modelo de des-localización ha sido implementado por organizaciones internacionales se ha mostrado en algunos casos como formas de hacer localización, lo que en realidad va en contravía del mismo compromiso de la localización.

Otro reto relacionado con la localización es que muchos donantes y ONG internacionales han transferido la responsabilidad de la localización a los actores locales. La pregunta que a menudo se hace a los actores locales “¿ustedes cómo hacen localización?”, transfiere la responsabilidad de la localización a quienes deberían ser los beneficiados esperados de ella.

Así mismo, esta transferencia de responsabilidad también se materializa en transferencia de riesgos, en donde las ONG que demandan un mayor liderazgo también deben asumir mayores riesgos en la operación humanitaria (de seguridad, financieros, de protección, etc). Aunque desde la mirada de la localización también se sugiere el enfoque de “compartir riesgos” en vez de “transferencia de riesgos”, en la práctica aún debe afianzarse mucho más.

La primera reinterpretación de la localización surge desde el mismo momento de la iniciativa “Charter for Change – C4C”, que ha traducido la expresión inglesa “localisation” al español por “descentralización”. De allí, se entiende la importancia de primordial de la localización es la de evitar la concentración de poder y de recursos en

¹ Congreso Latinoamericano de Localización, 2023. Memorias.

los actores internacionales, y favorecer la toma de decisiones en los actores locales. Considero que, si de común acuerdo las ONG hubieran aceptado el uso de la expresión “descentralización” en vez de la de “localización”, hoy tendríamos muchas más claridades, acuerdos y aciertos sobre cómo medir este compromiso humanitario.

La segunda reinterpretación posible es la de sustituir la expresión de la “localización” por la de “liderazgo local en la respuesta humanitaria”, en la que los actores locales en la acción humanitaria se sienten partícipes de la toma de decisiones y la implementación de las acciones. Esta es la reinterpretación más aceptada y donde se entiende que la localización pasa por que los actores humanitarios internacionales vayan cediendo progresivamente los lugares de liderazgo en la coordinación y toma de decisiones a los actores locales.

Como se ve, estas dos propuestas de reinterpretación de la localización van más allá de la mirada del acceso directo a los recursos por parte de los actores locales, y busca ahondar en otras problemáticas de la acción humanitaria.

❖ ***Dimensiones de la localización humanitaria:***

Como parte de la discusión sobre la medición de la “localización – liderazgo local”, se han propuesto diversas dimensiones para medir los progresos en la localización que hacen los donantes. Uno de estos ejemplos es un proyecto de “localización – liderazgo local”² que se ha implementado en varios países y que sugiere las siguientes 7 dimensiones:

1. Calidad de las relaciones entre actores locales e internacionales;
2. Revolución de la participación y cómo las comunidades participan en las decisiones de cómo tiene que ser la ayuda humanitaria;
3. Acceso, calidad y cantidad de la financiación por parte de los actores locales;
4. Creación y fortalecimiento de capacidades de las ONG nacionales y organizaciones locales;
5. Participación en mecanismos de la coordinación para dirigir la ayuda humanitaria;

² Proyecto *Towards to a Greater Effectiveness and Timeliness in Humanitarian Emergency Response - ToGETHER*, financiado por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania. Es implementado en 8 países del mundo, uno de los cuales es Colombia.

6. Visibilización de los actores locales en los espacios de comunicación y divulgación;
7. Influencia en el establecimiento de políticas y normas sobre la financiación y acciones de respuesta humanitaria.

Esta propuesta es una de las más amplias en cuanto a cómo medir el progreso en la implementación de la localización, desde la mirada de actores locales, y no se reduce exclusivamente al monitoreo sobre el compromiso de la financiación directa y de calidad a los actores locales.

❖ ***El neologismo del triple nexo:***

El enfoque de Triple Nexo (3N) también se puede entender como un neologismo, aunque como práctica de las organizaciones locales es algo que ya se estaba dando. El 3N emerge también como un compromiso de los donantes y de las organizaciones internacionales por la necesidad de integrar los componentes del Triple Nexo: HDP. Conviene recordar una de las prioridades de la Cumbre Humanitaria fue “abordar las necesidades humanitarias yendo a la raíz de las causas que las provocan”³. Con esto, se busca integrar la acción humanitaria, que a menudo responde a la inmediatez de las crisis, con acciones de transformación estructural y que, en la práctica, responden a acciones de desarrollo y construcción de paz. Sin embargo, conviene precisar que, en Estambul, cuando hablaron de crisis humanitarias se refirieron más específicamente a las causadas por conflictos armados. Esta precisión es importante para ver, más adelante, un reto derivado de este enfoque.

