

**TRIPLE NEXO: ACCIÓN HUMANITARIA, DESARROLLO Y  
CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AGENCIA  
LOCAL, EN CABO DELGADO, EN MOZAMBIQUE**

**2º SEMINARIO ENFOQUES CRÍTICOS SOBRE EL TRIPLE NEXO**

*¿Quién toma las decisiones sobre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz?*

**“LA EXPERIENCIA DE ELANKIDETZA EN LA LOCALIZACIÓN DE LA  
ACCIÓN HUMANITARIA”**

**Pilar Diez Arregi**

**eLankidetza-Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad**

**Bilbao, 8 de abril de 2024**

## **INTRODUCCIÓN**

---

A lo largo de sus más de 30 años de trayectoria, la cooperación vasca ha priorizado lo local y ha generado alianzas sólidas y estables con instituciones y organizaciones locales. Desde sus inicios, la cooperación vasca ha acompañado y promovido el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones locales, al mismo tiempo que ha reconocido su autonomía y responsabilidad a la hora de diseñar sus propias estrategias de desarrollo y de dar respuesta a las crisis que ocurren en sus territorios.

Esta apuesta por lo local ha sido recogida en los sucesivos Planes Directores de eLankidetz<sup>1</sup> y se ha explicitado en la recientemente aprobada Ley 3/2024, de 15 de febrero, de Cooperación y Solidaridad<sup>2</sup>.

La apuesta por el enfoque global-local es clara: la idea es superar las barreras Norte y Sur, y la compartimentalización del trabajo en Acción Humanitaria-Desarrollo-Educación para la Transformación Social. Sin embargo, su puesta en práctica es todavía un reto. La inercia de la trayectoria de trabajo, los instrumentos normativos con los que se cuenta y las herramientas para la rendición de cuentas, tales como el *Creditor Report Sytem* del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, dificultan la construcción de una agenda compartida. De hecho, se sigue trabajando y reportando la ayuda desde los “silos” de Acción Humanitaria-Desarrollo-Educación para la Transformación Social.

A pesar de lo limitante del marco, se han realizado esfuerzos para impulsar el desarrollo y la paz desde la acción humanitaria, para responder a crisis puntuales desde los proyectos de desarrollo y para promover acciones de educación para la transformación social que respondan a los retos globales desde lo local.

En cualquier caso, la paz no es un ámbito de actuación priorizado por el IV Plan Director y no tiene una reserva presupuestaria específica. En los proyectos de cooperación para el desarrollo, la paz se aborda de manera más bien excepcional, como lo demuestra que solo 5 de los 77 proyectos aprobados en la convocatoria de 2023 se centraran en la paz como temática principal, en contextos como Colombia, República Democrática de Congo y Euskadi. En enfoque transversal denominado “derechos humanos” no recoge de manera explícita el trabajo en materia de paz.

---

<sup>1</sup> I Plan Director 2005-2008, II Plan Director 2008-2011, III Plan Director 2014-2017, IV Plan Director 2018-2024.

<sup>2</sup> [https://www.elankidetz.euskadi.eus/elankidetz\\_normativa/webela01-eduki/es/](https://www.elankidetz.euskadi.eus/elankidetz_normativa/webela01-eduki/es/)

No obstante, la construcción de paz es un enfoque transversal en los proyectos y estrategias de acción humanitaria<sup>3</sup>, que se recoge de manera explícita en la transversal denominada “derechos humanos: protección, testimonio y construcción de paz”. La conectividad con el desarrollo también está recogida de manera explícita en el enfoque transversal denominado “fortalecimiento de las capacidades locales y reducción de la vulnerabilidad con criterio de conectividad”.

