

EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

**RESIGNIFICANDO LO HUMANITARIO,
EL DESARROLLO Y LA PAZ**

Jokin Alberdi Bidaguren (coord.)



EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

RESIGNIFICANDO LO HUMANITARIO, EL DESARROLLO Y LA PAZ

La edición de esta publicación ha sido posible gracias a la financiación de la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad (eLankidetzeta) del Gobierno Vasco, de la ONG internacional Ayuda en Acción, del Centro de Estudios y Acciones para la Paz (CEAP) y de la Asociación de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz.



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO



LANKIDETZARAKO ETA
ELKARTASUNERAKO
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN Y
SOLIDARIDAD



Ayuda
enAcción



Gernika
Gogoratuz

Bakearen Aldeko Aztertegia
Centro de Investigación por la Paz
Peace Research Center

EL TRIPLE NEXO
Y EL FORTALECIMIENTO
DE LA AGENCIA LOCAL
**RESIGNIFICANDO LO HUMANITARIO,
EL DESARROLLO Y LA PAZ**

Jokin Alberdi Bidaguren (coord.)

Colección Red Gernika

Directora de la colección: María Oianguren Idigoras

Coordinación editorial: Mercedes Esteban.

Diseño y maquetación: eMeriel.

Ilustración de portada: goikipedia.

© Autoras y autores, 2025

© Asociación de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz, 2025

Artekaleara, 1-1.º • 48300 Gernika-Lumo

Tel.: 946 25 35 58

Correo electrónico: info@gernikagogoratuz.org

<http://www.gernikagogoratuz.org>

ISBN: 978-84-09-81248-6

Depósito legal: BI 01656-2025

índice

PRÓLOGO <i>Jokin Alberdi Bidaguren</i>	11
A. CONCEPTUALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO	17
1. DEFINICIONES, ENFOQUES Y DILEMAS DEL TRIPLE NEXO <i>Francesco Michele</i>	19
2. EL NEXO EN LOS ACTUALES MARCOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN <i>Cristina Churruza Muguruza</i>	31
3. RETOS EN LA APLICACIÓN DE UN ENFOQUE DE TRIPLE NEXO EN CONSTRUCCIÓN <i>Francisco Rey Marcos</i>	41
4. CRÍTICA AL TRIPLE NEXO DEL HUMANITARISMO NEOLIBERAL: EXPLORANDO ALTERNATIVAS <i>Daniela Nascimento</i>	47
B. DEBATES SOBRE EL TRIPLE NEXO: LOCALIZACIÓN Y OPERATIVIZACIÓN	57
5. APROXIMACIONES CRÍTICAS AL GIRO LOCAL: LA IDEA DE APROPIACIÓN LOCAL <i>Óscar Mateos Martín</i>	59
6. LOCALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO DESDE LOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN <i>Iván Camilo Vargas Castro</i>	67

7. LOCALIZACIÓN, ACCIÓN HUMANITARIA Y PAZ EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN <i>Andrés Roure Cuzzoni</i>	79
8. HERMES EN LAS EMERGENCIAS: LA PRÁCTICA DEL TRIPLE NEXO DESDE LAS ONG INTERNACIONALES <i>Jesús Pérez Marty</i>	87
9. CUANDO NO HAY OPCIÓN SIN DAÑO <i>Alejandro Pozo Marín</i>	95
10. LA EXPERIENCIA DE ELANKIDETZA EN LA LOCALIZACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA <i>Pilar Díez Arregi</i>	105
C. LA PAZ EN EL TRIPLE NEXO	113
11. DEL DOBLE AL TRIPLE NEXO: DEL «NO HACER DAÑO» AL «HACER BIEN» <i>Karlos Pérez de Armiño</i>	115
12. EL DILEMA DE LA PAZ EN EL TRIPLE NEXO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ENFOQUE HUMANITARIO-DESARROLLO-PAZ <i>Rodrigo Mena Fluhmann</i>	125
13. DE LA PAZ LIBERAL A LA PAZ MILITAR: EL TRIPLE NEXO Y SUS CONEXIONES CON LA AGENDA DE SEGURIDAD <i>Marta Íñiguez de Heredia Sunyé</i>	133
14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO <i>Josep María Royo Aspa e Iván Navarro Milián</i>	139
D. EL TRIPLE NEXO DESDE LAS COMUNIDADES	161
15. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRADICIÓN EN EL TRIPLE NEXO: EL CASO DE UGANDA <i>Víctor González Clota</i>	163
16. LAS MUJERES Y LA PACIFICACIÓN EN CASAMANCE: PAPEL, RESILIENCIA Y RECONOCIMIENTO <i>Seynabou Male Cissé</i>	175

17. ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN CABO DELGADO (NORTE DE MOZAMBIQUE)	
<i>Jokin Alberdi Bidaguren</i>	185
18. AS INICIATIVAS DE PAZ EM CABO DELGADO: EXPLORANDO OUTRAS FORMAS DE FAZER A PAZ E AS PAZES NO NORTE DE MOÇAMBIQUE	
<i>Teresa Cunha e Alberto Ernesto</i>	203
19. «ENGENDERING» EN EL TRABAJO DE LA MEMORIA EN CABO DELGADO, MOZAMBIQUE	
<i>Teresa Cunha</i>	225

CONCLUSIONES

EL TRIPE NEXO: SEGÚN QUIÉN, PARA QUÉ
O PARA QUIÉN

Liliana Zambrano Quintero y Jokin Alberdi Bidaguren 249

PRÓLOGO



Jokin Alberdi Bidaguren

Investigador del Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz y profesor en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU).

El Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz, junto al Centro de Estudios y Acción para la Paz (CEAP) y en colaboración con Ayuda en Acción (AeA), llevamos años trabajando en el norte de Mozambique con el objetivo de acompañar y fortalecer el trabajo de paz en la provincia de Cabo Delgado. En este tiempo, hemos observado que las propuestas gubernamentales y de los actores de la cooperación internacional no están consiguiendo terminar con el conflicto armado y no están contando suficientemente con los conocimientos y la agencia comunitaria para hacer frente a los desafíos humanitarios, de desarrollo y de construcción de paz.

Las principales potencias e inversores extranjeros y el Gobierno de Mozambique han militarizado el territorio para combatir la insurgencia islamista y, casi una década después de que se iniciara el conflicto armado, ni son capaces de poner fin a la guerra y de garantizar la seguridad de las personas que quieren retornar, ni tienen en cuenta las capacidades comunitarias para la construcción de paz.

En uno de nuestros trabajos que analizaba las redes y las comunidades afectadas en el conflicto armado,¹ constatamos que las necesidades de

1. AeA y Gernika Gogoratuz (2023): *Guerra, desplazamientos forzados y respuestas a la crisis en Cabo Delgado, Mozambique*, AeA/Gernika Gogoratuz.

la población desplazada estaban siendo principalmente atendidas por familiares, amistades y comunidades de acogida. Sin embargo, toda la atención estaba centrada en un despliegue humanitario internacional muy costoso, que aplicaba recetas únicas a situaciones de desplazamientos diversas, con escaso conocimiento de la realidad y con un sistema de reparto humanitario que generaba corruptelas, dependencias, anulación de los mecanismos propios de solidaridad, además de confrontaciones comunitarias por el acceso a la ayuda. Naciones Unidas y las ONG internacionales salvaban vidas, sin embargo, infravaloraban los esfuerzos y las capacidades locales para dar respuesta a la emergencia que había provocado esta guerra.

Es en este contexto —de operaciones militares, humanitarias y de reconstrucción financiadas por los principales donantes internacionales— cuando se comenzaron a plantear los debates sobre el enfoque de triple nexo o nexo HDP (humanitario-desarrollo-paz) para el norte de Mozambique. El discurso oficial ha estado apuntando hacia un enfoque de paz híbrida donde los planteamientos liberales de la democracia, el desarrollo y los derechos humanos se deben combinar con una conducción local de unos procesos sensibles a los intereses y realidades de las sociedades afectadas. Sin embargo, desde nuestro trabajo en el territorio, hemos constatado que la práctica sigue estando basada en una agenda dominante, militarizada, que se impone de arriba abajo y que sigue ocultando los intereses de las grandes corporaciones y gobiernos, en lugar de priorizar las necesidades y propuestas de las comunidades afectadas.

Con financiación de la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad del Gobierno Vasco (eLankidetza) seguimos trabajando en el fortalecimiento de las capacidades locales en la provincia de Cabo Delgado y organizamos, entre 2023 y 2025, un «Seminario permanente de triple nexo» en el País Vasco (con sesiones celebradas en Gernika y en Bilbao). Durante las cinco sesiones realizadas se recogieron los aportes de más de medio centenar de personas del mundo académico, profesional y de liderazgos comunitarios, en torno a la conceptualización, la localización, la operativización y la paz en los debates sobre el triple nexo. El propósito no ha sido otro que dar espacio a esas miradas críticas del humanitarismo, del desarrollo y de la construcción de paz desde abordajes ecofeministas, decoloniales y pacifistas orientados al fortalecimiento de las capacidades comunitarias y locales y, de esta manera, participar y tratar de influir en los debates globales sobre el triple nexo.

Con la ayuda de la literatura especializada² y de algunas personas expertas, en un primer seminario el trabajo estuvo orientado a conceptualizar el enfoque de triple nexo y a acotar sus debates. La vinculación de la ayuda de emergencia con los esfuerzos de rehabilitación posbélica y el desarrollo, la ayuda de emergencia orientada al desarrollo, y los esfuerzos para que estas iniciativas no exacerbaran aún más los conflictos eran debates que ya se daban en los círculos de la ayuda internacional desde los años 90 del siglo anterior.³ En las décadas siguientes, los escasos resultados de los «enfoques VARD» y del doble nexo condujeron el debate hacia soluciones relacionadas con la apropiación local, la resiliencia comunitaria y la localización de la ayuda; y, tras la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 y su *Grand Bargain* (Gran pacto), hacia la conveniencia de incorporar las cuestiones de paz al nexo humanitario-desarrollo: «vino nuevo en odres viejos».

En las siguientes sesiones del seminario donde se abordaron los debates específicos de la localización, operativización y la paz en el triple nexo, apostamos por ir más allá de estos enfoques racional-instrumentales, y por trascender la rigidez de las intervenciones del sistema de ayuda internacional y sus aspiraciones para mejorar la actuación de los donantes y sus programaciones e instrumentos. Nos interesaba escuchar las experiencias de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el terreno y, sobre todo, de los liderazgos comunitarios, para rescatar

-
2. Entre las referencias que se manejaron para organizar el seminario, destacan: Barakat, Sultan, y Sansom Milton (2020): «Localisation Across the Humanitarian-Development-Peace Nexus», *Journal of Peacebuilding and Development*, 15 (2), 147-163; Brown, Summer, R. Mena y Sylvia Brown (2024): «The peace dilemma in the triple nexus: challenges and opportunities for the humanitarian-development-peace approach», *Development in Practice*, 34 (5), 568-584; Cochrane, Logan, y Alexandra Wilson (2023): «Nuancing the double and triple nexus: analyzing the potential for unintended, negative consequences», *Development Studies Research*, 10; Norman, Julie M., y Drew Mikhael (2023): «Rethinking the Triple-Nexus: Integrating Peacebuilding and Resilience Initiatives in Conflict Contexts», *Journal of Peacebuilding and Development*, 18 (3), 248-263; y, van Sluijs, Peter, y Caitlin Masoliver (2022): «The Triple-Nexus and Climate Change in Conflict-Affected Settings: Experiences, Lessons Learned, and Best Practices», *Journal of Peacebuilding and Development*, 17 (3), 364-370.
 3. Pérez de Armiño, Karlos, e Iker Zirion (2010): «La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas», Bilbao, Instituto Hegoa (*Cuadernos de Trabajo*, 51, 1-58). Disponible en: <<https://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/209>>.

las experiencias y buenas prácticas de las personas afectadas por estas emergencias complejas.

No hubo mucho acuerdo sobre si era conveniente o no la incorporación del componente de paz en el nexo humanitario-desarrollo. Las organizaciones que veníamos más de los estudios de paz lo veíamos como una oportunidad para transformar las estructuras y funcionamiento de la cooperación, mientras que algunas voces críticas sospechaban que el nuevo enfoque de triple nexo venía a reforzar un modelo intergubernamental de lucha contra el terrorismo y operaciones de seguridad que no respetaba los principios humanitarios.

No obstante, a pesar de estas discrepancias, entre las personas participantes hubo grandes consensos en torno a la desconfianza en estos enfoques oficiales de la cooperación internacional (neo)liberales, (neo)coloniales y patriarcales que instrumentalizan las ONG y actores locales para sus propósitos; y, sobre todo, hubo consenso en la importancia de recuperar el protagonismo de los actores locales, sus saberes, percepciones, dinámicas relacionales y liderazgos colectivos para gestionar los conflictos y trabajar la paz.

Destacamos la alta participación en estos seminarios con más de medio centenar de personas en representación de alrededor de una treintena de organizaciones académicas y profesionales de la cooperación.⁴ Aunque desafortunadamente no hemos podido recoger todas sus aportaciones en este libro, aquellas que no aparecen aquí también están disponibles en el repositorio del sitio web de Gernika Gogoratuz.⁵

Este libro consta de cuatro partes principales, además de este prólogo, y las conclusiones del seminario recopiladas por Liliana Zambrano (Gernika Gogoratuz). En la parte primera, Francesco Michele (investigador in-

4. Entre las académicas y centros de investigación participaron: Gernika Gogoratuz, Grupo Estudios Africanos-UAM, Hegoa-EHU, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe-Universidad Deusto, IECAH, Escola de Cultura de Pau-UAB, CES-Universidad de Coímbra, Globalcodes-Universitat Ramon Llull, ISS-Universidad de Erasmus Rotterdam, Centro de Estudios y Acción para la Paz (CEAP) Mozambique, CEAi-UB, ICIP y Centre Delàs COSEF-Senegal. Entre las profesionales de la cooperación internacional contamos con la participación de ACNUR, PNUD, Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad (eLankidetza) del Gobierno Vasco, SNPS-Cáritas Colombiana, Ayuda en Acción Mozambique, Intermón-Oxfam, Médicos Sin Fronteras, ACP, Alboan, Mundubat, Farmamundi, Medicus Mundi, Bizilur y NOVACT; y con organizaciones locales de base como Famek, Usoforal-Senegal, SVFS/RDC, Diko-Niger, y Corporación Humana-Colombia.

5. Véase <<https://www.gernikagogoratuz.org/triple-nexo/>>.

PRÓLOGO

dependiente), Cristina Churruca (NOHA-Universidad de Deusto), Francisco Rey (IECAH) y Daniela Nascimento (CES-Universidad de Coímbra) nos ofrecen una panorámica general de las definiciones, enfoques, marcos de cooperación, dilemas, críticas y retos del enfoque de triple nexo.

En la segunda parte, hay que distinguir los trabajos de Óscar Mateos (Globalcodes-Universitat Ramon Llull) e Iván Camilo Vargas (SNPS-Cáritas Colombiana), que realizan una lectura crítica sobre el «giro local» y la «localización del triple nexo», de los aportes de Andrés Roure y Jesús Pérez Marty (Ayuda en Acción), Alejandro Pozo (consultor independiente) y Pilar Díez Arregi (eLankidetza-AVCS) que completan esta segunda parte con los dilemas operacionales que las ONG internacionales y las agencias de cooperación se están encontrando a la hora de poner en marcha este nexo humanitario-desarrollo-paz.

En la tercera parte se abordan cuestiones relacionadas con la paz en el triple nexo: su evolución acrítica, de la mano de Karlos Pérez de Armiño (Hegoa-EHU); sus desafíos y oportunidades, con Rodrigo Mena (ISS-Universidad de Erasmus Rotterdam); sus conexiones con la Agenda de Seguridad, con Marta Iñiguez de Heredia (GEA-UAM); y los desafíos del nexo HDP en los conflictos africanos, con Josep María Royo e Iván Navarro (ECP-UAB).

Y, finalmente, en la cuarta y última parte, se han recogido aquellos trabajos que han incorporado la mirada comunitaria del triple nexo. Esto ha sido posible a través de los trabajos de investigación y el conocimiento práctico de Víctor González Clota (CEAi-UB), que nos propone una reflexión sobre los debates de memoria y la paz desde las culturas tradicionales de Uganda y el triple nexo; de Seynabou Male Cissé (Usoforal), con una mirada desde el movimiento pacifista de mujeres de Casamance y sus aportes al trabajo humanitario de desarrollo y consolidación de paz; y los trabajos de Teresa Cunha (IESE), Jokin Alberdi (Gernika Gogoratuz) y Alberto Ernesto (CEAP) sobre el análisis crítico del conflicto armado y las potencialidades de las iniciativas de acción humanitaria, desarrollo y paz de las comunidades de Cabo Delgado en el norte de Mozambique.

Confiamos en que esta publicación contribuya a poner en valor el acervo cultural, las capacidades y conocimientos locales para sobrevivir, vivir mejor y vivir en paz, y a abordar con mayor modestia intelectual nuestras propuestas sobre el enfoque de triple nexo, entendiendo que nuestros debates académicos e intervenciones de cooperación y construcción de paz tienen mucha menos relevancia e impacto de lo que pensamos en la mejora de las vidas y de los intereses de las comunidades que sufren estos conflictos armados y crisis humanitarias.



CONCEPTUALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO

DEFINICIONES, ENFOQUES Y DILEMAS DEL TRIPLE NEXO

Francesco Michele

Investigador en protección integrada y
en políticas del nexo humanitario-desarrollo-paz.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL TRIPLE NEXO

El triple nexo —nexo humanitario-desarrollo-paz, *HDP nexus*, en inglés)— surge de la necesidad de superar la respuesta fragmentada en crisis prolongadas mediante un enfoque integrado entre asistencia humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz (OCDE, 2019). En la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, se estableció el «nuevo modo de trabajar» (NWoW, por sus siglas en inglés), promoviendo la colaboración entre actores humanitarios y de desarrollo para lograr resultados colectivos (IASC, 2021a) e impulsar la localización de la ayuda (25 % de los fondos gestionados por organizaciones locales) y reducir el papel de las organizaciones internacionales.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE formuló la Recomendación sobre el nexo humanitario-desarrollo-paz, instando a una respuesta coordinada en contextos frágiles (OCDE, 2019). A diferencia del enfoque VARD (Vinculación entre la Ayuda de Emer-

gencia, Rehabilitación y Desarrollo), el triple nexo no busca una transición secuencial, sino una colaboración simultánea entre sectores (WeWorld-GVC, 2020a).

No es una simple evolución del «nuevo humanitarismo» de los 90 ni la mera suma de H+D+P, ni debe utilizarse para reubicar recursos o ampliar la influencia política o económica. En cambio, el triple nexo representa un nuevo modelo de cooperación, superando las intervenciones aisladas en «silos» para lograr resultados colectivos.

Su enfoque se basa en tres principios clave: colaboración, coherencia y complementariedad (las 3 C), permitiendo que los actores involucrados compartan análisis, planifiquen y evalúen conjuntamente, maximizando así la efectividad y sostenibilidad de la respuesta ante crisis prolongadas.

DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

■ Escasa participación comunitaria

A pesar de la promoción del principio de localización en el triple nexo, la transferencia de liderazgo a actores locales sigue siendo limitada. Aunque el *Grand Bargain* (Gran Pacto) de 2016 estableció que el 25 % de los fondos humanitarios debían canalizarse a actores locales, menos del 2 % de la financiación internacional llega directamente a estas organizaciones, restringiendo su capacidad operativa y debilitando la centralidad de la protección (OCDE y ACNUR, 2024; Development Initiatives, 2023; IASC, 2021b).

A pesar del enfoque en la participación comunitaria, las poblaciones afectadas siguen marginadas en la planificación estratégica, lo que reduce la eficacia de la protección frente a la violencia, coerción y explotación (CHS Alliance, 2022). Estudios del Banco Mundial (2023) indican que los programas con codirección comunitaria tienen mayores tasas de éxito en la mitigación de riesgos, mientras que la exclusión de estos grupos perpetúa la dependencia de actores externos.

La toma de decisiones sigue concentrada en grandes organizaciones internacionales, relegando a los actores locales a un rol de ejecución (Morinière y Morrison-Métois, 2023). Esta falta de agencia comunitaria contradice los principios de protección y derechos humanos, ya que las consultas suelen ser simbólicas y tienen poco impacto en el diseño de políticas y programas (ACNUR, 2021; OCDE, 2023).

■ Fragmentación de mandatos y prioridades divergentes

Uno de los principales desafíos para la implementación efectiva del triple nexo es la fragmentación entre los sectores humanitario, de desarrollo y de paz, así como la existencia de mandatos contrapuestos, que dificultan la coordinación y la consecución de objetivos compartidos (OCDE, 2023). A pesar de los esfuerzos de los clústeres humanitarios y de los mecanismos especializados de cooperación, las sinergias entre estos sectores siguen siendo limitadas, lo que impide avanzar hacia un enfoque verdaderamente integrado (IASC, 2021).

En este contexto, cada sector opera bajo prioridades y tiempos de ejecución distintos, lo que genera desafíos significativos:

- Los actores humanitarios centran su labor en la asistencia inmediata, priorizando la neutralidad e imparcialidad en sus intervenciones. Como resultado, evitan involucrarse en dinámicas políticas o estrategias de desarrollo estructural, lo que puede limitar la sostenibilidad de la respuesta (WeWorld-GVC, 2020a; Morinière y Morrison-Métois, 2023). Estudios recientes han demostrado que esta falta de conexión con actores de desarrollo reduce la capacidad de integrar estrategias de resiliencia y recuperación temprana dentro de la acción humanitaria (CHS Alliance, 2022).
- Los organismos de desarrollo, en contraste, trabajan con horizontes de mediano y largo plazo, diseñando programas orientados a la resiliencia y el crecimiento sostenible. Sin embargo, carecen de mecanismos de respuesta rápida para actuar eficazmente en emergencias, lo que dificulta la transición entre la ayuda humanitaria y el desarrollo (OCDE, 2022; PNUD, 2023). Informes del Banco Mundial (2023) han señalado que la falta de flexibilidad en los mecanismos de financiamiento del desarrollo impide responder a las necesidades inmediatas de las poblaciones en crisis.
- Los programas de paz suelen ser los más afectados dentro del nexo, ya que reciben menos financiamiento y menor apoyo político, lo que limita su capacidad de abordar las causas estructurales de los conflictos (Banco Mundial, 2023; OCDE, 2023). Según el Informe Anual del Fondo para la Consolidación de la Paz de la ONU (2023), los programas de construcción de paz representan menos del 7 % de la financiación total en contextos de crisis prolongadas, lo que restringe su impacto y sostenibilidad (PNUD, 2023).

Esta desconexión estructural entre los sectores no solo fragmenta la acción humanitaria y de desarrollo, sino que también compromete la efectividad de la consolidación de paz (IASC, 2021b). La falta de mecanismos de coordinación sólidos y de una visión común entre actores humanitarios, de desarrollo y de paz sigue siendo un obstáculo clave en la operativización del triple nexo (OCDE y ACNUR, 2024). Sin una mayor inversión en análisis conjuntos, planificación coordinada y financiamiento flexible, el triple nexo seguirá enfrentando barreras estructurales que limitan su impacto en crisis prolongadas y contextos frágiles.

■ Ausencia de análisis conjuntos

A pesar de los avances en el intercambio de datos entre actores humanitarios, de desarrollo y de paz, sigue existiendo una ausencia de análisis conjuntos que permitan abordar de manera integrada los conflictos y las prioridades de intervención. Si bien los esfuerzos de colaboración han mejorado la recopilación de información y el acceso a bases de datos compartidas, aún no se han establecido marcos de análisis comunes que faciliten una toma de decisiones coordinada y basada en evidencia (Naciones Unidas, 2023). Esta limitación ha sido ampliamente reconocida en iniciativas recientes como la Agenda de Reforma de la ONU o la Iniciativa Flagship de la OCHA (OCHA, 2023), que destacan la necesidad de enfoques integrados en la respuesta a crisis prolongadas. La ausencia de análisis conjuntos también afecta la capacidad de los actores humanitarios y de desarrollo para integrar la centralidad de la protección en sus respuestas, lo que impide una respuesta coordinada y adaptada a las amenazas que enfrentan las poblaciones afectadas (IASC, 2021b).

Este vacío en la coordinación analítica se traduce en varias limitaciones operativas:

- *Falta de diagnósticos multidimensionales sobre crisis prolongadas.* Los enfoques sectorizados generan evaluaciones independientes que no siempre reflejan la complejidad de los conflictos. Mientras los actores humanitarios evalúan las necesidades inmediatas, las organizaciones de desarrollo y paz suelen enfocarse en factores estructurales y tendencias a largo plazo, lo que dificulta la formulación de estrategias integrales y sostenibles (OCDE, 2022). Esta falta de alineación ha sido señalada en el *new way of working* (NWoW) de la ONU, que

1. DEFINICIONES, ENFOQUES Y DILEMAS DEL TRIPLE NEXO

subraya la necesidad de diagnósticos coordinados para mejorar la efectividad del triple nexo (Naciones Unidas, 2021).

- *Escasa integración de datos en la planificación conjunta.* Aunque existen plataformas como Humanitarian Data Exchange (HDX) y sistemas de información de la ONU y el Banco Mundial, el uso de estos datos sigue fragmentado. La ausencia de protocolos estandarizados para compartir información entre sectores impide una visión cohesionada de los conflictos y sus impactos (Banco Mundial, 2023c). Además, el OCHA Flagship Report de 2023 destaca que la falta de interoperabilidad entre sistemas de datos y marco analíticos limita la capacidad de diseñar respuestas adaptadas a crisis dinámicas y en evolución (OCHA, 2023).
- *Desconexión entre la evaluación de riesgos de protección y la programación operativa.* La falta de mecanismos de análisis integrados dificulta la priorización de intervenciones y genera respuestas que son reactivas en lugar de preventivas, lo que reduce la eficacia del triple nexo en contextos de crisis prolongadas (WeWorld-GVC, 2020a). La propuesta de reforma del Fletcher School enfatiza la importancia de la planificación estratégica basada en datos, señalando que las respuestas proactivas dependen de la capacidad de anticipar riesgos y coordinar estrategias entre múltiples actores (Fletcher, 2022). La desconexión entre la evaluación de riesgos y la programación operativa también debilita la «centralidad de la protección», impidiendo que la respuesta humanitaria, de desarrollo y paz integre la protección frente a la violencia, la coerción y la explotación (IASC, 2021b). La falta de sistemas unificados de evaluación de riesgos limita intervenciones efectivas, agravando la vulnerabilidad en crisis prolongadas (OCHA, 2023). Así mismo, la Agenda de Reforma de la ONU destaca que un marco común de evaluación de riesgos de protección es clave para mitigar amenazas y garantizar respuestas sostenibles (Naciones Unidas, 2023).

Para superar estas limitaciones, se requiere una transformación en la arquitectura de análisis y planificación en el ámbito humanitario y del desarrollo. Esto incluye la adopción de marcos analíticos y sistemas de información interoperables, la creación de protocolos conjuntos de análisis de riesgos y la integración de herramientas predictivas que permitan respuestas más estratégicas y menos fragmentadas (Naciones Unidas, 2023; OCDE, 2023).

■ Ambigüedad en el componente de paz

La integración de la paz dentro del triple nexo sigue siendo un desafío debido a la falta de una definición operativa clara y la ambigüedad sobre si priorizar la «paz grande» (procesos políticos y estatales) o la «paz pequeña» (cohesión social y reconciliación comunitaria) (OCDE, 2023). Esta indefinición ha limitado la financiación destinada a iniciativas de paz, que en 2023 representaron solo el 7 % del total de los fondos, en contraste con el 58 % destinado a asistencia humanitaria y el 35 % al desarrollo (Banco Mundial, 2023b). Además, persiste una reticencia dentro del sector humanitario a involucrarse en iniciativas de paz por temor a comprometer su neutralidad y principios humanitarios, lo que obstaculiza su integración efectiva en el nexo (IASC, 2021b).

OPORTUNIDADES PARA FORTALECER EL TRIPLE NEXO

Al margen de los desafíos, la colaboración y diálogo alrededor del nexo, y diferentes procesos hay cuatro ejes estratégicos fundamentales para su implementación efectiva.

■ Identificación conjunta de riesgos de protección y formulación de iniciativas con objetivos comunes

La integración del análisis de riesgos de protección es clave para fortalecer la protección en crisis prolongadas y mejorar la coordinación en el triple nexo. La OCDE y ACNUR (2024) destacan que los análisis de riesgo integrados optimizan la anticipación de vulnerabilidades y la asignación de recursos, como ha demostrado el Fondo de Consolidación de Paz de la ONU (PNUD, 2023). Sin embargo, la falta de un marco común de evaluación de amenazas fragmenta la acción humanitaria y dificulta la alineación de objetivos entre sectores (IASC, 2023).

El Marco de Análisis de Protección (PAF) del Global Protection Cluster ha demostrado que una categorización estructurada de riesgos facilita la formulación de resultados colectivos concretos y medibles (GPC, 2022). La IASC Task Force 1 ha promovido la integración de estos enfoques en Planes de Respuesta Humanitaria (HRP) y Estrategias de Reducción de Riesgos de Desastres (DRR) (IASC, 2023). Además, InterAction ha impulsado un enfoque participativo en la evaluación de

1. DEFINICIONES, ENFOQUES Y DILEMAS DEL TRIPLE NEXO

riesgos, asegurando una mayor precisión en la identificación de grupos vulnerables (InterAction, 2023a).

Según el OCHA Flagship Report (2023), la fragmentación del análisis de riesgos sigue siendo un obstáculo en la implementación del triple nexo, afectando la toma de decisiones basada en evidencia. La Agenda de Reforma de la ONU refuerza la necesidad de un marco común de evaluación de riesgos de protección para garantizar respuestas proactivas y sostenibles (Naciones Unidas, 2023). Sin este enfoque, la respuesta internacional seguirá siendo fragmentada, limitando su impacto.

Análisis conjuntos valiéndose de la presencia territorial y el enfoque por áreas

El fortalecimiento de análisis conjuntos es esencial para optimizar la respuesta humanitaria, de desarrollo y de paz, maximizando la presencia territorial de los actores y garantizando un enfoque sensible al conflicto. Al integrar evaluaciones coordinadas con metodologías de trabajo por áreas es posible diseñar intervenciones más adaptadas a las dinámicas sociopolíticas locales, facilitando la construcción de paz tanto a nivel comunitario como macro (OCDE, 2023).

La presencia de actores humanitarios y de desarrollo en el territorio constituye un activo estratégico, ya que permite usar la presencia en distintas áreas para recopilar información clave sobre riesgos y vulnerabilidades de las comunidades afectadas bajo un enfoque común. Los enfoques de trabajo por áreas han demostrado dar respuesta a la fragmentación de la información y mejorar la eficacia programática al facilitar la alineación de intervenciones con factores políticos, económicos y sociales (WeWorld-GVC, 2023a).

Ejemplos como el Sahel, donde las evaluaciones conjuntas han permitido adaptar las respuestas a la evolución de la inseguridad y los desplazamientos, evidencian la relevancia de este enfoque en contextos de crisis prolongadas (Comisión Europea, 2022). La combinación de protección comunitaria, análisis territorial y planificación sensible al conflicto ha demostrado ser efectiva para mejorar la mitigación de riesgos y la coordinación intersectorial, evitando respuestas fragmentadas y reactivas. Enfoques que integran análisis de protección y programación intersectorial han fortalecido la resiliencia comunitaria, permitiendo la identificación participativa de riesgos y la formulación de respuestas contextualizadas (WeWorld-GVC, 2020a, 2023b). Estos enfoques no solo optimizan la asignación de recursos, sino que también refuerzan la

capacidad de las comunidades para participar activamente en su propia protección, alineándose con los principios de localización y centralidad de la protección promovidos a nivel global (GPC, 2022; IASC, 2023).

■ Avances en la programación conjunta para mejorar la protección de comunidades afectadas por conflictos

Sobre la base de la identificación y análisis conjunto de riesgos, la programación integrada surge como una oportunidad estratégica dentro del nexo humanitario-desarrollo-paz (HDP). Cuando los programas se diseñan de manera intersectorial desde el inicio, se crea un marco estructurado que alinea las intervenciones, garantizando una transición fluida de la acción humanitaria hacia los esfuerzos de desarrollo, manteniendo un enfoque centrado en la protección (Naciones Unidas, 2023).

La programación conjunta entre actores humanitarios, de desarrollo y de paz mejora la asignación de recursos, evitando duplicaciones y brechas en la respuesta humanitaria (OCDE, 2022), permitiendo que los recursos se canalicen de manera efectiva para abordar tanto las necesidades inmediatas como las causas estructurales de las crisis. En Sudán, la ONU y ONG locales han implementado estrategias conjuntas de protección y asistencia, asegurando que las intervenciones humanitarias también fortalezcan la recuperación a largo plazo (Banco Mundial, 2023b). Ejemplos similares en Colombia y el Sahel han demostrado que la integración de protección y desarrollo facilita el acceso a derechos y servicios para poblaciones desplazadas, promoviendo soluciones duraderas (Naciones Unidas, 2023; IASC, 2023).

■ Promoción de evaluaciones conjuntas para mejorar la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional

Las evaluaciones conjuntas basadas en el triple nexo siguen siendo un desafío, pero son fundamentales para fortalecer la coherencia y efectividad de las respuestas internacionales (IASC, 2021a). La revisión intermedia del nexo realizada por la OCDE destaca que el desarrollo de indicadores compartidos entre agencias mejora la rendición de cuentas y la transparencia en la asignación de fondos (OCDE, 2023).

Programas piloto en Nigeria, Chad y República Centroafricana han demostrado que las evaluaciones conjuntas pueden generar datos comparables y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia (OCDE y ACNUR, 2024). La integración del análisis de protección

1. DEFINICIONES, ENFOQUES Y DILEMAS DEL TRIPLE NEXO

permite que estas evaluaciones sean más centradas en las comunidades, guiando intervenciones adaptadas tanto a amenazas inmediatas como a la estabilidad a largo plazo.

Además, este enfoque facilita la coordinación entre actores, asegurando objetivos conjuntos, monitoreo compartido y financiamiento alineado, lo que optimiza la planificación de resultados colectivos (WeWorld-GVC, 2020a, 2023a, 2023b).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS) (2021): *Global Compact on Refugees: Progress Report on Protection and Inclusion*, ACNUR.
- BANCO MUNDIAL (2023a): *Protection and Security in Fragile Contexts: Policy and Operational Recommendations*, World Bank Group.
- (2023b): *Data and Crisis Response: Addressing Gaps in Humanitarian-Development Coordination*, World Bank Group.
- (2023c): *IDA Sub-Window for Refugees and Host Communities: Financing for Stability*, World Bank Group.
- CHS ALLIANCE (2022): *Humanitarian Accountability Report 2022: Accountability is Non-Negotiable*, Ginebra, CHS Alliance. Disponible en: <<https://d1h79zlgft2zs.cloudfront.net/uploads/2022/09/Humanitarian-Accountability-Report-2022-full-report.pdf>>.
- DEVELOPMENT INITIATIVES (2023): *Global Humanitarian Assistance Report 2023*, Development Initiatives. Disponible en: <<https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2023/>>.
- FLETCHER (2022): *Humanitarian Reform and Data Integration: A New Framework for Crisis Response*, Fletcher School of Law and Diplomacy.
- GPC (GLOBAL PROTECTION CLUSTER) (2022): *Protection Analytical Framework (PAF): A Structured Approach to Risk Analysis in Humanitarian Action*, Global Protection Cluster.
- IASC (COMITÉ INTERAGENCIAL PERMANENTE) (2021a): *Mapping Good Practices in the Implementation of Humanitarian-Development-Peace Nexus*

EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

Approaches, IASC, Naciones Unidas. Disponible en: <<https://interagencystandingcommittee.org/mapping-good-practices-implementation-humanitarian-development-peace-nexus-approaches>>.

- (2021b): *Centrality of Protection in Humanitarian Action: A Review of Progress*, IASC, Naciones Unidas.
- (2022): *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action*, IASC, Naciones Unidas.
- (2023): *Centrality of Protection: Strengthening Risk-Informed Humanitarian Planning*, IASC, Naciones Unidas.

INTERACTION (2023a): *Community-Led Protection: Strengthening Local Capacities for Crisis Response*, InterAction.

- (2023b): *Embracing All the Key Elements of Results-Based Protection to Reduce Risk Experienced by the Palestinian Population: WeWorld-GVC's Community Protection Approach*, InterAction. Consultado el 06/02/2025.

MORINIÈRE, Lezlie y Susanna MORRISON-MÉTOIS (2023):

Working Across the Humanitarian-Development-Peace Nexus: What can we learn from Evaluations?, Londres, ALNAP/ODI. Disponible en: <https://alnaphacdn.io/media/documents/Working20across20the20Humanitarian-Development-Peace20Nexus_final.pdf>.

NACIONES UNIDAS (2021): *New Way of Working: Reforming Humanitarian Coordination for a Changing World*, Naciones Unidas.

- (2023): *Agenda for UN Reform: Strengthening Crisis Coordination and Data Integration*, Naciones Unidas.

OCHA (OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE NACIONES UNIDAS) (2023): *OCHA Flagship Report: The Future of Humanitarian Data and Decision Making*, OCHA.

OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS) (2019): *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, París, OCDE. Disponible en: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-5019>>.

- (2022): *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: Reviewing Progress on Collective Outcomes*, París, OCDE.

1. DEFINICIONES, ENFOQUES Y DILEMAS DEL TRIPLE NEXO

- (2023): *Enhancing the Effectiveness of the HDP Nexus in Fragile Settings*, París, OCDE.
- y ACNUR (2024): «The Humanitarian-Development-Peace Nexus and Forced Displacement: Progress, insights and recommendations for operational practice», *OECD Development Policy Papers*, 57, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/publications/the-humanitarian-development-peace-nexus-and-forced-displacement_3e493170-en.html#main-content>.

PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO)
(2023): *UN Peacebuilding Fund Consolidated Annual Financial Report*, MPTF (Multi-Partner Trust Fund) Office, Naciones Unidas.
Disponible en: <https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/2024-09/pbf_2023_financial_report.pdf>.

- WeWorld-GVC (2020a): *Triple Nexus: Questions and Answers on Integrating Humanitarian, Development, and Peace Actions in Protracted Crises*, WeWorld-GVC. Disponible en: <<https://reliefweb.int/report/world/triple-nexus-questions-and-answers-integrating-humanitarian-development-and-peace>>.
- (2020b): *Community Protection Approach Handbook*, WeWorld-GVC. Disponible en: <<https://reliefweb.int/report/world/community-protection-approach-handbook>>.
 - (2022a): *The Humanitarian-Development-Peace Nexus Approach: South Libya*, WeWorld-GVC. Disponible en: <<https://reliefweb.int/report/libya/humanitarian-development-peace-nexus-approach-south-libya>>.
 - (2022b): *A Protection Analysis Report in South of Libya Operationalized through the Community Protection Approach (CPA)*, WeWorld-GVC. Disponible en: <<https://reliefweb.int/report/libya/protection-analysis-report-south-libya-operationalized-through-community-protection-approach-cpa>>.
 - (2023a): *Community Protection Approach Handbook: Strengthening Risk-Informed Crisis Response*, CPA Initiative 2023, WeWorld-GVC.
 - (2023b): *Study on the Nexus in Palestine: Operationalizing Protection within the Triple Nexus*, WeWorld-GVC.

EL NEXO EN LOS ACTUALES **MARCOS** **INTERNACIONALES** **DE COOPERACIÓN**

Cristina Churruca Muguruza

Directora del Máster Conjunto Erasmus Mundus en
Acción Internacional Humanitaria (Red NOHA) y profesora
de Relaciones Internacionales en la Universidad de Deusto.

INTRODUCCIÓN

El escenario internacional actual está marcado por lo que Edgar Morin y Anne-Brigitte Kern definieron como *poli-crisis*, concepto retomado por Jean-Claude Juncker en 2016 para describir la superposición de crisis financieras, económicas, pandémicas, ecológicas y sociales. Esta situación obliga a las instituciones internacionales a repensar el modo en que articulan sus respuestas, ya no solo desde la gestión de crisis, sino hacia una gestión de riesgos y una coordinación más profunda entre los pilares humanitario, de desarrollo y de paz. Es en este contexto donde surge el nexo humanitario-desarrollo-paz (HDP, por sus siglas en inglés) como marco de referencia para una cooperación más integrada.

El triple nexo se ha concebido como parte del *new way of working* (NWoW) promovido por Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras instituciones, que busca superar los silos tradicionales, alinearse con la Agenda 2030 y priorizar la prevención (Churrua, 2025). Sin embargo, este enfoque no es realmente novedoso: representa más bien una continuación de la cooperación internacional hacia el Sur global con sesgos de dominación poscolonial, ahora revestidos de un lenguaje de coordinación y sostenibilidad.

EL NEXO COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS ACTUALES

El triple nexo humanitario-desarrollo-paz surge como respuesta a una constatación ampliamente compartida: los desafíos actuales (crisis prolongadas, desastres de gran magnitud, conflictos armados y vulnerabilidades estructurales) no pueden abordarse desde compartimentos estancos. Las respuestas exclusivamente humanitarias resultan insuficientes si no se vinculan con inversiones de desarrollo que reduzcan las causas estructurales de la vulnerabilidad; del mismo modo, el desarrollo sostenible es inviable sin paz y sin una acción humanitaria que proteja a las poblaciones más afectadas (ONU, 2016a). De ahí la necesidad de un marco que combine simultáneamente los tres ámbitos, en lugar de concebirlas como etapas sucesivas.