El aporte del concepto de 3N es señalar que no basta con las respuestas coyunturales humanitarias, porque las realidades son más complejas. El 3N como compromiso de los donantes busca: 1) flexibilizar las líneas de financiación y permitir que líneas financieras dirigidas a lo humanitario contribuyan a iniciativas de desarrollo y paz, y viceversa; 2) cambiar sus políticas para trabajar en las tres esferas, lo que implica también aumentar el tiempo de las intervenciones humanitarias para contribuir a intervenciones más estructurales; 3) Tratar de entender las intervenciones humanitarias, de desarrollo y paz desde la mirada de los actores locales.

³ Resumen de la Presidencia preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Cumbre Humanitaria Mundial, 23 y 24 de mayo de 2016.

El reto respecto a la integración del 3N en la cooperación internacional persiste en que las normas de los donantes respecto a las líneas de financiación poco o nada han cambiado y los actores locales que ejecutan los recursos deben respetar las barreras de estos enfoques. Muchas organizaciones locales ya estaban trabajando en los tres ámbitos HDP de forma integrada, aunque luego cuando tenían que reportar a los donantes tenían que hacerlo por separado para no violar las normas de sus financiadores. Ahora son los donantes los que nombran con relativa "originalidad" lo que históricamente han demandado y defendido los actores locales.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que no siempre se debe forzar la implementación del enfoque de triple nexos. Ahora mismo, algunos donantes exigen la integración del enfoque de 3N en nuevas convocatorias, pero hay contextos donde la implementación de este enfoque es poco probable; no todas las crisis humanitarias son idénticas, y no en todos los contextos existe un riesgo de escalada de conflictos armados. Una ONG local que formula un proyecto para un contexto donde no hay un alto riesgo de crisis violentas, y que está obligada a formular proyectos con enfoque de 3N, debe hacer algunas acrobacias para justificar este enfoque y lleva a que deban competir con ONG presentes en territorios donde hay conflictividades que son más propias de este esquema HDP. La consecuencia es que los recursos de 3N siguen concentrándose en zonas específicas, mientras que otros territorios donde los temas de paz o los humanitarios no son tan prioritarios, se quedan sin recursos al tener más dificultad para integrar los componentes del 3N.

Podemos analizar el diálogo entre localización y 3N a partir de las siete dimensiones planteadas anteriormente. Por ejemplo, existe un gran reto sobre cómo se concibe la participación de las comunidades meta en la toma de decisiones, según el enfoque desde el que nos aproximamos. En el contexto de la respuesta humanitaria, si hablamos de participación de las comunidades en la toma de decisiones, las decisiones humanitarias necesitan ser decisiones rápidas lo que dificulta que las comunidades puedan participar en esas decisiones. Por el contrario, en las decisiones sobre proyectos de desarrollo y paz hay más posibilidades de poner en marcha procesos participativos, debido a que las formulaciones toman más tiempo. A su vez, es importante ver en cada contexto cómo se están produciendo las relaciones entre los donantes, los intermediarios y los actores locales. En los ámbitos del desarrollo y la construcción de paz se articulan mecanismos para que la financiación llegue a las comunidades, mientras que en la acción humanitaria esto no sucede de la misma manera. En la práctica, son esos grandes donantes quienes están tomando las

decisiones, y en el ámbito humanitario quiénes siguen siendo visibles son estos grandes donantes y las grandes ONG internacionales.

❖ ***¿Liderazgo local de quiénes?: Prácticas neocoloniales de la localización del triple nexa y el beneficio para las ONG localizadas:***

Podemos resumir el diálogo entre la localización y el triple nexa a partir de las malas prácticas de los diversos actores internacionales.

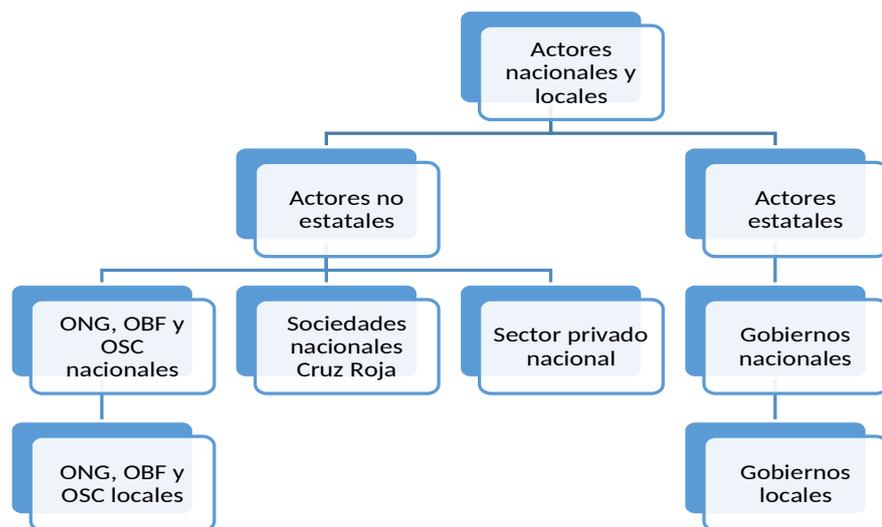
Desde que se puso de moda la implementación del compromiso de la localización durante la pandemia del COVID19, la mayoría de los grandes donantes y las ONG internacionales han centrado sus acciones en el fortalecimiento de las capacidades locales. Si bien esto puede estar bien intencionado, desafortunadamente lo han hecho reproduciendo esquemas neocoloniales de la cooperación internacional, ya que siguen siendo ellas quiénes definen y deciden qué es la localización y cómo debe ser la acción humanitaria localizada.