Del mismo modo, se han apoyado varias ayudas directas en el marco del eje estratégico “AUZOLANKIDEAK Bakean: transformación de conflictos y construcción de paz” del IV Plan Director. Cabe destacar las iniciativas relacionadas con los procesos de justicia de transición en Guatemala, el acompañamiento a organizaciones de mujeres para su participación en la construcción de paz en Grandes Lagos y Sudán, el diálogo entre gobierno, oposición, grupos armados y organizaciones internacionales en contextos de conflicto (Grandes Lagos, Mozambique, Venezuela y Sri Lanka) o las propuestas para transformación del conflicto y construcción de paz en Colombia que han surgido de la Mesa Colombia, espacio de reflexión, aprendizaje y acción conjunta en la que han articulado agentes diversos<sup>4</sup>.

## **¿QUÉ ESTAMOS HACIENDO PARA LOCALIZAR LA ACCIÓN HUMANITARIA?**

---

Reconocemos el papel protagónico de las organizaciones locales en la respuesta a las crisis y apoyamos su fortalecimiento. Así se recoge en la primera Estrategia de Acción Humanitaria 2018-2023, que se elaboró en el 2017, cuando el tema de la localización en la acción humanitaria estaba en auge. Tras la aprobación del documento, que se ha prorrogado para el periodo

---

<sup>3</sup> El Decreto 90/2019 contemplan dos modalidades de intervenciones humanitarias: los proyectos, de 1 año de duración y 200.000 euros de presupuesto máximo, y las estrategias, de 2 años de duración y un presupuesto entre 500.000 y 800.000 euros.

<sup>4</sup> Más información en las memorias de eLankidetza disponibles en [https://www.elankidetza.euskadi.eus/elankidetza\\_memorias/webela01-eduki/es/](https://www.elankidetza.euskadi.eus/elankidetza_memorias/webela01-eduki/es/)

2023-2026<sup>5</sup>, revisamos la normativa de las ayudas humanitarias y los criterios de baremación de las propuestas, para aterrizar la apuesta de la localización en las siguientes acciones:

**1. Valorar que la socia local implementadora de la intervención sea “local-local”.** Entendemos que son socias “locales-locales” aquellas organizaciones que surgen en el país y cuentan con base social, se constituyen como organizaciones locales o nacionales y así se inscriben en sus registros, toman sus decisiones estratégicas localmente, abren sus cuentas bancarias y gestiona sus fondos, su personal es local, participan en redes locales, y no dependen de una estructura o red internacional.

En ese sentido, no consideramos “local-local” una ONG internacional nacionalizada, ni las agencias de Naciones Unidas. En acción humanitaria, las organizaciones internacionales pueden ser socias locales ya que pueden aportar su experiencia y dar un valor añadido a las intervenciones en determinados contextos, pero las propuestas que cuenten con socias “locales-locales” obtienen mayor puntuación.

El número de socias “locales-locales” con las que hemos trabajado en el periodo 2018-2023 asciende a 45, en su mayoría son palestinas, congoleñas o colombianas y 3 de ellas se consideran organizaciones feministas. Con esta tipología de socias se han implementado el 36 % de los proyectos y estrategias de acción humanitaria y el 48% lo han hecho en consorcio con delegaciones de organizaciones internacionales. En las intervenciones aprobadas en convocatoria pública, el porcentaje sube al 41 % si las ejecutan exclusivamente socias locales y al 51 % si lo hacen en consorcio.

El resto de socias locales son delegaciones de ONG internacionales – en concreto 27 –, y agencias de Naciones Unidas con presencia en distintos países (12). El 52 % de las iniciativas se han ejecutado con este tipo de

---

<sup>5</sup> El documento estratégico, su revisión y prórroga están disponibles en <https://www.elankidetz.euskadi.eus/informacion/eah-2018-2023/webela01-edukiekintza/es/>

entidades; el porcentaje de ejecución de este tipo de socias en las convocatorias públicas baja a un 49 %.

**2. Reconocer los conocimientos y capacidades de las organizaciones locales.** Al evaluar las propuestas, otorgamos puntos si cuentan con planes estratégicos humanitarios, experiencia sobre el terreno y políticas de género, así como con protocolos de seguridad y sistemas de gestión de riesgos dirigidos a su personal.