El informe del secretario general de Naciones Unidas, *Una sola humanidad: Nuestra responsabilidad compartida*, y la *Agenda para la Humanidad*, subrayan que los actores humanitarios deben ir más allá de intervenciones de corto plazo y contribuir a resultados sostenibles, mientras que los actores de desarrollo deben actuar con mayor urgencia para reducir vulnerabilidades, desigualdades y riesgos en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2016a, 2016b). Asimismo, instan a aprovechar marcos internacionales como la Agenda 2030, el Marco de Sendai y el Acuerdo de París como oportunidades para priorizar la demanda sobre la oferta, y los resultados colectivos sobre la lógica de proyectos o mandatos individuales.

El concepto de un «nuevo modo de trabajar» (NWoW) surgió inicialmente para eliminar las barreras que dificultaban la colaboración entre actores humanitarios y de desarrollo, superando así la llamada «división humanitario-desarrollo» o «doble nexo» (ONU, 2016c). Sin embargo, en su declaración al asumir el cargo de secretario general en diciembre de 2016, António Guterres incorporó el sostenimiento de la

2. EL NEXO EN LOS ACTUALES MARCOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN

paz como la «tercera pata del triángulo», consolidando el «triple nexo». La lógica era clara: en muchos países, actores humanitarios, de desarrollo, de paz y de seguridad ya trabajaban en las mismas comunidades, pero con objetivos, plazos, recursos y análisis descoordinados, lo que generaba divisiones, ineficiencias e incluso contradicciones. Reconocer que la asistencia humanitaria, la cooperación al desarrollo y la consolidación de la paz no son procesos secuenciales, sino simultáneos, se convirtió en el núcleo de esta agenda (IASC, 2017).

En este marco, la noción de resultados colectivos pasó a ocupar un lugar central dentro del Compromiso de Acción (*Commitment to Action*), firmado por el secretario general y siete agencias de la ONU (OMS, PNUD, PMA, ACNUR, UNICEF, UNFPA y OCHA), con el respaldo del Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones (ONU, 2016c). El énfasis está en la complementariedad de mandatos y sectores, respetando los principios humanitarios (humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia) y aprovechando las ventajas comparativas de cada actor para generar sinergias (ONU, 2016b). Para ser efectivos, estos resultados deben ser contextualizados, inclusivos y plurianuales.

Su puesta en práctica requiere análisis conjuntos, planificación y programación complementarias, liderazgo coordinado y mecanismos de financiación más flexibles, que trasciendan la lógica fragmentada de proyectos. Con este propósito, diversos Estados y agencias se comprometieron en la Cumbre Humanitaria Mundial (*World Humanitarian Summit*) a promover evaluaciones y planificaciones compartidas entre los sectores humanitario y de desarrollo (ONU, 2016c). Desde 2017, varios coordinadores residentes/humanitarios y equipos de país han comenzado a articular resultados colectivos junto a una amplia gama de socios (IASC, 2017).

En 2019, la adopción de la Recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre el nexo humanitario-desarrollo-paz proporcionó por primera vez una orientación política clara, confirmando los resultados colectivos como herramienta estratégica para que actores humanitarios, de desarrollo y de paz acuerden metas concretas y medibles destinadas a reducir necesidades, riesgos y vulnerabilidades (OCDE, 2019).

IMPLEMENTACIÓN, TENSIONES Y ACTORES CLAVE

A pesar de los avances conceptuales el nexo ha sido objeto de críticas. Para algunos el nexo es «vino viejo en botellas nuevas», es decir, no es

más que la última reformulación de debates anteriores sobre el vínculo entre alivio, rehabilitación y desarrollo (LRRD), la coherencia de políticas o la incorporación de la sensibilidad al conflicto en las respuestas (Macrae, 2019). En paralelo, Erin McCandless (2021) recuerda que el nexo paz-desarrollo tiene raíces anteriores en los paradigmas identificados por Peter Uvin (2002), y que en las últimas dos décadas se ha visto tensionado por la creciente complejidad de los contextos de fragilidad, violencia y crisis humanitaria. Su análisis muestra que los paradigmas clásicos (crecimiento económico = paz, condicionalidad, seguridad humana) han evolucionado hacia enfoques más integrados de prevención, inclusión, contratos sociales y transformación sistémica, donde el triple nexo figura como un paradigma emergente.

No obstante, la diferencia con experiencias previas radica en que hoy existe un compromiso compartido no solo de vincular ideas, sino de cambiar modos de trabajo. La discusión sobre el nexo trasciende lo programático o conceptual y apunta a cambios estructurales en el sistema de ayuda, transformando la manera en que esta se planifica y financia (Baroncelli, 2023; McCandless, 2021). El nexo se encuentra además vinculado a procesos centrales de Naciones Unidas, como la reforma de la ONU, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el *Grand Bargain* y el Marco de respuesta integral para los refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework*, CRRF), y se ha visto reforzado por la creciente implicación del Banco Mundial en la agenda de paz y desarrollo (Banco Mundial, 2016).

El nexo HDP puede considerarse el primer marco institucional triple que busca una cooperación interagencial y multiactor de alcance global. Su implementación responde a lo que denomina «gobernanza experimentalista»: un proceso iterativo basado en objetivos abiertos, adaptación a contextos locales, retroalimentación continua y revisión periódica de metas. Este marco depende de la interacción entre tres actores clave: la ONU, como orquestadora política; la Unión Europea, como mayor donante colectivo con dinámicas internas propias; y el Grupo Banco Mundial, como institución central de financiamiento. Los estudios de caso en Myanmar, República Democrática del Congo y Camerún muestran que esta tríada ha generado avances, pero también tensiones en la coordinación, el financiamiento conjunto y la rendición de cuentas (Baroncelli, 2023).

Las Naciones Unidas han desempeñado un papel central en la puesta en marcha del nexo, principalmente a través de fondos mancomunados como el *Central Emergency Response Fund* (CERF) o los

2. EL NEXO EN LOS ACTUALES MARCOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN

Country-Based Pooled Funds (CBPF), que permiten financiar respuestas más coordinadas entre agencias y socios. Sin embargo, estos instrumentos siguen contando con recursos limitados en relación con la magnitud de las necesidades globales, lo que ha restringido su capacidad transformadora (Baroncelli, 2023).

En la práctica, los avances más significativos se observan en el terreno, a través de buenas prácticas localizadas en determinados países y contextos, más que en grandes innovaciones a nivel global. En lugares como el Sahel, el Cuerno de África o Colombia, se han ensayado mecanismos de planificación conjunta, análisis de riesgos compartidos y enfoques anticipatorios que muestran el potencial del nexo cuando se adapta a las realidades locales (OCDE, 2024).

No obstante, persiste una marcada asimetría financiera que dificulta la consolidación del enfoque. Alrededor del 80 % de los fondos humanitarios provienen de mecanismos globales centralizados, mientras que apenas un 30 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se canaliza por esa vía, predominando en este caso los canales bilaterales (Churrua, 2025). Esta disparidad se traduce en desequilibrios de poder y en dificultades para alinear las prioridades humanitarias con las de desarrollo. A ello se suma el incumplimiento de los compromisos de Addis Abeba sobre financiación del desarrollo, asumidos en la Tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (ONU, 2015), lo que ha generado nuevas tensiones entre donantes y países receptores y ha debilitado la credibilidad del marco de cooperación internacional.

Por su parte la Unión Europea ha elaborado su propia interpretación del triple nexo a través del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)-Europa Global y de la iniciativa Equipo Europa (*Team Europe*). Estos marcos han buscado articular la acción humanitaria, de desarrollo y de paz bajo una estrategia más coherente, vinculando las prioridades externas de la UE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con la prevención de crisis en regiones estratégicas (Veron y Hauck, 2021). No obstante, en la práctica, el énfasis de la UE se ha orientado principalmente hacia la coherencia interna, es decir, hacia la mejora de la coordinación entre sus propios Estados miembros, servicios exteriores y direcciones generales (DG ECHO, DG INTPA, Servicio de Acción Exterior de la UE...).

Este esfuerzo ha permitido avances en términos de eficiencia administrativa y de alineación política interna pero ha tenido un impacto limitado en la coordinación externa con otros actores globales clave, como Naciones Unidas o el Banco Mundial. En consecuencia, la con-

tribución europea al nexo tiende a reforzar más su papel de actor cohesionado en la escena internacional que a impulsar una «nueva manera de trabajar» compartida en el marco multilateral. Diversas evaluaciones subrayan que esta aproximación corre el riesgo de convertirse en un ejercicio de «re-etiquetado» de programas sociales y de desarrollo bajo la narrativa del nexo, sin lograr los cambios estructurales necesarios para una implementación plena (OCDE, 2024).

ACTUALIZACIONES 2024-2025 EN LOS MARCOS DE COOPERACIÓN

A pesar del impulso que el nexo humanitario-desarrollo-paz (HDP) ha tenido en la práctica de numerosas organizaciones humanitarias y de desarrollo (IECAH, 2025), su presencia explícita se ha ido diluyendo en la agenda de Naciones Unidas. Hoy lo que prevalece no es tanto la referencia directa al triple nexo, sino más bien la lógica de una respuesta coordinada, preventiva e inclusiva, todavía central en documentos estratégicos recientes. Entre ellos destacan *Nuestra Agenda Común* (ONU, 2021) y el *Pacto para el Futuro*, aprobado en la Cumbre del Futuro (ONU, 2024). Aunque este último no menciona de forma expresa el nexo HDP, reafirma el compromiso con un multilateralismo más inclusivo, la prevención de crisis y la reforma de la financiación para el desarrollo, colocando la cooperación internacional en clave de resiliencia sistémica (ONU, 2024). En este marco, el secretario general ha promovido la idea de «UN 2.0», entendida como una transformación institucional que refuerce la cultura de datos, innovación y digitalización, y que fomente un modo de trabajo más integrado y adaptado a los desafíos del siglo XXI (ONU, 2021).

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, por su parte, realizó en 2024 la revisión a cinco años de su Recomendación sobre el nexo, constatando avances en materia de coordinación interagencial y en la adopción de resultados colectivos, pero subrayando deficiencias persistentes en dos ámbitos críticos: la financiación conjunta y la rendición de cuentas inter-pilar (OCDE, 2024). En paralelo, el informe *States of Fragility 2025* afina el foco en los vínculos entre desarrollo y paz, proponiendo orientaciones más operativas para integrar el análisis de conflicto y fragilidad en los ciclos de programación y destacando la importancia de plataformas inclusivas de gobernanza local (OCDE, 2025).

2. EL NEXO EN LOS ACTUALES MARCOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN

La Unión Europea continúa aplicando el nexo a través del instrumento IVDCI-Europa Global y de la iniciativa Equipo Europa, que han permitido canalizar recursos de manera más integrada. Sin embargo, evaluaciones recientes apuntan a la necesidad de avanzar hacia una «versión 2.0» del nexo europeo, capaz de mejorar la coherencia interna entre instituciones comunitarias y Estados miembros, y de fortalecer la trazabilidad del componente paz, que con frecuencia se diluye en programas sociales reetiquetados sin una lógica de transformación del conflicto (Veron y Hauck, 2021; Unión Europea, 2025).

Finalmente, la OCDE ha documentado la aplicación del nexo en el Marco de respuesta integral para refugiados (CRRF), con experiencias en países como Níger y México. Estos casos muestran que es posible vincular protección, provisión de servicios básicos e inclusión económica cuando existen plataformas sólidas de coordinación y mecanismos de financiamiento mixto que involucran a Estados, agencias internacionales y actores financieros (OCDE, 2023). Estas prácticas refuerzan la idea de que el nexo no debe entenderse como un marco retórico, sino como un enfoque operativo que, si cuenta con los incentivos adecuados, puede ofrecer soluciones sostenibles en contextos de fragilidad y desplazamiento prolongado.

Más allá de los marcos institucionales, algunos análisis recientes desde el terreno subrayan la persistente brecha entre el nivel normativo global y la práctica operativa. A partir de la experiencia en Malí, Oumarou (2025) muestra que, pese a la prominencia retórica del nexo HDP, en la práctica los actores humanitarios, de desarrollo y de paz siguen funcionando de manera fragmentada debido a las restricciones de mandato, la incoherencia en la financiación y las asimetrías de poder. Sin embargo, iniciativas integradas, como las evaluaciones conjuntas, la programación basada en áreas y el uso de plataformas digitales para la gestión de fondos mancomunados evidencian que las reformas vinculadas a la agenda «UN 2.0» pueden convertirse en catalizadores de resultados humanitarios cuando logran fomentar la coordinación, la financiación flexible y la confianza comunitaria.

REFLEXIONES FINALES

El nexo humanitario-desarrollo-paz no es una panacea, sino un marco político y operativo que intenta superar décadas de fragmentación entre comunidades de actores. Su valor no reside en la novedad con-

ceptual, sino en su potencial para generar incentivos concretos de cambio: diagnósticos compartidos, resultados colectivos, financiación flexible y un compromiso real con la localización. Las actualizaciones recientes, desde el *Pacto para el Futuro* de la ONU hasta la revisión quinquenal de la Recomendación HDP de la OCDE, reflejan un desplazamiento del plano normativo al operativo, con énfasis en la coherencia interagencial, la rendición de cuentas y la adaptación a contextos locales.

Sin embargo, la crisis actual de financiación de la cooperación internacional constituye un enorme obstáculo. El caso de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que en 2025 suspendió cerca del 83 % de sus programas globales, muestra cómo la contracción de recursos erosiona la capacidad del nexo para sostener inversiones plurianuales en resiliencia y paz, reforzando la competencia entre agencias y el cortoplacismo. Aun así, esta coyuntura abre también una oportunidad: avanzar hacia una cooperación más diversificada, flexible y anclada en lo local, capaz de traducir la retórica del nexo en beneficios tangibles para las poblaciones más vulnerables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- BARONCELLI, Eugenia (2023): «Implementing the Humanitarian-Development-Peace Nexus in a Post-Pandemic World: Multilateral Cooperation and the Challenge of Inter-Organisational Dialogue», *Global Policy*, 14 (S2), 22-28.
- CHURRUCÁ MUGURUZA, Cristina (2025): «Humanitarian Transformations: Towards a New Way of Working» en Hans-Joachim HEINTZE y Pierre THIELBÖRGER (eds.): *International Humanitarian Action*, Berlín, Springer.
- IECAH (INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA) (2025): *El nexo humanitario-desarrollo-paz en la práctica de las organizaciones*. Informe IECAH.
- IASC (COMITÉ INTERAGENCIAL PERMANENTE) (2017): *New Way of Working: A practical guide for implementation of the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, IASC.

2. EL NEXO EN LOS ACTUALES MARCOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN

- MACRAE, Joanna (2019): «Old wine in new bottles? Humanitarian-development linkages and the HDP nexus», *Humanitarian Policy Group Working Paper*, ODI.
- MCCANDLESS, Erin (2021): «Critical evolutions in the peacebuilding-development praxis nexus: Crisis and complexity, synergy and transformation», *Journal of Peacebuilding and Development*, 16 (2), 131-147. DOI: <https://doi.org/10.1177/15423166211017832>.
- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS) (2019): *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD Publishing.
- (2023): *Applying the humanitarian-development-peace nexus in practice: Lessons from CRRF implementation*, OECD Publishing.
- (2024): *Five-year review of the DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD Publishing.
- (2025): *States of Fragility 2025*, OECD Publishing.
- OMAROU, Hama Amadou (2025): «The humanitarian-development-peace nexus and UN 2.0: A field practitioner's perspective on bridging silos for humanitarian impact», *Humanitarian Exchange Magazine*, 83: 22-25.
- ONU (2015): *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, A/RES/69/313, 28 de julio de 2015.
- (2016a): *One humanity: Shared responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*, A/70/709, 02 de febrero de 2016.
- (2016b): *Agenda for Humanity*. United Nations.
- (2016c): *World Humanitarian Summit: Commitment to Action*. United Nations.
- (2021): *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*. United Nations.
- (2024): *Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations. Summit of the Future Outcome documents*. United Nations.
- VERON, Pauline, y Volker HAUCK (2021): «Connecting the pieces of the puzzle. The EU's implementation of the humanitarian-development-peace nexus», *ECDPM Discussion Paper*, 301, European Centre for Development Policy Management.

EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

UNIÓN EUROPEA (2025): *Evaluation of NDICI-Global Europe and the Team Europe approach*, Bruselas, Unión Europea.

UVIN, Peter (2002): «The development/peacebuilding nexus: A typology and history of changing paradigms», *Journal of Peacebuilding and Development*, 1 (1), 5-24.

BANCO MUNDIAL (2016): *World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence*, Washington, D. C., World Bank Group.

RETOS EN LA APLICACIÓN DE UN ENFOQUE DE **TRIPLE NEXO** **EN CONSTRUCCIÓN**¹

Francisco Rey Marcos

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria (IECAH).

INTRODUCCIÓN

Inicialmente, los actores humanitarios veíamos el enfoque de triple nexo con cautela, pero también como una oportunidad. Las cautelas dominantes tenían que ver con los riesgos de manipulación de la acción humanitaria por parte de los donantes en escenarios de conflicto, y con los riesgos para el mantenimiento del espacio humanitario y, especialmente, de los principios humanitarios. Por otra parte, el triple nexo, además de lo que señalaban el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Unión Europea y la ONU, se podía entender como una

1. Este texto es un resumen de la intervención de Francisco Rey en una de las sesiones del «Seminario permanente de triple nexo» celebrada el 13 de septiembre de 2024 en Gernika.

oportunidad para transformar la realidad de la ayuda, incorporando la construcción de paz en los debates. Este aspecto está muy ausente, tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la ONU como en la práctica de mucha de la cooperación, que trata de un modo muy marginal los elementos de construcción de paz.

EVOLUCIÓN DE LOS DEBATES Y CAUTELAS ANTE EL ENFOQUE DE TRIPLE NEXO

El IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) ha estudiado estos temas desde hace décadas. En los años 90 y principios del siglo XXI, ya se trabajó en el *continuum*, el *contiguuum* y el enfoque VARD (Vinculaciones entre Ayuda de Emergencia, Rehabilitación y Desarrollo; LRRD, por sus siglas en inglés), dominante en aquella época. El resultado de dichos estudios son los trabajos que el IECAH, en colaboración con el Instituto Hegoa, realizó para la AECID en aquellos años (IECAH, 2010).

Cuando el CAD/OCDE propuso en 2017 incluir la paz, la primera reacción fue de una cierta desconfianza. En un primer artículo publicado en el informe anual realizado con Médicos sin Fronteras en 2020 (Rey, 2020), ya se apuntaba hacia los riesgos del triple nexo desde la perspectiva de los incumplimientos de los principios humanitarios, por lo que este nuevo enfoque era considerado difícil de alcanzar y de dudosa utilidad. Se trataba de una propuesta construida desde los grandes donantes, muy basada en aspectos financieros e institucionales. Tenía una fuerte lógica clásica de coordinación de arriba hacia abajo, y ya adelantaba tensiones de poder y de competencia entre organizaciones del Norte y del Sur. Las grandes organizaciones percibieron que el triple nexo era una oportunidad para destacarse. Un ejemplo de ello fue PNUD, que intentó acaparar el Clúster de Recuperación Temprana, tratando de convertirse en protagonista de la reconstrucción posbélica.

Por otro lado, hay que recordar que el objetivo de desarrollo sostenible de Naciones Unidas número 16 —promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas— no ofrecía un marco suficiente para trabajar la construcción de paz; y que los datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinados a la construcción de paz eran reducidos y estaban disminuyendo. Esta realidad está en contradicción con

3. RETOS EN LA APLICACIÓN DE UN ENFOQUE DE TRIPLE NEXO...

la insistencia de dar un cierto protagonismo al triple nexo, y fue esta circunstancia la que llevó al IECAH a tener una actitud más receptiva hacia este nuevo enfoque.

Así pues, en una investigación realizada en colaboración con la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), planteamos a los diversos actores de la Cooperación Española (CE) —y especialmente a AECID— la inclusión del enfoque de triple nexo en la elaboración del nuevo Plan Director de la CE para incorporar, así, la tercera clave de la paz y anexarla a la acción humanitaria y al desarrollo (Abellán y Rey, 2022). Era una manera para avanzar en la articulación de las políticas públicas de los Estados, tanto receptores de ayuda como donantes.

Posteriormente, fuimos consolidando nuestro trabajo en torno al nexo con algunos proyectos de investigación para la aplicación del triple nexo, entre ellos uno en relación a la crisis migratoria venezolana (Rey, Abellán y Gómez, 2022) que nos permitió verlo desde un análisis micro sobre el terreno.

APRENDIZAJES SOBRE EL TRIPLE NEXO

Algunos de los aprendizajes y debates de los últimos años son:

1. La *lógica dominante del triple nexo* es la del CAD/OCDE y el *Grand Bargain* (Gran Pacto), que busca romper los silos. En cualquier caso, esta lógica sigue teniendo un carácter muy administrativo, institucional y financiero, aunque reconoce que el enfoque se está abriendo a otras esferas como la mejora de la cooperación y la paz, o la incorporación del cambio climático y de la rehabilitación posdesastres a los debates.
2. La idea de nexo está sujeta a una *creciente banalización*. Hay una idea muy lineal —primero, lo humanitario; segundo, el desarrollo; y, tercero, la paz— que afecta más al sector humanitario, ya que su trabajo parece que tiene que estar más vinculado al desarrollo y la paz; y, en cambio, los sectores de paz y desarrollo no sienten que su trabajo tenga que vincularse con lo humanitario. Esta preocupación debería ser más tridimensional. El nexo sirve para que haya interacción entre los actores.
3. El triple nexo es un *enfoque contingente*, de eficacia en ciertos contextos de crisis, fragilidad, y de vinculación con políticas públicas.

Se aplica en unos contextos, pero no en otros. La clave está en identificar los problemas, y hay dificultades en los diagnósticos, en tanto que los mecanismos para llevarlos a cabo son bastante diferentes en el ámbito humanitario respecto al ámbito del desarrollo. Faltan planteamientos comunes para unos y otros agentes. Los actores humanitarios y de desarrollo o paz no hacen diagnósticos comunes —ni siquiera las mismas agencias de Naciones Unidas comparten los mismos diagnósticos—, por lo que difícilmente podrán hacer planes coordinados, ni ofrecer resultados colectivos comunes.

4. Otra cuestión son los *problemas con los principios humanitarios y la lógica de la construcción de paz que es mucho más política* que la acción humanitaria, que sigue poniendo más énfasis en los principios humanitarios que en las decisiones políticas.
5. Las *diferentes concepciones de paz* —a nivel micro o a nivel macro; en referencia a los acuerdos de paz o al posacuerdo...— también dificultan el entendimiento en torno al triple nexo.
6. Las *resistencias al cambio desde las instituciones* es otro elemento a tener en cuenta. A quienes no conocen el triple nexo en profundidad, el concepto les suena bien. Pero cuando analizan cómo cada institución o cada ONG entiende este enfoque la cuestión se complica y se generan reticencias.
7. Hay *muchas limitaciones a la financiación*, ya que son pocos los donantes que se abren a que las instituciones financiadoras asuman el nexo.

Hay otros nuevos elementos que pueden ser interesantes para el debate. Cuando la paz es el elemento fuerte, como en el caso de Colombia, las lógicas son diferentes. La paz está presente en los Planes de Desarrollo Territorial (PDET), por lo que el apoyo internacional a la construcción de paz y a los problemas de desarrollo van muy unidos, y en los contextos donde hay necesidades humanitarias también se tienen en cuenta. Actualmente, IECAH está realizando un proyecto sobre la aplicación del triple nexo al caso colombiano.

Una advertencia especial es que trabajar con una idea lineal del enfoque —primero, lo humanitario; segundo, el desarrollo; y, tercero, la paz—, no resulta muy útil, ya que deja de lado los temas de prevención de los desastres.

Y finalmente, se recuerda que hay que ver el nexo como una oportunidad de mejora, una oportunidad para abrir otros debates, como por

3. RETOS EN LA APLICACIÓN DE UN ENFOQUE DE TRIPLE NEXO...

ejemplo el de cómo transversalizar los derechos humanos y el género en el triple nexo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN, Beatriz, y Francisco REY (2022): *El triple nexo en la práctica: retos y propuestas para la cooperación española*, IECAH, junio de 2022. Disponible en: <<https://iecah.org/lanzamiento-del-estudio-la-aplicacion-del-triple-nexo-en-la-cooperacion-espanola/>>.
- 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*, IECAH, junio de 2010.
- REY, Francisco (2020): «El nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz: algunas precauciones desde una perspectiva humanitaria», en *La acción humanitaria en 2019-2020: una agenda condicionada por la pandemia*, Informe IECAH/MSF. Disponible en: <<https://iecah.org/el-nexo-entre-la-accion-humanitaria-el-desarrollo-y-la-construccion-de-la-paz-algunas-precauciones-desde-una-perspectiva-humanitaria/>>.
- Beatriz ABELLÁN y Andrés GÓMEZ (2022): *La aplicación del enfoque de triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela*, IECAH/WeWorld-GVC. Disponible en: <<https://iecah.org/lanzamiento-del-estudio-la-aplicacion-del-enfoque-de-triple-nexo-entre-la-accion-humanitaria-el-desarrollo-y-la-paz-en-el-contexto-de-los-flujos-migratorios-de-venezuela/>>.

CRÍTICA AL TRIPLE NEXO DEL HUMANITARISMO NEOLIBERAL: EXPLORANDO ALTERNATIVAS¹

Daniela Nascimento

Investigadora del Centro de Estudios Sociales (CES) y profesora en la Facultad de Economía de la Universidad de Coímbra.

INTRODUCCIÓN

El contexto internacional de inestabilidad y crisis humanitaria que caracteriza a la inmensa mayoría de los países receptores de ayuda internacional, especialmente a partir de los años noventa, configuró la formación de lo que pasó a considerarse el nuevo «paradigma» de la ayuda humanitaria. Este paradigma se caracteriza por estar claramente

-
1. Este texto ha sido adaptado de un trabajo desarrollado conjuntamente con José Manuel Pureza y publicado en formato más extenso con el título «Refugees as Entrepreneurs? A Challenge to HDP Programmes» en la revista *The International Spectator* (Nascimento y Pureza, 2024).

imbuido de una dimensión política, comprometido con la estimulación de procesos políticos y sociales más amplios y alejado de una «simple» respuesta a corto plazo a las necesidades humanas básicas y de emergencia (Pérez de Armiño, 2002: 6; Bruderlein y Gassmann, 2006) tal como es concebido en el designado humanitarismo clásico o de inspiración dunantista. Al contrario, a la luz de este «nuevo humanitarismo», y basándose en su potencial transformador, la teoría y la práctica de la acción humanitaria se han adaptado y han pasado a incorporar objetivos más amplios de resolución de conflictos, reconstrucción pos-conflicto, desarrollo, seguridad y paz. Para eso, se ha desarrollado un conjunto de instrumentos y enfoques destinados a llevar a cabo estas profundas transformaciones con vistas a reducir la violencia y prevenir los conflictos.

EL SURGIMIENTO DEL TRIPLE NEXO Y SUS FUNDAMENTOS

Varias décadas después de las primeras operaciones que encarnaron la agenda del nuevo humanitarismo, la evaluación crítica que ha surgido muestra una serie de reacciones bastante negativas respecto a la protección efectiva de las personas más impactadas por las crisis humanitarias. En el centro de esta crítica se encuentra la llamada agenda del triple nexo, es decir, la ordenación de los fines inmediatos de la acción humanitaria y su fusión con los propósitos de las agendas de paz y desarrollo, incluyendo las transformaciones estructurales que estas conllevan. El sometimiento de la acción humanitaria a una lógica de fusión con otras políticas de intervención internacional destinadas a la resolución de conflictos y a la construcción de una paz duradera se intensificó con la evaluación muy crítica de las trágicas consecuencias de la falta de articulación entre las dimensiones humanitaria, política y militar de la respuesta internacional al genocidio perpetrado en Ruanda en 1994 (Macrae y Leader, 2000). Este caso concreto evidenció que el desajuste entre la labor humanitaria y la ausencia de esfuerzos políticos, diplomáticos y militares llevó a la conclusión de que la ayuda humanitaria no puede sustituir a la acción política y reclamó una mayor coherencia entre los esfuerzos políticos, militares y humanitarios para prevenir o mitigar las emergencias derivadas de los conflictos. La agenda del triple nexo, como respuesta a esta disfunción, se tradujo en el sometimiento de estas diversas dimensiones del intervencionismo internacional a un único marco político rector. Sin embargo, la evaluación de las experien-

4. CRÍTICA AL TRIPLE NEXO DEL HUMANITARISMO NEOLIBERAL...

cias que han materializado este enfoque integrado ha dado lugar a la crítica de que el imperativo de coherencia entre estas diversas agendas y la transformación de la acción humanitaria en un instrumento para la resolución de conflictos y la consolidación de la paz está resultando, en la práctica, más perjudicial que benéfica para las víctimas.

CRÍTICAS FUNDAMENTALES AL MODELO INTEGRADO Y LA SECURITIZACIÓN DEL HUMANITARISMO

Autores como Macrae (2002: 10) subrayaron a principios de este siglo que «la tendencia actual a integrar los objetivos humanitarios en un marco de seguridad y paz más amplio corre el riesgo de violar las normas jurídicas internacionales, no es ética y resultará contraproducente». Esta valoración crítica de la necesidad de coherencia entre la ayuda humanitaria, la consolidación de la paz y la ayuda al desarrollo ha impulsado el debate público a favor de un retorno a una concepción estratégicamente modesta de la acción humanitaria, contraria a la tendencia expansiva del nuevo humanitarismo. Los partidarios de esta retracción del programa argumentan que la acción humanitaria tiene límites inherentes y una ambición intrínsecamente modesta. Salvar vidas individuales y aliviar el sufrimiento individual —no rediseñar sociedades, economías e instituciones—, constituye el mandato propio del ámbito humanitario. A pesar de estas críticas, el modelo liberal de paz se ha expandido y ampliado a lo largo de las décadas siguientes, especialmente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Este marco de referencia ha pasado a formar parte del discurso y de la práctica oficial de los numerosos actores internacionales implicados en procesos de (re)construcción y consolidación de la paz, materializándose en la identificación de un nexo entre las agendas humanitaria y de seguridad, hasta entonces claramente separadas (Nascimento, 2017, 2019; Pérez de Armiño y Mendia, 2013: 23).

Esta búsqueda de un enfoque más amplio y supuestamente coherente e integrado de la acción humanitaria ha generado una creciente preocupación por los resultados prácticos de la fusión de las agendas humanitaria y de seguridad. La promoción de una agenda de seguridad desde una fuerte retórica humanitaria plantea múltiples desafíos, dificultando la distinción entre los diferentes actores, mandatos y objetivos asociados a estas intervenciones. La promoción de la paz y seguridad, al vincularse al desarrollo y al humanitarismo, crea tensiones y con-

tradiciones en cuanto a los principios, el alcance y las prácticas de estas áreas (Tschirgi, Lund y Mancini, 2010: 3-4). Al combinar estas tres dimensiones, se consolida la visión dominante de la paz liberal, ya que cada una de ellas no solo promueve una forma particular de desarrollo, paz y seguridad que sigue el modelo occidental, pero pueden también incorporar diferentes concepciones de desarrollo, paz y seguridad, donde resulta difícil incluir las particularidades de cada contexto y comunidades específicas (Duffield, 2001; Simão y Nascimento, 2019) pero también generar consensos más amplios. La asunción de nuevos objetivos a largo plazo como la seguridad y el desarrollo, propuestos por el nuevo humanitarismo, también ha influido en la creciente securitización de las crisis humanitarias. Estas ya no se analizan exclusivamente en el marco de la política «normal», sino que se insertan cada vez más en el marco de una agenda más amplia de seguridad y excepción que las conceptualiza como amenazas y legitima la adopción de medidas excepcionales para hacerles frente (Buzan, Waever y Wilde, 1998).

LA CONVERGENCIA DE AGENDAS: RESISTENCIA LOCAL Y EFECTOS CONTRAPRODUCENTES

La creciente asociación entre subdesarrollo y violencia, o entre desarrollo y paz, ha contribuido significativamente a una (con) fusión entre las preocupaciones humanitarias, de seguridad y de desarrollo por parte de los principales gobiernos y agencias donantes. En última instancia, se promueve la idea de que fomentar el desarrollo en contextos de conflicto y posconflicto se ha convertido en sinónimo de seguridad, mientras que la seguridad se ha convertido en un requisito fundamental para el desarrollo sostenible (Duffield, 2001: 3). Al subordinar la ayuda humanitaria a una agenda de seguridad más amplia y a objetivos estratégicos y militares, bajo el pretexto de la necesidad de mantener la seguridad de las estructuras y actores asociados a las intervenciones, se pierde la contribución más específica de la acción humanitaria, se vacían sus propósitos y se compromete su propia esencia. Como expresa Duffield, el humanitarismo político se ha convertido en una realidad cada vez más visible, llegando a verse más como «una reafirmación de la autoridad tecnocrática en un universo mecánico que como una forma de hacer frente a sistemas complejos y en constante cambio» (2001: 76).

Una de las más importantes consecuencias de todo este proceso ha sido una creciente resistencia local a esta politización de la ayuda exte-

4. CRÍTICA AL TRIPLE NEXO DEL HUMANITARISMO NEOLIBERAL...

rior, que se percibe cada vez más como predominantemente occidental, impuesta y estéril (Fox, 2000; Stockton, 2002). Esta percepción se refleja en la desconfianza y puede generar resistencia e incluso hostilidad hacia la presencia internacional por parte de aquellos a los que supuestamente se ayuda. El impacto de estas formas segregadoras entre *insiders* y *outsiders* ha afectado significativamente la relación entre los actores de la ayuda y sus beneficiarios. Según la visión crítica de Duffield (2010) esto se traduce en un refuerzo de la división entre Norte y Sur y en un proceso de ocupación disfrazado de pacificación. Simultáneamente, se produce un proceso de «bunkerización», organizado en torno a recintos cada vez más fortificados para proteger a los trabajadores humanitarios de las amenazas locales, lo que debilita el papel y el trabajo de muchas organizaciones humanitarias con las comunidades a las que se supone deben ayudar y proteger.

En el contexto del movimiento humanitario, las críticas a la aplicación de las políticas del nexo humanitarismo-paz-desarrollo (HPD) han dado lugar a acalorados debates y a profundas reorientaciones prácticas que continúan en curso. El trasfondo es una disputa por la hegemonía entre el proyecto expansionista liberal y la disciplina neoliberal de las periferias. Mientras que las políticas estandarizadas de HPD, como expresiones de un programa liberal global, tienden a transformar las periferias, el paradigma neoliberal del humanitarismo abandona estas formas intrusivas explícitas de programas dirigidos desde el exterior y adopta la forma política del «imperio en negación», como señala David Chandler (2006). La internacionalización de la gobernanza de las periferias va de la mano de la negativa de los países del centro del sistema mundial a responsabilizarse directamente de los resultados de estos procesos de pacificación. «Asociaciones», «estrategias nacionales», «capacitación local»: la terminología demuestra que las prácticas actuales de la gobernanza neoliberal mundial se han alejado de la lógica del imperio tradicional y del imperialismo liberal.

EL PARADIGMA DE LA RESILIENCIA Y CONTENCIÓN: LAS LIMITACIONES Y AMBIGÜEDADES DEL ENFOQUE NEOLIBERAL

Esta adaptación del modo de funcionamiento de la gobernanza neoliberal en las periferias ha tenido claras repercusiones en los objetivos fijados para la acción humanitaria. Sin perder la ambición de actuar

sobre las causas profundas de los conflictos y de la fragilidad social, el humanitarismo del siglo XXI se ha guiado cada vez más por el objetivo de contener tanto a las poblaciones vulnerables como a los factores de su vulnerabilidad dentro de sus fronteras «naturales» para evitar efectos turbulentos en el centro del sistema mundial.

El nuevo humanitarismo ha evolucionado de la estrategia HPD al humanitarismo de contención y resiliencia, lo que podemos denominar humanitarismo DSC (desarrollo-seguridad-contención). Este nuevo enfoque reconoce la capacidad de acción y las fortalezas de las poblaciones afectadas, alejándose de un modelo puramente orientado a la ayuda para acercarse a otro que promueve la autosuficiencia, la resiliencia y el empoderamiento. La referencia clave del humanitarismo de contención es la «resiliencia» y el principal instrumento para promoverla es el «empoderamiento» de los actores locales. En la jerga neoliberal, resiliencia significa la capacidad de los individuos o grupos especialmente vulnerables para prevenir las crisis y dotarse de las capacidades adecuadas para responder a episodios persistentes de crisis (Oppenheimer et al., 2021: 590). Esta noción de resiliencia tiene dos focos definitorios: primero, la importancia otorgada al desarrollo de capacidades de prevención, adaptación y transformación frente a crisis y desastres (Panter-Brick, 2021: 362); segundo, la centralidad del individuo como poseedor de estas capacidades, trasladando la responsabilidad de identificar y resolver los problemas sociales del Estado al individuo (Schmidt, 2015: 408).

De este enfoque pueden derivarse importantes deficiencias, especialmente porque sirve a la agenda del humanitarismo neoliberal que deliberadamente hace demasiado hincapié en la resiliencia individual y comunitaria sin responsabilizar a los gobiernos u otros actores con poder por su papel en la creación o exacerbación de las vulnerabilidades. Esto traslada la carga de la responsabilidad de quienes tienen poder y recursos a las poblaciones más vulnerables y marginadas. El discurso de la resiliencia se utiliza a menudo como disculpa para retirar recursos y financiación internacional, exigiendo responsabilidades a las poblaciones locales. Al ser promovido como una forma de gobernanza neoliberal, este enfoque significa que los más vulnerables tienen que hacer frente ellos mismos al impacto de las crisis sin el apoyo adecuado de las estructuras sociales más amplias.

Si bien el humanitarismo neoliberal se presenta a sí mismo como una modalidad benevolente de intervención internacional, particularmente a través de su retórica centrada en el empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades locales en contextos de conflicto y desastres naturales,

4. CRÍTICA AL TRIPLE NEXO DEL HUMANITARISMO NEOLIBERAL...

su funcionamiento real revela una lógica biopolítica más compleja. Esta lógica opera como mecanismo de gestión y control de las grandes movilizaciones humanas transfronterizas, al tiempo que reproduce y consolida las estructuras asimétricas de poder que caracterizan las relaciones entre los países centrales y periféricos del sistema mundial contemporáneo.

Como señala Kastner, «la resiliencia puede ser potencialmente rediseñada, basándose en diferentes compromisos políticos y éticos» (2020: 383). La reflexividad crítica sobre la posicionalidad de quienes participan en la planificación y ejecución de las intervenciones propuestas es fundamental. Esta atención a la posición de los actores abre un espacio para la resiliencia como resistencia.

CONCLUSIONES: ¿HACIA ALTERNATIVAS CONTRAHEGEMÓNICAS?

En conclusión, parece ser en el fondo y no en la forma donde debe examinarse críticamente el humanitarismo neoliberal y su conexión con el triple nexo. Ambos son expresiones de estrategias hegemónicas para disciplinar las turbulentas periferias del sistema mundial (Duffield, 2001). Cualquier lectura crítica del humanitarismo neoliberal debe dar espacio a una existencia digna que vaya más allá de la capacidad individual de responder a la adversidad y oponga a la fragilidad individual «nociones colectivas de justicia social, valor y responsabilidad sociales» (Omidian y Panter-Brick, 2015: 27). Esta convergencia entre la resiliencia como resistencia y la resiliencia digna constituye un campo contrahegemónico cuyo impacto en el diseño y la implementación de la acción humanitaria permitirá que sea un apoyo real para la emancipación personal y colectiva.

Estos cambios, que han sido creados y exacerbados por la fusión de la agenda humanitaria con las agendas políticas y de seguridad, son significativos tanto para las víctimas de las crisis como para las propias organizaciones humanitarias. Por consiguiente, estos retos no deben considerarse como inevitables, sino como una oportunidad para repensar qué caminos pueden seguir las organizaciones humanitarias para contribuir a redefinir el sistema internacional.

Esta reflexión no puede llevarse a cabo sin que todos los actores implicados adopten una postura crítica sobre lo que significan la paz, la seguridad y el desarrollo internacionales y los retos a los que se enfrentan, procurando no comprometer ni las acciones de los distintos

actores sobre el terreno, ni los principios que las sustentan, ni la vida y la dignidad de las víctimas que son, al fin y al cabo, la razón de ser de la acción humanitaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUDERLEIN, Claude, y Pierre Gassmann (2006): «Managing Security Risks in Hazardous Missions: The Challenges of Securing United Nations Access to Vulnerable Groups», *Harvard Human Rights Journal*, 19, 63-95.
- BUZAN, Barry, Ole WAEVER, y Jaap DE WILDE (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- CHANDLER, David (2006): *Empire in Denial: The Politics of State-building*, London, Pluto Press.
- CUTTS, Mark (1998): «Politics and Humanitarianism», *Refugee Survey Quarterly*, 17 (1), 1-15.
- DUFFIELD, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London, Zed Books.
- (2010): «Risk-Management and the Fortified Aid Compound: Everyday Life in Post-Interventionary Society», *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4, 453-474.
- FOX, Fiona (2000): «New Humanitarianism: Does it Provide a Moral Banner for the 21st Century?», *Disasters*, 25 (4), 275-289.
- INTERNATIONAL PEACE ACADEMY (2004): *The Security-Development Nexus: Research Findings and Policy Implications*, New York, International Peace Academy.
- KASTNER, Philipp (2020): *Legal Normativity in the Resolution of Internal Armed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MACGINTY, Roger, y Oliver P. RICHMOND (2013): «The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace», *Third World Quarterly*, 34 (5), 763-783.