Por otro lado, se ha fortalecido la presencia de las ONG internacionales localizadas (algunos las llaman ONG franquicia) y, a su vez, son las organizaciones que más se han beneficiado de la localización, ya que son ellas las que se han relocalizado como organizaciones locales para beneficiarse de la localización y tienen mayor capacidad para hacer lobby en representación de sus organizaciones localizadas. Así mismo, derivado de lo anterior, se evidencia un aumento de la presencia de los internacionales y, por ende, del costo de sus operaciones, lo que dificulta que las ONG locales puedan acceder a los recursos de los grandes donantes.

Cuando hablamos de la localización del triple nexa se puede plantear algunos debates para poner en diálogo estos dos enfoques emergentes. El primer debate es quiénes son los actores locales a quienes debería haber beneficiado la localización. Antes de la Cumbre Humanitaria Mundial, los actores locales que más demandaban un mayor acceso a financiación para la respuesta humanitaria no eran las ONG locales, sino actores estatales nacionales y locales. Sin embargo, en el devenir de los debates y las prácticas de la localización parecen ser las ONG, y particularmente las internacionales, las que más se han beneficiado de los fondos de la localización, mientras que los actores estatales y las comunidades y organizaciones de base comunitaria parecen haberse quedado fuera de esta oportunidad.

En consecuencia, otro efecto no deseado derivado de la “localización” ha sido la rivalidad entre actores, que se refleja en discusiones acerca de quiénes son los “verdaderos actores locales”, y en donde las grandes ONG localizadas tienen una ventaja por su mayor capacidad de lobby y presencia en espacios de coordinación. Pero más recientemente y de forma semejante, la discusión derivó en quiénes son los “verdaderos actores humanitarios”, excluyendo de la localización a organizaciones de base comunitaria o de la sociedad civil, así como otros actores que hacen al mismo tiempo acciones de desarrollo y construcción de paz. En contraposición, cuando se habla de 3N sacan ventaja actores de base comunitaria que no se restringen a un único campo de acción.

Al respecto, conviene recordar cómo la IASC ha definido quiénes son los actores locales y nacionales, con el fin de contribuir a decantar uno de los debates de la localización:



En relación con el último debate mencionado anteriormente, se plantea cómo poner el diálogo el enfoque de liderazgo de los actores locales más allá de la acción humanitaria. No es lo mismo hablar de la “localización de la acción humanitaria” que de la localización como un enfoque en el campo del desarrollo y la paz.

Un ejemplo de ello es que, mientras en la localización de la acción humanitaria se plantea como una meta aumentar la participación de las comunidades meta en la toma de decisiones, en el campo del desarrollo y la paz sí ha habido una mayor presencia y participación de las comunidades “meta” en la toma de decisiones, aunque todavía se está lejos de que decidan sobre las iniciativas de cooperación al desarrollo. Así mismo,

la mayoría de los actores locales, tanto las ONG locales como organizaciones de la sociedad civil y especialmente los actores estatales no se consideran a sí mismas como organizaciones humanitarias ni como organizaciones de desarrollo de forma separada. Para los actores locales su prioridad es responder de forma transversal a las necesidades de sus propias comunidades, sin distinguir necesariamente lo humanitario del desarrollo y la paz.

❖ ***Hacia un enfoque crítico y propio de triple nexo:***

Después de esta mirada crítica, considero necesario ir construyendo un enfoque crítico de triple nexo. Y para ello, podemos ver cómo las ONG locales han abordado el 3N sin que necesariamente se use este neologismo, incluso desde antes que emergiera este concepto.

Un ejemplo práctico es el del Marco integrado de construcción de paz de J.P. Lederach, y cómo se ha adaptado en *Pastoral Social – Cáritas Colombiana*, basándose en la premisa de que las respuestas a las crisis deben abordarse en la lógica de cómo debe ser el futuro deseado de las comunidades y abordar la transformación de las estructuras sociales y políticas.