**3. Financiar actividades para reforzar las capacidades durante la ejecución.** Con fondos de la subvención se pueden financiar en los proyectos de acción humanitaria actividades de fortalecimiento de capacidades de la socia local y ello conlleva más puntos en la baremación. En el caso de estrategias de acción humanitaria, es obligatorio que se prevean este tipo de actividades.

La tipología de actividades formativas que implementan es variada y responden al fortalecimiento de capacidades técnicas y estratégicas:

- Capacidades técnicas: recopilación y análisis de datos para conocer mejor las necesidades y adaptar la respuesta; acompañamiento de la población sujeto; fomento de la participación y rendición de cuentas de la población sujeto; la salud sexual y reproductiva violencia basada en género, etc.
- Capacidades estratégicas: planificación humanitaria, planes de comunicación e incidencia, creación y consolidación de alianzas y consorcios para posicionamientos conjuntos, principios humanitarios, autocuidado de los equipos ante el estrés y desgaste psicológico, etc.

El modelo de presupuesto contempla, desde el 2019, una partida específica para visibilizar todos los gastos destinados al fortalecimiento de las socias locales. Desde entonces, hemos destinado a fortalecer capacidades técnicas o

estratégicas de la ONG locales hasta el 17% del presupuesto en los proyectos y casi el 6% en las estrategias.

#### **4. Organizar espacios formativos con las organizaciones humanitarias.**

Desde el 2018 hemos organizado 5 EFIE-Espacios Formativos y de Intercambio de Experiencias (1 por año, salvo en el 2020), con el objetivo de que las organizaciones humanitarias vascas y locales se conozcan, se reconozcan y construyan asociaciones equitativas y duraderas<sup>6</sup>. Hemos tratado temas como la localización y los principios humanitarios, hemos apoyado la elaboración de una herramienta para diagnosticar las capacidades de las organizaciones humanitarias y hemos reflexionado sobre la participación y rendición de cuentas y sobre la incorporación de la perspectiva de género en las intervenciones.

Adicionalmente, hemos organizado talleres para reflexionar sobre el vínculo entre los conflictos y la seguridad alimentaria y hacer propuestas para la revisión de la Norma Humanitaria Esencial o trabajar sobre la soberanía humanitaria, concepto que articula la participación de la población sujeto y la localización de la ayuda.

En las últimas formaciones está creciendo la participación de las socias locales, gracias a que son *online* y con traducción al inglés y francés; la idea es ir abriendo el espacio a más organizaciones de más territorios para generar mayor diversidad y riqueza en los debates.

**5. Reconocer las capacidades de la población sujeto y promover su participación.** Tal y como lo recoge el estudio sobre participación y rendición de cuentas que elaboró Fernando Almansa a finales del 2020<sup>7</sup> y mostró la experiencia piloto de aplicación de la herramienta por parte de 21

---

<sup>6</sup> Más información en <https://www.elankidetza.euskadi.eus/accion-humanitaria-formaciones-jornadas/webela01-edukiekintza/es/>

<sup>7</sup> Más información en <https://www.elankidetza.euskadi.eus/documentacion/publicaciones-sobre-accion-humanitaria/webela01-edukiekintza/es/>

organizaciones humanitarias de América Latina, África y Oriente Medio, existe un fuerte vínculo entre localización y participación de la población.

No nos referimos solamente a una participación operativa que se limita a actividades concretas y a recoger sus opiniones y sugerencias de mejora, ni a organizar grupos focales para conocer sus necesidades. Nos referimos a una participación transformadora, a través de la que la población sujeto toma decisiones sobre los programas humanitarios.

Para que pueda darse una participación de este tipo, se requiere contar con socias locales estables, con liderazgo y permanencia en el territorio, que generen lazos con las comunidades. Se trata de una temática que vamos a seguir impulsando en los próximos años.

**6. Simplificar los requisitos administrativos de justificación.** Desde la entrada en vigor del Decreto 90/2019, las intervenciones se justifican a través de auditorías de cuentas y se ha eliminado la cofinanciación.