4. CRÍTICA AL TRIPLE NEXO DEL HUMANITARISMO NEOLIBERAL...

- MACRAE, Joanna (ed.) (2002): «The new humanitarianisms: a review of trends in global humanitarian action», *Humanitarian Policy Group Report*, 11, London, Overseas Development Institute.
- y Nicholas LEADER (eds.) (2000): «Shifting sands: The search for “coherence” between political and humanitarian responses to complex political emergencies», *Humanitarian Policy Group Report*, 8, London, Overseas Development Institute.
- NASCIMENTO, Daniela (2017): «Peace-building and the Norm of Local Ownership: Mozambique and East Timor Compared», *Peacebuilding*, 5 (2), 123-146.
- (2019): «The Localization of Peacebuilding and the Reproduction of Colonial Relations», *International Peacekeeping*, 26 (4), 414-437.
- y PUREZA, José Manuel (2024): «Refugees as Entrepreneurs? A Challenge to HDP Programmes», *The International Spectator*, 59 (3), 42-57.
- OELKE, Dominik, y Lea SCHERER (2022): «The Humanitarian-Development-Peace Nexus: A Practitioner’s Perspective», *International Review of the Red Cross*, 104 (919), 567-591.
- OMIDIAN, Patricia A., y Catherine PANTER-BRICK (2015): «Living the Aftermath: Mental Health Interventions in Afghanistan», *Anthropology and Medicine*, 22 (1), 17-30.
- OPPENHEIMER, Melanie, et al. (2021): «Resilient Humanitarianism? Using Assemblage to Re-evaluate the History of the League of Red Cross Societies», *The International History Review*, 43 (3), 579-597.
- PANTER-BRICK, Catherine (2021): «Resilience Humanitarianism and Peacebuilding», en Michael UNGAR (ed.): *Multisystemic Resilience*, Oxford, Oxford University Press, 361-74.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2002): «La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas», Bilbao, Instituto Hegoa (*Cuadernos de Trabajo*, 33, 1-47).
- (2006): «El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 76, 59-77.

- e Irantzu MENDIA AZKUE (2013): «Seguridad humana y construcción de la paz», en Karlos PÉREZ DE ARMIÑO e Irantzu MENDIA AZKUE (eds.): *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, Tecnos/Hegoa, 15-45.
- RANDAZZO, Elisa (2016): «The Paradoxes of the “Everyday”:
Scrutinising the Local Turn in Peace Building», *Third World Quarterly*, 37 (8), 1351-1370.
- ROBERTS, Adam (1996): «Humanitarian Principles in Practice»,
Refugee Survey Quarterly, 15 (1), 1-29.
- SCHMIDT, Vivien A. (2015): «Forgotten Democratic Legitimacy:
“Governing by the Rules” and “Governing by the Numbers”»,
en Matthias Matthijs y Mark Blyth (eds.): *The Future of the Euro*,
Oxford, Oxford University Press, 398-424.
- SIMÃO, Lícínia, y Daniela NASCIMENTO (2019): «A Matter of
Perspective? Interrogating the Liberal Peace from the Margins»,
Cambridge Review of International Affairs, 32 (4), 483-501.
- STOCKTON, Nicholas (2002): «Strategic Coordination in Afghanistan»,
Disasters, 26 (2), 78-96.
- TSCHIRGI, Necla, Michael S. LUND, y Francesco MANCINI (eds.) (2010):
Security and Development: Searching for Critical Connections, Boulder,
Lynne Rienner Publishers.

A large, bold, gray letter 'B' is positioned in the upper right quadrant of the page. To its left, there is a short, thick, horizontal gray bar.A short, thick, horizontal gray bar is located to the left of the title text.

**DEBATES SOBRE
EL TRIPLE NEXO:**
LOCALIZACIÓN Y
OPERATIVIZACIÓN

APROXIMACIONES CRÍTICAS AL GIRO LOCAL: LA IDEA DE APROPIACIÓN LOCAL

Óscar Mateos Martín

Investigador del grupo GLOBALCODES, y profesor en la Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales de la Universitat Ramon Llull.

Durante las dos últimas décadas, el denominado «giro local» (*local turn*) ha emergido como uno de los ejes vertebradores del debate sobre la transformación de las intervenciones internacionales en contextos de conflicto. Bajo el principio de «apropiación local» (*local ownership*), los organismos multilaterales y las agencias de cooperación han insistido en la necesidad de reforzar el liderazgo y la participación de los actores locales en los procesos de paz, desarrollo y reconstrucción institucional. Sin embargo, esta retórica convive con dinámicas de control, instrumentalización y desigualdad que limitan *de facto* la agencia local. Este texto examina críticamente las tensiones conceptuales y políticas del giro local, sus consecuencias operativas y los límites epistemológicos de lo «local» en un mundo interdependiente y multiescalar.

INTRODUCCIÓN: EL RETORNO DE LO LOCAL

Desde comienzos del siglo XXI, el discurso sobre la *apropiación local* se ha convertido en un pilar de la acción internacional en materia de paz y desarrollo. Documentos como la Declaración de París (2005), el Acuerdo de Accra (2008) o el *Grand Bargain* (2016) han consagrado el principio de que los procesos deben «pertenecer» a los actores locales. La idea resulta, en apariencia, incontestable: sin participación genuina no hay legitimidad ni sostenibilidad.

No obstante, el giro local no surge en un vacío. Su expansión coincide con un contexto de crisis del paradigma liberal de paz y de agotamiento de los grandes dispositivos de intervención internacional —desde Afganistán e Irak hasta Sudán del Sur—. En este sentido, el énfasis en lo local responde tanto a una búsqueda de eficacia y legitimidad como a un intento de reacomodo estratégico del orden internacional tras el declive de la confianza en la ingeniería institucional liberal (Mac Ginty y Richmond, 2013).

Más que una ruptura, el giro local representa una reformulación de la gobernanza internacional de la paz. Detrás de la retórica del *local ownership* se proyecta una tensión entre dos lógicas: la del control —que busca mantener la coherencia y previsibilidad de las intervenciones— y la de la emancipación —que reclama la agencia de las comunidades afectadas.

GENEALOGÍA DEL GIRO LOCAL

Los orígenes del giro local pueden rastrearse en los debates humanitarios de los noventa, cuando la comunidad internacional comenzó a cuestionar la legitimidad y sostenibilidad de las intervenciones «externas» tras los fracasos de Somalia, Ruanda o Bosnia. El movimiento *Do no Harm* (no hacer daño) y la crítica a la *paz liberal* pusieron de relieve los efectos contraproducentes de modelos estandarizados de reconstrucción institucional.

A partir de los años 2000, esta preocupación se tradujo en una institucionalización de lo local como principio operativo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó el lenguaje de la «propiedad local del desarrollo», y Naciones Unidas lo incorporó a sus doctrinas de consolidación de la paz. Pero, como muestra Von Billerbeck (2016: 1-15) en su análisis de las operaciones de paz de la ONU, el término fue rápidamente capturado por la lógica

5. APROXIMACIONES CRÍTICAS AL GIRO LOCAL...

burocrática de las instituciones internacionales, convertida en un instrumento técnico antes que político.

El resultado fue la proliferación de estrategias de «localización» que, más que transferir poder, buscaban legitimación. Como advierte Paffenholz (2015), la apropiación local se convirtió en un «concepto frontera»: suficientemente vago para ser compartido por todos, pero demasiado ambiguo para transformar la práctica.

DE LA RETÓRICA A LA PRÁCTICA: CONSECUENCIAS OPERATIVAS DEL GIRO LOCAL

En su dimensión práctica, el giro local ha generado una serie de paradojas. Mientras las agencias internacionales proclaman el empoderamiento de los actores locales, las estructuras de decisión y financiación continúan centralizadas en el Norte global. Karlsrud (2018) identifica esta contradicción en las misiones de paz de Naciones Unidas, donde la participación local se limita a consultas formales o a la cooptación de élites aliadas. El resultado es una *apropiación administrada*, diseñada para conferir legitimidad a decisiones ya tomadas.

Ejdus (2018) lleva esta crítica más lejos al interpretar la apropiación local como una forma de «gubernamentalidad internacional»: una técnica de poder que gobierna a distancia mediante la *responsabilización de los socios locales*. La metáfora colonial del «gobierno indirecto» reaparece así bajo nuevos ropajes. En vez de imponer, se induce; en vez de mandar, se acompaña. Pero el resultado es el mismo: los actores locales son convocados a «asumir» políticas que no definen.

En términos geopolíticos, el auge de lo local coincide con un giro pragmático de las relaciones internacionales. La fatiga de las intervenciones prolongadas y el auge de la securitización de la ayuda han desplazado la agenda desde la transformación estructural hacia la gestión de riesgos. El *local turn* no ha frenado la militarización de la acción exterior, sino que la ha hecho más digerible al recubrirla de lenguaje participativo (Mateos y Solà, 2022).

LAS CONTRADICCIONES DE LA APROPIACIÓN LOCAL

El principio de apropiación local (*local ownership*) encierra una polisemia que lo hace maleable y, por tanto, vulnerable a la manipulación. Puede

significar liderazgo comunitario, participación inclusiva o mera aceptación del proyecto internacional. Su plasticidad explica tanto su éxito discursivo como su debilidad transformadora (Randazzo, 2014).

En la práctica, la apropiación local se enfrenta a cuatro grandes contradicciones:

- Primero, su *carácter retórico*. Los donantes la invocan como prueba de legitimidad, pero raramente ceden control sobre los recursos. El lenguaje participativo actúa como máscara de continuidad.
- Segundo, su *dimensión instrumental*. Lo local se valora por su utilidad para los objetivos internacionales —eficiencia, estabilidad, visibilidad— y no por su capacidad de redefinir las reglas del juego.
- Tercero, su *naturaleza conflictiva*. El principio enfrenta a actores con visiones e intereses divergentes sobre qué significa «poseer» un proceso. Las élites locales pueden apropiarse de la agenda para reforzar su poder, mientras las bases sociales quedan al margen. El caso de Sierra Leona entre 2002 y 2012 fue especialmente ilustrativo (Mateos y Solà, 2022).
- Y cuarto, su *sesgo elitista*. Las dinámicas de apropiación suelen circunscribirse a sectores urbanos y profesionalizados, dejando fuera a organizaciones comunitarias, mujeres o grupos subalternos. La «localidad» termina reducida a una élite localizada.

Como advierte Karlsrud (2018), esta combinación de discurso inclusivo y práctica excluyente convierte la apropiación local en un ejercicio de *autolegitimación internacional*. La ONU, la Unión Europea o los principales donantes construyen así la ilusión de una corresponsabilidad que, en realidad, perpetúa su centralidad.

MÁS ALLÁ DEL BINOMIO LOCAL/INTERNACIONAL

Uno de los aportes más sugerentes del debate reciente es la superación de la dicotomía entre lo local y lo internacional. Tanto Paffenholz (2015) como Mac Ginty y Richmond (2013) coinciden en que esta división es analíticamente pobre y empíricamente falsa. La realidad de los procesos de paz es híbrida y multiescalar: actores, intereses y discursos se entrelazan en tramas que trascienden las fronteras tradicionales de la soberanía.

5. APROXIMACIONES CRÍTICAS AL GIRO LOCAL...

El concepto de *paz híbrida* (Mac Ginty, 2010) busca precisamente capturar esa interpenetración de niveles. En los contextos posconflicto, lo local no existe al margen de lo global, sino que lo refleja y lo reinterpreta. La «agencia local» puede reproducir las lógicas dominantes tanto como resistirlas. En Sierra Leona, por ejemplo, las redes comunitarias coexisten con estructuras dependientes de la ayuda internacional (Mateos y Solà, 2022).

Esta mirada relacional obliga a abandonar la «romantización» de lo local —esa visión idealizada de las comunidades como espacios de autenticidad y resistencia—. Paffenholz (2015) advierte que lo local también alberga jerarquías, violencias e intereses particulares. En muchos casos, las alianzas entre élites locales e internacionales consolidan formas de poder híbridas que preservan el *statu quo*.

LOS LÍMITES EPISTEMOLÓGICOS DEL GIRO LOCAL

El giro local, pese a su potencial crítico, ha reproducido algunos de los problemas que pretendía superar. Su conceptualización de lo local y lo internacional como polos opuestos ha derivado en una nueva forma de esencialismo. Al privilegiar el conocimiento situado frente al saber experto, ha contribuido a desplazar, pero no necesariamente a redistribuir, el poder epistémico.

Paffenholz (2015) señala que buena parte de la literatura crítica se ha movido en un terreno de denuncia sin ofrecer herramientas metodológicas para la práctica. Mientras tanto, las agencias internacionales han vaciado de contenido el discurso, reduciéndolo a indicadores de participación o a porcentajes de fondos transferidos.

Desde la perspectiva de la *gubernamentalidad*, Ejodus (2018) subraya que la apropiación local funciona como una tecnología de poder que convierte la libertad en medio de gobierno: se invita a los actores locales a ser «responsables», no autónomos. Esta paradoja explica por qué tantas estrategias de localización terminan reforzando la dependencia.

La crítica al giro local debe, por tanto, ser doble: ontológica y operativa. Ontológica, porque cuestiona la reificación de las escalas (lo *local* no existe como una escala «pura», sino como un espacio atravesado por relaciones de poder, saber y circulación); operativa, porque revela cómo los mecanismos de apropiación reproducen desigualdades bajo el lenguaje de la inclusión.

HACIA UNA COMPRENSIÓN CRÍTICA Y PROPOSITIVA

Reconocer las limitaciones del giro local no implica descartarlo, sino repensarlo. Si el objetivo es construir procesos más legítimos y sostenibles, la clave no está en proclamar la propiedad local, sino en redistribuir realmente el poder de decisión y de interpretación.

En términos prácticos, esta redistribución del poder requiere al menos tres desplazamientos:

- Primero, *repolitizar la noción de apropiación local*. No se trata de un procedimiento técnico, sino de un campo de disputa sobre quién define el sentido de la paz y el desarrollo. Asumir su naturaleza conflictiva es el primer paso para democratizarla.
- Segundo, *adoptar una mirada multiescalar* que reconozca la interdependencia entre lo local, lo nacional y lo global. La escala no debe ser vista como jerarquía, sino como red de relaciones dinámicas donde los márgenes pueden ser también centros de innovación y resistencia.
- Y tercero, *fortalecer los espacios de coproducción de conocimiento* entre investigadores, organizaciones locales y actores institucionales. Más que localizar la ayuda, se trata de pluralizar las epistemologías de la paz.

El reto no consiste en sustituir un modelo por otro, sino en desmontar la lógica que convierte la participación en cooptación y la agencia en retórica. La apropiación local solo puede tener sentido si implica capacidad real de decisión, apropiación cognitiva y legitimidad social.

CONCLUSIÓN

El giro local fue, en su origen, una reacción necesaria ante las derivas tecnocráticas del *liberal peacebuilding*. Pero su institucionalización lo ha vaciado de contenido crítico. Entre la promesa de la emancipación y la práctica de la instrumentalización, lo local se ha convertido en un espacio de ambigüedad.

Releer este debate hoy implica ir más allá de la superficie. Lo local no es una escala ni un adjetivo moral, sino un campo de relacio-

5. APROXIMACIONES CRÍTICAS AL GIRO LOCAL...

nes donde se condensan las tensiones del orden global. Entenderlo así no significa renunciar a la acción, sino asumir que la transformación requiere cuestionar no solo quién interviene, sino cómo se produce conocimiento y poder.

Más que un nuevo consenso, el desafío es abrir un espacio para la disidencia creativa: una paz construida desde la pluralidad de actores y saberes que, lejos de clausurar el debate, mantenga viva la pregunta por quién, realmente, posee la paz.

Sin embargo, esta reflexión crítica llega en un momento en que el giro local se inserta en un entorno crecientemente securitizado, pragmático y marcado por la competencia geopolítica. En ese marco, el margen para la participación auténtica parece destinado a reducirse. Los mecanismos *top down* —más verticales, más controlados, más vinculados a intereses estratégicos que a compromisos normativos— se están reforzando. Todo indica que el carácter retórico e instrumental del discurso sobre la apropiación local prevalecerá, si es que el pragmatismo dominante considera aún necesario mantener la ficción de la «propiedad» compartida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EJDUS, Filip (2018): «Local ownership as international governmentality: Evidence from the EU mission in the Horn of Africa», *Contemporary Security Policy*, 39 (1), 28-50.
- KARLSRUD, John (2018): «Whose Peace? Local Ownership and United Nations Peacekeeping», *International Peacekeeping*, 25 (4), 594-595.
- MAC GINTY, Roger (2010): «Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace», *Security Dialogue*, 41 (4), 391-412.
- y Oliver P. RICHMOND (2013): «The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace», *Third World Quarterly*, 34 (5), 763-783.
- MATEOS MARTÍN, Óscar y Andreu SOLÀ MARTÍN (2022): «Whose Peace? Grappling with Local Ownership in Sierra Leone», *Peace and Conflict Studies*, 28 (2), 1-23.

EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

- PAFFENHOLZ, Thania (2015): «Unpacking the Local Turn in Peacebuilding: A Critical Assessment towards an Agenda for Future Research», *Third World Quarterly*, 36 (5), 857-874.
- RANDAZZO, Elisa (2014): «Paths to Peace: Local Ownership beyond the Liberal Impasse», *International Peacekeeping*, 21 (3), 406-417.
- VON BILLERBECK, Sarah B. K. (2016): *Whose Peace? Local Ownership and United Nations Peacekeeping*, Oxford, Oxford University Press.

LOCALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO

DESDE LOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN

Iván Camilo Vargas Castro

Doctorando en Estudios sobre Desarrollo, Instituto Hegoa/EHU. Ha trabajado en el Secretariado Nacional de Pastoral Social-Cáritas Colombiana.

Este texto presenta un diálogo entre dos enfoques humanitarios emergentes como 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 no es tan sencillo, puesto que la localización, al 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 también integran el triple nexo.

Aun siendo enfoques cercanos, la difícil tarea de armonizarlos está marcada por unos debates inconclusos y por una gran diversidad de interpretaciones. Tras abordar algunos de los desafíos identificados en el desarrollo de estos debates, se planteará un enfoque crítico sobre cómo apropiar una mirada del 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 que 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). Solo 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, buenas (y malas) prácticas acerca de cómo se ha intentado llevar a cabo este compromiso de la localización.

ORIGEN DEL CONCEPTO «LOCALIZACIÓN» 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* (Gran Pacto) 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 y se han definido algunas prioridades y convergencias sobre los debates de la localización: a) cómo aumentar la financiación más directa y de calidad por parte de los actores locales, que casi siempre acaba llegando a través de intermediarios; b) quiénes son los que coordinan y toman las decisiones humanitarias; y, c) cómo se fortalecen las capacidades de los actores locales para que puedan acceder de forma más directa a los recursos.

5. LOCALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO...

Sin embargo, fue durante la pandemia de COVID-19 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 apropiar y resignificar dicho enfoque. 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 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, precisamente, 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 local.¹ Este modelo de (des)localización ha sido implementado por organizaciones internacionales y se ha mostrado en algunos casos como formas de hacer localización, lo que en realidad va en contravía del mismo compromiso de la localización.

1. Para un mayor detalle, véase la Memoria del Congreso de Localización de la acción humanitaria en América Latina y el Caribe, Bogotá, 2023. Disponible en: <<https://together-for-localisation.org/wp-content/uploads/2024/06/Memorias-congreso-2023.pdf>>.

Otro reto relacionado con la localización es que muchos donantes y ONG internacionales han realizado una *transferencia de la responsabilidad* de la localización a los actores locales. La pregunta «¿Ustedes, cómo hacen localización?» que a menudo se les hace 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 esto aún debe afianzarse mucho más.

La primera reinterpretación de la localización surge desde el mismo momento de la iniciativa *Charter for Change* (C4C), cuando la expresión inglesa «*localisation*» se traduce al español como «descentralización». De allí, se entiende que la importancia primordial de la localización es la de evitar la concentración de poder y de recursos en 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 «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 «localización» por la de «liderazgo local en la respuesta humanitaria», es decir, una respuesta 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 buscan ahondar en otras problemáticas de la acción humanitaria.²

2. Han surgido otras traducciones o reinterpretaciones del concepto de localización, como «contextualización local» o «apropiación local», las cuales no se abordan en este texto por considerarse imprecisas y por desviar el foco del sentido original de la localización, pudiendo incluso trasladar de manera indebida la responsabilidad a los actores locales.

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»³ que se ha implementado en varios países y que sugiere las siguientes siete dimensiones de medición:

1. Calidad de las relaciones entre actores locales e internacionales.
2. Revolución de la participación y cómo las comunidades participan en las decisiones sobre 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 coordinación para dirigir la ayuda humanitaria.
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 (o nexo HDP) también se puede entender como un neologismo, aunque como práctica de las organizaciones locales es algo que ya se estaba dando. El concepto emerge también como un compromiso de los donantes y de las organizaciones internacionales con la necesidad de integrar los tres componentes de dicho enfoque: humanitarismo, desarrollo y paz. Conviene recordar que una de las prioridades de

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

la Cumbre Humanitaria Mundial fue «abordar las necesidades humanitarias yendo a la raíz de las causas que las provocan».⁴ Con esto, se busca integrar la acción humanitaria —que a menudo responde a la inmediatez de las crisis— con acciones de transformación estructural que, en la práctica, responden a acciones de desarrollo y construcción de paz. Sin embargo, conviene precisar que cuando hablaron de crisis humanitarias en Estambul 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 triple nexo es señalar que no basta con las respuestas coyunturales humanitarias, porque las realidades son más complejas. El enfoque como compromiso de los donantes busca: 1) flexibilizar las líneas de financiación y permitir que líneas financieras dirigidas a lo humanitario contribuyan también 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; y, 3) tratar de entender las intervenciones humanitarias, de desarrollo y paz desde la mirada de los actores locales.

El reto respecto a la integración del nexo HDP 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. Aunque muchas organizaciones locales ya estaban trabajando en los tres ámbitos HDP de forma integrada, cuando posteriormente reportaban 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 triple nexo. Ahora mismo, algunos donantes exigen la integración este enfoque en nuevas convocatorias, pero hay contextos donde su implementación 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

4. Según lo expuesto en el Resumen de la Presidencia preparado por el secretario general de las Naciones Unidas, Cumbre Humanitaria Mundial, Estambul, 23 y 24 de mayo de 2016.

5. LOCALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO...

triple nexo, debe hacer algunas acrobacias para justificar este enfoque, y esto 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 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 incluir los tres componentes del nexo.

Podemos analizar el diálogo entre localización y triple nexo a partir de las siete dimensiones —del proyecto ToGETHER— 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 humanitario la respuesta necesita ser rápida, lo que dificulta que las comunidades puedan participar en esa toma de decisiones. Por el contrario, en el contexto 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 son estos grandes donantes y las grandes ONG internacionales quienes siguen siendo visibles.

¿LIDERAZGO LOCAL DE QUIÉNES? PRÁCTICAS NEOCOLONIALES DE LA LOCALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO Y EL BENEFICIO PARA LAS ONG LOCALIZADAS

Podemos resumir el diálogo entre la localización y el triple nexo 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 de COVID-19, 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 ellos quienes 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 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*» (ejercer presión) 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 nexo se pueden plantear algunos debates para poner en diálogo estos dos enfoques emergentes. El primer debate es sobre *quiénes son los «actores locales»* a los debería haber beneficiado la localización. Antes de la Cumbre Humanitaria Mundial, quienes demandaban un mayor acceso a financiación para la respuesta humanitaria no eran las ONG locales, sino otros 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 «localizadas»— las que más se han beneficiado de los fondos para 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. Esta rivalidad se ve reflejada en discusiones sobre *quiénes son los «verdaderos actores locales»* en las cuales las grandes ONG localizadas tienen ventaja, tanto por su mayor capacidad como *lobby*, como por su mayor 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 tanto a organizaciones de base comunitaria o de la sociedad civil que no se consideran a sí mismos como «humanitarios», como a otros actores que implementan al mismo tiempo acciones de desarrollo y construcción de paz. En contraposición, cuando se habla de triple nexo son los actores de base comunitaria que no se restringen a un único campo de acción quienes sacan ventaja.

Al respecto, conviene recordar cómo el IASC —el Comité Interagencial Permanente de socios humanitarios— ha definido quiénes son los actores nacionales y locales, con el fin de contribuir a decantar uno de los debates de la localización (véase la figura 1).

FIGURA 1. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES NACIONALES Y LOCALES



ONG: organizaciones no gubernamentales; OBF: organizaciones basadas en la fe; OSC: organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia a partir de contenidos del IASC.

En relación con el último debate mencionado anteriormente, se plantea cómo poner en 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 el aumentar la participación de las «comunidades meta» en la toma de decisiones se plantea como un objetivo a lograr, 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 mismos 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

Una vez realizada esta mirada crítica, es necesario ir construyendo un enfoque crítico de triple nexo. Y para ello, puede ser de utilidad ver cómo las ONG locales han abordado el triple nexo sin que necesariamente se use este neologismo, incluso desde antes que emergiera este concepto.

Un ejemplo práctico es el del «Marco integrado para la consolidación de paz», de John Paul Lederach,⁵ y cómo ha sido adaptado en el Secretariado Nacional de Pastoral Social-Cáritas Colombiana (SNPS-CC; en adelante, 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 pueden articular y complementar, ya que una acción específica puede también incidir en los otros componentes del triple nexo. A mi entender, sería como una especie de «acupuntura», ya que hay iniciativas y proyectos que tienen ciertos espacios que permiten incidir en los otros ámbitos.

En la experiencia de Cáritas Colombiana se está 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 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 ha llevado a reflexionar sobre cómo abordar el desarrollo y la paz en el medio y largo plazo, y sobre 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 tanto en el nivel personal como en el nivel de las relaciones comunitarias y de las organizaciones y estructuras sociales. También hay un momento previo, que es el de la

5. Para un mayor detalle, véase Lederach, John Paul (1998): *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, pp. 101-114.

5. LOCALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO...

prevención de las crisis, en donde se integran tanto componentes humanitarios como de desarrollo y paz. Esta estrategia de intervención (como se ha denominado en la organización) podría ser entendida como una «anticipación práctica del triple nexo», aunque esté basada en unas metodologías que ya eran preexistentes.

Una propuesta de cómo promover el enfoque de localización en los programas de construcción de paz, pero que también puede adaptarse a programas de triple nexo, fue desarrollada por Wingender y Méndez⁶ a partir de una lectura sistémica del ecosistema de construcción de paz. Esta propuesta incluye cinco claves interrelacionadas:

1. La necesidad de alinear la financiación con los objetivos institucionales de largo plazo de las organizaciones locales y de nivel intermedio, superando la lógica de proyectos fragmentados.
2. El fortalecimiento de mecanismos de gestión, sistematización y circulación del conocimiento producido en los territorios.
3. La creación de condiciones para una incidencia pública sostenida que no quede subordinada a los ciclos de reporte.
4. La incorporación de esquemas flexibles que permitan la adaptación y la innovación según los contextos locales.
5. El fomento de alianzas y redes de colaboración que reduzcan la competencia inducida por los modelos tradicionales de cooperación y fortalezcan una aproximación relacional y sistémica a la construcción de paz.

RETOS DEL TRIPLE NEXO Y LA LOCALIZACIÓN

En resumen, en el cruce de los enfoques de triple nexo y de localización, se dan diferentes retos como los que señalamos a continuación.

Sobre los enfoques y las metodologías del triple nexo

- Ampliar la discusión de la «localización-liderazgo local» al desarrollo y la paz.

6. Esta propuesta fue desarrollada en el marco de un trabajo conjunto entre Humanity United y la Fundación Ideas para la Paz. Para mayor detalle, véase Wingender, Leslie y María Lucía Méndez (2023): «What about the Middle? Thinking Systematically about Localization», *Negotiation Journal*, Fall 2023, 507-529.

- Documentar y visibilizar «buenas prácticas» que reflejen los avances de este enfoque desde lo local (el triple nexo ya existía como práctica, por lo que hay que motivar y convencer a los grandes donantes para que financien acciones que permitan el cruce entre los enfoques).
- Armonizar con nuevos enfoques que permitan integrar los componentes del triple nexo (por ejemplo, la «acción humanitaria anticipatoria», que busca que la respuesta no empiece después de la emergencia, sino anticiparse trabajando la mitigación de riesgos).

Sobre las 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 triple nexo.
- Se sigue transfiriendo la responsabilidad de la localización y el triple nexo 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 nexo en contextos donde no hay necesidad. Por ejemplo, cuando un donante impone como requisito este enfoque para asegurar la asignación de fondos, en contextos donde no hay altas conflictividades o donde las necesidades humanitarias no son prolongadas, esas regiones acaban recibiendo menos recursos o siendo descartadas, en beneficio de las regiones donde ya se están concentrando los fondos.

LOCALIZACIÓN, ACCIÓN HUMANITARIA Y PAZ EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN

Andrés Roure Cuzzoni

Exdirector nacional de Ayuda en Acción (AeA) en Mozambique.

INTRODUCCIÓN

La irrupción del paradigma del triple nexo —acción humanitaria, desarrollo y paz— ha sido recibida con entusiasmo por agencias multilaterales, donantes y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la distancia entre la retórica de la integración y la realidad de las prácticas institucionales revela profundas tensiones estructurales. Aunque hace años (en 2016) el *Grand Bargain* prometía financiar directamente a actores locales al menos en un 25 %, seguimos estancados en cifras inferiores al 4 % (Development Initiatives, 2023). El presente ensayo propone una reflexión crítica desde la práctica: ¿Qué significa realmente estar listos para el nexo? ¿Qué transformaciones organizativas, éticas y operativas requiere esa disposición? Y, sobre todo, ¿estamos dispuestos a ceder poder?

Desde mi experiencia en Mozambique y otros contextos, sostengo que el triple nexo no puede entenderse como una mera innovación técnica o como una mejor articulación programática. Es, ante todo, un imperativo político y ético que interpela las estructuras de poder de la cooperación internacional. Implementarlo exige abandonar inercias institucionales, reconfigurar el papel de las ONG internacionales y reubicar a los actores locales como protagonistas efectivos de las soluciones.

UN DIAGNÓSTICO ESTRUCTURAL: DE LA PROMESA A LA PARÁLISIS

El diagnóstico es conocido, pero sigue siendo necesario reiterarlo. A pesar del consenso sobre la necesidad de coherencia entre sectores, la implementación del triple nexo tropieza con múltiples obstáculos. En primer lugar, la ausencia sistemática del componente de paz, muchas veces considerado demasiado «político» o difícilmente medible, reduce el nexo a una articulación entre lo humanitario y el desarrollo. Sin embargo, sin enfoques explícitos de construcción de paz —entendida en su acepción positiva como transformación de estructuras de violencia, exclusión y marginalización—, cualquier intento de sostenibilidad es ilusorio (Mac Ginty, 2021).

Cabo Delgado, al norte de Mozambique, ilustra esta paradoja. Desde el estallido de la insurgencia en 2017, la respuesta humanitaria se ha centrado en la distribución masiva de kits y asistencia básica, liderada casi exclusivamente por actores internacionales. Mientras tanto, los factores estructurales que alimentan el conflicto —extractivismo desigual, exclusión de juventudes, ausencia de Estado de derecho— permanecen sin abordaje significativo. Este tipo de respuestas revela una visión fragmentada y despolitizada de las crisis, que ignora su historicidad y su densidad social (Donini, 2012).

EL NEXO ATRAPADO EN UNA ARQUITECTURA DISFUNCIONAL

Más allá de los discursos, la operacionalización del nexo está encorse-tada por una arquitectura institucional construida sobre cuatro pilares profundamente limitantes:

7. LOCALIZACIÓN, ACCIÓN HUMANITARIA Y PAZ...

- *Localización instrumental.* Las organizaciones locales son vistas como ejecutoras de bajo coste, no como socias estratégicas. Se les subcontrata, pero raramente se les permite codiseñar, cogestionar o coevaluar intervenciones. Esta forma de localismo instrumental reproduce la colonialidad del poder en la ayuda (Escobar, 1994; NEAR, 2022).
- *Fragmentación financiera.* Los donantes siguen operando con líneas presupuestarias sectoriales, de corto plazo y con baja flexibilidad. La lógica de los *funding silos* (silos de financiación) dificulta los enfoques integrados y adaptativos que el nexo requiere (Barbelet, 2018).
- *Rigidez organizacional.* Las ONG internacionales replican esta segmentación. Cada proyecto tiene sus reglas, indicadores, tiempos y marcos lógicos. Los sistemas de planificación, monitoreo, evaluación, *accountability* (rendición de cuentas) y aprendizaje (MEAL) responden más a requerimientos administrativos que a objetivos de transformación.
- *Cultura del control.* Predomina una lógica de *accountability* vertical —hacia los donantes— por encima de la rendición de cuentas horizontal —hacia las comunidades—. Esto impide procesos genuinos de aprendizaje e innovación (Obrecht, 2019).

En suma, la arquitectura institucional de la cooperación contemporánea no está diseñada para la complejidad que pretende abordar. Intenta gestionar crisis sistémicas con herramientas lineales y compartimentadas.

«NEXUS READY»: UN MARCO PARA LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

Ante este escenario, propongo el concepto de «nexus ready» como una categoría analítica y práctica para evaluar el grado de disposición organizacional a implementar el triple nexo de forma coherente y efectiva. Ser *nexus ready* —estar «listos para el nexo»— no es una declaración de intenciones, sino una práctica institucional concreta que se manifiesta en:

- *Equipos integrados y pluridisciplinarios*, capaces de operar simultáneamente en los tres pilares del nexo.

EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

- *Capacidad de adaptación ágil*, que permita transitar de forma fluida entre emergencia, recuperación y resiliencia.
- *Mecanismos de gobernanza compartida*, con liderazgo local vinculante y estructuras de cogestión.
- *Sistemas de evaluación orientados al cambio social*, no solo al cumplimiento de indicadores numéricos.

Este marco implica abandonar la lógica del proyecto como unidad operativa y avanzar hacia formas más flexibles, relacionales y procesuales de intervención. En palabras de Mac Ginty (2021), se trata de «desacralizar el proyecto» y recentrar la acción en la construcción de paz cotidiana, situada y horizontal.

REDEFINIR LA FUNCIÓN DE LAS ONG INTERNACIONALES: DE EJECUTORAS A FACILITADORAS

Una de las transformaciones más urgentes es la redefinición del papel de las ONG internacionales. Lejos de su rol histórico como «implementadoras principales», deberían asumir funciones de facilitación, acompañamiento técnico y coaprendizaje. Esto supone:

- *Diseñar estrategias de transición* con metas de transferencia de poder, liderazgo y recursos a actores locales.
- *Promover alianzas horizontales* basadas en la reciprocidad, la transparencia y la corresponsabilidad.
- *Evaluar el desempeño organizacional* en función del poder transferido, no solo del gasto ejecutado.

Este enfoque conecta con debates recientes sobre la *localisation revolution* y la necesidad de descolonizar la ayuda (Peace Direct, 2021). Implica renunciar al protagonismo, redistribuir capacidades y abrir espacios reales para formas alternativas de conocimiento y acción.

FINANCIAMIENTO NEXUS: EL GRAN AUSENTE

La sostenibilidad del triple nexo depende en gran medida de su viabilidad financiera. Sin mecanismos adecuados seguirá siendo una aspiración normativa. Actualmente, la mayoría de los fondos:

7. LOCALIZACIÓN, ACCIÓN HUMANITARIA Y PAZ...

- se distribuyen en función de marcos temáticos cerrados;
- no permiten transferencias entre líneas (por ejemplo, de emergencia a desarrollo);
- y carecen de flexibilidad temporal y geográfica.

Frente a ello, propongo avanzar hacia:

- *fondos plurianuales y adaptativos*, con márgenes para redireccionamiento;
- *mecanismos puente* (como *crisis modifiers*) que permitan transiciones fluidas;
- *fondos específicos para el nexo*, con criterios intersectoriales;
- *y cogestión financiera con organizaciones locales*, incluyendo su participación en decisiones presupuestarias.

El financiamiento no es un aspecto técnico, sino político. Define quién decide, con qué prioridades y bajo qué criterios se interviene. Sin transformación de los sistemas financieros, el nexo será imposible.

6. RECOMENDACIONES: HACIA UNA REVOLUCIÓN ÉTICA

Finalmente, propongo una serie de medidas para avanzar hacia un enfoque de nexo coherente:

1. Incluir metas explícitas de transferencia de poder en las «estrategias país».
2. Asegurar coliderazgo local real en todos los consorcios.
3. Asignar un mínimo de recursos flexibles de forma directa a actores locales.
4. Transformar las estructuras internas (recursos humanos, sistemas MEAL, finanzas...) para soportar equipos *nexus*.
5. Impulsar la documentación y aprendizaje colectivo de experiencias locales.

Más que una reforma técnica, este proceso implica una revolución ética. Localizar no es descentralizar fondos; es recentrar el poder. Implica aceptar que las soluciones más sostenibles son aquellas que emergen desde el territorio, no las que se importan desde Bruselas, Ginebra o Nueva York.

CONCLUSIÓN

Estar «listos para el nexo» es estar dispuestos a dejar de ser el centro. Es aceptar que, para lograr transformaciones duraderas, las ONG internacionales deben reconfigurar sus modelos de intervención, sus estructuras de poder y sus culturas organizativas. El nexo no se construye en informes estratégicos ni en *powerpoints* de coordinación. Se construye en la práctica cotidiana, en la humildad organizacional y en la disposición a escuchar, ceder y acompañar.

Como señalaba Fiona Terry (2002), el humanitarismo está condenado a repetirse si no aprende de sí mismo. Estar listos para el nexo es precisamente eso: aprender, transformarse y, sobre todo, dejarse transformar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBELET, Veronique (2018): «As local as possible, as international as necessary», *HPG Working Papers*, noviembre de 2018, Overseas Development Institute (ODI).
- DEVELOPMENT INITIATIVES (2023): *Global Humanitarian Assistance Report 2023*.
- DONINI, Antonio (ed.) (2012): *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Kumarian Press.
- ESCOBAR, Arturo (1994): *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press.
- MAC GINTY, Roger (2021): *Everyday Peace: How So-Called Ordinary People Can Disrupt Violent Conflict*, Oxford University Press.
- NEAR (NETWORK FOR EMPOWERED AID RESPONSE) (2022): *We Need a Shift: Power Manifesto*, NEAR.
- OBRECHT, Alice (2019): *Adaptive Management in the Humanitarian Sector*, ALNAP.
- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS) (2021): *States of Fragility 2021*, París, OECD Publishing.

7. LOCALIZACIÓN, ACCIÓN HUMANITARIA Y PAZ...

TERRY, Fiona (2002): *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press.

PEACE DIRECT (2021): *Time to Decolonise Aid. Insights and lessons from a global consultation. Full Report*, Peace Direct. Disponible en español en: <<https://www.peacedirect.org/time-to-decolonise-aid/>>.

HERMES EN LAS EMERGENCIAS: LA PRÁCTICA DEL TRIPLE NEXO DESDE LAS ONG INTERNACIONALES

Jesús Pérez Marty

Director nacional de Ayuda en Acción (AeA) en Honduras.

El valor esencial del triple nexo se encuentra en atender a la complejidad de las situaciones de emergencia como ocurrencias en el tiempo, en el marco del corto, medio y largo plazo, que abarcan diferentes situaciones en un contexto donde los agentes individuales y colectivos se engarzan de manera activa, tanto en la respuesta, como en la construcción y reconstrucción desde sus posiciones sociales, deseos individuales e inmersos en redes y grupos de interés para la alteración de un estado de cosas entendido como «no deseable».

Cuando hablamos de no deseable, entran automáticamente en liza valores, en este caso relativos a lo que es la carestía provocada por un evento o situación extrema de emergencia que pone en riesgo la vida

misma de las personas, grupos y/o comunidades afectadas y el goce de sus derechos fundamentales.

Desde esta visión en triple nexo se enfoca a partir de tres pilares fundamentales presentados a continuación.

■ *La visión de proceso.* La emergencia es una situación excepcional que ocurre en el tiempo en el marco de una sociedad, y que convive con otros procesos de más larga duración. La respuesta a la emergencia requiere atención a procesos de corto (salvar vidas), medio (recuperar y/o generar capacidades y resiliencia) y largo plazo (justicia y bienestar social). Las emergencias no son fotos fijas sino que atraviesan diferentes fases (preparación-respuesta-recuperación temprana, etc.) que en algunos momentos son simultáneas, y entre la respuesta a la emergencia, en sus diferentes modalidades, y el desarrollo, el nexo, cuando observado desde un punto de vista procesual, es evidente.

■ *Contextualización y localización.* El triple nexo está localizado en contextos específicos que condicionan y catalizan los modelos de respuesta en las diferentes fases del proceso. Estos contextos se caracterizan a diversos niveles estratigráficos: político, social, económico, ambiental, etc. La atención a estos contextos, en los niveles micro, meso y macro, es esencial en el marco de la acción para la respuesta, sea esta individual o colectiva y se encuentre en la fase del proceso en la que se encuentre.