Es cierto que la acción humanitaria, la cooperación al desarrollo y la construcción de paz requieren de acciones diferentes en términos de: a) planificación y diseño; b) tipo y tiempo de respuesta; c) toma de decisiones; y d) capacidad de los diferentes tipos de actores locales. Pero no es menos cierto que se puedan articular y complementar, ya que una acción específica puede también incidir en los otros componentes del 3N. A mi entender, sería una especie como de “acupuntura” ya que hay iniciativas y proyectos que tienen ciertos espacios que permiten incidir en los otros ámbitos.

En la experiencia de *Pastoral Social - Cáritas Colombiana* se están trabajando en diferentes emergencias complejas cada una con sus particularidades: unas más centradas en el conflicto armado, otras en las emergencias climáticas y otras en los flujos migratorios, y eso lleva a diseñar intervenciones más complejas y adaptadas a cada contexto.

Desde Pastoral Social – Cáritas Colombiana se ha hecho una adaptación del modelo de construcción de paz de Lederach a los diferentes contextos humanitarios donde vienen trabajando, lo que lleva a pensar cómo abordar el desarrollo y la paz en el

medio y largo plazo, y en cómo ir planificando intervenciones más integrales que recuperen el tejido social, y que acompañen a las comunidades a proyectar la realización de ese futuro que desean. Se trabaja en el nivel personal, en el nivel de las relaciones comunitarias y de las organizaciones y estructuras sociales. También hay un momento previo, que es el de la prevención de las crisis, en donde se integran tanto componentes humanitarios como de desarrollo y paz. Esta estrategia de intervención, como se ha llamado al interior de la organización, podría ser denominada como una anticipación práctica del 3N, aunque esté basada en unas metodologías que ya eran preexistentes.

❖ **Retos del Triple Nexa y la localización:**

En resumen, en el cruce de los enfoques del 3N y de la localización, podemos señalar los siguientes retos:

1) *Sobre los enfoques y las metodologías del 3N:*

- Ampliar la discusión de la “localización-Liderazgo local” al desarrollo y la paz;
- documentar y visibilizar buenas prácticas que reflejen los avances del 3N desde lo local (el triple nexa ya existía como práctica, por lo que hay que convencer a los grandes donantes que financien acciones que permitan el cruce entre los enfoques);
- armonizar con nuevos enfoques que permitan integrar los componentes del 3N (por ejemplo, la Acción Humanitaria anticipatoria, que lo busca que la respuesta no empiece después de la emergencia, sino que hay que anticiparse trabajando la mitigación de riesgos).

2) *Políticas y responsabilidades de los donantes:*

- Las políticas de la ayuda humanitaria no están armonizadas con las de la cooperación al desarrollo y la paz; se debe trabajar en la armonización y flexibilización de estas políticas, principalmente en las barreras de financiación entre los componentes que integran el 3N.
- se sigue transfiriendo la responsabilidad de la localización y el 3N a los actores locales, cuando deberían ser las grandes organizaciones las responsables de la localización; las prioridades las siguen definiendo los donantes (no las bases comunitarias);
- no se puede forzar el Triple Nexa en contextos donde no hay necesidad: por ejemplo, cuando un donante impone como requisito el enfoque de 3N para

asegurar la asignación de fondos, en contextos donde no hay altas conflictividades, o donde las necesidades humanitarias no son prolongadas, acaban recibiendo menos recursos o descartadas, en beneficio de las regiones donde ya se están concentrando los fondos.

IDEAS FUERZA:

LOCALIZACIÓN DEL 3N DESDE LOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN.

Ivan Camilo Vargas (Cáritas-Colombia y doctorado HEGOA UPV/EHU)

Esta ponencia-marco subrayó dos cuestiones: 1. El riesgo de banalización de la dimensión de la paz en su incorporación al trabajo humanitario. 2. Y la denuncia a los grandes donantes que imponen su compromiso y su concepción de triple a las grandes ONG internacionales, dejando poco margen para otras formas de trabajar la paz con las comunidades que se encuentran en situaciones de emergencia humanitaria.

-No hay un concepto unívoco de localización ni de triple nexo: Para los grandes donantes la localización se ha enfocado la financiación directa a las ONG locales hasta el 25%, mientras que desde visiones más alternativas la localización tiene que ver con el “liderazgo local”.

-Quién se beneficia de los fondos del enfoque de triple nexo son las ONG internacionales localizadas: Los grandes donantes se comprometen con la agenda de la localización y el triple nexo, sin embargo, financian a las grandes ONG internacionales para implementar las medidas, por lo que las organizaciones comunitarias de base no participan en el diseño de las intervenciones humanitarias, de desarrollo y paz.

-Hace falta una mirada y una práctica críticas con el triple nexo: Las ONG locales y las comunidades ya venían trabajando el triple nexo antes de que se formulara el concepto, poniendo el acento en el liderazgo local. Las intervenciones de triple nexo deberían de ser definidas localmente en base al futuro deseado para esos territorios.