**7. Ofrecer una financiación flexible y plurianual.** Hasta la fecha, contamos con el instrumento de estrategias de acción humanitaria con cargo a presupuestos de dos ejercicios presupuestarios y se han flexibilizado los supuestos que requieren autorización para realizar modificaciones de las intervenciones aprobadas.

## **DIFICULTADES PARA IR MÁS ALLÁ**

El “Gran Bargain” recoge el objetivo de destinar un 25 % de fondos directamente a las ONG locales. Si somos estrictas en la interpretación de la localización – que los fondos se destinen directamente a una organización local, sin que haya una entidad vasca intermediaria –, en eLankidetzta tenemos alguna limitación para llegar a ese porcentaje.

Las limitaciones son las siguientes:

## **1. Tipología de las entidades que pueden recibir financiación pública**

Como norma general, las subvenciones que se otorgan por concurrencia deben concederse a entidades con sede en Euskadi, por lo que, para financiar directamente a una socia local debemos recurrir a las ayudas directas, que tienen carácter excepcional. Hasta la fecha, su recorrido ha sido reducido dado el límite del 10 % que recogía la Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo para este tipo de ayudas. Con la nueva Ley 3/2024 de Cooperación y Solidaridad, que elimina dicho límite y reconoce otras formas de recibir financiación, podría abrirse una oportunidad para una mayor localización de la ayuda.

## **2. Conocimiento relativamente limitado de las socias locales**

Nuestras principales socias son las organizaciones vascas. Poco a poco, hemos ido conociendo a sus socias locales, gracias a las conferencias, reuniones y visitas organizadas en el marco de las propuestas, y de los viajes de seguimiento, y con alguna de ellas, hemos llegado a trabajar directamente.

Para llegar a conocer bien a socias con las que generar relaciones de confianza mutua, es necesario invertir tiempo y recursos, sobre todo teniendo en cuenta las distancias culturales y lingüísticas que nos separan. Para ello, es fundamental realizar más viajes de seguimiento e identificación, seguir incluyendo a las socias locales en los debates, formaciones y conferencias que organicemos para darlas a conocer, visibilizar sus realidades y propuestas, y facilitar la conexión entre ellas, con las organizaciones vascas e internacionales, cuyo trabajo de acompañamiento es importante y complementario.

## **3. Barreras lingüísticas y obstáculos burocráticos**

Tal y como lo recoge la normativa, las propuestas y los documentos oficiales deben estar en castellano o euskera y los requerimientos de presentación y justificación de las ayudas resultan complejos y desconocidos para las socias locales.

En los últimos años, traducimos al inglés y francés las resoluciones de las ayudas directas (que tampoco es el idioma materno de la mayoría de las socias), pero nos queda un largo recorrido por hacer para simplificar el lenguaje administrativo y facilitar la gestión burocrática.

Si bien la transparencia y la rendición de cuentas de los fondos públicos es necesaria, debemos reflexionar sobre cómo simplificar los procesos de financiación para que sean más conocidos y accesibles a las socias locales, de modo que puedan gestionar de manera autónoma sus recursos. Sería conveniente conocer las mejores prácticas que pueda haber en materia de procedimientos y trámites de otras agencias públicas especializadas en cooperación y acción humanitaria, y favorecer el encuentro y el intercambio de experiencias también en este tema.

#### **4. Ausencia de datos fiables y actualizados**

Debemos invertir en mejores herramientas de recogida de datos, gestión de la información y del conocimiento para conocer el grado de ejecución final por parte de las socias locales y su participación en la toma de decisiones de las intervenciones, incluidas las acciones de fortalecimiento institucional que se implementan con ellas.

## **CONCLUSIÓN**

---

La localización de la acción humanitaria es un proceso complejo que implica una transformación significativa en la manera en que se conciben, ejecutan y justifican las intervenciones humanitarias financiadas con fondos públicos. A pesar de los pasos que hemos dado hasta la fecha, reconocemos que queda un largo recorrido por hacer para poner en el centro de las respuestas humanitarias a las comunidades locales y las organizaciones que las representan.