■ *Pluralidad y complejidad de la agencia y de las redes.* La respuesta a la emergencia está inmersa en redes, instituciones (formales o informales), grupos de interés, voluntades y deseos, tanto colectivos como individuales. Esto añade un punto de complejidad aún mayor a cómo se estructura la respuesta en los contextos locales (micro) en combinación con los supralocales (meso y macro), en los diferentes procesos en marcha (corta, media y larga duración/respuesta de emergencia/ desarrollo), siendo el pluralismo, desde un enfoque dialógico, un valor esencial para la construcción de la respuesta.

Además, la complejidad es aún mayor si tenemos en cuenta que la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de paz tienen valores, sistemas, procesos y métodos de implementación diferentes no solo en el marco conceptual sino también en la praxis. El trabajo humanitario prioriza salvar vidas con intervenciones más estandarizadas cuya atención a la complejidad es más limitada. En cambio, las iniciativas de desarrollo tienen otros tiempos donde se procede a identificaciones,

8. HERMES EN LAS EMERGENCIAS...

monitorizaciones y evaluaciones (que requieren de largos formularios muy detallados). La construcción de paz, como proceso que engarza estructuras de cognición, valores y, por ende, formas de articular las relaciones, tiene un recorrido de largo plazo donde la experiencia y la memoria juegan un papel crucial. Es decir, la emergencia atiende al valor de salvar vidas, a la inmediatez, aunque inserta en una amplitud temporal mayor, mientras que el desarrollo y la construcción de la paz centran su mirada en los resultados a medio y largo plazo, con la equidad, la justicia y la sostenibilidad como valores fundamentales (entre otros).

LA ARTICULACIÓN DE AGENTES Y DE DIVERSIDAD DE AGENDAS DE TRIPLE NEXO

En el triple nexo la pluralidad axiológica, de agentes y la combinación de métodos, enfoques y sectores, con diferentes dinámicas y en diferentes posiciones, introducen un vector de complejidad que viene condicionado por su diversidad estructural y situacional.

Una caracterización generalista de las y los agentes según su naturaleza y origen sería demasiado extensa para abordarla aquí, pero una breve aproximación, basada en su naturaleza, podría ser la siguiente:

- agentes estatales nacionales;
- agentes internacionales;
- organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI);
- organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC), nacionales y locales;
- autoridades comunitarias;
- comunidades locales;
- y, otros grupos de interés (como el sector privado).

Aunque todos comparten valores análogos en sus fines últimos —la preservación de la vida humana, la protección de los derechos más fundamentales, la equidad, el no hacer daño y la sostenibilidad, entre otros—, la forma de alcanzar dichos fines, los roles atribuidos en el sistema de respuesta y desarrollo, etc. promueven un consenso muchas veces defectuoso. Defectuoso en el sentido de cómo se articula la jerarquía de dichos valores y cómo se desarrollan, en el ámbito de la práctica, a través de especializaciones de trabajo, ámbitos de actuación, etc.

La articulación de esta pluralidad de agentes se plasma a partir de diversos modelos de relación cuyo substrato se encuentra en los diferentes sistemas de dependencia a partir de sus capacidades y acceso al capital relacional, político, simbólico y económico. Se relacionan en muchos casos en la arena pública de los clústeres, grupos de trabajo, etc. organizados a los diferentes niveles (micro, meso y macro).

Los foros y grupos de coordinación, organizados en niveles que van de lo local a lo global, contienen limitaciones para la acción y el acceso de agentes, requiriendo capacidades tecnológicas, relacionales, técnicas e, igualmente, tiempo, para poder participar y beneficiarse de las oportunidades que suponen, así como que estos sean foros realmente participativos donde se puedan tomar decisiones de manera efectiva.

La convivencia entre grupos de desarrollo, acción humanitaria y construcción de paz en el marco del triple nexo no tiene una fácil articulación por encontrarnos con concepciones, métodos de trabajo y enfoques que, a priori, se muestran como antitéticos, por sus tradiciones de trabajo. Las actitudes, capacidades y prácticas de estos grupos dificultan, lamentablemente, el diálogo. Este diálogo pone en liza discusiones sobre los fines (axiología) y los medios (economía) de los modos de proceder que, en muchos elementos y como vimos anteriormente, difieren entre los actores humanitarios, los de desarrollo y los de construcción de paz.

El disenso es y ha sido históricamente un motor de cambio e incentivo para la creatividad. Lamentablemente en muchas ocasiones los actores se ven inmersos en discusiones metodológicas o sobre los valores y cómo estos se ponen en práctica, más que en intentar generar puntos en común que permitan construir respuestas eficaces a las situaciones prácticas que se les presentan en el proceso de la emergencia humanitaria en sus diferentes fases. No hay una necesidad de consenso, por que el consenso limita la creatividad, promueve la mediocridad y reduce la productividad, sino de coexistencia axiológica y de coordinación pragmática entre visiones diferentes. Se debe buscar una articulación afectiva basada en valores generales y en la complementariedad de las capacidades.

LAS ONG INTERNACIONALES Y EL TRIPLE NEXO

Las ONGI se inscriben en diferentes paisajes, foros y redes que dan sentido a sus acciones, limitando, potenciando y condicionando su actividad. Se destacan a continuación sus características.

8. HERMES EN LAS EMERGENCIAS...

■ *Diversidad sectorial.* Las ONGI responden, en muchos casos, a una especialización o sesgo sectorial, siendo algunas más especializadas o generalistas que otras. Esto condiciona su intervención y requiere en muchos casos buscar la complementariedad a la hora de abordar el triple nexo («ninguna sabe de todo») más necesaria si cabe en contexto de emergencia humanitaria donde la multisectorialidad es un valor dada la amplitud de las necesidades.

■ *Capacidad de movilizar financiación y posicionarse en las agendas internacionales.* En muchos casos sus capacidades, las redes de relaciones que poseen en el ámbito internacional, así como su experiencia de trabajo y capacidad para comunicar sus acciones las posiciona de manera estratégica y avanzada en relación a las organizaciones locales.

■ *Limitación en el alcance y en el posicionamiento en los territorios donde operan.* Los procesos de posicionamiento de las ONG internacionales en el territorio, así como su conocimiento local y capacidad relacional, dependen mucho de varios factores:

- Modelo de gestión y toma de decisiones: a mayor descentralización, mayor facilidad de conocimiento local y posicionamiento en el territorio.
- Gestión del personal: ingreso de personal local capacitado y con amplio conocimiento local versus expatriados de corta duración.
- Local versus internacional: este límite, aunque trazado habitualmente desde una óptica legal y administrativa, cuando uno analiza de cerca su composición, relaciones, etc., los coloca en muchos momentos dentro del espectro local más que en el internacional.

El valor diferencial de las ONGI se concentra fundamentalmente en ser catalizadoras del capital local existente, sea en términos de: capacidades, experiencia, traer una mayor diversidad en la respuesta, integración del empoderamiento comunitario y colaboración con el Estado para fortalecer políticas públicas, asegurando una protección efectiva y sostenible que trabaja de forma interseccional y a través de los diferentes estratos.

Por tanto, se puede decir que las ONGI deberían contribuir positivamente en varios ámbitos:

EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

1. *El fortalecimiento de las capacidades comunitarias y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) locales.* El objetivo es facilitar su participación en los procesos de respuesta de emergencia, recuperación y desarrollo, incluyendo los diferentes enfoques de construcción de paz y constitución de tejido social.
2. *La sensibilización y «advocacy» en los contextos internacionales.* Las ONGI desarrollan campañas para visibilizar las necesidades de las poblaciones y para promover cambios en políticas públicas que aseguren la protección de sus derechos a través de foros, talleres y el acceso a los medios de comunicación. Aquí cobra especial relevancia su capacidad para «dar voz» a quienes no tienen acceso a la opinión pública y toman de decisiones en diferentes niveles.
3. *El acompañamiento al Estado y a las instituciones locales.* Apoyan a gobiernos locales y nacionales en la creación e implementación del triple nexo, ofreciendo asesoría técnica y participando en la capacitación de funcionarios para mejorar la efectividad de las intervenciones. Las administraciones locales suelen tender a ser más permeables que las nacionales por su proximidad a los problemas de las personas y las limitaciones que enfrentan en términos de recursos.
4. *La movilización de los recursos internacionales.* Es importante que las ONGI, que acceden a más recursos que las organizaciones locales, traten de permear estos recursos hacia abajo, sean estos técnicos, económicos, etc. La gestión de la acción humanitaria también puede ser planteada como una manera de capacitar a las autoridades y ONG locales.

El valor diferencial de las ONGI debe basarse en su papel como catalizadoras del capital local y facilitadoras de la integración y el empoderamiento local/comunitario; en su colaboración con el Estado y la administración pública en la garantía de los derechos a la sociedad; en el fortalecimiento de políticas públicas; y en asegurar una protección efectiva y sostenible. Las ONGI deben ser un factor diferenciador de complementariedad que apoya e incentiva las prácticas para robustecer el tejido social. No hay que olvidar que todas las decisiones tienen un componente político, y por eso es muy importante ponerse unos límites éticos y deontológicos, como se establece en diferentes cartas y tratados. Además, no basta con poner en valor el conocimiento local, las ONGI deben poner recursos económicos para la promoción de ese conocimiento local.

8. HERMES EN LAS EMERGENCIAS...

El diálogo local-nacional-internacional, el intercambio de experiencias y conocimientos y el fortalecimiento de capacidades deben ser los faros para las acciones de las ONGI. No debemos olvidar que, *más que una secuencia de intervenciones causales* (primero lo humanitario, luego el desarrollo y posteriormente la paz), *el triple nexo es una figura cuántica*, dada la complejidad y las diferentes escalas, posiciones y acciones, que no son estáticas.

El triple nexo es mucho más que una secuencia lógica de acciones y procesos. Es un concepto que tiene un valor axiológico claro: conjugar en la práctica las respuestas humanitarias, el desarrollo y la construcción de la paz para alcanzar el bienestar de las sociedades. Y es en esa racionalidad de fines donde los medios, los agentes y las redes en las que se mueven deben encontrar el camino. Aplicar abordajes comunes a situaciones complejas está abocado al fracaso. Hay que tener la fineza de saber reconocer la pluralidad en lo aparentemente singular y ponerlo en valor, por forma a que la acción sea más ajustada y esté imbuida por el pragmatismo necesario que la haga efectiva, sostenible y que responda a las necesidades identificadas.

Y ahí, el papel de las ONGI es fundamental: cual Hermes, intermedian entre las personas afectadas por la emergencia o crisis humanitaria (nivel micro) y los poderes fácticos que promueven la asistencia a través de los contextos macro de los financiadores y tomadores de decisiones en el ámbito estatal y supraestatal. Su brújula apunta a no convertirse en meros instrumentos sino en funcionar como puente de manera creativa, en aportar cada uno desde su ladera, en construir de forma pragmática respuestas eficaces que respondan a las necesidades, dialogando, intermediando y construyendo por y para las personas a las que se deben, que son, siempre y en última instancia, los más necesitados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGSON, Henri (2024): *Creative Evolution* (trad. Donald A. Landes), Nueva York, Routledge (1.ª ed. original en francés *L'évolution créatrice*, 1907).

GONZÁLEZ, Wenceslao J. (2015): *Philosophico-Methodological Analysis of Prediction and its Role in Economics*, Dordrecht, Springer.

JAMES, William (2024): *A Pluralistic Universe*, Madrid, HardPress Publishing (1.ª ed. 1909).

- MITCHELL, Sandra D. (2012): *Unsimple Truths. Science, Complexity and Policy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- NIINILUOTO, Ilkka (1993): «The Aim and Structure of Applied Research», *Erkenntnis*, 38, 1-21.
- NORTH, Douglass C. (2011): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, University Press Cambridge.
- RESCHER, Nicholas (1995): *Pluralism. Against the Demand of Consensus*, Oxford, Oxford University Press.
- (2000): *Process Philosophy. A Survey of Basic Issues*, Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- (2012): *Pragmatism. The Restoration of its Scientific Roots*, Nueva York, Routledge.
- (2019): *Complexity. A Philosophical Overview*, Nueva York, Routledge.
- SIMON, Herbert A. (1990): *Reason in Human Affairs*, Stanford, Stanford University Press.
- TUOMELA, Raimo (2010): *The Philosophy of Sociality. The Shared Point of View*, Oxford, Oxford University Press.
- WHITEHEAD, Alfred N. (1985): *Process and Reality. An Essay in Cosmology*, Nueva York, The Free Press (ed. revisada de 1978 por David R. Griffin y Donald W. Sherburne; 1.ª ed. 1929).

CUANDO NO HAY OPCIÓN SIN DAÑO

Alejandro Pozo Marín

Investigador y analista sobre conflictos armados
y acción humanitaria.

La acción humanitaria puede provocar un impacto no deseado en las mismas personas a las que se intenta asistir. Este texto parte de la premisa de que ese efecto nocivo potencial es inherente, dado que resulta imposible intervenir en las zonas más violentas del mundo sin que se produzcan consecuencias indeseadas. No obstante, se sostiene que las organizaciones humanitarias no deben rehuir estos contextos, sino, por el contrario, priorizarlos, adoptando las medidas necesarias para mitigar el impacto no intencionado. Lejos de sugerir una retirada, se subraya la necesidad de una intervención responsable, que implique rendir cuentas por los efectos ocasionados, reconocerlos y asumirlos, reafirmando el compromiso de trabajar en los contextos que originaron la acción humanitaria. Aunque algunos de los planteamientos aquí expuestos podrían ser aplicables a otros ámbitos, este escrito se centra exclusivamente en la acción humanitaria en contextos de conflicto armado. Los contenidos de este análisis están desarrollados de manera exhaustiva, con numerosos ejemplos, en el libro *El impacto intencionado de la acción humanitaria en contextos de conflicto armado. Cuando no hay opción sin daño* (Pozo, 2021).

En 1999 Mary B. Anderson publicó el libro *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War* (Anderson, 1999), en el que popularizó un modelo complementado por diversas iniciativas previas y posteriores.¹ Esta máxima («no hacer daño») se asocia con frecuencia a la ética y la práctica médica. Sin embargo, la proposición *primum non nocere* (primero, no hacer daño), contrariamente a lo que comúnmente se cree, no está recogida en el juramento hipocrático de los profesionales de la salud (Herranz, 2002). Tal vez, ya en su tiempo, Hipócrates comprendió la gran dificultad de compatibilizar siempre ambos principios.²

La acción sin daño es, sin lugar a dudas, uno de los aforismos que debería guiar la práctica humanitaria, a través de una vigilancia honesta y transparente, que no solo considere los impactos locales e inmediatos, sino también una visión más amplia y holística. En este sentido, las líneas que siguen no pretenden, en absoluto, cuestionar ese modelo, sino más bien reflexionar sobre su interpretación en el sector humanitario. Mary B. Anderson identificó que:

[...] la experiencia demuestra que, en general, las agencias humanitarias son mejores en el seguimiento de los impactos intencionados, positivos, directos, a corto plazo y tangibles. A menudo ignoramos o perdemos los impactos no deseados, negativos, indirectos, posteriores, de larga duración e intangibles. (2006: 18)

En 1999, Anderson ya abogó por afrontar los retos con responsabilidad en lugar de evitarlos:

[...] es una falacia moral y lógica concluir que, debido a que la ayuda puede dañar, la decisión de no prestar ayuda no perjudicaría. En realidad, la decisión de detener la ayuda a personas necesitadas tendría ramificaciones negativas inadmisibles. (1999: 2)

Las interpretaciones que, en ocasiones, se asocian con la acción consciente y crítica respecto al impacto no intencionado abarcan un

-
1. Por ejemplo, el proyecto relacionado «Reflecting on peace practice» (RPP, reflexión sobre prácticas de paz) iniciado en 2004 por el CDA Collaborative Learning Projects; o la Evaluación del Impacto de la Paz y el Conflicto (PCIA, en sus siglas en inglés) de Kenneth Bush. Véase una descripción detallada en Barbeito et al., 2007.
 2. Cabe apuntar que la expresión *primum non nocere* es estrictamente médica y carece de dimensión política.

9. CUANDO NO HAY OPCIÓN SIN DAÑO

amplio espectro de intervención humanitaria que va más allá de la asistencia; buscan la construcción de la paz; consideran el daño como evitable si se aprenden las lecciones de experiencias pasadas; parten de la premisa de que los medios deben ser coherentes con los fines; presuponen un proceso en el cual la intervención sigue al análisis del contexto; y subrayan la importancia de la sostenibilidad, la seguridad humana, la estabilidad política y el fortalecimiento institucional. Sin embargo, una postura dunantista³ puede limitar la intervención a la asistencia en el corto plazo, restringiéndose a las necesidades básicas; comprometer los medios en función de los fines; realizar el análisis de contexto mientras se llevan a cabo las operaciones, no antes; centrarse en los individuos más vulnerables y no en las mayorías; anteponer las necesidades básicas inmediatas y tangibles a las hipotéticas del futuro; o considerar una parte del daño como inherente e inevitable, un mal necesario, un doloroso precio a pagar para asistir de forma directa y temprana a quienes más lo necesitan.

Como ocurre con cualquier otro actor en un contexto de conflicto armado, la mera presencia de una organización humanitaria influye y altera las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales. En palabras de la propia Mary B. Anderson:

[...] cuando la asistencia internacional se proporciona en un contexto de conflicto violento se convierte en parte de ese contexto y, por tanto, también del conflicto. (1999: 1 y 45)

Esto no implica que se trate de una actuación correcta ni incorrecta, sino del punto de partida: si se decide trabajar en contextos de conflicto armado, cabe esperar que se produzca un impacto no intencionado, que debe ser reconocido, preparado y vigilado. Aunque no se podrá eliminar, se deben realizar los esfuerzos necesarios para minimizarlo, afrontándolo de manera consciente y no mediante su negación u ocultación. Esto no solo compete a las organizaciones humanitarias, sino, especialmente, a los donantes, que exigen garantías de que no se producirá ese impacto no intencionado, cuando la única manera de garantizarlo es no intervenir en esos lugares.

3. A partir de Henry Dunant, fundador del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Se entiende por «dunantista» la acción humanitaria fundamentada en los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia, así como en el derecho a la asistencia en conflictos armados recogido en el derecho internacional humanitario.

La acción humanitaria produce, además de impactos negativos, efectos no intencionados positivos que son igualmente inherentes a los contextos bélicos. Incluyen los ingresos por los salarios del personal local. Un proyecto estándar puede generar estabilidad económica para cientos de familias en contextos de inestabilidad y necesidades generalizadas, aunque su objetivo no sea la creación de empleo. Otros impactos positivos no planificados incluyen la transferencia multidireccional de conocimiento y prácticas laborales y el enriquecimiento cultural al conocer otras formas de hacer y pensar. Además, se pueden observar efectos positivos en la economía local, el aumento de la visibilidad de la zona (aunque esto también puede tener efectos contraproducentes) y la mejora en la disponibilidad de servicios que, habilitados para la propia organización, también benefician a la población, tales como servicios energéticos, bancarios, de suministro, y la adecuación de vías de comunicación, entre otros.

Un ejemplo real, anonimizado, ilustra este tipo de impacto. Una organización humanitaria destinó varios millones de euros durante varios años y contrató localmente a cientos de personas para un proyecto sociosanitario en una zona remota, deprimida y mal comunicada. La situación previa era alarmante, con una mortalidad muy por encima de los umbrales de emergencia, tanto en adultos como en niños. Años después, la evaluación del proyecto reveló una fuerte mejora sanitaria, pero no pudo determinar si fue el resultado directo de las actividades planificadas (impacto intencionado) o del cambio socioeconómico inducido (impacto no intencionado). Los salarios proporcionaron ingresos directos o indirectos a aproximadamente un 10 % de la población estimada. La presencia humanitaria revitalizó la economía local y atrajo el interés de otros actores, uno de los cuales reconstruyó la carretera que conectaba con una ciudad cercana.

¿CÓMO PUEDE PRODUCIRSE EL IMPACTO NO INTENCIONADO NEGATIVO?

Existen al menos medio centenar de maneras en las que la acción humanitaria puede generar efectos contraproducentes. Podemos describirlas agrupadas en ocho categorías.⁴

4. Siguiendo la estructura del libro (Pozo, 2021), con tres partes: 1) el impacto en los sistemas nacionales e internacionales; 2) el impacto en los grupos armados y actores de poder; y 3) el impacto en la gente y la sociedad.

9. CUANDO NO HAY OPCIÓN SIN DAÑO

■ En primer lugar, la intervención humanitaria puede sustituir responsabilidades que corresponden a otros actores, encubriendo o distorsionando su acción o inacción. Las organizaciones humanitarias pueden dificultar las respuestas locales, alterar las prioridades, desacreditar a los gobiernos locales y desviar personal de estructuras públicas a privadas, afectando así a las capacidades locales, la autogestión y la sostenibilidad. También pueden facilitar un deterioro del contrato social entre las poblaciones y las élites locales.

■ La segunda forma es la sustitución y el encubrimiento de responsabilidades en la protección de las personas. El concepto de «protección» ha adquirido una naturaleza difusa, y no existe una única forma de entenderla, ni tampoco de determinar en qué medida el personal humanitario puede realmente «proteger» o generar una falsa sensación de seguridad. Existen riesgos asociados al testimonio y a la incidencia política, incluidos los análisis y las acciones contraproducentes. Las organizaciones humanitarias son responsables tanto de lo que callan como de lo que dicen y cómo lo dicen. Calificar ciertas situaciones como «genocidio» o «hambruna», por ejemplo, tiene impacto, al igual que el uso de eufemismos o expresiones alternativas. Asimismo, solicitar intervenciones militares o abstenerse de participar en investigaciones y procedimientos judiciales también conlleva implicaciones importantes.

■ Un tercer tipo de impacto de la acción humanitaria es su instrumentalización. Parafraseando a Clausewitz, el humanitarismo sería, también, la continuación de la política por otros medios. El sector humanitario está influido por intereses ideológicos, políticos y comerciales, y se ve marcado por la colaboración consciente o inconsciente con actores y agendas políticas, militares y económicas, tanto nacionales como internacionales. En ocasiones, la acción humanitaria se subordina a objetivos de otra naturaleza. Los marcos de financiación y, en ocasiones, la propia estructura del sistema humanitario determinan qué se prioriza y cómo y dónde se actúa. O dónde no: cuando se decide no financiar si no hay garantías de «no hacer daño». En las últimas dos décadas se han impulsado iniciativas para embutir a la acción humanitaria en un paquete de medidas que anteponen la seguridad y la estabilidad política: «integración», «nexo» y «coherencia», incluso «estabilización», que supone ayudar al Gobierno —una de las partes en conflicto armado— a gobernar. Estas lógicas pueden posicionar a la acción humanitaria en

un conjunto percibido con recelo por una parte de la población, dificultando el acceso y la asistencia.

■ Una cuarta manera es la legitimación de líderes, actores armados y grupos de poder con los que las organizaciones humanitarias coexisten, dialogan e interactúan. Es probable que esos actores toleren la presencia humanitaria porque se alinea con sus intereses o, como mínimo, no los amenaza. En contextos de guerra, la autoridad siempre está fuertemente disputada, pero los grupos humanitarios requieren interlocutores para explicar quiénes son, qué hacen y cómo lo hacen, y obtener su aceptación y relativa seguridad. Ese reconocimiento implícito de autoridad puede legitimar a personas que se arrojan representatividades no siempre consentidas, promover a élites locales a menudo vinculadas a actores armados, y reforzar su estatus. El recurso a la protección armada también afecta significativamente a la percepción de la neutralidad operativa.

■ En quinto lugar, la financiación y la provisión de recursos constituyen quizá la forma más conocida y criticada de impacto no intencionado, aunque no necesariamente la más relevante. El desvío de fondos puede ser violento (a través de robos, saqueos, extorsión o sobornos), sutil (mediante impuestos, tasas o peajes) o mucho más discreto (por ejemplo, la utilización de recursos humanitarios, precios inflados de bienes y servicios, manipulación del cambio de divisa o dependencia de determinados actores para el traslado de suministros). Un ejemplo ilustrativo es cuando, en un contexto de guerra, un ladrillo, que antes costaba un euro, luego son diez debido a los pagos y controles militares impuestos a su producción y transporte. De esta manera, la construcción de un centro de salud o una escuela podría desviar hasta el 90 % de su coste hacia la economía de guerra, sin necesidad de saqueos explícitos.

■ Una sexta forma se encuentra en el oportunismo que representa la presencia humanitaria para los actores de poder locales. Estos pueden utilizarla de manera interesada, como excusa para justificar su acción o inacción, como medio para perjudicar a terceros, e incluso como cebo para cometer abusos, aprovechando la confianza que las organizaciones humanitarias inspiran en las personas perseguidas. Las organizaciones humanitarias también han sido objeto de suplantación de identidad con diversos fines y se les ha acusado de facilitar desplaza-

9. CUANDO NO HAY OPCIÓN SIN DAÑO

mientos forzosos, crear refugios para los perpetradores o permitir que sus instalaciones y medios de transporte sean utilizados en las dinámicas de conflicto armado.

■ El séptimo tipo de impacto se refiere a los humanitarios como vector ideológico y modelo de sociedad. Cada organización y cada miembro del personal tiene su propia forma de pensar y actuar, sus valores y moral, que transmiten, a veces con efectos controvertidos. Este impacto es inherente a la identidad de las organizaciones y sus miembros, aunque sus perspectivas no siempre coinciden. Los encuentros entre el personal internacional expatriado, la población y el personal local a veces están marcados por estereotipos, relaciones de poder insanas e incluso abusos.

■ Finalmente, aunque no menos importante, el trabajo humanitario puede reforzar tensiones socioeconómicas y desequilibrios de poder. Con la llegada de una organización humanitaria, muchas cosas cambian, sobre todo en zonas rurales o pequeñas localidades, donde la organización puede convertirse en una de las principales fuentes de ingreso en un contexto de necesidades extremas y escasas alternativas. Muchos se beneficiarán, otros saldrán desfavorecidos. El personal humanitario debe esforzarse por no replicar o reforzar las tensiones y los desequilibrios de poder preexistentes: entre las poblaciones de acogida y las personas desplazadas recién llegadas; en los procesos de reclutamiento para evitar la reproducción de las dinámicas de conflicto dentro de la propia organización; o en las desigualdades de género, la contaminación y los daños ambientales.

¿POR QUÉ SE PRODUCE ESE IMPACTO NO INTENCIONADO?

Las organizaciones y las personas cometen errores. Sin embargo, el impacto que se aborda aquí no es el resultado de la ignorancia, la inexperiencia, la mala praxis o la mala suerte, sino de decisiones tomadas de manera consciente. De hecho, el impacto negativo puede ser compatible con un desempeño humanitario excelente. Este impacto es inherente, y lo es desde dos perspectivas distintas.

La primera es la *inherencia coyuntural*, vinculada con el tipo de contexto elegido para intervenir. Las zonas de guerra se caracterizan por

necesidades y vulnerabilidades extremas, depredación e incertidumbre, y las organizaciones humanitarias representan una oportunidad, una fuente de recursos y una posibilidad de reconfigurar las relaciones de poder. A menudo, los contextos que plantean mayores dilemas y desafíos son, al mismo tiempo, los más pertinentes y necesarios para la acción humanitaria.

La segunda es la *inherencia identitaria y procedimental*, que deriva directamente de las prioridades que una organización selecciona y de las decisiones que toma sobre quién es, qué hace y cómo lo hace. El sector humanitario es tan diverso como el empresarial, y nadie se atrevería a comparar a Microsoft con una tienda de ultramarinos. De la misma forma, dos organizaciones humanitarias pueden diferir profundamente en cuanto a cómo relacionarse con gobiernos, ejércitos, grupos armados, comunidades o personal local; en las prioridades de su respuesta o en la población a la que asisten; o incluso en la lógica y pertinencia de la propia acción humanitaria.

El impacto no intencionado negativo ha sido exagerado y minimizado al mismo tiempo. Exagerado en cuanto al impacto sistémico, en la guerra en su conjunto. Se puede afirmar que las organizaciones humanitarias han contribuido, de forma marginal, a la guerra —y a la paz— en lugares como Somalia, Siria o Sudán, entre otros. Sin embargo, asegurar que «prolongan» los conflictos armados resulta excesivo, y no se ha identificado ningún caso en el que los hayan causado. En cambio, los impactos a nivel local han demostrado ser muy significativos, y a veces ha sido el propio sector humanitario el que ha minimizado su relevancia. A menudo, los casos extremos son los que se comentan y difunden, lo que contribuye a construir la narrativa de la acción humanitaria a partir de excepciones, no de las situaciones cotidianas que caracterizan su labor.

Algunos ejemplos del pasado son de difícil reproducción en la actualidad. Las organizaciones humanitarias han mejorado considerablemente su conocimiento sobre las crisis y las circunstancias políticas que las facilitan, adaptando sus prácticas y procedimientos. No obstante, su evolución no ha ido necesariamente en la dirección de convertirse en contrapoderes o de aumentar su autonomía operativa. Como señala David Rieff (2019), «la independencia humanitaria siempre ha sido un concepto relativo en el mejor de los casos». La mayoría de las organizaciones humanitarias sigue siendo fuertemente dependiente de los donantes públicos y privados. Los Estados, los grupos armados, las empresas, los actores con poder y la población en general han normalizado

9. CUANDO NO HAY OPCIÓN SIN DAÑO

la presencia humanitaria y han aprendido a utilizarla. Como consecuencia, algunos de los impactos negativos no intencionados observados hace décadas siguen siendo una preocupación vigente.

Mientras existan guerras, cabrá ofrecer asistencia. El sector humanitario tiene la responsabilidad y el desafío de gestionar y minimizar el impacto negativo no intencionado; de reconocerlo y explicarlo de manera adecuada, sin ocultarlo o evadirlo, reduciendo la aversión al escándalo. Pero también de reafirmar su compromiso en los contextos de conflicto armado donde la acción humanitaria tiene su mayor sentido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Mary B. (1999): *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- (2006): «Impact measurement: impact assessment is an intervention», en *Conference report. Emergency Capacity Building Project: Translating standards into practice. NGO accountability and impact measurement in emergencies*, Roma, 4 y 5 de diciembre, OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa).
- BARBEITO, Cécile, Gema REDONDO y Núria TOMÁS (2007): *La construcción de paz aplicada. Claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en contextos de conflicto armado y/o tensión*, Bellaterra, Escuela de Cultura de Paz-Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).
- HERRANZ, Gonzalo (2002): «The origin of “Primum non nocere”», *BMJ*, 324, 1 de septiembre.
- POZO MARÍN, Alejandro (2021): *El impacto intencionado de la acción humanitaria en contextos de conflicto armado. Cuando no hay opción sin daño*, Valencia, Tirant.
- RIEFF, David (2019): «Humanitarian politics and the spectre of illegitimacy», *Journal of Humanitarian Affairs*, 1 (1), 46-48.

LA EXPERIENCIA DE ELANKIDETZA EN LA LOCALIZACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA



Pilar Díez Arregi

Técnica de Cooperación de elankidetza-Agencia Vasca de
Cooperación y Solidaridad del Gobierno Vasco.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de sus más de treinta 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 eLankidetza¹ y se ha explicitado en la recientemente aprobada Ley 3/2024, de 15 de febrero, de Cooperación y Solidaridad.²

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 y 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 System* del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) 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, de desarrollo y de 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 cinco 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. El enfoque transversal denominado «derechos humanos» no recoge de manera explícita el trabajo en materia de paz.

No obstante, la construcción de paz es un enfoque transversal en los proyectos y estrategias de acción humanitaria,³ que se recoge de manera explícita en la transversal denominada «derechos humanos: protección, testimonio y construcción de paz». La conectividad con el desarrollo

1. I Plan Director 2005-2008, II Plan Director 2008-2011, III Plan Director 2014-2017 y IV Plan Director 2018-2024.

2. Véase <https://www.elankidetza.euskadi.eus/elankidetza_normativa/webela01-eduki/es/>.

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

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 «Auzo(lan)kideak 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.⁴

¿QUÉ ESTAMOS HACIENDO PARA LOCALIZAR LA ACCIÓN HUMANITARIA?

Reconocemos el papel protagonista 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 2024-2026,⁵ revisamos la normativa de las ayudas humanitarias y los criterios de baremación de las propuestas, para aterrizar la apuesta de la localización en las siete acciones detalladas a continuación.

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

4. Más información en las memorias de eLankidetza disponibles en <https://www.elankidetza.euskadi.eus/elankidetza_memorias/webela01-eduki/es/>.

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

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 tres 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 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 responde 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; 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 año 2018 organizamos anualmente (salvo en 2020) espacios formativos y de intercambio de experiencias (EFIE) en acción humanitaria, con el objetivo de que las organizaciones humanitarias vascas y locales se conozcan, se reconozcan y construyan asociaciones equitativas y duraderas.⁶ 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 cuen-

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

tas que elaboró Fernando Almansa a finales del 2020⁷ y mostró la experiencia piloto de aplicación de la herramienta por parte de 21 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 una entidad vasca intermediaria—, en eLankidetza tenemos limitaciones, expuestas a continuación, para llegar a ese porcentaje.

■ 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

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

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.

■ **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.

■ **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.

■ 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.



LA PAZ EN
EL TRIPLE NEXO

DEL DOBLE AL TRIPLE NEXO: DEL «NO HACER DAÑO» AL «HACER BIEN»

Karlos Pérez de Armiño

Investigador de Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional y profesor en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU).

Buena parte de los debates del triple nexo tienen su origen en la década de 1990, en particular en las propuestas sobre la vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, y en las relativas al uso de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria como instrumentos de construcción de paz. Este es un primer ejercicio donde, partiendo de trabajos anteriores sobre el vínculo entre acción humanitaria y construcción de paz,¹ se quieren extraer algunas lecciones útiles para analizar los actuales debates del

1. Karlos Pérez de Armiño e Iker Zirion, «La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas», *Cuadernos de Trabajo*, 51, 1-58, Bilbao, Instituto Hegoa, 2010. Disponible en: <<https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/publications/209>>.

triple nexo. Sin duda alguna, un ámbito en el que queda mucho por estudiar y profundizar.

En el presente texto, tras realizar un breve rastreo de sus antecedentes y constatar la falta de novedades significativas tanto en los aportes del triple nexo como en las críticas al mismo, se analizarán las dificultades y retos a los que se enfrenta este enfoque del triple nexo.

ORÍGENES O ANTECEDENTES DEL TRIPLE NEXO

Los antecedentes del triple nexo pueden rastrearse en dos ámbitos de reflexión y actuación: por un lado, la *vinculación emergencia-desarrollo* o *enfoque VARD* (vinculación ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo); y, por otro, el enfoque de la *ayuda sensible al conflicto*.

■ El enfoque VARD

La propuesta del enfoque VARD (vinculación ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo) fue iniciada en la segunda mitad de los años 80 por personal técnico del Programa Mundial de Alimentos (PMA), preocupado porque en las grandes hambrunas de esa década al cesar la ayuda alimentaria de emergencia pronto resurgía la inseguridad alimentaria.

Esto impulsó a pensar la ayuda humanitaria con una perspectiva de más largo plazo, la cual se adoptó y profundizó en los años 90 en el marco de lo que se denominó el «nuevo humanitarismo» o «humanitarismo orientado a objetivos» que, a su vez, dio lugar a dos propuestas de vinculación:

- La idea del *continuum*, basada en una concepción de fases consecutivas (emergencia, rehabilitación y desarrollo) y en el objetivo de su vinculación, entendida como una transición armónica entre ellas (adecuado traspaso de información y responsabilidades entre actores). Sin embargo, en el terreno esta compartimentación en fases no resulta ser muy real.
- La idea del *contiguum*, que implicaba trabajar en la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo de forma simultánea, buscando sinergias y complementariedades entre estos ámbitos de actuación, los cuales tienen características diferentes (por ejemplo, la ayuda humanitaria tiene marcos temporales más cortos y enfoques

más asistencialistas que la cooperación al desarrollo, mientras la rehabilitación ocupa un espacio intermedio). La ayuda humanitaria debería enfocarse a establecer bases de desarrollo a largo plazo; y la cooperación al desarrollo, a reducir los riesgos de desastres futuros. Para ello, todos los tipos de actuación debían perseguir dos objetivos transversales: reducir la vulnerabilidad e incrementar las capacidades, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

Estas propuestas de vinculación —*continuum* y *contiguum*— fueron asumidas por la mayor parte de la academia especializada, donantes y organizaciones. No obstante, algunos sectores alertaron de sus costes, tales como el riesgo de instrumentalización, politización y militarización de la ayuda, y se resistieron a la vinculación. En su lugar, propusieron una «vuelta a las bases», esto es, a una acción humanitaria clásica, independiente y estrictamente fundamentada en los principios humanitarios.

■ El enfoque de la ayuda sensible al conflicto

Este enfoque es aplicable tanto a la acción humanitaria como a la cooperación al desarrollo, y es esencial para entender la inclusión del tercer elemento que constituye el triple nexo, esto es, la construcción de paz.

Desde mediados de la década de los 90 emerge la idea de que la ayuda internacional tiene que ser sensible al conflicto, esto es, tiene que planificarse y ejecutarse teniendo en cuenta el mismo. Esto obedeció a diferentes razones. Uno de ellos fue la constancia del fracaso de muchas actuaciones humanitarias, que en su mayoría se desarrollaban en escenarios de conflicto o posconflicto armado. Particularmente impactante fue el análisis de la respuesta tras el genocidio de Ruanda, donde centenares de ONG actuaron con amateurismo y descoordinación.

Igualmente, una creciente literatura académica comenzó a testimoniar que algunas actuaciones humanitarias acababan reforzando inconscientemente a determinados actores armados. Otra de las razones para el auge de la perspectiva de la sensibilidad al conflicto fue el reconocimiento, por parte de los gobiernos donantes y agencias multilaterales, de que las ONG operativas en el terreno cuentan con conocimiento del contexto y legitimidad que les facilita trabajar en construcción de paz.

El enfoque de la sensibilidad al conflicto se ha caracterizado por una cierta «anarquía metodológica», con una proliferación de metodologías y herramientas que han tenido básicamente dos orientaciones:

- Unos enfoques son minimalistas, pues buscan trabajar «en» el conflicto, con una intención de no hacer daño (*do no harm*), de no causar más perjuicios que beneficios. La inspiración de este planteamiento se encuentra en el «juramento hipocrático» del personal médico, que obliga a no realizar un tratamiento cuando exista la duda sobre si va a resultar beneficioso o no. Esta idea se incorporó en los años 90 a la acción humanitaria: si anteriormente se asumía que debía ofrecerse siempre por ser un imperativo moral, pasó entonces a quedar condicionada al análisis del contexto y a su previsible impacto positivo.
- Otros enfoques son maximalistas (*do good*), pues tratan de actuar «sobre» el conflicto, buscando no solo evitar el daño sino también construir la paz.

Atendiendo a estas dos orientaciones, las principales metodologías sensibles al conflicto son dos:

■ *Do no harm*, de Mary B. Anderson. A pesar del nombre, su perspectiva es maximalista, pues aspira a la construcción de paz. Para ello propone aprovechar dos elementos clave: las capacidades locales para la paz —iniciativas de base y comunitarias, de paz y reconciliación, etc.—; y los conectores de paz, en referencia a aquellos actores proclives a superar el conflicto y alcanzar la paz, a los cuales hay que identificar y reforzar.

■ *Evaluación de impacto de paz y conflicto* (*Peace and conflict impact assessment, PCIA*), desarrollada por Kenneth Bush con financiación del gobierno canadiense, y que ha tenido posteriormente diferentes versiones. Consiste en una serie de preguntas estructuradas para ver cómo diferentes actividades realizadas por diferentes actores en diferentes escenarios y etapas pueden incidir en el conflicto, bien agravándolo o bien construyendo paz. Esta plantilla de preguntas permite planificar, implementar y evaluar mejor los proyectos y programas con un componente de paz.

Su planteamiento se basa en un paralelismo con la incorporación del género en los proyectos de desarrollo: de la misma forma que todos los proyectos tienen diferente incidencia en los hombres y las mujeres, todos los proyectos en contextos de conflicto o inestabilidad incidirán agravando o aliviando los mismos. La ayuda tiene que ser consciente de sus impactos, a fin de minimizar los negativos y optimizar los positivos.

■ Algunas consideraciones generales sobre todos estos enfoques

Una primera idea es que estos enfoques se aplican en diferentes contextos o niveles de violencia (es mejor no hablar de «fases» de conflicto, lo cual resulta más controvertido). Pueden aplicarse en contextos de prevención del conflicto; durante el conflicto, buscando la reducción o mitigación de la violencia, promoviendo el diálogo político, la mediación, la protección de los derechos humanos o del derecho humanitario, etc.; y tras la finalización del conflicto armado, pueden aplicarse en el ámbito de la rehabilitación, en temas relativos a la desmovilización y reincorporación de excombatientes, la reconciliación o la reconstrucción económica y de los servicios.

Una segunda idea es que estos enfoques tienen el objetivo transversal de promover: a) las capacidades locales para la paz, palpables en diferentes iniciativas comunitarias de impartición de justicia, mediación y reconciliación; b) los conectores de paz; c) la reducción de la vulnerabilidad de las personas, que aumenta en situaciones de conflicto; d) la participación local de las comunidades; y, e) los derechos humanos.

Hay que añadir que existe tradicionalmente una separación en los estudios y la práctica de dos campos: el de la paz y el de los derechos humanos. Esto ha planteado un supuesto dilema entre la paz y la justicia, esto es, la idea de que para poder alcanzar un acuerdo de paz es preciso pasar por alto ciertas injusticias y violaciones de derechos.

Esta dicotomía se ha visto acentuada por el hecho de que las organizaciones especializadas, en uno u otro campo, tienen objetivos y metodologías diferentes. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto una nueva tendencia que busca sinergias entre la paz y los derechos humanos, entendiendo que la una solo puede existir con los otros y viceversa, por lo cual se han desarrollado metodologías para promover y evaluar los derechos humanos en el marco de procesos de paz.

LIMITACIONES O CRÍTICAS DE LA SENSIBILIDAD AL CONFLICTO

Entre las limitaciones y/o críticas al enfoque de sensibilidad al conflicto cabe señalar las siguientes:

■ Este enfoque surgió con una perspectiva de trabajo con las bases, de abajo arriba, con metodologías que ayudan a reflexionar sobre los contextos. Sin embargo, se le critica que con el tiempo se ha ido burocratizando y ha ido desarrollando herramientas más técnicas, muy centradas en indicadores, con una perspectiva más de arriba abajo.

■ Las ONG, tanto de desarrollo como humanitarias, presentan limitaciones en cuestiones de paz. Un estudio que realizó el Instituto Hegoa sobre la cooperación vasca² constató que en el personal técnico de las ONG y otros actores faltan capacitación y espacios de formación al respecto, desconociendo los conceptos básicos y las herramientas de la sensibilidad al conflicto. Igualmente, falta memoria institucional para aprender de proyectos previos en la materia.

■ Faltan metodologías estandarizadas para la construcción de paz, similares al enfoque de marco lógico. Esto puede resultar un inconveniente, pero también una ventaja, al no estar los actores uniformizados por una metodología dominante.

■ Las herramientas sensibles al conflicto se aplican en el contexto micro y local, pero casi todos los conflictos tienen también dimensiones nacionales e internacionales que responden a disputas geopolíticas y económicas, en las cuales aquellas tienen poca capacidad de incidencia. En otras palabras, hay un riesgo de sobrevalorar las potencialidades de la ayuda humanitaria y de la cooperación al desarrollo en el marco del triple nexo. Es necesario hacer una cura de humildad y aceptar que solo pueden incidir en ámbitos micro.

■ Persiste el riesgo de politización y militarización de la ayuda, principalmente de la ayuda humanitaria. Dado que la paz tiene una materia-

2. Sheida Bessozi y Karlos Pérez de Armiño (dir.), *Estudio diagnóstico sobre la aplicación de los enfoques de sensibilidad al conflicto en la cooperación vasca*, Bilbao, Instituto Hegoa, 2018. Disponible en: <<https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/publications/389>>.

lización concreta en un determinado contexto, se trata de un objetivo político. Por tanto, si la acción humanitaria se vincula al mismo, asume el riesgo de perder su independencia, neutralidad e imparcialidad.

■ Hay que ser conscientes de la existencia de formas de resistencia de las comunidades locales a la sensibilidad al conflicto, ya que muchas veces aparece asociada a la idea de la paz liberal, es decir, a un modelo de paz vinculado a los intereses de los países occidentales.

VALORACIONES Y DIFICULTADES PARA EL TRIPLE NEXO

En la segunda mitad de la década pasada parece constatarse un cierto estancamiento de los debates y publicaciones sobre el enfoque de sensibilidad al conflicto. Cabe recordar que el triple nexo no fue formulado por la academia ni las ONG, sino que surgió de los grandes donantes, particularmente de las Naciones Unidas en el marco de la reforma de sus pilares de paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo, así como en el contexto de los debates mantenidos por diferentes donantes en relación a la coherencia de sus políticas. El triple nexo se fraguó en la Cumbre Humanitaria de 2016 y en las recomendaciones del CAD de la OCDE, y posteriormente se expandió a diversas agencias multilaterales y bilaterales, academia y ONG. Igualmente, el triple nexo se ha expandido y aplicado en diferentes ámbitos sectoriales (migraciones, medio ambiente, seguridad alimentaria...).

Una observación relevante es que el triple nexo es un debate que parece circunscrito al mundo de la cooperación y la acción humanitaria, pero que sin embargo apenas ha permeado en los estudios de paz.

Finalmente, cabe señalar algunas valoraciones y dificultades del triple nexo:

■ La mayoría de las propuestas, aportes y críticas al respecto ya estaban inventados, en el marco de los debates bien sobre el doble nexo o sobre la sensibilidad al conflicto.

■ Perduran los riesgos para la acción humanitaria, como los relativos a la erosión de sus principios. Por ello, tendría que haber un espacio de vinculación, pero también una acción humanitaria independiente, neutral, que no esté vinculada a nada más que salvar las vidas de las víctimas. Puede haber espacios para diferentes formas de trabajo.

■ Hay dificultades técnicas, organizacionales, metodológicas y contextuales en el triple nexo. Las técnicas y organizacionales ya se han abordado en otras sesiones.³ En cuanto a las contextuales, no en todos los escenarios se puede aplicar el triple nexo. Por ejemplo, en contextos de ocupación como los de Gaza o Cisjordania en la actualidad no parece que sea posible. Tampoco en escenarios que los principales actores de la cooperación definen como «conflictos intratables», en los que no se ve factible la mediación con determinados actores armados que no tienen agenda política, o en conflictos enmarcados en términos de confrontación del «terrorismo». Los desafíos que se nos avecinan con la política exterior de Trump en su segundo mandato incrementan estas dudas.

■ Igualmente, existen varias dificultades y retos conceptuales. Uno de ellos consiste en abordar los diferentes tipos de violencias, no solo las directas, sino también las estructurales e incluso culturales, en todos los escenarios y en sus diferentes niveles de intensidad. Otro reto conceptual radica en que existen diferentes formas de entender la paz. De hecho, este concepto no existe en algunos idiomas. Es el caso del pueblo Nasa de Colombia, cuyo término más cercano se refiere a la armonía entre las personas y entre estas y la naturaleza.

■ Pero quizá el mayor problema radica en que, cuando se habla de paz en el triple nexo, se habla de ella de forma superficial y sin precisarla. La mayor parte de los documentos al respecto asumen un modelo de paz liberal, el que domina desde el final de la Guerra Fría, ligado a la construcción de instituciones liberales, a la implantación del libre mercado y a los derechos cívico-políticos. Es más, a veces el triple nexo ni siquiera se orienta a la construcción de paz, sino a un objetivo mucho más limitado, a la mera estabilización o contención de la violencia.

Frente a esta visión liberal, hay una proliferación de estudios críticos de paz, posliberales, que promueven una paz emancipadora. En esta línea hace falta un triple nexo:

3. En referencia a las cinco sesiones del «Seminario permanente sobre triple nexo», cuyos contenidos se recogen parcialmente en este libro. Todas las ponencias de las sesiones están disponibles en <<https://www.gernikagoraturuz.org/triple-nexo/>>.

- que no sea solo técnico, sino que tenga un calado político y transformador, que afronte las causas estructurales de los conflictos y promueva transformaciones en las relaciones de poder;
- que sea de abajo arriba, que dé liderazgo y protagonismo a los actores locales y a las iniciativas locales de paz, que dé importancia a culturas locales en los procesos de construcción de paz;
- que preste atención a la geografía, al espacio y al territorio, ya que tiene que promover una transformación en clave de paz de esos espacios físicos, pero también de los espacios culturales e imaginados;
- que busque una paz que tenga en cuenta los intereses de los sectores subalternos; que promueva los derechos económicos, sociales y culturales, y no solo los cívico-políticos; y que incluya una perspectiva de género;
- que formule marcos útiles para actuar en contextos diferentes y en tipos de conflicto diferentes, incluyendo escenarios calificados como «conflictos intratables».

Otra cuestión es que habría que pensar no solo en conflictos sino más bien en violencias. Jenny Pearce suele decir que lo contrario a la paz no es la guerra, son las violencias. Es por eso que conviene ampliar el foco y pensar en diferentes formas de violencia, más allá de los conflictos armados.

Otro reto consiste también en tratar de incorporar en los análisis y metodologías las iniciativas de resistencia no violenta, pues, a pesar de que esta no es lo mismo que la construcción de paz, ambas tienen muchas conexiones que se están explorando. Cuando no hay posibilidades de construir paz (como ahora mismo en Gaza o Cisjordania), habría que pensar en apoyar las experiencias de resistencia no violenta, a la espera de que el escenario cambie.

Y, por último, dado que las metodologías y actuaciones del triple nexo se concentran en el ámbito micro y local, tenemos que ser conscientes de su alcance limitado y de que deben ser complementadas por agendas, discursos y actuaciones de alcance más global.

EL DILEMA DE LA PAZ EN EL TRIPLE NEXO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ENFOQUE HUMANITARIO- DESARROLLO-PAZ

Rodrigo Mena Fluhmann

Profesor en el International Institute of Social Studies (ISS)
de la Universidad Erasmus de Rotterdam.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL TRIPLE NEXO

Los primeros artículos o publicaciones que tratan los debates sobre el *nexus thinking* son de los años 60, aunque no es hasta los años 80 cuando se comienza a acuñar la expresión de doble nexo, que vincula la ayuda de emergencia con la rehabilitación posbélica y de desarrollo (enfoques VARD).

En estas décadas mencionadas, a pesar de los avances realizados, todavía hay muchos roces entre los actores humanitarios y los actores

del desarrollo. El «triple nexo» o «nexo HDP» (humanitarismo, desarrollo y paz) no entra en la agenda de los actores de cooperación hasta la Cumbre Humanitaria Mundial del *Grand Bargain* (2016), destacando dos ideas:

- El compromiso de ir localizando la ayuda humanitaria, destinando al menos un 25 % del total a la gestión realizada por los actores locales.
- El convencimiento de que no se puede conectar el humanitarismo y el desarrollo sin atender la paz, es decir, un cierto regreso al Estado y su papel.

En el reporte de 2019 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, se adopta una recomendación para avanzar en la operativización del nexo HDP. Un lustro después los principales donantes y organizaciones donantes siguen promoviendo esta agenda del triple nexo.

DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

El triple nexo siempre ha existido en el nivel local, ya que siempre se ha hecho de forma interseccional. Sin embargo, la incorporación de la paz por los sectores humanitarios y del desarrollo es bastante reciente. A continuación, se destacan diez puntos críticos que pueden ser considerados como desafíos en dicha incorporación de la paz:

1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de paz? La paz es un concepto abstracto, que no tiene una definición muy precisa o, más bien, que se define de diversas maneras según los actores y los contextos.

Se pueden distinguir tres enfoques tradicionales:

- La construcción de paz entendida como pacificación o *peacemaking*.
- El mantenimiento de la paz o *peacekeeping*, entendido más como operaciones de mantenimiento de la paz.
- La consolidación de la paz o *peacebuilding*, relacionada con el reforzamiento del Estado.

Sin embargo, en el terreno, para los *practitioners*, la paz tiene otros significados más allá de esos enfoques tradicionales:

12. EL DILEMA DE LA PAZ EN EL TRIPLE NEXO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES...

- Una cohesión social en el nivel comunitario, relacionada con el abordaje de los problemas locales y la seguridad humana.
- Un enfoque más macro relacionado con el Estado.
- Un enfoque de sensibilidad al conflicto, desde una perspectiva más técnica, propia de las agencias y las ONG.

2. *El triple nexo (y la paz) adoptan múltiples formas.* El hecho de que la paz se pueda definir de distintas maneras hace que el triple nexo también tenga diferentes definiciones, dependiendo de cómo se entiende la paz, de los contextos y actos en concreto, y del enfoque político de esos actos.

La operativización de la paz es una cuestión inherentemente política. En función de cómo definamos la paz, el triple nexo se puede operacionalizar de diferentes maneras a través de diferentes enfoques:

- enfoque integrado (HDP de manera conjunta);
- enfoque de sensibilidad al conflicto (no necesariamente integrado, pero sí con sensibilidad hacia el conflicto);
- o enfoque secuencial (cuando los donantes hacen una combinación flexible, donde cada cual lo hace desde su silo, pero tratando de coordinarse).

Además, los actores van mutando su manera de adoptar y aplicar el triple nexo. A veces se empieza con un enfoque de sensibilidad al conflicto, para luego pasar a un enfoque integrado, para acabar haciendo un triple nexo más secuencial.

3. *La paz puede ser conflictiva.* Los actores humanitarios y del desarrollo presentan cautela ante el debate sobre la paz, en tanto que las acciones de paz se politizan y se instrumentalizan. Son políticas muy sensibles, y la falta de claridad sobre la paz puede generar otros conflictos internos en las organizaciones o entre los mismos donantes, que pueden preferir centrarse en la idea de «no hacer daño» o pueden preferir optar por enfoques más integrados.

En cualquier caso, los donantes tienden a ser cautos porque trabajar con claves de paz puede influir en el acceso de la ayuda y privar de esta a algunos sectores que la necesitan.

4. *Lo humanitario y el desarrollo pueden ser conflictivos.* Ese aspecto conflictivo de la paz puede instrumentalizar y politizar la acción humanitaria

y el desarrollo, lo que puede generar exclusiones de ciertos grupos, y aumentar las tensiones.

El nexo HDP puede ser utilizado como herramienta geopolítica y generar muchos desequilibrios de poder donde los actores locales quedan marginados por los actores internacionales. Poner en marcha proyectos de paz en algunas intervenciones humanitarias y de cooperación puede llegar a ser una cuestión muy sensible, ya que en contextos donde algunos actores locales entienden que no existen esos conflictos, los propios proyectos de paz pueden ser causantes de tensiones que anteriormente no existían.

5. *Los principios humanitarios de neutralidad e imparcialidad pueden tensarse con la paz.* La inclusión de la paz en el nexo genera tensiones en los estándares humanitarios para mejorar las crisis que se han establecido en la Norma Humanitaria Esencial (*Core Humanitarian Standard*, CHS por sus siglas) y en el proyecto Esfera.

Hay que señalar que los estándares humanitarios y de desarrollo están muy occidentalizados, dificultando la apertura a formas y propuestas locales de asistencia humanitaria, desarrollo económico y construcción de paz. Estos estándares humanitarios son poco receptivos a otras propuestas de solidaridad, a la noción de cuidados del feminismo y a las cosmovisiones de las culturas árabe, africana, asiática... Esta forma occidentalizada de entender el humanitarismo dificulta el diálogo con los actores locales y sus culturas.

6. *Hay muchos desafíos organizacionales y de herramientas.* Las diferencias organizacionales entre los actores humanitarios y del desarrollo complican un enfoque más integrado del triple nexo. Hay ONG que son multimandato, otras no; el humanitarismo y el desarrollo se intentan coordinar, pero chocan con lenguajes y formas diferentes de entender la paz; los enfoques del marco lógico y las teorías de cambio no siempre son adecuados para trabajar la paz; los tiempos de implementación de unos y otras son distintos...

7. *El desafío de «medir» la paz.* No hay indicadores claros para medir los impactos y los avances en la paz. Evaluar la efectividad de los programas de paz sigue siendo muy complejo y muchas organizaciones están improvisando. Los donantes, si bien han avanzado en la evaluación de los programas humanitarios y desarrollo, no saben bien cómo evaluar la paz.

12. EL DILEMA DE LA PAZ EN EL TRIPLE NEXO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES...

8. Asignación de recursos y sistemas de financiamiento rígidos. La mayoría de las veces los donantes humanitarios y de desarrollo tienen financiaciones rígidas, por lo que es muy difícil dotar de recursos a las intervenciones o proyectos de largo plazo para la construcción de la paz.

Hay un creciente interés —incluso mayor por parte de los grandes donantes que de las ONG— en ir simplificando financiamientos, y una preferencia por los enfoques secuenciales frente a los integrados. Sin embargo, los modelos de financiamiento actuales siguen siendo rígidos, por lo que hay dificultades para financiar proyectos de paz a largo plazo.

9. La alternativa del «nexo inverso». Las aproximaciones al triple nexo suelen plantearse de forma lineal, situando primero la respuesta humanitaria y dejando el desarrollo y la construcción de paz para una etapa posterior. Sin embargo, muchas crisis no siguen esa secuencia, ya que en numerosos contextos existían procesos de desarrollo e incluso iniciativas de paz antes de la emergencia. Asumir que el desarrollo y la paz comienzan después de la crisis invisibiliza estas dinámicas previas, que en muchos casos no desaparecen sino que se ven interrumpidas.

Para responder a esta realidad se ha utilizado el concepto de «nexo inverso», que invita a reconocer y aprovechar los esfuerzos de desarrollo y paz existentes antes y durante la crisis, en lugar de relegarlos al periodo posterior. El caso de Yemen, donde antes de la guerra de 2014 predominaban los programas de desarrollo y luego la respuesta se centró casi exclusivamente en la asistencia humanitaria, ilustra esta lógica, al igual que situaciones observadas en Siria y Sudán. Desde esta perspectiva, la respuesta humanitaria puede apoyarse en esas trayectorias previas y, mientras atiende la emergencia, contribuir también al desarrollo y la construcción de paz de manera paralela.

10. Invitación a expandir los nexos. Los conflictos suelen tener sus raíces en las desigualdades, lo que incita también a una visión más compartimentalizada del triple nexo, o una visión de que lo humanitario, el desarrollo y la paz hay que pensarlos por separado.

El triple nexo nos invita a pensarlos de manera conjunta. La inclusión de la paz en el nexo humanitario-desarrollo, ha generado un interés por integrar otros factores como, por ejemplo, el cambio climático o las migraciones, llegándose a hablar de cuádruple nexo o quintuple nexo. Aunque, según las investigaciones realizadas por el ISS (International Institute of Social Studies) de la Universidad Erasmus de Rotterdam, no resulta conveniente traer más nexos, y es recomendable expandir el nexo HDP y trabajarlo de una manera más integrada.

¿CÓMO SEGUIMOS ADELANTE?

Si bien estos puntos críticos mencionados anteriormente pueden ser vistos como desafíos, en el propio intento de abordarlos pueden también ser entendidos como oportunidades para avanzar. Para ello, es necesario:

1. Reconocer la existencia de múltiples nexos HDP y múltiples enfoques de paz. Es conveniente abrirse a una mirada plural de «nexos y paces», es decir, reconocer que hay gran diversidad de enfoques HDP, diferentes nexos triples y diferentes configuraciones posibles entre ellos. Por ello, es importante dejar claro a los interlocutores de qué hablamos cuando hablamos del «triple nexo».

Hay que quitar el miedo a abordar los debates que se proponen, y saber que la paz se redefine en cada momento. La paz no es solo ausencia de conflicto, y lo central es el manejo positivo y armónico del conflicto. El humanitarismo tiene que comprender la paz en positivo, más allá de la concepción de paz negativa asociada a la ausencia de violencia directa. En los países o territorios en conflicto hay espacios para el desarrollo y la paz.

2. Aprovechar la flexibilidad de la paz como una oportunidad. Se recomienda utilizar un enfoque integrado, donde la paz no es un concepto concreto, sino que es un concepto que se puede ir redefiniendo.

3. Definir el papel de la p (de paz) en el nexo HDP. El triple nexo tiene que ser contextual, es decir, siempre que se habla de algo relacionado con el triple nexo hay que definir a qué nos estamos refiriendo para evitar conflictos.

4. Abogar por mecanismos de financiamiento más flexibles. Hay que tratar el triple nexo desde un agenciamiento más flexible, con una visión más interseccional, introduciendo miradas de género y una mayor sensibilidad a los temas de inclusión...

A modo de conclusión se señala la duda sobre si el enfoque de triple nexo va a estar en el futuro en la agenda de los grandes donantes, aunque sí parece meridianamente claro que los actores del territorio van a seguir tratando las cuestiones humanitarias, de desarrollo y de paz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BROWN, Summer, Rodrigo MENA y Sylvia BROWN (2024): «The peace dilemma in the triple nexus: challenges and opportunities for the humanitarian-development-peace approach», Taylor and Francis Journals, *Development in Practice*, 34 (5), 568-584. DOI: 10.1080/09614524.2024.2334774.
- MENA, Rodrigo, y Dorothea HILHORST (2022): «The transition from development and disaster risk reduction to humanitarian relief: the case of Yemen during high-intensity conflict», *Disasters*, 46 (4), 1049-1074. DOI: 10.1111/disa.12521.

DE LA PAZ LIBERAL A LA PAZ MILITAR: EL TRIPLE NEXO Y SUS CONEXIONES CON LA AGENDA DE SEGURIDAD

Marta Íñiguez de Heredia Sunyé

Investigadora del Grupo de Estudios Africanos (GEA) y profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

LAS CONEXIONES DEL TRIPLE NEXO CON EL DOBLE NEXO DESARROLLO Y SEGURIDAD

La manera en la que, durante años, han sido abordadas la prevención y la acción humanitaria ha partido del tradicional doble nexo entre el desarrollo y la seguridad, si bien es cierto que, desde que en los años 90 se impusiera este doble nexo en la agenda global de construcción de paz, se ha dado más prioridad a la seguridad. Es decir, la paz se ha forjado

sobre la base de que, por un lado, no hay posibilidad de desarrollo sin seguridad y, por otro, tampoco hay posibilidad de tener seguridad si no hay un desarrollo que pueda fomentar una vida tranquila, donde se puedan desarrollar las actividades económicas, políticas, civiles... No obstante, a nivel práctico, la seguridad ha guiado cada vez más las acciones humanitarias. Los debates sobre la acción humanitaria han tenido lugar tanto sobre el doble nexo como en su propio cuestionamiento.

DE LA PAZ LIBERAL A LA PAZ MILITAR Y LAS REVISIONES CONCEPTUALES DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

El concepto del triple nexo, o nexo HDP (humanitarismo-desarrollo-paz), es algo que se viene fraguando en la última década, coincidiendo con las revisiones conceptuales de la construcción de paz (*peacebuilding*).

En 2016, el secretario general de Naciones Unidas presenta un documento en el cual se pretende dotar de nuevas bases a la construcción de paz. En dicho documento se subraya la importancia de considerar los contextos para lograr una acción humanitaria mucho más eficiente, en un momento en que está cambiando la naturaleza de las operaciones de mantenimiento de la paz. Desde 2014, las operaciones clásicas de *peacebuilding* para la reforma del Estado se desactivan, pero siguen manteniéndose operaciones militares —Malí, República Centroafricana (RCA), República Democrática del Congo (RDC)— con el objetivo principal del contraterrorismo y la estabilización del estado. En resumen, se ha pasado de unas operaciones que, tras las intervenciones humanitarias y militares, centraban sus recursos en la reforma del Estado, a otras operaciones donde el foco se pone en el fortalecimiento de las capacidades militares de los gobiernos para que puedan combatir el terrorismo.

Esta nueva reconceptualización de la construcción de paz o *peacebuilding* del secretario general de Naciones Unidas António Guterres tuvo como objetivo principal proteger la vida de los civiles, lo que conectaba con una nueva idea de resiliencia que iba calando en otros actores, como la Unión Europea, que estaban incluyendo estas categorías en su Política de Seguridad Global.

Así pues, se van abandonando las propuestas de la paz liberal de décadas anteriores que buscaban la consolidación de la paz a través del fortalecimiento de los Estados —para que se gobernaran mejor, demo-

cratizaran sus instituciones y pudieran llevar adelante sus estrategias de desarrollo económico—. Esta concepción que va perdiendo terreno, deja lugar a nuevas propuestas que buscan dotar a las personas que viven en países en conflicto con las suficientes herramientas para que sean resilientes ante las circunstancias que tienen que afrontar (guerras, pobreza, problemas políticos...) y reducir así los impactos de las crisis humanitarias sobre las poblaciones y las instituciones civiles.

LOS DEBATES DE TRIPLE NEXO CONDICIONADOS POR ESTE CAMBIO DE CONCEPCIÓN SOBRE LAS INTERVENCIONES MILITARES PARA LA PAZ

Es en este contexto en el que se abren los debates sobre el triple nexo, y donde parece que se ha dejado de creer en un concepto de «paz real». Uno de los aspectos a debate se centra en cómo abordar la acción humanitaria para que responda al nexo seguridad y desarrollo, es decir, la preocupación es si el desarrollo puede contribuir a una seguridad duradera y viceversa. Con el nuevo milenio, coincidiendo con el «Informe Brahimi» (2000) se abren las discusiones sobre la necesidad de modificar el modelo de operaciones de paz que las Naciones Unidas impulsaron tras el fin de la Guerra Fría.

Estos debates tienen que ver con el cuestionamiento de la efectividad de la agenda liberal en diferentes países y de las intervenciones militares internacionales en diferentes conflictos (Somalia, Bosnia, incluso Ruanda), que no fueron capaces de frenar los genocidios ni llevar con éxito las reformas de gobernanza democrática que se propusieron. Es por ello que, con el nuevo milenio, se abre un espacio de debate para dar una cierta rienda suelta a las reflexiones en torno a la paz. El «Informe Brahimi» señala que se necesitan intervenciones más robustas, que sean capaces de frenar las cuestiones más inmediatas que provocan los conflictos, para ir avanzando en una paz que se presenta como un horizonte algo más lejano. Esta idea se ha ido fortaleciendo hasta nuestros días.

En 2017, el «Informe Dos Santos» —que pretende mejorar la seguridad del personal que trabaja en las operaciones de construcción de paz de Naciones Unidas— ahonda en esta concepción de la paz como algo lejano. Y no solo de la paz y de la democratización, sino también se presenta como algo lejano, como algo que hay que poner en el horizonte, la posibilidad de cambiar o transformar las estructuras estatales

de los Estados, de desarrollar un país, de hacerlo más estable o seguro. Este tipo de posiciones alimentan que otros actores centren su atención en las estrategias de la resiliencia de las poblaciones, es decir en dedicar recursos para que la gente se dote de posibilidades para hacer frente a las circunstancias inmediatas que se les presentan.

En este contexto se puede hablar del fin de la paz liberal, ya que no estamos en un escenario en el que prima la construcción de un Estado liberal que pueda salvaguardar la paz, sino que, al contrario, estamos viviendo la necesidad y la centralidad de un Estado militarmente capacitado para hacer frente a las amenazas que vive. Por tanto, van cambiando los términos.

Con el nuevo milenio y con los ataques del 11 S en 2001, los llamados «Estados fallidos» fueron considerados una de las mayores amenazas globales, en tanto que plateaban nuevos problemas relacionados con el terrorismo, las migraciones y la pobreza. Aquellos esquemas de finales de siglo y principios de milenio quedan a un lado. Ahora se necesitan Estados militarmente capaces de controlar a su población, que se convierte en su mayor amenaza, y evitar así el asentamiento de grupos terroristas o de revueltas populares o acciones violentas.

LA CRECIENTE BILATERALIDAD EN LA FINANCIACIÓN DE LAS CAPACIDADES MILITARES DE LOS PAÍSES EN CONFLICTO

Las agendas multilaterales están perdiendo influencia de frente a la creciente bilateralidad en la financiación de las capacidades militares de los países en conflicto. La realidad es que en el centro de la protección ya no están las personas o la población civil, sino la seguridad de los propios Estados. Esto no afecta a que las organizaciones humanitarias sigan atendiendo las necesidades de las personas, pero sí supone que haya cambiado el marco de la acción humanitaria. Con el auge de los discursos del triple nexo a partir de 2016 —año de la Cumbre Humanitaria Mundial en Estambul y del Gran Pacto—, la acción humanitaria se está convirtiendo en una acción asistencial dirigida a una población civil que no tiene acceso a recursos para sobrevivir; mientras que, por otra parte, las agencias multidonantes y las cooperaciones bilaterales están poniendo en el centro la necesidad de capacitar militarmente al Estado, para que pueda responder a las amenazas que provienen de su propia población. Lo central ha dejado de ser la reforma liberal del Estado, y ahora lo importante

ha pasado a ser la acción humanitaria asistencial a un nivel más local y que tiene que ver con esta nueva estrategia.

A esto se ha sumado un retraimiento de Naciones Unidas, que desde 2014 no ha autorizado nuevas operaciones de paz. Si bien se han venido fortaleciendo algunas operaciones que estaban en marcha (Mali, RCA y RDC), se sigue cuestionando la efectividad de este tipo de operaciones, en tanto que tampoco parecen estar contribuyendo a la reducción de los actos violentos o, incluso en ocasiones, pueden estar convirtiéndose en un obstáculo para las negociaciones políticas para la paz.

El modelo de intervención militar para la paz ha cambiado. En este momento, cuando los países en conflicto no consiguen la implicación de Naciones Unidas, buscan apoyos bilaterales. Al parecer, la ONU está dejando de ser un actor relevante en este tipo de operaciones militares, en favor de los apoyos que están ofreciendo las potencias mundiales a la capacitación militar de los Estados que están en conflicto. Estas potencias son Estados Unidos, Francia, la Unión Europea, pero también otros países como Rusia, China, Arabia Saudita, quienes están decidiendo a dónde se dirigen los recursos tanto para las operaciones humanitarias como para apoyar las capacidades y entrenamientos militares de esos Estados.

Esta no parece una estrategia muy reflexionada, más bien parece obedecer a la pérdida de centralidad de los países occidentales y a un debilitamiento del multilateralismo, lo que provoca que los gobiernos afectados por los conflictos recurran a los Estados que más inmediatamente están dispuestos a atender sus necesidades a través de la ayuda internacional y asistencia militar. Hay una especie de división del trabajo: las potencias mundiales bilateralmente proveen de asistencia y capacitación militar (incluida la Unión Europea) a los gobiernos que enfrentan guerras; y las Naciones Unidas, la Unión Europea y las ONG internacionales llevan a cabo esa idea de resiliencia, ayuda asistencial y proyectos de desarrollo, pero que distan mucho de estar presentes en una estrategia de seguridad y desarrollo cómo estaban hace unas décadas.

La cuestión final es si esta modalidad de intervención es más o menos eficaz que las anteriores. En la franja del Sahel o en otros conflictos africanos donde se está apostando por el fortalecimiento de la militarización las amenazas terroristas no han disminuido, sino al contrario, se han acrecentado. Por tanto, la actual centralidad en la necesidad de capacitación militar de los Estados no parece sino estar reavivando y acrecentando los conflictos ya existentes.

CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO¹

Josep María Royo Aspa e Iván Navarro Milián

Investigadores de la Escola de Cultura de Pau,
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

En la última década las agendas de seguridad y construcción de paz en el continente africano difieren ostensiblemente en los escenarios de violencia caracterizados por actores con demandas de tipo secular (autogobierno, identidad, agravios, etc.) de las generadas en los conflictos armados con presencia de actores yihadistas, principalmente situados en el Sahel Occidental, el Cuerno de África o en la provincia mozambiqueña de Cabo Delgado. Mientras en las primeras se ha apostado principalmente por el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz y la apertura de procesos de negociación de paz, en las segundas se ha priorizado las respuestas militares a partir de coaliciones interna-

1. El presente texto es una adaptación y actualización del artículo de Iván Navarro «La construcción (dispar) de las narrativas securitarias en el continente africano y sus respuestas» (Navarro, 2020).

cionales de corte antiterrorista y la negación del diálogo. Los resultados de la aplicación de unas y otras han sido dispares en lo relativo a la reducción de la violencia y, en general, la arquitectura de paz edificada se ha mostrado incapaz de aportar medidas significativas que ayuden a la transformación estructural de la violencia y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones africanas.

INTRODUCCIÓN

Desde el final de la Guerra Fría se ha producido un proceso de «securitización» a nivel global que ha transformado profundamente las políticas internacionales de seguridad, construcción de la paz, gestión de la migración, cooperación, etc. Como parte de dichas transformaciones, la agenda internacional de construcción de paz y seguridad se ha convertido para la comunidad internacional en una especie de «misión civilizadora» cuyas recetas, articuladas fundamentalmente mediante diversas intervenciones de agentes internacionales, han sido llevadas a muchas regiones de lo que Immanuel Wallerstein denominó «la periferia del Sistema Mundo», espacios caracterizados, de acuerdo con esta perspectiva, por representar patologías, escenarios de crimen y terror, de amenazas a la seguridad global. Dichas políticas «securitarias» se deben entender como una nueva forma hegemónica de dominación, de biopolítica en términos foucaultianos, al estar construidas en la desposesión de la agencia local, la subyugación y la imposición de normas culturalmente situadas disfrazadas de universales.

En las últimas décadas, esta agenda se ha acompañado de nuevos discursos sobre la seguridad que, asentados bajo la doctrina de la denominada «guerra contra el terror» y la narrativa de los «estados fallidos», han convertido principalmente al continente africano en una fuente potencial de desestabilización e inseguridad a nivel global. Ante esta nueva interpretación de la conflictividad armada, la nueva arquitectura de seguridad ha apostado, por un lado, por priorizar reformas de los sistemas económicos y políticos, así como reformas de los aparatos de seguridad y defensa de los estados africanos a través de estrategias de *statebuilding* en algunos conflictos armados; y por otro, en otros contextos de violencia, por priorizar el despliegue de intervenciones militares de carácter antiterrorista enmarcadas bajo la estrategia de guerra global contra el denominado «terrorismo internacional» (Navarro, 2017).

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

Esta diferente priorización de las diversas respuestas se observa claramente en la forma de tratar la violencia en el continente africano en la última década. Por ejemplo, durante el año 2024, en la Escola de Cultura de Pau identificamos 17 conflictos armados en África (la mayor concentración de conflictos armados a nivel global) de los cuales siete han sido categorizados bajo la etiqueta de «yihadistas» debido a las agendas enarboladas por los actores contendientes (o una parte de ellos) —Libia, Malí, Sahel Occidental, Lago Chad, Somalia, República Democrática del Congo (en adelante, RDC) (grupo ADF) y norte de Mozambique— mientras que los otros diez poseen otras características, supuestamente diferenciadas de las primeras y relacionadas con el subdesarrollo, el autogobierno o demandas de corte secular —Burundi, Camerún (Ambazonia noroeste y suroeste), Etiopía (Amhara), Etiopía (Oromiya), República Centroafricana, RDC (este), RDC (oeste), Somalia (Somalilandia-SSC Khatumo), Sudán y Sudán del Sur (Escola de Cultura de Pau, 2025a). Este escenario dibuja un mapa donde se observan diferentes conflictos armados que sacuden, principalmente, la región central del continente, cuyas dinámicas y, sobre todo, las medidas de resolución de la violencia, difieren ostensiblemente de las generadas en los escenarios de violencia presentes en el Sahel Occidental, el Cuerno de África y la provincia mozambiqueña de Cabo Delgado. Mientras en las primeras se ha apostado principalmente por el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz encabezadas por Naciones Unidas, así como por la apertura de procesos de negociación de paz; en las segundas, su caracterización como conflictos armados «yihadistas» ha dado pie a respuestas en torno a medidas «securitarias», traducidas en coaliciones internacionales de corte antiterrorista y en la negación del diálogo con los actores armados.

En este contexto, vale la pena recordar que el año 2013 la Unión Africana (en adelante, UA) se comprometió a poner fin a todas las guerras presentes en el continente para el año 2020. Bajo el lema «Silenciar las armas en 2020», el organismo regional adoptó una hoja de ruta sobre la premisa de que la paz, la seguridad y el desarrollo socioeconómico debían ser perseguidos de forma simultánea. Este objetivo, que no logró cumplirse en la fecha establecida, volvió a ratificarse durante la 33.^a Cumbre de la UA celebrada en Addis Abeba (Etiopía) en febrero de 2020, aunque sin determinar nueva fecha.² Sin embargo,

2. Información sobre la campaña de Unión Africana «Silencing the guns: creating conducive's conditions for Africa's development» y documentos relacionados en <<https://au.int/en/flagships/silencing-guns-2020>>.

las estrategias dispares de resolución de conflictos hicieron inviable la consecución de las metas propuestas, sobre todo en los escenarios catalogados dentro de la narrativa de la «guerra contra el terror», en donde la violencia, lejos de contenerse, ha ido aumentando año tras año.

A continuación presentamos una pequeña radiografía de las *estrategias de seguridad y construcción de paz* aplicadas en el continente africano según el tipo de escenario de violencia y la caracterización de sus actores y sus resultados obtenidos.

ESCENARIOS DE VIOLENCIA CARACTERIZADOS POR DEMANDAS DE CORTE SECULAR

Como hemos mencionado, una de las principales características que presentan la mayoría de los conflictos armados caracterizados por enarbolar demandas de corte secular,³ situados mayoritariamente en la región central del continente, es la relativa a la apuesta por parte de la comunidad internacional de medidas encaminadas a la resolución y contención de la violencia a partir del despliegue de *misiones internacionales de paz bajo mandato*, principalmente, de Naciones Unidas, así como a la apertura de *procesos de mediación y negociación de paz* que faciliten el fin de la violencia y la reconstrucción posbélica.

■ Misiones internacionales de paz bajo mandato

Con relación a las primeras, el continente africano es el escenario de cinco de las 11 misiones de mantenimiento de la paz que la ONU tiene desplegadas actualmente a nivel mundial, cuatro de ellas situadas en el África Central compuestas por un total de 54.413 efectivos, la mayoría tropas militares, tal y como se observa en el cuadro 1.

Parte de los mandatos de la mayoría de estas misiones son apoyar en la estabilización y protección de los civiles; facilitar asistencia huma-

-
3. En relación a las causas principales de la conflictividad armada, la Escola de Cultura de Pau distingue las siguientes: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno) o aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado (Sistema) o a la política interna o internacional de un Gobierno (Gobierno), lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o lucha por el control de los recursos (Recursos) o del territorio (Territorio) (Escola de Cultura de Pau, 2025a: 24).

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

CUADRO 1. MISIONES DE LA ONU EN EL ÁFRICA CENTRAL

Nombre de la misión	Mandato	N.º de personal (a mayo de 2025)
República Centroafricana		
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)	Protección a los civiles y apoyo a los procesos de transición en el país	18.660
República Democrática del Congo (RDC)		
Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la RDC (MONUSCO)	Protección de los civiles y consolidación de la paz	13.783
Sudán del Sur		
Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS)	Protección de los civiles, vigilancia de los derechos humanos y apoyo a la ejecución del acuerdo de cese de hostilidades	18.134
Abyei-Sudán		
Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei-Sudán (UNISFA)	Desmilitarización y control de la paz en la zona disputada de Abyei	3.836

Fuente: **Elaboración propia a partir de Naciones Unidas, Mantenimiento de la paz**, <<https://peacekeeping.un.org/es>>, consultado el 10/09/2025.

nitaria; impulsar procesos de diálogo nacional y resolución negociada de la violencia o apoyar en los procesos transicionales; aplicación de ceses al fuego o implementación de programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR); garantizar la seguridad; promoción y protección de los derechos humanos; reconstrucción del sector de seguridad; o prestar apoyo al restablecimiento de la autoridad del estado en el país.

Además de estas misiones situadas en el África Central, fuera de este espacio regional únicamente se encuentra la histórica misión del organismo en el Sáhara Occidental (MINURSO), con 427 efectivos. Recientemente, la ONU ha cerrado dos importantes misiones en el continente: la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), que contó con el despliegue de 15.441 efectivos, aprobada en abril de 2013 debido al conflicto armado que inició en la región de Azawad y fue cerrada el 31 de diciembre de 2023 tras desavenencias con la Junta Militar; y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, Sudán (UNAMID), que tenía desplegados 9.170 efectivos, transformada posteriormente en la Misión Integrada de las Naciones Unidas de Asistencia para la Transición (UNITAMS) en Sudán, que cerró el 29 de febrero de 2024 tras el estallido del conflicto armado en abril de 2023 entre las Fuerzas Armadas y el grupo paramilitar Rapid Support Forces (RSF).

Salvo la excepción del caso de Malí, no se ha desplegado ninguna misión de mantenimiento de la paz en ninguno de los conflictos armados con presencia de actores yihadistas y, en el caso de Malí, se hizo debido a que los actores que hicieron estallar la guerra en el norte de Mali en el año 2012 eran grupos armados árabes tuareg, aunque también había actores yihadistas.

■ Procesos de negociación de paz y diálogo

Por otro lado, en estos contextos de violencia, la comunidad internacional ha presionado —aun cuando, en ocasiones, las partes no se mostraban receptivas—, para la apertura de procesos de negociación de paz y diálogo como mecanismos de resolución del conflicto, bajo amenazas de sanciones internacionales en caso de no hacerlo. Ello ha dado pie a la consecución de diferentes acuerdos de paz en los últimos años. En la actualidad, en el año 2024, identificamos 20 procesos y negociaciones de paz en el continente africano, lo que supone prácti-

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

camente el 39 % de los 52 procesos de paz a nivel mundial, que están tratando de facilitar la resolución de diversos conflictos armados (Escola de Cultura de Pau, 2025b). En ninguno de esos 20 procesos de paz se encuentran actores yihadistas.

Se destacan a continuación algunos hitos en la construcción de la paz en el continente africano en los últimos años.

■ *Burundi*. En los últimos años han persistido los actos de violencia por parte de los cuerpos de seguridad y los grupos insurgentes del país, así como las acciones de los cuerpos de seguridad burundeses en la provincia congoleña fronteriza de Kivu Sur en persecución de la insurgencia burundesa. En el 2020 se dieron por finalizadas, por no haber alcanzado resultados, las iniciativas de diálogo promovidas por la Comunidad de Estados de África del Este (EAC) desde el intento frustrado de golpe de Estado contra el presidente Pierre Nkurunziza en 2015. La EAC había estado facilitando sin éxito un diálogo político entre el Gobierno y la coalición CNARED, que agrupaba a la oposición política y social, parte de ella en el exilio.

■ *Camerún*. Desde el año 2018 se incrementó la presión política internacional dirigida hacia el gobierno de Paul Biya para buscar una resolución negociada al conflicto armado que azota desde finales de 2017 las dos provincias anglófonas del suroeste de Camerún (región denominada por los movimientos separatistas como Ambazonia). Sin embargo, en los últimos años el conflicto ha sufrido una escalada de la violencia, así como la fragmentación de la insurgencia está incrementando los niveles de violencia, lo que ha debilitado la capacidad negociadora del movimiento separatista. En 2022 el Gobierno de Camerún certificó la finalización de la vía suiza —iniciativa promovida por Suiza con el apoyo y facilitación de la organización HD (Centro para el Diálogo Humanitario)— y se iniciaron contactos con facilitación de Canadá, que se publicitaron a principios de 2023 y fueron inmediatamente desmentidos por el Gobierno de Camerún. Desde entonces, desde el Gobierno no se han promovido iniciativas para facilitar un diálogo con la insurgencia.

■ *Chad*. Durante el año 2024 se celebraron las elecciones que marcaron el fin del proceso de transición política que comenzó en 2021 tras la muerte del presidente Idriss Déby y el subsiguiente golpe de Estado por parte de un consejo militar que instaló a su hijo, Mahamat Idriss Déby,

como presidente. Tras el golpe de Estado, Déby hijo se había comprometido con la UA a celebrar elecciones tras 18 meses de transición y a no presentarse a las elecciones, aunque el Acuerdo de paz de Doha para la Paz y la Participación de los Movimientos Político-Militares en el diálogo nacional firmado en agosto de 2022 y el posterior Diálogo Nacional Inclusivo y Soberano (DNIS) de 2022 comportaron la prolongación del mandato del Consejo Militar de Transición (CMT) por un periodo de otros 24 meses, y permitieron la elección de Déby hijo en las elecciones de mayo de 2024, en paralelo a la persistencia de un clima de grave inestabilidad política.

■ *Etiopía (Ogadén)*. El proceso de paz iniciado en 2017 culminó con la formalización de un acuerdo de paz en 2019 entre el Gobierno y el grupo opositor. En febrero de 2019 el gobierno regional del estado de Somali y el Ogaden National Liberation Front (ONLF) alcanzaron un acuerdo para proceder al desarme y la reintegración de los combatientes del ONLF en los cuerpos de seguridad y en la administración. No obstante, parte de la insurgencia no se sumó al acuerdo y desde entonces ha persistido el clima de violencia e inestabilidad en la región.

■ *Etiopía (Tigré)*. Entre 2020 y 2022, la región de Tigré fue escenario de un grave conflicto armado, en el que estuvo implicada la vecina Eritrea, dando apoyo al Gobierno etíope. La comunidad internacional, y en especial la UA, intentaron promover negociaciones de paz entre las partes, pero no fue hasta finales de 2022 que se formalizaron negociaciones de paz en Pretoria (Sudáfrica) bajo los auspicios de la UA que condujeron a la firma de un acuerdo de cese de hostilidades en noviembre de 2022. Desde entonces se ha ido implementando el acuerdo de paz, proceso no exento de dificultades.

■ *Etiopía (Oromiya)*. Los intentos de explorar un diálogo entre el Gobierno y el Oromo Liberation Army (OLA), brazo militar del Oromo Liberation Front (OLF) que tuvieron lugar en 2023 en Tanzania no se reanudaron en 2024. Por el contrario, persistieron los enfrentamientos entre las autoridades federales y el OLA, que había alcanzado previamente un acuerdo de paz con el Gobierno Federal en 2018. Además, durante el año el Gobierno intentó debilitar al OLA haciendo llamamientos de rendición o de reintegración de sus combatientes, intentando explotar las divisiones existentes en el seno del liderazgo del OLA.

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

■ *Etiopia (Amhara)*. El conflicto armado iniciado en 2023 en la región de Amhara continuó su escalada y adquirió un mayor grado de complejidad durante 2024. La ofensiva que tuvo lugar durante 2024 por parte de los cuerpos de seguridad etíopes convirtió a esta región en la más afectada por la violencia del conjunto del país y en uno de los conflictos armados más graves del continente africano. Las operaciones contrainsurgentes no solo fueron dirigidas contra las milicias amhara Fano, sino también contra la población civil, acusada de complicidad con estas milicias.

■ *Eritrea-Etiopia*. En el año 2018 se logró la firma del acuerdo de paz entre ambos países —que puso fin a una disputa de más de 20 años que incluso les enfrentó militarmente entre 1998 y 2000—, hito que fue reconocido con el premio Nobel de la paz de 2019 al presidente etíope Abiy Ahmed por sus esfuerzos en resolver el conflicto entre su país y Eritrea. Sin embargo, en los años posteriores la implementación del acuerdo de paz siguió totalmente bloqueada, y la relación entre ambos países se ha ido deteriorando nuevamente en los últimos años como consecuencia del contexto regional y del conflicto en la región etíope de Tigré, entre otras cuestiones.

■ *Mozambique*. En 2019, el Gobierno y el grupo opositor RENAMO firmaron el histórico Acuerdo de Paz y Reconciliación de Maputo para poner fin a la violencia en la región central del país. El acuerdo contenía, entre otros puntos, garantías para el desarrollo de unas elecciones inclusivas, la descentralización del sistema político-administrativo, así como la puesta en marcha del proceso de DDR (desarme, desmovilización y reintegración) de combatientes de RENAMO. En 2025 finalizó este programa de DDR.

■ *República Centroafricana (RCA)*. En la última década los actores político-militares y el Gobierno del país han alcanzado diversos acuerdos que se han incumplido parcial o totalmente, persistiendo la situación de violencia. En 2019 el Gobierno y 14 grupos armados del país firmaron el Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación de Khartoum. Desde entonces se ha llevado a cabo la implementación de dicho acuerdo, con grandes dificultades, lentitud y bloqueos, y diversos grupos armados lo rechazaron y formaron una nueva coalición opositora, la Coalición de Patriotas por el Cambio (CPC). En consecuencia, persistieron los enfrentamientos a la vez que los intentos de abrir un diálogo entre

esta coalición y el Gobierno. En 2021 Angola promovió un proceso de concertación (Hoja de Ruta de Luanda) que en 2023 se unificó con el Acuerdo de 2019. RCA es un gran ejemplo donde las agendas «securitarias» entran en contradicción y confrontación, con la presencia de diversas iniciativas de diálogo que han generado confusión y competencia entre ellas en paralelo a la existencia de operaciones militares para contener la violencia y apoyar al Gobierno, evidenciando la competencia geopolítica entre Rusia, Estados Unidos y Francia por afianzar su alianza con las autoridades centroafricanas, compitiendo incluso con la ONU, presente a través de la misión MINUSCA.

■ *Somalia*. Desde 1991, se han celebrado más de 15 procesos de paz para tratar de establecer una autoridad en el conjunto del territorio con una mayor o menor apropiación local en los que la historia, los agravios y la competencia por el poder entre los diferentes actores locales y regionales han supuesto grandes retos. A esto se ha sumado el ascenso del Islam político como alternativa de poder a través de los tribunales islámicos y la internacionalización del conflicto con la irrupción de combatientes extranjeros y de al-Qaeda, en lo que en un principio fue el brazo armado de los tribunales islámicos, al-Shabaab, así como la invasión etíope y el papel de Estados Unidos en la denominada «guerra global contra el terrorismo», lo que ha contribuido a dificultar la situación. La misión de la UA (AMISOM), las tropas gubernamentales y Estados Unidos se enfrentan a al-Shabaab para ampliar las zonas bajo control del Gobierno en paralelo a los lentos avances en la construcción de un sistema federal que contribuya a la gobernabilidad. En 2012 culminó la fase de transición iniciada en 2004 con la formación de un nuevo Parlamento que eligió a su primer presidente desde 1967. Los procesos electorales indirectos de 2016 y de 2021 se han visto plagados de irregularidades.

■ *Sudán*. Tras la caída del régimen de al-Bashir en abril de 2019, se fusionaron los diferentes procesos y escenarios de negociación de paz en el país entre el nuevo Gobierno de transición y los diferentes grupos rebeldes de las Dos Áreas (Kordofan Sur y Nilo Azul) y Darfur, logrando, en octubre de 2020, la firma del Acuerdo de Paz de Juba. Sin embargo, varios grupos armados, entre ellos el SPLM-N al-Hilu (Dos Áreas) y el SLM/A-AW (Darfur), se negaron a la firma del acuerdo de paz, manteniéndose las conversaciones de forma separada. En 2022, y debido a la crisis de gobernanza en el país generada por la llegada al poder de la

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

Junta Militar, se abrieron conversaciones entre la Junta y actores políticos y militares para lograr la transición política, que incorporó la revisión del Acuerdo de Paz de Juba. En 2023 las negociaciones se rompieron con el estallido de un nuevo conflicto armado entre las Fuerzas Armadas y el grupo paramilitar Rapid Support Forces (RSF), dando lugar a nuevas iniciativas de mediación que se mantienen en la actualidad.

■ *Sudán del Sur.* En el año 2015, y debido a las importantes presiones internacionales, se firmó el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y los grupos rebeldes. Dicho pacto, si bien no había tenido muchos avances en materia de consolidación de la paz, fue ratificado en 2018 en el conocido como Acuerdo Revitalizado sobre la Resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS). En él se estableció un acuerdo de alto el fuego permanente, así como un periodo de pretransición para la configuración de un Gobierno transicional de coalición y la celebración de elecciones, que hasta la fecha no se han realizado.

A todos estos acuerdos de paz y espacios de negociación abiertos, habría que añadirle el Acuerdo de Paz de Argel de 2015 firmado entre el Gobierno de Mali y los grupos armados de corte árabe-tuareg presentes en la región de Azawad —la Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA), aglutinadora de los grupos que luchan por la independencia de la región, y la Plataforma, coordinadora de los movimientos árabe-tuareg pro unidad nacional—. Los grupos armados que manejan «agendas yihadistas» quedaron excluidos de las mesas de negociación de paz bajo la premisa de «no dialogar con grupos terroristas». Tras casi una década de implementación parcial del acuerdo, que no logró contener la violencia debido al crecimiento de los grupos armados yihadistas, a principios de 2024 la Junta Militar maliense anunció la suspensión definitiva del Acuerdo para la Paz, volviendo a declararse la guerra en el norte.

ESCENARIOS DE VIOLENCIA CARACTERIZADOS POR LA PRESENCIA DE ACTORES CON «AGENDAS YIHADISTAS»

En el marco de estas políticas de *exclusión de cualquier iniciativa de negociación de paz* con aquellos actores categorizados bajo el perfil de «extremismo yihadista», las respuestas en estos contextos han girado en pro de la «securitización» mediante el despliegue de *estrategias militares de combate antiterroristas*. Esta nueva narrativa ha construido una

nueva «realidad» a partir del etiquetaje de la violencia bajo el epíteto de «terrorismo» (yihadista) que la diferencia y aísla, desplazándola del campo de lo político, como si fuera distinta de otros tipos de violencia, convirtiéndola de este modo en un enemigo absoluto con el que no se puede negociar ni convivir, tan solo aniquilar (Martini y Peñas, 2019: 19). La despolitización y moralización del «terrorismo», en medio de un orden internacional sujeto a la aleatoriedad del miedo, tiene como consecuencia la legitimación del empleo de diversos medios y estrategias de contención —incluso fuera del marco legal—, lo que Michael Ignatieff denominó la aplicación de las recetas del «mal menor» (Ignatieff, 2005). La intencionalidad que conlleva esta lectura funciona como un recurso para delinear la variedad de respuestas que se pueden generar, dando lugar a la justificación de una tutela externa a partir de intervenciones militares bajo el pretexto de contener los riesgos que estos escenarios entrañan.

En el continente africano, la creciente presencia y expansión de organizaciones armadas de carácter yihadista (según sus propias reivindicaciones) en conflictos como los presentes en el Sahel Occidental —Jama'at Nusrat al Islam Muslimeen (JNIM), Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS) y Ansaroul Islam—; en Lago Chad —Boko Haram y Provincia Islámica del Estado Islámico de África Occidental (ISWAP)—; en Somalia (al-Shabaab); o en Cabo Delgado —Estado Islámico Provincia de África Central (ISCAP) y Provincia de Mozambique del Estado Islámico (ISMP), anteriormente autodenominado Ahlu Sunnah Wa-Jama (ASWJ)—, así como su supuesta vinculación con las redes yihadistas globales en algunos conflictos (International Crisis Group, 2016), ha dado pie a la construcción y legitimación de dicha arquitectura de seguridad que ha priorizado la estrategia «seguridad» frente a la búsqueda de otras soluciones. En ella participan múltiples actores, tanto nacionales, como regionales e internacionales, a través de diferentes operaciones y coaliciones militares (véase el cuadro 2).

Si bien este escenario está presente en Lago Chad —encabezado por la *Multinational Joint Task Force* (MNJTF)—; en Somalia —a través de la Misión de la Unión Africana (AMISOM)— o en la provincia mozambiqueña de Cabo Delgado —con el despliegue de tropas de Ruanda o la recientemente cerrada Misión en Mozambique de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SAMIM)—, sin duda fue en la región del Sahel Occidental (Mali, Níger y Burkina Faso) en donde con mayor profundidad se ha aplicado. En dicha región, durante muchos años se observó la presencia de diferentes actores y coaliciones

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

CUADRO 2. PRINCIPALES MISIONES CONTRATERRORISTAS EN ÁFRICA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, POR PAÍS O REGIÓN

Nombre de la misión	Países/ organizaciones o entidades conformantes	Tropas autorizadas	Situación actual
Sahel Occidental			
Sahel G5	Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso	5.000	Cerrada
MINUSMA (Malí)	ONU	14.708	Cerrada
Operación Barkhane	Francia	4.500	Cerrada
European Union Training Mission (EUTM) y European Union Capacity Building Mission (EUCAP) en Malí y Níger; Takuba Task Force	Unión Europea	940	Cerrada
Africa Command (AFRICOM)	Estados Unidos	1.000 aprox.	Cerrada
Alianza de Estados del Sahel (AES)	Malí, Níger y Burkina Faso	s/d	En activo
Lago Chad			
Multinational Joint Task Force (MNJTF)	Níger, Nigeria, Chad, Camerún y Benín	8.700	En activo
Somalia			
Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM)	Uganda, Burundi, Yibuti, Kenia, Etiopía, Sierra Leona, Zambia y Ghana	22.126	En activo
Mozambique			
Ruanda	Ruanda	2.500- 4.500	En activo
Misión en Mozambique de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SAMIM)	Angola, Botsuana, RDC, Lesoto, Malaui, Sudáfrica, Tanzania y Zambia	3.000	Cerrada

Fuente: **Elaboración propia.**

militares: Francia, con la operación Barkhane; la coalición regional militar desplegada por el grupo Sahel G5, compuesta por los países de la región (Mauritania, Chad, Malí, Níger y Burkina Faso); la misión de la ONU en Malí (MINUSMA); la Unión Europea, a través de distintas misiones de formación militar a los ejércitos de la zona bajo mandato de la *European Union Training Mission* (EUTM) o de la *European Union Capacity Building Mission* (EUCAP) en Malí y Níger; o los Estados Unidos mediante el *U. S. Africa Command* (AFRICOM) (Africa Center for Strategic Studies, 2019). Entre todas las misiones y operaciones militares se contabilizaron alrededor de 25.000 efectivos de seguridad que fueron desplegados en la región del Sahel Occidental, a los que hay que añadir los efectivos de las propias fuerzas de seguridad nacionales o las creadas milicias comunitarias de autodefensa impulsadas por el Estado (Navarro y Dosta, 2022).

Esta apuesta por la militarización se observa no solo en la participación de coaliciones externas sino también en el fortalecimiento de las estructuras de seguridad de los países inmersos en estos escenarios de violencia. Una muestra de ello se observó en Malí, Burkina Faso y Níger, países que han duplicado los presupuestos militares desde el año 2013, pasando de representar el 5,4 % del gasto gubernamental a ascender a un promedio del 10,6 %, lo que equivale a un aumento de casi 600 millones de dólares. Este incremento de las partidas presupuestarias trajo asociada una ampliación de tropas en las fuerzas armadas de Burkina Faso y Malí, en un 50 % y un 30 % respectivamente (Le Roux, 2019). En Burkina Faso, la militarización afectó también a otros sectores. Por ejemplo, en enero de 2020 el Parlamento burkinés aprobó la ley de «Voluntarios para la Defensa de la Patria», la cual previó proporcionar armas a civiles, así como dos semanas de entrenamiento militar, con el fin de integrarlos en el combate a las insurgencias (Mednick, 2020). Esta medida, ya aplicada en otros muchos conflictos armados en el continente (RDC, Sierra Leona o Uganda), ha contribuido aún más, como hizo en el pasado, a poner en el centro de la guerra a la población civil y aumentar la violencia contra ella, siendo señalada como colaboracionista.

RESULTADOS DISPARES

La apuesta por respuestas diferentes condicionadas según el perfil del tipo de actores y demandas presentes en los escenarios de conflictivi-

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

dad armada (agendas seculares versus agendas de corte yihadista) ha generado resultados dispares a la hora de tratar de contener y reducir la violencia en cada territorio.

Por un lado, en aquellos escenarios en donde se ha presionado —interna y externamente— para la resolución de los conflictos a través de iniciativas de diálogo y acuerdos negociados de paz, se ha logrado, al menos parcialmente, reducir la violencia. En conflictos armados como los presentes en la República Centroafricana, Mozambique (centro), RDC (Kasai), Sudán del Sur o Etiopía, los acuerdos de paz —algunos todavía en una fase incipiente de implementación, y aún frágiles en algunos contextos— han contribuido a ceses al fuego, facilitando así la asistencia humanitaria a las poblaciones más vulnerables.

Sin embargo, en aquellos escenarios caracterizados por el despliegue de estrategias militares de contención la espiral de violencia prosigue y se amplía. Según datos del Africa Center for Strategic Studies, la violencia perpetrada por lo que denomina «grupos islamistas militantes» en África sigue creciendo año a año. En 2024, estos actores armados provocaron al menos 22.307 muertes, lo cual representa un aumento del 60 % con respecto al periodo 2020-2022. De ellas, casi la mitad (10.685) se produjeron en el Sahel Occidental, seguido de Somalia y Lago Chad, siendo estas tres regiones en donde se concentra el 99 % de las muertes (Africa Center for Strategic Studies, 2025).

Esta intensificación de las dinámicas de violencia y el creciente impacto en las poblaciones civiles que las padecen, aumentando el número de personas desplazadas forzosamente de sus hogares o las crisis humanitarias, han generado importantes críticas al mantenimiento de las estrategias antiterroristas. En Malí, por ejemplo, la sociedad civil se ha manifestado en diferentes ocasiones solicitando la apertura de espacios de diálogo que pongan fin al conflicto armado. De hecho, ya durante el 2017, en una encuesta realizada por la Fundación Friedrich Ebert en Malí, el 55,8 % de la población maliense se mostraba a favor del diálogo con los grupos «yihadistas» (Dakono, Koné y Sangaré, 2020). Algo similar ocurre en Nigeria, donde cada vez son más las voces que solicitan al Gobierno complementar la campaña militar contra el grupo Boko Haram con estrategias no militares. En este sentido, los gobernadores de los seis estados del noreste del país en noviembre de 2019 instaron al Gobierno federal a implicarse en un proceso de diálogo con la insurgencia para facilitar su rendición (Sahara Reporters, 2019).

CONCLUSIONES A MODO DE CIERRE

Los distintos tipos de «soluciones» adoptados frente a los conflictos armados en el continente africano tienen importantes implicaciones en la consecución de la paz. Las estrategias internacionales desplegadas al respecto, en general, como sostienen los estudios críticos de seguridad y construcción de paz, se muestran incapaces de aportar medidas significativas que ayuden a la transformación estructural de la violencia y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que los padecen. En muchos casos, las soluciones que se ofrecen acaban siendo una parte del problema más que una estrategia efectiva de resolución y transformación (Íñiguez de Heredia, 2024).

En aquellos escenarios en donde la comunidad internacional ha apostado por la apertura de procesos de negociación se han logrado acuerdos de paz que, en general, están favoreciendo la reducción de la violencia. Si bien este tipo de respuesta muestra el camino para acabar con los conflictos armados, es importante señalar que en muchos sentidos sigue siendo insuficiente. Ello se debe a que la arquitectura de paz se erige sobre una mirada de paz hegemónica liberal que, lejos de resolver las causas estructurales que originan la violencia, edifica escenarios de «paz virtual» —lo que Paul Richards denominó un contexto de *«no peace no war»*— en donde sigue predominado el proceso de «securitización» del desarrollo (Richards, 2005). En ellos, la apuesta es impulsar políticas encaminadas a las reformas de reconstrucción liberal (de índole económica y de apertura de mercado; democratización de las instituciones; aparato de seguridad y militarización), en detrimento de destinar políticas y recursos que traten de erradicar las injusticias y los verdaderos problemas estructurales. Es más, incluso en las cláusulas presentes en los acuerdos de paz, entre las que normalmente se introducen medidas relativas a paliar el subdesarrollo económico, estas no suelen ser prioritarias a la hora de la implementación. Una muestra de ello lo observamos en el acuerdo de paz de Malí de 2015, en el que, según señala The Carter Center —organismo designado como observador independiente de la implementación del acuerdo de paz en Malí a finales de 2017— en lo que respecta al capítulo IV del acuerdo, relativo al desarrollo socioeconómico y cultural de las regiones del norte del país, apenas ha habido avances en la materia desde 2015. Por ejemplo, la Estrategia de Desarrollo Específica de la región y el Fondo de Desarrollo Sostenible previstos en el texto no se operativizó debido a desacuerdos entre las

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

partes malienses sobre los órganos de dirección y gestión (The Carter Center, 2019).

En muchos de estos escenarios, la búsqueda de negociaciones de paz ha ido de la mano del despliegue de misiones de mantenimiento de la paz encabezadas, principalmente, por la ONU. Algunas de estas misiones, como lo son el caso de Malí, Sudán o recientemente en la RDC, se han visto obligadas a cerrar o a anunciar su cierre sin concluir sus mandatos, abriéndose en el seno de la ONU un importante debate sobre las mismas debido a la naturaleza cambiante de los conflictos, a los recursos cada vez más limitados⁴ y a un panorama geopolítico en rápida evolución. De hecho, en septiembre de 2024, en la Cumbre del Futuro, se subrayó la necesidad de que las operaciones de paz de la ONU se adapten a estas dinámicas para satisfacer las necesidades cambiantes (UNSC, 2025).

Por otro lado, peor han resultado aún las prácticas internacionales que priorizan el intervencionismo militar y las políticas contraterroristas en el continente, ya que no solo se están mostrando ineficaces a la hora de reducir la violencia, sino que están incidiendo en su perpetuación y acentuación, y en ocasiones incluso a su detonación a gran escala, comprometiendo los esfuerzos de paz. Si ampliamos el foco más allá de África, más de veinte años después de la intervención en Iraq en nombre de la supuesta seguridad global, ¿alguien puede pensar que el país es más seguro hoy?, ¿que el mundo es más estable? La misma reflexión podemos hacer en el caso de la intervención militar en Afganistán o la provocada en Libia. Sobre esta última, la intervención de la comunidad internacional realizada bajo el amparo de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, no solamente convirtió a Libia en un polvorín, sino que la misma generó un efecto *boomerang* en toda la región del Sahel, desestabilizándola. La propia ONU, en un informe titulado *Final Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1973 (2011) Concerning Libya* (UNSC, 2013), documentó cómo la intervención militar había contribuido a la

-
4. Este hecho se relaciona directamente con la decisión de la administración estadounidense de recortar los fondos destinados a la ONU. El 29 de agosto de 2025 se aprobó la cancelación de 5.000 millones de dólares en ayuda exterior y financiación a organizaciones internacionales, incluyendo aproximadamente 800 millones de dólares en contribuciones a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Estados Unidos aporta el 26 % del presupuesto para las operaciones de mantenimiento de la paz y el 22 % del presupuesto ordinario de la ONU.

desestabilización de sus vecinos más cercanos y lejanos. Es más, en el citado informe también se constató cómo Libia, a raíz de la intervención, se habría convertido —literalmente— en un refugio seguro para todo tipo de grupos armados, muchos de ellos afiliados a al-Qaeda y al Estado Islámico, convirtiéndose en un problema regional por su efecto de propagación a África Occidental y a países como Egipto, Túnez y Siria, a la par que el flujo del armamento libio fluyó fuera de sus fronteras alimentando otros muchos conflictos. Es decir, la caída del régimen de Muammar Gaddafi generó un tsunami geopolítico que impactó en parte del continente africano y en Oriente Medio (Cañero y Wagner, 2015). A todo ello, no está de más recordar que, frente a la crisis libia, la UA había apostado por la apertura de negociaciones que condujesen a una transición pactada, oponiéndose al uso de la fuerza.⁵ En el año 2011, antes de la intervención militar de la OTAN en Libia, Jean Ping, por entonces presidente de la Comisión de la UA, adelantó el efecto *boomerang* que tendría en la región, alertando de sus efectos devastadores sobre el Sahel. Al respecto, Ping señalaba: «puedo desde ahora afirmar que los historiadores en unos años dirán que queriendo salvar a 300 personas, habéis matado a más de 50.000 y habéis incendiado el Sahel»⁶

La tendencia a esencializar y simplificar el fenómeno de la violencia armada en el continente africano, presentándola como barbárica, criminal, apolítica o patológica, completamente desvinculada de elementos históricos, sociales, políticos, económicos o ideacionales, además de conllevar una eminente carga culturalista y racista, esconde las causas principales que están detrás de estas rebeliones e imposibilita su resolución política. En este sentido, es importante señalar que la

5. La propuesta de la UA incluía: a) cese inmediato de todas las hostilidades; b) cooperación de las autoridades libias para facilitar la entrega oportuna de asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas; c) protección de los extranjeros, incluidos los trabajadores migrantes africanos que viven en Libia; y, d) diálogo entre las partes libias y el establecimiento de un gobierno de transición consensuado e inclusivo. El PSC (Consejo de Paz y Seguridad de la UA) estableció un comité *ad hoc* de alto nivel para dar seguimiento a la implementación de la hoja de ruta. El objetivo principal era asegurar que se lograra la aspiración legítima del pueblo libio a la democracia (Ping, 2011).

6. Véase la transcripción de la intervención de Jean Ping en el Parlamento Panafricano (2015), a partir del minuto 2'54", en <http://www.dailymotion.com/video/xq6y5w_discours-jean-ping-partie-1-2_news>.

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

violencia de carácter yihadista no es diferente en sus orígenes y motivaciones a la presente en otro tipo de violencia política en el continente. Estos conflictos se deben interpretar en el marco de la exclusión política y los agravios presentes en las condiciones locales, que se relacionan con la marginalización política, la historia de violencia política presente en la región y su capitalización por parte de estos grupos, así como por su exclusión del aparato del Estado, poniendo de relieve la importancia de las condiciones históricas, sociales, económicas y políticas locales como motores de la violencia. A su vez, también se debe recuperar cómo los contextos y las injerencias externas inciden en su eclosión y sus dinámicas. En ellos, la religión, lejos de significar un motor para su estallido, se convierte más bien en un vehículo de canalización y discurso.

El problema con el que se encuentran las agendas internacionales de construcción de paz en el continente africano no es solo de índole programática, sino sobre todo un problema político. Para superarlo se requiere de la creación de nuevas políticas de actuación que estén libres de ataduras de intereses geoestratégicos, y que pongan en el centro la resolución de las causas estructurales que dan pie a la eclosión de la violencia. Debemos, de este modo, tratar de comprender y desplazarnos más allá de las lógicas «securitarias» del poder, debemos desprendernos de los imaginarios, relatos y narrativas que, desde ciertos circuitos políticos, académicos y mediáticos hegemónicos, reconstruyen y reproducen un particular orden discursivo sobre África, para poner en el centro nuevos relatos y mecanismos de resolución que partan de las cosmovisiones, necesidades e intereses de las poblaciones que padecen la violencia. Esto es, recuperar la esencia de la «filosofía de hacer paces» que nos enseñó Vicent Martínez Guzmán: *sustituir las políticas de seguridad por unas políticas del cuidado*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES (2019): «A Review of Major Regional Security Efforts in the Sahel», 04/03/2019, <<https://africacenter.org/spotlight/review-regional-security-efforts-sahel/>>.
- (2025): «Africa Surpasses 150,000 Deaths Linked to Militant Islamist Groups in Past Decade», 28/07/2025, <<https://africacenter.org/wp-content/uploads/2025/09/Deaths-Linked-to-MIGs-In-Last-Decade.pdf>>.

- CAFIERO, Giorgio, y Daniel WAGNER (2015): «Four years after Gaddafi, Libya is a failed state», *Foreign Policy In Focus*, 06/04/2015, <<http://fpif.org/four-years-after-gaddafi-libya-is-a-failed-state/>>.
- DAKONO, Baba, Hassane KONÉ y Boubacar SANGARÉ (2020): «Can dialogue with violent extremist groups help bring stability to Mali?», *ISS Today*, 23/03/2020, Institute for Security Studies, <<https://issafrica.org/iss-today/can-dialogue-with-violent-extremist-groups-help-bring-stability-to-mali>>.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2025a): *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Icaria. Disponible en: <<https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/25/alerta25.pdf>>.
- (2025b): *Negociaciones de paz 2024. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona, Icaria. Disponible en: <<https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/negociaciones/25/negociaciones24e.pdf>>.
- IGNATIEFF, Michael (2005): *El mal menor. Ética política en una era de terror*, Madrid, Taurus.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2016): «Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State», *Crisis Group Special Report*, 1.
- ÍÑIGUEZ DE HEREDIA SUNYÉ, Marta (2024): «De la Paz Liberal a la Paz Militar: una nueva manera de hacer y (des)regular el uso de la fuerza», *Relaciones Internacionales*, 55 (febrero 2024), 139-159, Universidad Autónoma de Madrid (UMA). DOI: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.007>.
- LE ROUX, Pauline (2019): «Responding to the Rise in Violent Extremism in the Sahel», *Africa Security Brief* 36 (diciembre 2019), Africa Center for Strategic Studies. Disponible en: <<https://africacenter.org/publication/responding-rise-violent-extremism-sahel/>>.
- MARTINI, Alice, y PEÑAS ESTEBAN, Francisco J. (2019): «Otra vuelta de tuerca. Notas para un refinamiento de los conceptos y discursos críticos sobre “terrorismo islámico” y violencia política»,

14. CONFLICTOS AFRICANOS Y DESAFÍOS DEL TRIPLE NEXO

Relaciones Internacionales, 40 (febrero 2019), 11-50, Universidad Autónoma de Madrid (UMA). DOI: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2019.40.001>.

MEDNICK, Sam (2020): «In Burkina Faso, arming civilians to fight jihadists. What could go wrong?», *The New Humanitarian*, 09/03/2020, <<https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2020/03/09/burkina-faso-jihadists-vigilantes-civilian-law>>.

NAVARRO MILLÁN, Iván (2017): «La nueva narrativa del terrorismo internacional en África: respuestas y resultados», *Comillas Journal of International Relations*, 13, 28-48.

— (2020): «La construcción (dispar) de las narrativas securitarias en el continente africano y sus respuestas», *Apunts ECP de conflictes i pau*, abril de 2020, Escola de Cultura de Pau. Disponible en: <https://escolapau.uab.cat/wp-content/uploads/2020/04/FI05_Narrativas_ES.pdf>.

— y Alba DOSTA, (2022): *Informe Sahel. Una década marcada por la inestabilidad en la triple frontera*, Escola de Cultura de Pau (julio 2022), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Disponible en: <<https://escolapau.uab.cat/informes-2/informe-sahel-una-decada-marcada-por-la-inestabilidad-en-la-triple-frontera/>>.

PING, Jean (2011): «African Union role in the Libyan crisis», *Pambazuka News*, 15/12/2021, <<https://www.pambazuka.net/en/category.php/aumonitor/78691>>.

RICHARDS, Paul (ed.) (2005): *No Peace, No War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Oxford, James Currey/IAI (International African Institute).

SAHARA REPORTERS (2019): «Boko Haram: North-East Governors Urge Buhari Regime To Dialogue With Terrorists», Nueva York, *Sahara Reporters*, 06/11/2019, <<http://saharareporters.com/2019/11/06/boko-haram-north-east-governors-urge-buhari-regime-dialogue-terrorists>>.

THE CARTER CENTER (2019): *Report of the Independent Observer. Observations on the Implementation of the Agreement on Peace*

and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process, Bamako, The Carter Center, 16/09/2019. Disponible en: <<https://cartercentee50c07c05.blob.core.windows.net/blobcartercentee50c07c05/wp-content/uploads/2019/09/mali-independent-observer-report-sept-2019.pdf>>.

- UNSC (CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS) (2013): *Final report of the Panel of Experts established pursuant to Resolution 1973 (2011) concerning Libya*, Security Council Report. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_99.pdf>.
- (2025): «UN Peace Operations: Open Debate», *What's In Blue*, Security Council Report, 08/09/2025, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2025/09/un-peace-operations-open-debate.php>>.



EL TRIPLE NEXO DESDE
LAS COMUNIDADES

CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRADICIÓN EN EL TRIPLE NEXO: EL CASO DE UGANDA

Víctor González Clota

Investigador del Centre d'Estudis Africans i Interculturals (CEAi),
Universitat de Barcelona.

La dinámica de los conflictos contemporáneos en África y sus secuelas, especialmente en regiones como el norte de Uganda, requiere de un enfoque basado en el *humanismo*, la *decolonialidad* y el *enfoque local*. En este sentido, la construcción de paz no puede entenderse únicamente desde la ausencia de violencia directa, sino desde la articulación compleja de procesos sociales, históricos y culturales que operan en las comunidades afectadas.

Este texto presenta un análisis basado en una investigación doctoral en curso, centrada en las memorias múltiples y las prácticas tradicionales del pueblo acholi en Uganda, que permiten reflexionar de forma crítica cómo se construyen narrativas de paz más allá de la versión oficial estatal y de los abordajes internacionales convencionales. La propuesta metodológica se inscribe en un enfoque decolonial, crítico con las im-

posiciones de memorias monolíticas y con la tendencia a universalizar soluciones de paz desde marcos externos, sin atender a la especificidad cultural y social local.

El triple nexo —que vincula las agendas humanitaria, de desarrollo y de seguridad— brinda un marco que enriquece esta mirada al permitir considerar cómo las prácticas tradicionales y comunitarias, en particular la justicia local y la memoria, se articulan para responder a las múltiples dimensiones del conflicto. En el norte de Uganda, donde la violencia entre el Ejército ugandés y el Lord's Resistance Army (LRA) dejó heridas profundas, las iniciativas de paz local, basadas en la tradición acholi, cobran especial relevancia para pensar una reconstrucción social que contemple la justicia, la reconciliación y el desarrollo simultáneamente.

La reflexión e investigación también parte del *humanismo*: un eje desde el que se reconoce la capacidad colectiva de las comunidades para construir sentido y espacios de convivencia desde sus propias cosmovisiones. En segundo lugar, se suma la *decolonialidad* como denuncia de la desvalorización de saberes y prácticas ancestrales de los considerados subalternos, apartados de los ejes donde pivota el poder. La investigación, por tanto, plantea que las soluciones de paz deben partir de lo *local* —de los márgenes hacia la centralidad—, entendido no como un contrapunto simple al global sino como la base fundamental para cualquier construcción sostenible y justa de la paz (González Clota, 2021).

La importancia de este enfoque cobra más sentido si consideramos la naturaleza híbrida y prolongada del conflicto en Uganda, cuyas raíces históricas van más allá del periodo colonial y están imbricadas con las estructuras sociales y políticas del Estado. La violencia no solo ha dejado un saldo de víctimas mortales, sino que ha generado desplazamientos, rupturas comunitarias y crisis en los sistemas tradicionales de justicia y gobernanza.

Uganda, tras su independencia en 1962, experimentó una serie de episodios violentos y políticos que marcaron la evolución de sus estructuras de poder y memoria nacional. La narrativa estatal dominante, particularmente a partir de la llegada al poder de Yoweri Museveni en 1986, construyó una memoria oficial que fija la «verdadera» independencia en el ascenso de este líder, estableciendo así una historia monolítica que invisibiliza las complejas experiencias y memorias de las regiones periféricas, especialmente el norte del país y el pueblo acholi (González Clota, 2021).

Este relato hegemónico consolidó la idea de que el poder político es sinónimo de representación legítima del Estado, mientras que las po-

15. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRADICIÓN EN EL TRIPLE NEXO...

blaciones del norte, particularmente los acholi, fueron relegadas y estigmatizadas como usurpadoras o enemigos internos. Este fenómeno tiene raíces coloniales, ya que las políticas británicas privilegiaron a las poblaciones del norte para funciones en el ejército y la administración, lo que generó tensiones con el Reino de Buganda en el sur, que contaba con mayores privilegios económicos y políticos (Hansen y Twaddle, 1998).

La violenta desmovilización del Ejército acholi tras la llegada de Museveni al poder, sin planes claros de reinserción o reparación, derivó en desplazamientos forzosos y la consolidación de resistencias armadas, entre ellas el Lord's Resistance Army (LRA) liderado por Joseph Kony. El conflicto armado resultante dejó más de 100.000 víctimas mortales, decenas de miles de secuestros, y millones de personas desplazadas, con impactos devastadores en la cohesión social y el desarrollo local (Branch, 2011).

Para generar espacios de pensamiento críticos con las aproximaciones al análisis del conflicto y a sus propuestas de paz, a continuación se presenta una mirada al contexto a partir de tres elementos: la importancia de la justicia tradicional, la monumentalización del pasado y las memorias múltiples

LA IMPORTANCIA DE LA JUSTICIA TRADICIONAL

En el análisis de la construcción de paz en Acholiland, la justicia tradicional emerge como un elemento fundamental para comprender cómo las comunidades afrontan los legados del conflicto y buscan restaurar la convivencia. Lejos de ser una práctica estática o arcaica, la justicia tradicional acholi representa un sistema dinámico que, en diálogo con las condiciones actuales, articula mecanismos de reparación, reconciliación y cohesión social. Esta justicia se sostiene en una cosmovisión comunitaria que valora profundamente la restauración del equilibrio social a través de procesos colectivos, donde el perdón y la reparación no son meros actos individuales, sino ceremonias que convocan a la comunidad entera.

La justicia tradicional acholi debe entenderse, primero, en un marco histórico que va más allá del periodo colonial. La historia política y social de Acholiland ha estado marcada por tensiones estructurales derivadas de la colonialidad y la marginalización estatal. Es necesario reconocer que las prácticas comunitarias de resolución de conflictos existían y evolucionaban antes del contacto con el Estado colonial y

continúan siendo relevantes en la actualidad (González Clota, 2023). Esta perspectiva decolonial invita a superar las visiones etnocéntricas que han tendido a desvalorizar o invisibilizar estas formas de justicia.

El concepto de «*rwob*», que designa a los líderes tradicionales acholi, ejemplifica cómo la autoridad local ha oscilado a lo largo del tiempo. Durante la guerra y el conflicto armado, muchos de estos líderes vieron reducida su influencia social y política, dada la desconfianza generada por la violencia y las rupturas comunitarias. Sin embargo, a medida que el conflicto se desescaló, el poder y la autoridad de los *rwob* comenzaron a recuperarse, permitiéndoles jugar un papel decisivo en la pacificación y reconciliación (González Clota, 2021).

Una de las manifestaciones más significativas de la justicia tradicional es la ceremonia del *mato oput*, un ritual que simboliza el «trago amargo» que deben compartir las partes en conflicto para alcanzar la reconciliación. Este proceso ritual va más allá del perdón individual; es un acto comunitario que reconstruye los lazos sociales dañados y permite la reintegración de los ofensores en el tejido social. En contextos donde las instituciones estatales y judiciales han fallado o han estado ausentes, el *mato oput* ha funcionado como un mecanismo efectivo para abordar disputas que van desde el acceso a la tierra hasta crímenes de sangre (González Clota, 2021).

No obstante, no debe idealizarse ni romantizarse esta justicia tradicional. Existen límites claros y desafíos. En primer lugar, las estructuras de poder tradicionales no son homogéneas ni inmunes a conflictos internos. Por ejemplo, el caso del conflicto entre los clanes pajong y pubec en Mucwini revela cómo la justicia tradicional puede verse tensionada cuando las relaciones de poder y la competencia por recursos entran en juego. En Mucwini, el asesinato de 56 miembros del clan pajong por parte del LRA, con la complicidad de algunos miembros del clan pubec, llevó a una expulsión forzada y apropiación de tierras, sin que hasta la fecha se haya podido realizar la ceremonia de *mato oput* que permita la reconciliación completa (González Clota, 2021). Esto evidencia que la justicia tradicional, aunque crucial, requiere apoyo institucional y reconocimiento para superar las consecuencias materiales y simbólicas de la violencia.

El papel del Estado en este entramado es ambivalente. Oficialmente, el Gobierno de Uganda ha adoptado una postura de distanciamiento respecto a los procesos de justicia transicional en el norte, sin embargo, acepta de manera informal la relevancia de las prácticas tradicionales. Esta ambigüedad limita la capacidad de las comunida-

15. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRADICIÓN EN EL TRIPLE NEXO...

des para acceder a una justicia integral que articule las dimensiones humanitarias, de seguridad y desarrollo. La pregunta sobre cómo reconocer formalmente estos mecanismos tradicionales dentro del sistema legal nacional sigue abierta y es una cuestión clave para la construcción de paz sostenible.

Por último, la justicia tradicional en Acholiland se inscribe en un proceso de negociación constante entre las memorias del conflicto, las necesidades actuales de reparación y la aspiración a un futuro pacífico. La recuperación de la autoridad de los *rwot* y la persistencia del *mato oput* como práctica central son expresión de la resiliencia cultural y política de estas comunidades, que articulan respuestas locales a problemáticas globales como el postconflicto, la justicia transicional y el desarrollo comunitario (González Clota, 2023).

LA MONUMENTALIZACIÓN DEL PASADO

El recuerdo colectivo de un conflicto armado es un elemento central para la construcción de paz y memoria en cualquier sociedad que emerge de la violencia. En el contexto de Acholiland, la monumentalización del pasado adquiere una complejidad singular, pues confronta las formas occidentales tradicionales de memoria con las cosmovisiones locales que impregnan el significado mismo de los lugares, los objetos y las ceremonias con las que se recuerda y se repara.

La monumentalización suele entenderse desde una óptica occidental como la creación de espacios o artefactos fijos —como monumentos, lápidas o museos— que buscan conservar de manera permanente el recuerdo de eventos significativos. En muchos contextos, esta monumentalización oficial es una expresión de poder estatal que pretende fijar una narrativa única y, a menudo, oficial del conflicto y la memoria histórica. En Uganda, y específicamente en el norte, este proceso ha sido limitado y, en algunos casos, cuestionado por la comunidad acholi, cuyas concepciones sobre la memoria y la monumentalización divergen sustancialmente (González Clota, 2021).

Un ejemplo es el monumento erigido por la organización Cáritas en memoria de las víctimas de un ataque del Lord's Resistance Army (LRA) en una discoteca cerca de la población de Alima. Esta lápida, que contiene los nombres de los fallecidos, es un esfuerzo evidente de conservar el recuerdo oficial del episodio violento. Sin embargo, con el tiempo, esta lápida ha caído en el abandono y el olvido, lo que evi-

dencia una desconexión entre las prácticas memoriales oficiales y las expectativas o necesidades de la comunidad local

Junto a esta lápida, existe una higuera salvaje, llamada *kituba* en acholi, que, desde la cosmovisión Acholi, simboliza el pasado, la armonía y la continuidad comunitaria. Esta planta es un espacio vivo de recuerdo y reflexión, donde las personas pueden sentarse a la sombra y conectar su experiencia individual con la conciencia colectiva del grupo. Este ejemplo ilustra que la monumentalización no tiene por qué estar asociada exclusivamente a un objeto material, estático o a un monumento tradicional, sino que puede adoptar formas orgánicas, vivas y simbólicas, integradas en el entorno natural y social.

Estas formas de monumentalización son indicativas de un enfoque más relacional y dinámico de la memoria. No buscan fijar un pasado inmutable, sino que abren espacios para la negociación, la reinterpretación y la convivencia de memorias diversas. En este sentido, la monumentalización en Acholiland es inseparable de los procesos de paz y reconciliación que buscan sanar las heridas del conflicto. A diferencia de la monumentalización que puede excluir otras narrativas, las concepciones locales insisten en la pluralidad de memorias y en la participación comunitaria como elementos constitutivos del recuerdo.

La multiplicidad de formas de recordar se conecta directamente con las agendas del triple nexo —humanitario, desarrollo y paz— ya que la monumentalización, en tanto práctica social y política, contribuye a la restauración del tejido social y a la prevención de futuros conflictos. En particular, la monumentalización desde las comunidades afectadas funciona como un mecanismo de reconocimiento y dignificación de las víctimas, contribuyendo al proceso humanitario, pero también genera espacios para la participación local que son fundamentales para el desarrollo y la consolidación de la paz duradera.

Por tanto, resulta crucial cuestionar «¿quién decide qué se monumenta y cómo?», porque esta pregunta implica reconocer que la construcción del recuerdo no es neutral ni unívoca. En Uganda, la narrativa oficial del Estado bajo la «pax musevénica» (en alusión al líder Yoweri Museveni) ha tendido a invisibilizar o minimizar las heridas abiertas en el norte, tratando de consolidar una imagen de estabilidad y progreso que no refleja la complejidad del postconflicto (González Clota, 2023). En contraste, las iniciativas locales en Acholiland subrayan la importancia de construir memorias múltiples que den cuenta

15. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRADICIÓN EN EL TRIPLE NEXO...

de todas las víctimas, tanto de la violencia perpetrada por el LRA como de los abusos cometidos por el Ejército estatal.

La tensión entre memoria oficial y memorias locales también abre interrogantes sobre la función social y política de la monumentalización. Mientras que los monumentos oficiales pueden cumplir una función legitimadora para el Estado, las formas comunitarias buscan la reparación social y la cohesión interna. El desafío consiste en articular estas memorias, no para imponer una versión única, sino para construir un espacio plural que reconozca las diversas experiencias y contribuya a la reconciliación.

Finalmente, la monumentalización del pasado en Acholiland no es solo una cuestión de memoria, sino también un acto político que se vincula directamente con el derecho a la tierra, la justicia y la participación comunitaria. El abandono o deterioro de memoriales oficiales puede interpretarse como un reflejo del desinterés institucional por estas comunidades, que continúa perpetuando la marginalización. Por ello, la monumentalización desde las prácticas locales debe ser reconocida y apoyada como parte integral de las políticas de construcción de paz y desarrollo sostenible en la región.

LAS MEMORIAS MÚLTIPLES

La experiencia del conflicto en Acholiland no puede ser comprendida desde una única narrativa, ni siquiera desde la memoria oficial que ha promovido el Estado ugandés bajo la llamada «pax musevénica», que presenta al país como un modelo de estabilidad y progreso en la región. Esta narrativa estatal ha invisibilizado gran parte de la violencia sufrida en el norte, tanto la ejercida por el LRA como las atrocidades cometidas por las fuerzas del Ejército estatal durante décadas.

Las memorias múltiples, entonces, surgen como una necesidad urgente de incorporar las voces y experiencias diversas de quienes vivieron el conflicto, especialmente de las víctimas y comunidades que han permanecido marginadas. Estas memorias no son solo testimonios de dolor, sino también espacios de resistencia, reflexión y construcción colectiva de significado. En Acholiland, jóvenes que nacieron en las últimas fases del conflicto y que tienen perspectivas temporales y espaciales diferentes a las generaciones mayores, han impulsado debates que replantean cómo entender la memoria, la justicia y la paz desde el «customario» tradicional (González Clota, 2021).

Esta pluralidad de memorias ha dado lugar a iniciativas concretas, como el establecimiento del Centro Nacional de Documentación de Memoria y Paz en el distrito de Kitgum. Este centro tiene una doble función: por un lado, documentar, archivar y comunicar los abusos de derechos humanos y los legados de violencia; y por otro, funcionar como un espacio de encuentro para víctimas y supervivientes, fomentando la promoción del patrimonio ugandés y facilitando procesos de reconciliación desde las perspectivas locales (González Clota, 2021).

El enfoque de memorias múltiples es básica por diferentes motivos. En primer lugar, la documentación y visibilización de las violaciones de derechos humanos constituyen una respuesta humanitaria esencial para reconocer el sufrimiento y la dignidad de las víctimas. En segundo lugar, el trabajo de archivo y recuperación cultural contribuye al desarrollo social y educativo, generando conocimiento y fortaleciendo la identidad comunitaria. Y, finalmente, la creación de espacios de encuentro y diálogo promueve la reconciliación y la construcción de paz duradera desde la base local, elemento clave para la estabilidad y cohesión social en la región.

Importa subrayar que las memorias múltiples no deben entenderse como simples «alternativas» a la memoria oficial, sino como memorias que coexisten, dialogan y, en ocasiones, entran en tensión, pero que en conjunto enriquecen la comprensión del pasado y abren posibilidades de futuro. El término «alternativas» sugiere un posicionamiento periférico o marginal, mientras que las memorias múltiples pretenden, en cambio, ser parte de una centralidad compartida y plural.

Este reconocimiento de la pluralidad implica también asumir que la memoria es un proceso vivo, en constante construcción y negociación. No se trata solo de preservar el pasado, sino de construir el futuro a partir de la memoria, entendida como un espacio para la justicia, la reparación y la transformación social que parte de trayectorias colectivas.

CONCLUSIONES Y PREGUNTAS ABIERTAS

Tras este recorrido por la importancia de la justicia tradicional, la monumentalización del pasado y las memorias múltiples en Acholiland, podemos destacar varios aprendizajes clave que contribuyen a ampliar el enfoque sobre la memoria y la construcción de paz en contextos post-conflicto.

15. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRADICIÓN EN EL TRIPLE NEXO...

Primero, es imprescindible investigar más allá de la etapa colonial para comprender la trayectoria política, social y cultural de las poblaciones afectadas. La historia previa al colonialismo y las dinámicas internas posteriores son fundamentales para entender el presente y construir soluciones legítimas y sostenibles.

Segundo, las cosmologías locales y las prácticas de justicia tradicional, comúnmente apartadas a los márgenes o en la subalternidad, deben ser valoradas como elementos centrales para la paz. Estas no solo aportan conocimientos y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, sino que son parte de la identidad cultural y social de los pueblos. Reconocerlas implica un desafío para los Estados, que deben encontrar vías para integrar estos mecanismos en los procesos formales de justicia y reparación, respetando su autonomía y legitimidad.

Tercero, poner en valor los elementos representativos propios de las culturas locales —como las ceremonias del *mato oput* y otras prácticas de reconciliación— contribuye a crear espacios colectivos y comunitarios que facilitan la construcción de paz desde abajo, con un enfoque humanista y decolonial.

Cuarto, la construcción de memorias múltiples abre caminos para nuevas experiencias y narrativas que desafían la hegemonía estatal y promueven una memoria plural, integradora y transformadora. Además de materializar la memoria desde la mirada propia, la monumentalización desde dentro. Estas memorias permiten la participación activa de víctimas, jóvenes y comunidades en los procesos de reparación y reconciliación, vitales para evitar la repetición de la violencia (González Clota, 2021).

En este marco, algunas preguntas clave quedan abiertas para seguir avanzando en el debate y la praxis:

1. *¿Cómo podemos promover escenarios locales de paz con vocación universal?* ¿Puede ser lo local lo más universal que existe y el lugar desde donde construir lo necesario para la convivencia y la justicia? ¿Cómo articular lo local con las agendas globales sin imponer perspectivas externas que deslegitiman las experiencias locales?

2. *¿De qué manera pueden los mecanismos de justicia tradicional ser reconocidos formalmente por el Estado?* Esta cuestión es fundamental, pues la coexistencia y complementariedad entre justicia estatal y tradicional puede fortalecer los procesos de paz, pero requiere marcos jurídicos y políticos claros que respeten la autonomía cultural.

3. *¿Cuál es el papel de los actores externos, como investigadores y organizaciones internacionales, en estos procesos?* La presencia de actores externos puede ser una oportunidad para visibilizar y apoyar las demandas locales, pero también puede ser un riesgo si se reproducen dinámicas neocoloniales o se desatienden las voces y prioridades comunitarias.

4. *¿Qué entendemos por «paz local»?* ¿Es realmente una paz «pequeña» o, por el contrario, una forma esencial y poderosa de reconciliación que debe ser valorada en su propia dimensión? La experiencia de Acholiland muestra que la paz construida a nivel comunitario tiene una profundidad y legitimidad que no puede ser subestimada.

En definitiva, el caso de Uganda y el pueblo acholi nos invita a repensar las narrativas dominantes sobre conflicto y paz, y a abrazar la complejidad de las memorias, las tradiciones y las prácticas comunitarias como bases imprescindibles para construir un futuro más justo y humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, Tim (1991): «Understanding Alice: Uganda's Holy Spirit Movement in Context», *African Affairs*, 90 (361), 5-36.
- BRANCH, Adam (2011): *Displacing Human Rights: War and Intervention in Northern Uganda*, Oxford University Press.
- GONZÁLEZ CLOTA, Víctor (2021): «Memòries múltiples, tradició i construcció de pau a Acholiland», *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, 37 (2), 321-341 (monográfico «Memòria Múltiple a l'Àfrica»). Disponible en: <<https://publicacions.antropologia.cat/quaderns/article/view/366>>.
- (2023): «L'oblit i les memòries múltiples a Uganda: Una aproximació a la influència de la violència del LRA i la inhibició estatal (1986-2019)», en Teresa ABELLÓ I GÜELL et al. (coords.): *Herències/Legacies, II Congrés Internacional* (20-22 junio de 2022), Sección de Historia Contemporánea y Mundo Actual de la Universidad de Barcelona (UB), 291-301. Disponible en: <<https://hdl.handle.net/2445/203903>>.

15. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRADICIÓN EN EL TRIPLE NEXO...

HANSEN, Holger Bernt, y Michael TWADDEL (eds.) (1998): *Developing Uganda*, Oxford, James Currey.

HODGES, Tony, et al. (2022): «The Triple Nexus: Advancing Humanitarian-Development-Peace Cooperation in Uganda», *Journal of Peacebuilding and Development*, 15 (2), 110-130.

REFUGEE LAW PROJECT (2018): *Memory, Justice, and Reconciliation in Northern Uganda*, Kampala, RLP Publications.

SMITH, Jane, y Joseph KIRYOWA (2021): «Memory and Reconciliation in Post-Conflict Northern Uganda», *African Studies Review*, 64 (1), 45-67.

TWESIGYE, Collins (2019): «Monumentalizing the Past: Memory and Conflict in Post-War Uganda», *Journal of African History*, 60 (3), 456-478.

LAS MUJERES Y LA PACIFICACIÓN EN CASAMANCE: PAPEL, RESILIENCIA Y RECONOCIMIENTO

Seynabou Male Cissé

Comité Regional de Solidaridad de Mujeres por la Paz
en Casamance, CRSFPC/USOFORAL.

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de cuatro décadas, la región de Casamance, al sur de Senegal, se ve afectada por un conflicto armado entre el Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) y el Estado senegalés. Este conflicto, calificado de baja intensidad, ha tenido sin embargo efectos devastadores sobre la población civil, en particular sobre las mujeres. Estas últimas, a menudo marginadas en las negociaciones formales, han desempeñado sin embargo un papel destacado en los esfuerzos de mediación, la reconstrucción de los vínculos sociales y la movilización comunitaria en favor de la paz.

Este texto pone de relieve las múltiples dinámicas que intervienen en la pacificación de Casamance, haciendo hincapié en el papel estratégico de las mujeres y el apoyo —a veces ambivalente— de la comunidad internacional. Abordaremos las dimensiones históricas y culturales del lugar que ocupan las mujeres, sus estrategias frente a la guerra, los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, la acción de organizaciones como el Comité Regional de Solidaridad de Mujeres por la Paz en Casamance (CRSFPC), más conocido como USOFORAL, y los avances y retos de la pacificación.

CONTEXTO HISTÓRICO Y SOCIOCULTURAL DE CASAMANCE

Históricamente, Casamance siempre se ha distinguido por una fuerte identidad cultural y una resistencia firme ante cualquier forma de dominación, ya sea religiosa, política o colonial. La región, enclavada entre Gambia y Guinea-Bissau, sufre los efectos de su compleja geografía. La falta de continuidad territorial con el resto de Senegal, unida a las redes familiares y comerciales transfronterizas, refuerza la lógica de la autonomía local. Las fronteras coloniales, impuestas sin tener en cuenta las realidades etnolingüísticas, han dado lugar a una región profundamente conectada con sus vecindarios, pero políticamente marginada.

Esta situación particular ha favorecido la aparición de dinámicas sociales únicas en las que las mujeres ocupan un lugar central. Casamance es también una región con un enorme potencial económico, caracterizada por una riqueza natural excepcional, una gran diversidad étnica y una fuerte tradición de organización comunitaria.

PAPEL HISTÓRICO Y CULTURAL DE LAS MUJERES EN LA SOCIEDAD CASAMANCEÑA

En Casamance, las mujeres siempre han ocupado un lugar central en la dinámica comunitaria, espiritual y económica. En las sociedades *diolas*, las mujeres tienen una autoridad reconocida, tanto en las decisiones familiares como en la gestión de los bienes colectivos. El modelo matrilíneo dominante confiere a las mujeres la responsabilidad de transmitir los conocimientos y las tierras.

16. LAS MUJERES Y LA PACIFICACIÓN EN CASAMANCE...

También han sido protagonistas de la paz a través de procesiones rituales, prohibiciones sagradas y arbitrajes en los bosques sagrados. Figuras emblemáticas como Aliin Sitoje Jaata ilustran la capacidad de las mujeres para actuar como mediadoras, resistentes e incluso guardianas del tejido social. Incluso en las asambleas mixtas, su palabra tiene peso y, en algunas aldeas, se les consulta antes de tomar decisiones políticas importantes.

En algunas sociedades de la Baja Casamance, la palabra de las mujeres se tiene en alta consideración. Participan en los juicios colectivos y su voz cuenta en las decisiones de la justicia comunitaria. Su papel de mediadoras está arraigado en la cultura y valorado mediante símbolos poderosos como la calabaza, la escoba o el *pagne* (pareo, capulana), que se llevan en las ceremonias rituales. Se las percibe como reguladoras naturales de la sociedad y disponen de fetiches, lugares sagrados donde se toman decisiones importantes sobre la vida comunitaria.

Las mujeres han desempeñado un papel precursor: sacerdotisas, mediadoras, curanderas, han mantenido el equilibrio entre la espiritualidad, la gobernanza local y la vida económica. Su influencia también se ha manifestado a través de los sistemas de alianzas matrimoniales, las ceremonias rituales y los consejos de ancianos, en los que tenían voz y voto.

IMPACTOS DEL CONFLICTO Y VULNERABILIDADES ESPECÍFICAS DE LAS MUJERES

La guerra ha trastornado las estructuras sociales, exponiendo especialmente a las mujeres a múltiples formas de violencia: violaciones, secuestros, desplazamientos forzados, pérdida de medios de subsistencia... La desescolarización de las niñas para participar en actividades de supervivencia —comercio ambulante, horticultura— ha puesto en peligro los avances educativos. Se cerraron los mercados semanales y las carreteras minadas cortaron el acceso a los huertos y a los recursos vitales.

Las mujeres, a menudo abandonadas por los hombres que se exiliaron, tuvieron que afrontar solas los retos cotidianos, lo que acentuó su precariedad. Vieron cómo se debilitaban sus roles tradicionales de protectoras y cuidadoras, al tiempo que tenían que hacer frente al estigma cuando se comprometían con la paz o eran sospechosas de colaborar con una u otra facción.

El conflicto provocó profundas rupturas sociales, fragmentando familias, enfrentando a hermanos en bandos opuestos y provocando desplazamientos internos o transfronterizos, especialmente hacia Gambia y Guinea-Bissau. Las mujeres se vieron a menudo obligadas a enfrentarse a peligros —minas, atracos, secuestros— para alimentar a sus familias. La desacralización de su papel maternal por la violencia sexual tuvo un impacto psicológico enorme.

En el plano psicológico, el conflicto ha tenido efectos duraderos, a menudo invisibles. Las mujeres no solo soportan los traumas de la guerra (violaciones, pérdida de hijos, exilio forzoso), sino también la pesada responsabilidad de garantizar la resiliencia colectiva. Rara vez tienen acceso a servicios de apoyo psicosocial y, con demasiada frecuencia, se minimiza su sufrimiento.

ESTRATEGIAS DE RESILIENCIA Y MOVILIZACIÓN FEMENINA

A pesar de estas dificultades, las mujeres han reaccionado con fuerza e ingenio. Han creado huertos para garantizar una autosuficiencia alimentaria mínima, han montado pequeños comercios, han organizado *tontinas* (*xitikis* o fondos comunes de ahorro) y se han integrado en sistemas de microcrédito. Sin embargo, estos últimos han provocado en ocasiones un endeudamiento duradero, ya que algunos créditos se han desviado para hacer frente a emergencias sanitarias o alimentarias.

Las mujeres también han innovado en el ámbito social: procesiones simbólicas, rituales para prohibir las armas en determinadas zonas, mediaciones entre aldeas. Se han movilizado a escala regional y nacional a través de organizaciones, participando en foros, exposiciones, viajes de intercambio y cursos de formación en mediación y defensa de los derechos. Estas dinámicas han contribuido a estructurar un verdadero movimiento femenino por la paz, arraigado en las realidades locales pero abierto a lo internacional.

En las zonas más afectadas, las mujeres han reinventado los espacios sociales: han tomado la palabra en las asambleas aldeanas, han organizado reuniones intergeneracionales e intercomunitarias, a veces incluso en ausencia de los hombres, para reflexionar sobre las vías de reconciliación. Utilizaron herramientas tradicionales como cuentos, canciones y proverbios para sensibilizar a los jóvenes sobre la paz.

16. LAS MUJERES Y LA PACIFICACIÓN EN CASAMANCE...

Algunas iniciaron huelgas simbólicas, negándose a participar en los rituales mientras persistiera la violencia. Otras hicieron llamamientos a los líderes religiosos, tradicionales y administrativos para exigir el fin de los combates.

En varios relatos recopilados por ONG locales, es frecuente escuchar que son las mujeres quienes, mediante gestos simbólicos como caminar entre dos pueblos en conflicto, han logrado restablecer el diálogo. A menudo invocan a los espíritus de los antepasados, la memoria de los linajes compartidos o la vergüenza social para apaciguar los conflictos. Su condición de madres, hermanas o esposas de los combatientes les confiere un estatus único para influir sin provocar.

PRESENTACIÓN DE USOFORAL: MISIÓN, VISIÓN E IMPACTO EN LA REGIÓN

El Comité Regional de Solidaridad de Mujeres por la Paz en Casamance, conocido comúnmente como USOFORAL, nació de la necesidad de coordinar y amplificar los esfuerzos de las mujeres por la paz. Desde 1999, esta organización ha estado en el centro de las iniciativas de mediación y reconstrucción del vínculo social, favoreciendo la sinergia entre mujeres rurales y urbanas, musulmanas, cristianas o practicantes de religiones tradicionales.

USOFORAL ha formado a cientos de mujeres en negociación, gestión no violenta de conflictos y defensa de los derechos en lenguas locales. Los viajes de intercambio, los foros de escucha y las exposiciones culturales, como «El *pagne* que habla», han permitido sensibilizar a las comunidades, reforzar la resiliencia colectiva y valorizar los relatos de sufrimiento y esperanza. Este comité regional también ha apoyado actividades generadoras de ingresos, como la producción de vinagre de mango, telas tradicionales o el ahorro solidario, consolidando así la paz a través del empoderamiento económico.

Una de las principales aportaciones de USOFORAL es haber federado a mujeres de diferentes zonas socioculturales —Niaguís, Oussouye, Enampore— en torno a foros como NOE. Estos eventos han permitido el intercambio de experiencias y la puesta en común de iniciativas. Gracias a la colaboración con otras asociaciones como APROFES en Kaolack, han podido descompartimentar el conflicto y situarlo en una perspectiva nacional. El enfoque de USOFORAL se basa en una visión holística: las mujeres necesitan

paz, pero también autonomía, reconocimiento y espacio para ejercer su ciudadanía.

USOFORAL también ha sabido articular la tradición y la modernidad, valorizando los conocimientos ancestrales y combinándolos con las herramientas modernas de comunicación y gestión de conflictos. Al formar a las mujeres en técnicas de defensa y movilización ciudadana, en lenguas locales y en francés, la organización ha permitido superar las barreras del analfabetismo y la falta de acceso a la información. Además, su trabajo sobre la memoria colectiva, a través de los testimonios de mujeres víctimas o supervivientes de la guerra, ha contribuido al reconocimiento social y a la legitimación de las luchas femeninas por la paz.

USOFORAL ha contribuido a paliar las carencias de apoyo psicosocial creando espacios de expresión, reconstrucción personal y reconexión con el colectivo. Estos espacios, a la vez terapéuticos y políticos, se han convertido en lugares donde surge una voz femenina fuerte y estructurada en torno a la paz.

Los foros comunitarios iniciados con la ayuda de USOFORAL han permitido a muchas mujeres expresar, a veces por primera vez, sus expectativas respecto al Estado, los jefes tradicionales y los líderes religiosos. En estos foros se han denunciado la lentitud del proceso de paz, la falta de servicios sociales, pero también la violencia doméstica, a menudo agravada por el contexto posbélico. Son espacios en los que se entrelazan la memoria del conflicto, las exigencias de justicia y los sueños de reconstrucción.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL TRIPLE NEXO: ENTRE EL APOYO Y LAS LIMITACIONES

Sobre el terreno, actores internacionales como la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental), la Cooperación española o la Comunidad de Sant'Egidio han contribuido a la pacificación. El apoyo se ha centrado en la ayuda humanitaria de emergencia, los proyectos de desarrollo local y la facilitación del diálogo entre el Estado y el MFDC. Sin embargo, estas intervenciones han sido a menudo compartimentadas, poco coordinadas y alejadas de las dinámicas endógenas impulsadas por las mujeres.

El enfoque denominado «triple nexo», que vincula la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz, fue experimentado de manera intuitiva

16. LAS MUJERES Y LA PACIFICACIÓN EN CASAMANCE...

por las mujeres de Casamance mucho antes de su institucionalización por parte de las grandes agencias. Lo que los donantes definen como estrategia, las mujeres lo viven como una necesidad vital: acoger, reconstruir, reconciliar. Es indispensable un mayor reconocimiento de esta coherencia holística, así como una financiación adaptada a las realidades locales.

La comunidad internacional, aunque presente, aún debe aprender a confiar en las dinámicas locales. Las iniciativas de mujeres, a menudo informales pero muy eficaces, escapan a los esquemas clásicos de los donantes. Es necesario pasar de una lógica de proyectos puntuales a programas a largo plazo, centrados en las capacidades locales. Muchas mujeres expresan la necesidad de reconocimiento y continuidad: quieren ser socias de pleno derecho, no simples ejecutoras de proyectos decididos en otros lugares.

El desconocimiento de las dinámicas socioculturales locales ha dado lugar en ocasiones a fracasos notables: proyectos mal adaptados, intervenciones mal percibidas y pérdida de confianza de las comunidades. Sin embargo, existen instrumentos normativos internacionales —la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Protocolo de Maputo, los mecanismos de la CEDEAO— que prevén explícitamente la participación de las mujeres en la paz y la seguridad. El reto sigue siendo su aplicación concreta a nivel comunitario. Lo que las mujeres piden no es ayuda caritativa, sino reconocimiento político y una asociación equitativa en la reconstrucción de su región.

PROGRESOS REGISTRADOS Y RETOS PERSISTENTES

Gracias a los esfuerzos conjuntos de las comunidades locales, la sociedad civil y algunos socios, se han logrado avances notables: el retorno de las comunidades desplazadas, la reactivación de la agricultura, la rehabilitación de carreteras y la pacificación de las zonas fronterizas. Las mujeres han desempeñado un papel fundamental en la reconstrucción de los vínculos sociales, la mediación, la organización de ceremonias de perdón y el surgimiento de una economía de paz.

Sin embargo, siguen existiendo retos importantes: la fragmentación del MFDC, la presencia de minas, la exclusión política de las mujeres, la precariedad económica y el aumento de nuevos brotes de violencia social. La institucionalización del papel de las mujeres, su integración en los mecanismos formales de negociación y gobernanza, y el reco-

nocimiento de los conocimientos endógenos deben consolidarse para garantizar una paz duradera.

Sigue existiendo una brecha significativa entre el reconocimiento simbólico del papel de las mujeres y su integración real en los mecanismos de toma de decisiones. Las mujeres suelen quedar relegadas a funciones de animación o movilización de base, sin acceso a los espacios donde se definen las grandes orientaciones. La persistencia de mentalidades patriarcales, la falta de financiación estructural de las organizaciones de mujeres y los retos de coordinación entre los diferentes niveles (local, regional y nacional) frenan el surgimiento de un liderazgo femenino duradero. A ello se suma la escasa visibilidad mediática de sus acciones, lo que refuerza su marginación.

CONCLUSIÓN

En Casamance, las mujeres son mucho más que víctimas del conflicto: son los pilares de la resiliencia, las arquitectas silenciosas de la paz. A través de sus acciones concretas, sus movilizaciones colectivas y su arraigo comunitario, han transformado el dolor en dinámicas de reconstrucción. Pero, a pesar de su papel central, siguen estando ampliamente ausentes de las esferas de decisión.

Es imperativo ir más allá de los enfoques simbólicos para institucionalizar su presencia, reconocer sus conocimientos y apoyar las prácticas de paz ya en marcha. La paz en Casamance no se logrará únicamente con acuerdos firmados en las capitales, sino con la apropiación, la acción y la escucha de quienes viven las realidades cotidianas.

Las mujeres casamancenses, artífices discretas pero decididas de la paz, encarnan una forma de liderazgo comunitario ejemplar. Su acción, a menudo despolitizada voluntariamente, se basa en las necesidades concretas de la población y se apoya en valores de solidaridad, escucha y valentía. Es hora de que las políticas nacionales e internacionales integren plenamente esta realidad. La paz solo podrá consolidarse si se construye juntamente con quienes, desde siempre, dan vida, protegen los lazos y curan las heridas del cuerpo social.

En definitiva, las mujeres de Casamance, al combinar el compromiso local, las tradiciones vivas y las alianzas inteligentes, sientan las bases para una paz arraigada, inclusiva y duradera. Escucharlas, apoyarlas e integrarlas en todas las políticas públicas es optar por una paz construida con y para las comunidades.

RECOMENDACIONES

1. Reconocer a las mujeres como actoras esenciales en los procesos de paz y no como simples beneficiarias.
2. Incluir sistemáticamente a las mujeres en los mecanismos de toma de decisiones a nivel local, nacional y regional.
3. Valorar los enfoques culturales y tradicionales femeninos en la gestión de los conflictos.
4. Adaptar la financiación a las realidades de las organizaciones locales, a menudo informales pero eficaces.
5. Crear espacios seguros para las mujeres comprometidas con la mediación, proteger su integridad y su compromiso.
6. Multiplicar los intercambios entre mujeres artífices de la paz a nivel subregional y africano.
7. Integrar a las mujeres en los mecanismos nacionales de seguimiento de la aplicación de las resoluciones internacionales (1325 de la ONU, CEDEAO, Unión Africana).
8. Integrar la dimensión de género en todas las políticas públicas relacionadas con la seguridad, el desarrollo y la justicia en Casamance.
9. Apoyar la investigación-acción llevada a cabo por mujeres sobre los mecanismos endógenos de gestión de conflictos y reconciliación.
10. Fomentar la creación de redes transfronterizas de mujeres (Casamance-Gambia-Guinea Bissau) para un enfoque regional de la paz.
11. Crear un fondo regional para la paz gestionado por mujeres, con el fin de garantizar la financiación sostenible de sus acciones sobre el terreno, independientemente de los ciclos políticos o humanitarios.

ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN CABO DELGADO (NORTE DE MOZAMBIQUE)

Jokin Alberdi Bidaguren

Profesor de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) e investigador del Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz.

ANÁLISIS DE LAS CONFLICTIVIDADES EN CABO DELGADO

Desde octubre de 2017, en la parte nororiental de Cabo Delgado, se produce un enfrentamiento armado entre la insurgencia islamista de una parte de la población residente (Al Sunnah wa Jama-ASWJ) y el Estado y su ejército, apoyado inicialmente por mercenarios de los grupos Wagner y Dyck. Entre 2020 y 2021, con la escalada de la guerra y el incremento masivo de desplazamientos, el Gobierno de Mozambique

recurrió al apoyo militar multilateral de la SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral) con la denominada Misión de la Comunidad de Desarrollo de África Austral en Mozambique —SAMIM, por sus siglas en inglés— y del ejército ruandés para luchar contra el terrorismo yihadista, y permitió la intervención de las agencias internacionales de Naciones Unidas y de ONG internacionales para atender las necesidades urgentes de la población desplazada.

Hasta abril de 2025 se han llegado a contabilizar casi 6.000 víctimas mortales directas del conflicto armado y más de un millón de personas desplazadas, lo que significa que más de una tercera parte de la población de esta provincia se ha visto obligada a abandonar sus hogares y sus medios de vida.

La sequía y los ciclones de los últimos años (Idai y Kenneth, 2019; Freddy, 2023; Chidó, 2024) no han hecho más que agravar la situación del norte de Mozambique, donde se estima que más de un millón y medio de personas necesitan de la ayuda humanitaria internacional.

Desde 2023 se vienen intensificando los retornos, contabilizándose 577.000 personas desplazadas y 611.000 retornadas en julio de 2024 (OCHA, 2025; IOM 2025). En 2024 se retiran los efectivos de la misión de SAMIM, pero se refuerzan los del Ejército ruandés, aunque nuevos ataques siguen deteriorando la situación de las familias desplazadas y retornadas en Mocímboa da Praia, Macomia, Muidumbe y Nangade.

Aunque el número de jóvenes insurgentes parece haberse restringido a unos tres centenares (Garrido, 2025), no queda claro que reciban el apoyo directo del grupo terrorista Estado Islámico. Por el contrario, parece demostrado que la insurgencia participa en la reconfiguración de las principales rutas de tráfico de drogas, minerales preciosos, fauna salvaje, madera y personas inmigrantes, que se están trasladando de la zona norte de la provincia colindante con la frontera de Tanzania, hacia la Ciudad de Pemba, y hacia Nacala y Angoche en la provincia contigua de Nampula (Global Initiative, 2022).

DISTINTOS RELATOS Y ANÁLISIS SOBRE LA GUERRA Y LA PAZ EN CABO DELGADO

No hay consenso en torno al diagnóstico del conflicto armado, ni sobre las concepciones y soluciones de paz. Faltan diagnósticos compartidos y hay distintas concepciones de paz. Ni hay un único relato

17. ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ...

sobre la guerra en Cabo Delgado, ni tampoco los distintos actores comparten las concepciones y soluciones de paz.

■ Sobre los relatos y diagnósticos en torno al conflicto armado

Entre los relatos sobre el origen de la guerra en Cabo Delgado destacan (AeA y Gernika Gogoratuz, 2023):

1. Una agresión extranjera con fuertes conexiones con el Estado Islámico que busca desestabilizar la región.
2. El abandono gubernamental y las injusticias históricas que ha sufrido el territorio, que generan pobreza, desigualdades y un sentimiento de discriminación o de agravio entre las poblaciones autóctonas, particularmente entre la juventud.
3. La complejidad de factores locales con factores regionales e internacionales relacionados con los conflictos geopolíticos por el control de los recursos naturales y el avance de la frontera extractiva.

La primera narrativa de la agresión yihadista es la dominante. Sin embargo, no explica realmente lo que está aconteciendo. Hay otros factores estructurales y culturales que se deberían tener en cuenta: a) los corredores marítimos centenarios del comercio y el tráfico ilegal; b) el conflicto capital-vida que surge de la explotación intensiva de los recursos naturales, concretamente de los hidrocarburos y de las piedras preciosas; c) la negligencia de los gobiernos coloniales y poscoloniales, y la discriminación que han provocado sobre las poblaciones nativas de Cabo Delgado; d) la recurrencia de los conflictos armados y la lenta violencia que se ha instalado en la gente (Alberdi y Barroso, 2021; AeA y Gernika Gogoratuz, 2023).

Desde nuestro análisis, tratar de explicar el actual conflicto armado como una agresión del Estado Islámico es una simplificación de la realidad. Los factores y explicaciones están muy vinculados a la evolución de la economía política en Cabo Delgado desde la época precolonial hasta hoy en día.

Las instituciones, leyes y estructuras sociales de la época precolonial, colonial y poscolonial han contribuido a que determinados colectivos de Cabo Delgado se sintieran discriminados y agraviados por lo que, en distintos momentos de la historia, han recurrido al uso de la

violencia para tratar de mejorar su posición o recuperar poder. Esa violencia lenta, de larga duración, que se va acumulando tras las distintas guerras de los siglos XX y XXI, está constantemente retroalimentando violencias simbólicas, prejuicios y discursos de odio que perpetúan este tipo de situaciones (véase el cuadro 1).

■ Sobre los debates en torno a la paz y el triple nexo

Tanto a nivel teórico como en el caso práctico de Cabo Delgado, también hay diferentes conceptualizaciones y maneras de intervenir.

La paz militarizada y/o a la medida de las grandes corporaciones no está funcionando. Este tipo de propuestas niegan la negociación con la insurgencia mientras, tras ocho años de guerra, las poblaciones retornadas siguen viviendo en la inseguridad permanente y las familias desplazadas siguen tratando de rehacer sus vidas. Son propuestas universalizadoras, uniformizadoras, de «talla única» y lineales (primero acción humanitaria, segundo reconstrucción y desarrollo, y finalmente paz) que, como decimos, no están funcionando.

Los esfuerzos de hibridar lo local y lo liberal tampoco están funcionando, en tanto que la paz híbrida parece estar al servicio del conglomerado liberal por la paz. Se impone un modelo de paz militarizada que incrementa los recursos para la guerra y renuncia al fortalecimiento del Estado y su democratización. Como señala Íñiguez de Heredia (2024), la paz militar va ganando terreno a la paz liberal.

La paz se comienza a concebir de una manera más pragmática, que se preocupa por la gestión de los efectos, y no por la aplicación de aquellas recetas universales de la década de los años 90 (Chandler, 2014; Bargués, 2021). Estas concepciones tan pragmáticas se vuelven tan instrumentales que dejan de abordar las cuestiones substantivas de la paz. La paz liberal, en tanto que es crecientemente cuestionada, comenzó a incorporar algunas cuestiones clave de los principales debates: a) las propuestas de resiliencia comunitaria y desarrollo de capacidades; b) la necesidad de apropiación y localización de los procesos de paz y desarrollo; c) los enfoques de «no hacer daño» (*do no harm*) y de sensibilidad al conflicto; d) una creciente sensibilidad a los elementos culturales...

Las nuevas concepciones de paz comienzan a asemejarse a los planteamientos críticos de la localización de la ayuda, pareciendo abrirse

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA POLÍTICA EN CABO DELGADO DESDE LA ÉPOCA PRECOLONIAL HASTA HOY

En la historia de Cabo Delgado se pueden identificar varias etapas de guerras y violencias que han afectado a la distribución del poder.

La **época precolonial (siglos XVIII-XIX)** se caracterizó por una cierta coexistencia entre las sociedades africanas y las comunidades árabes y exploradores europeos que se iban instalando en la zona norte de Mozambique con intereses en el comercio de esclavos, oro y marfil. En la primera mitad del siglo XIX la actividad económica y comercial fue controlada por varias dinastías swahilis, que contribuyeron a la extensión de la educación árabe y el islam en la zona. Tras los enfrentamientos entre estas familias swahilis, en la **época colonial (finales del siglo XIX hasta 1970)**, entre 1885 y 1926, la Corona portuguesa otorgó a la Compañía de Niassa (de capital inglés) la explotación del territorio a cambio de controlarlo política y militarmente. A pesar de que esta gran empresa comercial se valió de élites locales para sus operaciones extractivas, las resistencias comunitarias hicieron poco atractivo el territorio, por lo que el norte de Mozambique volvió a manos de la dictadura Salazarista del Estado Novo portugués, que abandonó esta parte del país a su suerte, sin inversiones ni proyectos destacables.

Al igual que el resto del país, esta zona norte, se vio afectada por la **guerra de la Independencia (1964-1974)** y por la **guerra de los 16 años (1977-1992)**. Si bien el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) contó con muchos apoyos en Cabo Delgado, la imposición del proyecto socialista tuvo una acogida parcial, en tanto que había sectores poblacionales que la rechazaban, aunque tampoco se caracterizó por ser un territorio que simpatizara con la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO).

La **reconstrucción posbélica de los 90 y las políticas de la lucha contra la pobreza inauguradas con el nuevo milenio** no se reflejaron en beneficios tangibles para las comunidades de Cabo Delgado. Ni la «fiebre de los rubies» y el «boom del grafito» en Montepuez ni las exploraciones de gas en la cuenca del Rovuma que comenzaron en 2010 fueron capaces de traer prosperidad alguna. Al contrario, las empresas transnacionales con el beneplácito de algunas élites gubernamentales están siendo quienes dirimen el futuro del territorio, sin contar con las implicaciones que estas decisiones pueden tener en la vida de las comunidades. La historia se repite.

Fuente: Alberdi y Barroso, 2021.

el paso a una concepción de paz soportada internacionalmente, pero conducida localmente. Se produce una hibridación entre lo local y lo liberal, presentando esta solución intermedia entre los valores liberales de la comunidad internacional y las percepciones de paz, los intereses y las realidades de las sociedades afectadas. Desafortunadamente esta paz híbrida no deja de estar al servicio de los marcos conceptuales de las políticas internacionales y de los grandes donantes. Se configura una propuesta de paz más teórica que práctica, que sigue imponiéndose de arriba hacia abajo y que oculta una agenda que sigue siendo la dominante (Mac Ginty, 2011).

ANÁLISIS DE DINÁMICAS Y ACTORES EN CABO DELGADO

■ *El conglomerado liberal para la paz* —que agrupa a un entramado de gobiernos y grandes corporaciones interesados en los recursos naturales de Cabo Delgado— ha articulado una respuesta militar, de ayuda humanitaria y de reconstrucción para el desarrollo en esta lógica de paz pragmática e híbrida, que desplaza a otras propuestas que plantean alternativas y otras maneras de hacer las paces.

Estas operaciones militares y humanitarias, asistidas por un entramado de cooperación internacional con fuerte articulación intergubernamental, parecen responder más a los intereses de la TotalEnergies, ExxonMobil y otras grandes empresas transnacionales, que son apoyadas por los gobiernos de Estados Unidos, de Unión Europea (particularmente Francia) y por determinadas élites gubernamentales mozambiqueñas (Alberdi, 2022).¹ Se observa cómo en el continente africano —aunque también en otras zonas del mundo— las grandes empresas siguen haciendo sus inversiones, tanto facilitando acuerdos de paz como favoreciendo entornos de inestabilidad política o conflictos armados, con tal de seguir adelante con sus negocios extractivos.

-
1. Las luchas sucesorias dentro del Partido de FRELIMO y las desavenencias y disputas entre el ala del expresidente Guebuza (2015-2025) y los generales reservistas Chipande y Pachinuapa y el círculo de confianza del expresidente Nyusi (2015-2025) y su exministro de defensa y general reservista Atanásio Mtumuke tienen que ver con el control del negocio del gas y del negocio de la guerra de Cabo Delgado. En el trasfondo está el escándalo de las «deudas ocultas» que involucró al sector de Guebuza y las empresas públicas que recibieron préstamos millonarios de la banca suiza y rusa con el beneplácito del Gobierno francés.

17. ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ...

En el caso de Mozambique, la inestabilidad y las revueltas protagonizadas por el partido opositor PODEMOS (Partido Optimista para el Desarrollo de Mozambique), liderado por el empresario y padre evangelista Venancio Mondlane, que se consideraba vencedor de la contienda electoral presidencial de octubre de 2024, y el nombramiento oficial del nuevo presidente Daniel Chapo, que representa una línea continuista dentro del FRELIMO (Frente de Liberación de Mozambique), añaden un factor de inestabilidad al conjunto del país.

■ *La respuesta militar* se fue articulando en una coalición *ad hoc* compuesta por la SAMIM —Misión en Mozambique de la SADC—, que ha participado hasta 2024, y por efectivos del ejército ruandés y de las fuerzas armadas de Mozambique con el apoyo logístico de Unión Europea y Estados Unidos. En 2020 y 2021, el avance de la insurgencia en las zonas de explotación del gas y los desplazamientos masivos de población llevaron al Gobierno de Nyusi a acordar con la SADC una misión militar multilateral, y con el Gobierno de Ruanda el envío de tropas para defender los lugares más estratégicos. Unión Europea y Estados Unidos, con financiaciones públicas y privadas, están apoyando la formación de las fuerzas de defensa mozambiqueñas y el operativo militar ruandés y de la SAMIM.²

■ *La ayuda humanitaria* en estos años ha superado los 1.500 millones de euros. Esta ayuda humanitaria, con supervisión del Instituto Nacional de Gestión de Desastres (INGD), se ha distribuido principalmente a través de los Planes de Respuesta Humanitaria para Mozambique (anuales) y un Plan de Respuesta Rápida *ad hoc* en 2020-2021. La ayuda humanitaria se canaliza a través de diferentes clústeres temáticos donde participan agencias especializadas de Naciones Unidas y ONG internacionales, que están financiadas por los organismos multilaterales y cooperaciones bilaterales (véase el cuadro 2). Las agencias de Naciones Unidas apuntan que los requerimientos de 300-400 millones de euros anuales necesarios para hacer frente a necesidades no suelen ser cubiertos.

2. Unión Europea ha financiado dos misiones desde 2021: una de formación militar (EUTM) y otra de apoyo logístico militar (EUMAM), donde se han invertido más de 100 millones de euros. No hay datos sobre las contribuciones financieras públicas y privadas de Estados Unidos —aunque se estima que superan esa cifra— con el propósito de apoyar el operativo militar y garantizar la continuidad de los proyectos gasísticos.

CUADRO 2. PRINCIPALES DONANTES SE ALINEAN CON LOS PLANES Y AGENCIAS GUBERNAMENTALES E INTERNACIONALES

- Estrategia Política sobre la Gestión de Desplazamientos Internos 2021.
- Plan de Reconstrucción de Cabo Delgado (PRCD) en Zonas Afectadas por el Terrorismo 2021-2024.
- Agencia de Desarrollo Integrado del Norte (ADIN) y Programa de Resiliencia y Desarrollo Integrado del Norte (PREDIN), ambos gubernamentales.
- Estrategia Integral para apoyar al Gobierno de Mozambique; y el Programa de Consolidación y Mantenimiento de la Paz, de Naciones Unidas.

Fuente: **Elaboración propia.**

La mayoría de la población desplazada y retornada no tiene su principal sustento en la ayuda humanitaria ya que, desde el inicio de la crisis, fueron las familias y las amistades las que, con su solidaridad, dieron respuesta a las necesidades más urgentes de estos colectivos desplazados. En el caso de Cabo Delgado, como en el de otros lugares, no se ha contabilizado o tenido en cuenta la capacidad de respuesta de las propias sociedades ante estas situaciones, limitándose a debatir, gestionar, evaluar y contabilizar la respuesta de la ayuda humanitaria gubernamental e internacional.

En otros trabajos realizados por el equipo investigador de AeA y Gernika Gogoratuz (2023), se han señalado cuestiones que no se abordan suficientemente por la falta de autocritica del sector oficial humanitario en Cabo Delgado: a) corruptelas con los vales de canje y canastas de alimentos; b) dependencia de la ayuda y acomodamiento de muchas familias receptoras; c) quiebra de los mecanismos locales de solidaridad y minusvaloración de estos mecanismos; d) falta de previsión y escasez para incorporar iniciativas de medios de vida y/o estrategias de generación de ingresos...

El sector del desarrollo y de la reconstrucción ha estado protagonizado por la Agencia para el Desarrollo Integrado del Norte (ADIN) creada en 2020 para impulsar el Programa de Reconstrucción de Cabo Delgado (2021-2024) que, en su etapa inicial, contó con unos 300 millones de dólares —principalmente, del Banco

Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, y donde también se implicó al Foro Provincial de Reconstrucción de Cabo Delgado. Además de pequeños programas de educación y salud, los proyectos se centraron en la cesión de tierras a la población desplazada. Disconformes con la gestión de ADIN, agencias de Naciones Unidas y diversas ONG propusieron una plataforma para gestionar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para la reconstrucción. Sin embargo, el Gobierno acordó el Programa de Resiliencia y Desarrollo Integrado del Norte (PREDIN) para el periodo 2022-2027, con una dotación de 2.500 millones de dólares del BM, el Banco Africano de Desarrollo y la Unión Europea, complementada por Canadá, TotalEnergies y algunas agencias de Naciones Unidas. La encargada de planificar el Programa sería ADIN, mientras que Naciones Unidas y otras ONG ejecutarían las actividades (CDD, 2022).

EL ENFOQUE DE TRIPLE NEXO EN CABO DELGADO

Aunque hay una visión dominante, bajo el enfoque de triple nexo —ayuda humanitaria, desarrollo y construcción de paz (HDP, por sus siglas en inglés)— se cobijan diferentes maneras de hacer de multitud de actores.

Los debates sobre el doble nexo de la ayuda de emergencia y la rehabilitación posbélica y desarrollo (enfoques VARD) se iniciaron en la década de los años 80, aunque sus escasos resultados hicieron que la comunidad donante buscara soluciones desde finales de los 90. La eficacia de la ayuda, la apropiación local de los procesos de desarrollo, la resiliencia comunitaria, los análisis y los enfoques de sensibilidad al conflicto (*do no harm*) y la localización de la ayuda son algunas de las propuestas de mejora del sistema internacional de cooperación.

La inclusión de la paz en los debates sobre la acción humanitaria y el desarrollo recibe un impulso con el «Grand Bargain» o Gran Pacto —presentado en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016— que, junto con la Recomendación del CAD/OCDE (Comité de ayuda al Desarrollo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) de 2019, provoca que los actores de la cooperación internacional pongan en su agenda este nuevo enfoque de triple nexo. La visión dominante de esta agenda apuesta por las 3 C —es decir, la

mejora de la coherencia, complementariedad y colaboración— de las acciones humanitarias, de desarrollo y de paz en contextos de emergencias complejas y conflictos armados. Sin embargo, hay múltiples formas de concebir y entender la supervivencia, el vivir bien y el vivir en paz que trascienden estos debates sobre el triple nexo.

¿Se está poniendo en práctica el enfoque de triple nexo en la crisis del norte de Mozambique? Es complicado afirmar que en Cabo Delgado se esté trabajando con un único enfoque de triple nexo. Por simplificar, se pueden distinguir hasta tres propuestas diferentes para simultanear diferentes intervenciones humanitarias, de desarrollo y de paz y seguridad.

■ Un enfoque de triple nexo basado en la securitización de la ayuda

Un enfoque militarizado, donde el control de la toma de decisiones está en manos del Gobierno, sus países socios y grandes empresas inversoras. El Gobierno mozambiqueño, con apoyo de la Unión Europea, Estados Unidos y Ruanda y de las grandes corporaciones extractivistas, está priorizando un enfoque de paz militar. El futuro de Cabo Delgado está en manos de la inteligencia militar de los gobiernos y los consejos directivos de las grandes corporaciones. Se destinan cientos de millones de dólares a la guerra y a la victoria militar, en lugar de destinarlos a las negociaciones y acuerdos de paz y al fortalecimiento y democratización del Estado. Estos actores, a su vez, fomentan la intervención de las diferentes agencias de Naciones Unidas para hacer frente a una emergencia humanitaria que no termina, y que ha supuesto el desplazamiento masivo de familias y comunidades enteras. Este enfoque oculta el conflicto capital-vida, prioriza a los grandes inversionistas y élites nacionales y relega a un segundo plano a la población local.

Unión Europea y Estados Unidos (aunque habrá que ver si el nuevo Gobierno de Trump va a reducir su ayuda oficial al desarrollo) actúan de manera poco coherente. Se anteponen los intereses geoestratégicos a la defensa del desarrollo y los derechos humanos. Se apuesta por la vía militar frente a la diplomática, y se combina la asistencia militar al Gobierno de Mozambique con la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo. Se prioriza proteger las inversiones en los megaproyectos a la seguridad de la población de Cabo Delgado. Y se prefiere invertir en los programas de desarrollo de las comunidades desplazadas en los lugares de acogida antes que promover iniciativas para su retorno.

■ Un enfoque «en construcción» de triple nexo promovido por Naciones Unidas y otros organismos multilaterales

Para mejorar la actuación de los donantes, aunque se están dando los primeros pasos, todavía queda mucho camino por recorrer. En Cabo Delgado falta mucha colaboración, complementariedad y coherencia en las acciones HDP que llevan a cabo los distintos actores. Este enfoque, limitado a la mejora instrumental de las intervenciones, preocupado por lo técnico y no por lo político, apenas es capaz de criticar el enfoque militarizado anterior. No reclama al Gobierno la necesidad de un acuerdo con la insurgencia para poner fin a la violencia armada, y prefiere centrarse en acciones de cohesión para la paz entre comunidades de acogida y desplazadas y en la prevención de los extremismos violentos.

Entienden que esta guerra, más allá de la agresión yihadista, tiene que ver con la pobreza, las desigualdades y los agravios que sufren determinados sectores de la población. No obstante, estos actores de la cooperación internacional no consiguen construir diagnósticos o narrativas compartidas, y les cuesta ceder protagonismo o reconocer la agencia colectiva local para resolver los conflictos. Tienen un discurso favorable a la localización de la ayuda y de las iniciativas humanitarias, de desarrollo y de paz, pero es más teórico que práctico, ya que acaban por imponer sus agendas o estas acaban siendo cooptadas por la agenda militarizada.

En este enfoque «en construcción» encontramos varias iniciativas sobre triple nexo en Cabo Delgado, expuestas a continuación.

■ *Naciones Unidas*, desde la década de los 90, ha alineado su Programa de Paz y su marco de Cooperación con el Gobierno de Mozambique. La Alianza Global para la Prevención de Conflictos Armados (GPPAC) ha realizado un informe para Naciones Unidas orientado a mejorar la implementación de la actual Agenda para la Consolidación y el Mantenimiento de la Paz en Mozambique. En esta evaluación se subrayan los siguientes elementos: a) un alto sesgo hacia lo humanitario en Naciones Unidas en Mozambique; b) cierta confusión y falta de liderazgo en el seno de Naciones Unidas para liderar el triple nexo, que parece mejorar tras el restablecimiento de las relaciones con ADIN; c) la conveniencia de fomentar plataformas de diálogo (particularmente en temas de paz); y d) la advertencia de que las financiaciones para la consolidación de la paz no están llegando a las organizaciones comu-

nitarias de base, ya que se están beneficiando más las organizaciones nacionales e internacionales.

La Organización Internacional de Migraciones (IOM), en respuesta, ha elaborado una hoja de ruta para acelerar la programación del triple nexo en el norte de Mozambique para el periodo 2022-2026, focalizando su trabajo en las zonas más afectadas por el conflicto armado y poniendo en marcha una Planificación Basada en la Comunidad (PBC). A través de esta metodología de planificación, las intervenciones se están adaptando a las necesidades específicas de cada comunidad y se está apoyando la capacidad estatal de ofrecer servicios.

■ *Otras instituciones no gubernamentales nacionales* (AVSI, CDD, CESC, IESE, MASC...) están promoviendo investigación y programas de cohesión comunitaria y actividades culturales y artísticas en clave de triple nexo. Destacamos dos iniciativas. Una es la de AVSI, que en 2023 ha elaborado una encuesta comunitaria para evaluar las condiciones de varios distritos de Cabo Delgado con el propósito de mejorar sus proyectos e identificar soluciones más orientadas al triple nexo. Otra iniciativa a destacar es la del Centro para la Democracia y el Desarrollo (CDD, 2022), que ha realizado varios análisis y mapeos de actores del triple nexo y sus respuestas en Cabo Delgado, proponiendo algunas recomendaciones. Se habla de la falta de colaboración, complementariedad y cohesión en la lucha contra el extremismo violento, y la total desconexión entre el sector securitario y humanitario.

Finalmente, también destacamos la iniciativa de la SADC que, junto a la Unión Africana, está desarrollando un marco para abordar los retos interconectados del cambio climático, los conflictos y el desarrollo. Esta iniciativa trata de integrar la prevención de conflictos y la consolidación de la paz en los programas de resiliencia climática. Con el propósito de reducir el riesgo de violencia y crear condiciones para una estabilidad duradera, este marco en construcción invita a que las organizaciones humanitarias y de desarrollo adopten enfoques sensibles a los conflictos y de consolidación de la paz comunitaria que sean capaces de abordar los agravios subyacentes, como el desempleo y los desplazamientos (ISS, 2024).

Ante estos enfoques «en construcción» cabe hacerse varias preguntas en relación al modelo, la efectividad y quién decide sobre las intervenciones humanitarias y el futuro de desarrollo y paz en Cabo Delgado:

17. ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ...

- ¿Cuál es en realidad el tipo de arquitectura de paz y seguridad para Cabo Delgado?
- ¿La acción humanitaria y las intervenciones en reconstrucción y cohesión social en el conflicto de Cabo Delgado están atendiendo la complejidad de las distintas realidades que viven las familias y comunidades afectadas por la guerra?
- ¿Estas intervenciones HDP están contando con las potencialidades y capacidades colectivas de las poblaciones locales?

La respuesta parece clara: el modelo de paz militarizada al servicio del poder de las grandes corporaciones no resuelve los problemas de la gente, ni cuenta con ellas para decidir el futuro de Cabo Delgado.

■ La posibilidad de una propuesta más emancipadora de triple nexo

Ante la incapacidad de que la comunidad donante pueda dejar atrás esquemas coloniales de intervención basados en concepciones abiertamente (neo)liberales de seguridad, desarrollo y cooperación internacional, al servicio de los intereses de unas potencias y de unas élites que instrumentalizan a las agencias de Naciones Unidas, a las ONG y a los actores locales, no resulta sencillo plantear alternativas. Esta circunstancia ha llevado a muchos sectores críticos a desconfiar del enfoque oficial de triple nexo, por lo que cuestionan su oportunidad.

Sin embargo, hay otras propuestas que sostienen que estos debates sobre triple nexo ofrecen una oportunidad para el cuestionamiento de los modelos actuales de cooperación internacional, sus bases éticas, condicionalidades políticas y su orientación hacia la consecución de resultados eficaces. Los modelos de intervención de «talla única» definidos por las agencias de Naciones Unidas y las ONG no están dando resultados, en tanto que no responden adecuadamente a las complejidades locales ni contribuyen a fortalecer la agencia colectiva para afrontar los problemas.

Se abre la oportunidad a otras formas de solidaridad y cooperación, donde el protagonismo no corresponde a las organizaciones gubernamentales ni a las ONG de cooperación. Este triple nexo se plantearía como un enfoque cuyos sujetos son las comunidades, y no la industria de la cooperación. Se plantearía como una propuesta para avanzar en la descolonización de la ayuda internacional y, desde una crítica feminista, para avanzar también en una reconfiguración de las relaciones

que beneficie a los sectores o colectivos que menos poder y capacidad de decisión tienen.

No se trata solo de cambiar la escala de intervención hacia lo local y/o comunitario e incorporar la paz a unas acciones más coordinadas de acción humanitaria y desarrollo. Es reconocer que hay que deconstruir automatismos culturales supremacistas y privilegios de los actores dominantes de la cooperación internacional y, desde la humildad, estar abiertos a aprender de las resistencias. Se trata de crear, cuidar y fortalecer diálogos horizontales entre conocimientos y actores marginalizados y privilegiados, poniendo en valor los aprendizajes de las organizaciones de base para trascender lo institucionalizado.

Ante la guerra y los planes extractivistas de Cabo Delgado, hay que activar la acción y las capacidades para el cambio que existen en el propio territorio. Hay que entender que hay otras concepciones diferentes a las occidentales de lo que significa la paz y el desarrollo, y que hay otras muchas estrategias para sobrevivir y para vivir que no son las que se proponen desde los actores dominantes de la cooperación y acción humanitaria.

En las investigaciones que Gernika Gogoratuz, Ayuda en Acción y CEAP llevan a cabo en Cabo Delgado desde hace casi una década son muchos los aprendizajes. La distinción entre ayuda humanitaria y desarrollo o las fronteras entre el desarrollo y la paz no son tan taxativas como en el pensamiento occidental. Vivir bien y tranquilamente va más allá de los bienes materiales que puede ofrecer la modernidad, ya que hay otra serie de bienes inalienables de las propias culturas de las que las comunidades no se quieren desprender. Se desconfía de las autoridades estatales que son incapaces de proveer un mínimo bienestar material, por lo que se sigue recurriendo a aquellas prácticas y estructuras propias de poder consuetudinario y comunitario que, en la cotidianidad, están contribuyendo a mantener las vidas y a resolver los conflictos. Estos conocimientos y acervos culturales makuas, makondes y mwuanies tienen potenciales para avanzar en la paz en Cabo Delgado (Cunha, 2020, 2021; Cunha y da Silva, 2021; AeA y Gernika Gogoratuz, 2023; AeA, CEAP y Gernika Gogoratuz, 2025):

- Hay muchas personas que, por su edad, su experiencia en la vida, o su espiritualidad, tienen la legitimidad para escuchar, mediar y facilitar en los conflictos familiares y comunitarios. En las comunidades hay liderazgos individuales y colectivos con capacidad para tratar de negociar con la insurgencia y avanzar en

17. ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ...

la finalización de la guerra y para resolver otro tipo de conflictos más cotidianos, tanto individuales como colectivos.

- Las diferencias étnicas y religiosas están tratando de ser instrumentalizadas a través de los discursos de odio por las partes enfrentadas en el conflicto, tratando de crear divisiones donde no existían. Hay que potenciar la importancia de los linajes y su fuerte sentido de pertenencia para el diálogo intergrupar, la cohesión social y la solidaridad material.
- Hay que trabajar la memoria, la verdad, la justicia y la reparación, apoyándose en las capacidades propias. Hay prácticas restaurativas, menos punitivas, basadas en mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y otras estrategias de vergüenza social, ironía y persuasión que pueden contribuir a sanar las heridas de la guerra actual y de las anteriores.
- Hay rituales colectivos como las «sentadas», que abordan diferentes conflictos, donde los actores se sientan para desatar los nudos y para que no quede nada sin decir y, de esta manera, se consigue recuperar la confianza y el respeto. Sin duda, un mecanismo importante para avanzar en la cohesión social.

En conclusión, y sin llegar a idealizarlas, hay que creer en las capacidades colectivas locales y abrir espacios deliberativos no solo en el seno de las comunidades sino también con el resto de los actores locales (autoridades, actores sociales y económicos, actores externos localizados...) para poner fin a la violencia directa de la guerra, posibilitar el retorno de las comunidades desplazadas y repensar un futuro en paz para Cabo Delgado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AeA (AYUDA EN ACCIÓN) y GERNIKA GOGORATUZ (2023): *Guerra, desplazamientos forzados y respuestas a la crisis en Cabo Delgado, Mozambique*, AeA y Gernika Gogoratuz. Disponible en: <<https://ayudaenaccion.org/publicaciones/guerra-desplazamientos-forzados-y-respuestas-a-la-crisis-en-cabo-delgado/#>>.
- CEAP (CENTRO DE ESTUDIOS Y ACCIÓN PARA LA PAZ) y GERNIKA GOGORATUZ (2025): *El Triple Nexo en Cabo Delgado. Conectar la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz para el*

fortalecimiento de la agenda local en Cabo Delgado, Mozambique, AeA, CEAP y Gernika Gogoratuz. Disponible en: <<https://ayudaenaccion.org/publicaciones/triple-nexo-cabo-delgado/>>.

- ALBERDI, Jokin (2022): «Respuestas humanitarias y construcción de paz de la UE ante la “nueva guerra” en Cabo Delgado, Mozambique», en Elsa AIMÉ e Itxaso DOMÍNGUEZ (coords.): *Informe África 2022. Relaciones África y Europa en un tiempo de crisis*, Madrid, Fundación Alternativas, 113-124. Disponible en: <<https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/268adbcbf920188029a904fdefe00332.pdf>>.
- y Manuel BARROSO (2021): «Broadening the Analysis of Peace in Mozambique: Exploring Emerging Violence in Times of Transnational Extractivism in Cabo Delgado», *Global Society*, 35 (2), 229-246. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1772730>.
- BARGUÉS, Pol (2021): «Cuando la paz depende de los objetos cotidianos», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 7(1), 1-10. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.13.2>.
- CDD (CENTRO PARA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO) (2022): «Response to violent extremism in Cabo Delgado. From a Triple Nexus Perspective: Humanitarian, Development and Peace», *Research and Occasional Paper Series*, 03/2022, Maputo, CDD. Disponible en: <<https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/From-a-Triple-Nexus-Perspective-Humanitarian-Development-and-Peace-1.pdf>>.
- CUNHA, Teresa (2020): «Já somos gente de pouca esperança, só vivemos. Cabo Delgado e a guerra na vida das mulheres e raparigas», Maputo, FES-Fundación Friederich Ebert, 25.
- (2021): «Arrancando-nos da nossa terra, arrancam-nos as raízes e ficamos só no mundo. Um retrato da guerra em Cabo Delgado nas vozes das mulheres», Maputo, Fórum Mulher; Gernika Gogoratuz y Centro de Estudios Sociales, 62.
- y DA SILVA, Terezinha (2021): «O saber ocupa lugar. A construção da Paz e da Coesão Social em Cabo Delgado», Maputo, Fundación MASC.

17. ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ...

CHANDLER, David (2014): «Resilience and the “everyday”: beyond the paradox of ‘liberal peace’». *Review of International Studies*, 41 (1), 27-48. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210513000533>.

GARRIDO, Óscar (2025): «El conflicto en Cabo Delgado, Mozambique: yihad, marginación y gas», *Documento de Análisis*, 22/2025 (25/03/2025), Instituto Español de Estudios Estratégicos-IEEE. Disponible en: < https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2392118/el_conflicto_en_cabo_delgado_2025_dieceea22.pdf/330c5f57-fdc1-1b9b-d319-bf414de9c1c3?t=1742385654651>.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME (2022): «Insurgency, illicit markets and corruption. The Cabo Delgado conflict and its regional implication», Global Initiative Against Transnational Organized Crime y Hanss Seidel Foundation. Disponible en: <<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/02/GITOC-ESAObs-Insurgency-illicit-markets-and-corruption-The-Cabo-Delgado-conflict-and-its-regional-implications.pdf>>.

MAC GINTY, Roger (2011): *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid forms of peace*, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230307032>.

ÍÑIGUEZ DE HEREDIA SUNYÉ, Marta (2024): «De la Paz Liberal a la Paz Militar: una nueva manera de hacer y (des)regular el uso de la fuerza», *Relaciones Internacionales*, 55 (febrero 2024), 139-159, Universidad Autónoma de Madrid (UMA). DOI: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.007>.

IOM (International Organization for Migration) (2025): «Roadmap for Northern Mozambique: Accelerating the Triple Nexus Programming 2022-2026. Overview for 2025», IOM-Mozambique. Disponible en: < <https://mozambique.iom.int/sites/g/files/tmzbd11106/files/documents/2025-07/iom-mozambique-hdpn-2022-2026-2025-overview.pdf>>.

ISS (Institute for Security Studies) (2024): «Climate, conflict and aid: three-pronged solution needed for Mozambique», Pretoria,

EL TRIPLE NEXO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA LOCAL

Institute for Security Studies. Disponible en: <<https://issafrica.org/iss-today/climate-conflict-and-aid-three-pronged-solution-needed-for-mozambique>>.

OCHA (OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE NACIONES UNIDAS) (2025): «Mozambique. Humanitarian Response to escalating Displacement caused by NSAG attacks in Cabo Delgado: Situation Report #1, As of 25 April 2025», OCHA/ Naciones Unidas. Disponible en inglés y en portugués en: <<https://www.unocha.org/publications/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-escalating-displacement-caused-nsag-attacks-cabo-delgado-situation-report-1-25-april-2025>>.

AS INICIATIVAS DE PAZ EM CABO DELGADO: EXPLORANDO OUTRAS FORMAS DE FAZER A PAZ E AS PAZES NO NORTE DE MOÇAMBIQUE

Teresa Cunha e Alberto Ernesto

Pesquisadora e pesquisador do Centro de Estudos e Acções para a Paz (CEAP) e do Centro de Pesquisa para a Paz Gernika Gogoratuz.

Há sete anos (desde 2017) que na província de Cabo Delgado, no extremo nordeste de Moçambique que tem lugar confronto armado no norte de Moçambique entre uma insurgência islamista e o governo moçambicano. Ao longo deste período de guerra, praticamente metade da população do território (um milhão) foi obrigada a fugir. Hoje em dia, cerca de meio milhão de pessoas continuam internamente deslocadas. Perante o modelo de paz corporativo-militar promovido pelas grandes potências, corporações transnacionais e agências das Nações

Unidas, emergem propostas alternativas que propõem outras formas de fazer a paz, fazer as pazes, em Cabo Delgado com base noutras visões, concepções e diagnósticos partilhados.

Este trabalho é uma pequena parte dos resultados da investigação-acção participativa, de recorte qualitativo, realizada no âmbito do projecto «Para conectar a acção humanitária com a promoção do desenvolvimento e a construção da paz a partir de uma agenda local em Cabo Delgado», com uma duração de 12 meses, em três distritos da província (Mocímboa da Praia, Montepuez e Pemba). Depois de uma breve introdução e tendo por base teórica os estudos feministas críticos da paz e o feminismo pós-colonial questiona-se a análise dominante sobre a guerra e as condições materiais e simbólicas para chegar à paz. Na última parte do trabalho apresentamos os princípios metodológicos que guiaram o nosso trabalho de investigação-acção participativa para, em seguida, apresentar algumas pedagogias de resolução de conflitos, conseguir restaurar a harmonia e fazer as pazes, fortemente ancoradas nas culturas locais e com uma enorme capacidade social e pessoal de transformação.

INTRODUÇÃO. BREVÍSSIMA APRESENTAÇÃO DA GUERRA EM CABO DELGADO

Desde o início de Outubro de 2017 que, em Cabo Delgado, na província do extremo nordeste de Moçambique, tem lugar um conflito armado com base na insurgência de uma parte da população residente contra o Estado e as suas instituições, a crescente desigualdade social, a discriminação das populações nativas, nomeadamente as e os jovens. Este movimento de insurgência, que realizou o primeiro ataque em Mocímboa da Praia, vila do norte da província, em 5 de Outubro, tem-se mantido activo desde então. Desde o início que na percepção popular, os insurgentes são homens jovens na maioria moçambicanos. No entanto, sabe-se que existem combatentes que provêm de países como a República Democrática do Congo, Tanzania, Uganda, entre outros. Por serem, na sua grande maioria jovens, popularmente foram designados de Al-shabaab. Vistos pela população como muçulmanos que praticam um islão fundamentalista e que não respeita as suas práticas locais, são considerados muito violentos já que praticam a decapitação, a queima sistemática de casas e de mesquitas locais, a destruição de todo o tipo de infraestruturas públicas e governamen-

tais, a violação das mulheres e o corte dos úteros grávidos e seios, os massacres colectivos, os raptos de crianças tanto do sexo masculino quanto feminino. Desde muito cedo, foi feita a associação destes grupos de insurgentes com um islão fundamentalista e exógeno o que veio a ser confirmado com a reivindicação do Estado Islâmico de Moçambique como responsável de vários ataques e massacres ocorridos ao longo destes últimos anos. No final de 2020 e durante 2021, ela atingiu um pico muito dramático com a deslocação forçada de quase metade da população da província, uma crise humanitária sem precedentes que se intensificou com a passagem do ciclone Kenneth, e que veio a justificar a entrada de militares do Ruanda e uma força internacional da União Africana (SAMIN) para fazer frente à aos conflitos armados e a maioria das agências internacionais das Nações Unidas e muitas ONG com o objectivo de atender às necessidades urgentes da população.

Constatamos a forte complexidade de causas e factores que determinam a emergência e a continuação desta guerra. Na nossa análise, esta é apenas uma parte da estória, embora tenha sido, desde o início a explicação dominante, e também a mais fácil, para a emergência desta guerra, assim definida pela população. Argumentamos que é necessário ter em consideração mais quatro factores explicativos para dar conta da complexidade que esta guerra representa em Cabo Delgado:

1. Os corredores marítimos seculares de comércio e tráfico.
2. A contradição capital-vida que advém da exploração intensiva dos recursos naturais, nomeadamente de hidrocarbonetos e pedras preciosas.
3. A história política do país pós-independência assente na negligência do Estado, nas desigualdades sociais e na discriminação das populações nativas de Cabo Delgado.
4. A recorrência de conflitos armados e a violência lenta instalada.

O modelo de paz corporativo-militar promovido pelas grandes potências, corporações transnacionais e agências das Nações Unidas não tem sido capaz de dar conta pelo destas complexidades e muito menos das especificidades sociais e culturais para conceber estratégias e políticas potentes para fazer as pazes e assegurar uma paz efectiva e duradoura neste território implantado numa geografia política e uma história tão complexas. Além do mais, estes modelos são informados por uma concepção predominantemente masculinizada do mundo e

das causas, processos e resultados dos conflitos armados, incorporando apenas e, em alguns momentos, um *mainstream* de género de carácter liberal e urbano muito pouco sensível às diferenças e ao pluriverso conceptual existente no mundo sobre a guerra e a paz.

Deste modo é fácil entender porque são raras e desvalorizados os trabalhos de pesquisa e análise da guerra realizados por mulheres assim como as preocupações, impactos e análises das mulheres. Elas são mais de metade das pessoas deslocadas internamente que, em condições extremas de insegurança e sofrimento, são quem continua a assegurar as condições de sobrevivência das suas famílias e comunidades; contribuem através do seu activismo social para o diálogo e a realização de acções pela pacificação no interior das suas comunidades e linhagens. Por outro lado, muitas estão directamente envolvidas em actos de violência e espionagem ou participam na vida das bases dos combatentes como militares, escravas sexuais, trabalhadoras logísticas ou produtoras de alimentos, tendo um conhecimento privilegiado destas realidades (Feijó e Balane, 2024).

Assim, argumentamos que a presente situação e o seu contexto implicam uma abordagem feminista decolonial, interdisciplinar e crítica extremamente sensível não apenas à presente economia política da guerra a nível macro, mas sobretudo aos acervos culturais de paz presentes nestas sociedades como também às pedagogias que lhes correspondem.

OS ESTUDOS FEMINISTAS E CRÍTICOS DA PAZ

Os estudos críticos feministas da paz oferecem-nos um importante quadro teórico para que possamos trazer para esta análise elementos que são sistematicamente negligenciados ou mesmo silenciados. Não pretendemos realizar um estado da arte, mas sim convocar algumas ideias e conceitos que nos parecem oportunos e necessários para perceber melhor a dimensão da guerra em Cabo Delgado.

Fazemos este exercício analítico e teórico assumindo a proposta de Donna Haraway de praticar uma objectividade incorporada que privilegia «a contestação, a desconstrução, a construção apaixonada, as ligações em rede e a esperança de transformação dos sistemas de conhecimento e dos modos de ver» (1988: 585). Além de isto significar uma renúncia a uma abordagem exclusiva e pretensamente universalista, a objectividade incorporada, tal como definida por esta autora, é o reco-

nhecimento e a assunção que produzimos sempre de conhecimentos situados, quer no espaço quer no tempo.

Sandra Harding, por outro lado, teoriza que «a objetividade forte é valorizar a perspectiva da Outra e pensar sobre a condição social que a cria, não para aí ficar, para “se tornar nativa” ou fundir o eu com a Outra, mas para olhar para o eu em toda a sua particularidade cultural a partir de um local mais distante, crítico e objectivante» (1991: 151). O conhecimento situado e a objetividade forte desmantelam a pretensão da neutralidade científica e da separação entre sujeitas e objectos recriando na intersubjectividade reflexiva um alicerce que envolve múltiplos agentes, leigos e não leigos, que investem epistemologicamente na construção de conhecimentos irreverentes face àqueles produzidos pelos homens dos grupos dominantes. Pensar e conhecer a partir das vidas das mulheres desnaturaliza o que sempre pareceu familiar e certo. Essa desconstrução intencional e assumida é o que também nos permite questionar a amálgama para onde uma visão colonial do mundo, incluindo dos feminismos brancos e urbanos do norte ocidental, lançou as mulheres e as categorizou e mumificou no conceito de mulheres do Terceiro Mundo para utilizar a os termos de Chandra Talpade Mohanty.

Adoptamos, por isso, o conceito de *feminist close reading*¹ que nos permite perceber melhor as sinédoques patriarcais em que a narrativa dominante sobre a guerra e a paz se baseia. Escolhemos três principais: a guerra feita de e por homens valentes, heróis e mártires; a guerra começa com o primeiro tiro e acaba com os acordos de paz; a Paz grande: mulheres paz e segurança.

■ A guerra feita de e por homens valentes, heróis e mártires

Começamos com uma estória ocorrida no distrito de Chiure em Cabo Delgado há um pouco mais de um ano e que foi documentada através de vídeo e fotografias que circularam abundantemente nas redes sociais. Um casal regressava a casa depois de trabalharem ambos na sua machamba (terreno de cultivo) que ficava fora da sua aldeia. Foram surpreendidos por insurgentes que acabaram por decapitar o

1. Inicialmente utilizado nos estudos literários e artísticos é bastante produtivo também para uma análise feminista de processos e relações sociais expressas de diferentes formas (ver Gutierrez Repetto y Sanchez Espinosa, (2019); e Spivak (1994).

homem tendo por testemunha a sua esposa. Em seguida, obrigaram a mulher a colocar a cabeça do marido na bacia que transportava à cabeça com comida colhida e apresentá-la a toda a gente da sua aldeia informando que seria o castigo para quem não obedecesse às ordens dos insurgentes.

Na opinião da maioria dos homens que comentaram este acontecimento nas redes argumentavam que na guerra quem mais sofre são os homens porque morrem em combate ou são decapitados. Foram recorrentemente enaltecidas as figuras dos combatentes como heróis e daqueles que foram tornados mártires pela morte. A figura da mulher com a cabeça do marido na bacia caminhando até à aldeia sendo, sem o querer, portadora daquele horror, passou despercebida e o seu sofrimento sequer foi tido em consideração.

Uma leitura atenta e feminista mostra outra realidade. Aquela mulher, talvez já fosse discriminada ou violentada em muitos momentos da sua vida apenas por ser mulher; testemunha a extrema violência da decapitação do seu marido o que em si mesmo é um enorme trauma; é obrigada a caminhar e a participar naquela acção de terror. Terá que viver todos esses traumas pela vida fora, assumir sozinha o sustento da prole, resistir à solidão e a potenciais discriminações na comunidade. O que vimos e compreendemos é que na realidade as mulheres não experimentam a guerra da mesma maneira que os homens, mas isso não significa que é justo e muito menos rigoroso estabelecer hierarquias rivais entre o sofrimento de mulheres e homens. O pressuposto patriarcal de que um combatente ou um mártir homem é fundamento para a sociedade conceder certo tipo de privilégios a um determinado tipo de masculinidade. De facto, o conceito patriarcal restritivo de soldado ou de mártir como homens fortes, estoicos e valentes, em boa medida é responsável por tantos homens terem muitas dificuldades em procurar ajuda para mitigar e resolver os seus traumas emocionais e mentais associados e que potenciam os riscos de uso de violência a nível doméstico e comunitário perpetrada por eles (Enloe, 2024: 32). De facto, o pós-guerra não é simplesmente um «depois da guerra». Trata-se de um prolongamento da violência a diferentes escalas e intensidades que continua a ser definida pela guerra anterior e pelas normas culturais violentas que existiam e que se aprofundam.

As esperanças, os estereótipos, narrativas, hierarquias, medos das mulheres e dos homens em tempos de guerra não desaparecem quando se assinam os acordos de paz. Também não desaparecem as novidades e

dissensões ocorridas nas normas e comportamentos, frutos desse tempo considerado excepcional que é a guerra. Tudo isso se transforma de alguma maneira, mas permanece vivo nas mentes e nas justificações e opções políticas. A questão mais difícil de resolver é saber qual o peso negocial que terão as mulheres e os homens para verem as suas necessidades e as suas aspirações respeitadas e assumidas. As políticas de pós-guerra são também competições acerca da memória de quem e quais as memórias que irão ser lembradas e celebradas e em que termos; aquelas que criarão as chamadas lições sobre a guerra. Neste sentido, é importante passarmos à análise da segunda metonímia.

■ A guerra começa com o primeiro tiro e acaba com os acordos de paz

Este é um dos mitos mais prevalentes na história: é possível indicar uma data de início e outra de fim da guerra porque se olha para ela de uma maneira simplista e mecânica. A experiência das mulheres e raparigas contraria de forma exemplar essa mistificação desses tempos de violência armada datada. Para as mulheres qualquer guerra começa muito antes que se dê o primeiro tiro ou se ataque a primeira aldeia. Para compreender as experiências e dar um sentido realista às análises feitas sobre a guerra e a violência é preciso compreender quais as condições de vida e as relações de poder entre mulheres e homens muito antes que a guerra comece e como as coisas se «normalizam» depois de assinados os acordos de paz (Enloe, 2024: 29). É necessário saber se elas sabem ler e escrever; se elas têm direito à herança, qual a sua posição nos sistemas de autoridade e legitimidade nas famílias e comunidades, se elas podem gerir bens, se ganham tanto ou menos do que os homens no desempenho de trabalhos iguais ou equivalentes. Em muitos contextos, antes de uma qualquer guerra, as mulheres e as raparigas representam a imensa maioria das pessoas coisificadas sexualmente cujos corpos são considerados «objectos naturais» de uso e desejo dos homens. É de esperar que essa desumanização não só continue como se agudize e aumente exponencialmente (Cunha, 2006 e 2014). Só considerando e levando a sério esse conhecimento podemos perceber o que realmente as guerras são e representam para as pessoas sobretudo aquelas que sempre estão em estado de guerra mesmo dentro de casa (Casimiro, 2014). Além disso, este conhecimento específico revela-nos também quais as capacidades que colectivas que existem, de facto, para enfrentar a violência, definir e participar em estratégias de paz mais abrangentes.

Como afirma Cynthia Enloe (2024: 167) a metonímia de datar o princípio e do fim da guerra é um fuso horário patriarcal cuja palavra de ordem que as mulheres mais ouvem é «mais tarde»:

Imersas na guerra, muitas mulheres morderam a língua e ocultaram as suas discordâncias esperando que os homens, líderes do seu país, mantivessem as promessas de que, com a volta da paz, os seus direitos seriam respeitados e as suas necessidades abordadas.

– ‘quando o inimigo seja derrotado’

– ‘quando a revolução tiver triunfado’

– ‘quando a nação estiver salva e segura’

– ‘quando chegar o momento’

No entanto, quando a paz chega —ou, ao menos, as armas se tiverem calado— o impulso, o desejo é voltar à normalidade. Uma normalidade que é habitualmente patriarcal onde o tempo das mulheres nunca chega (2024: 267).

■ A Paz Grande: mulheres, paz e segurança

A narrativa preponderante sobre a participação das mulheres na construção da paz tem uma fórmula conceptual e retórica: Mulheres Paz e Segurança. É aceite pelas agências das Nações Unidas e das grandes ONG internacionais e, até, pelos governos, como o modelo mais adequado para garantir a participação das mulheres nos processos e negociações locais e nacionais de cessação de hostilidades e obtenção de acordos de paz. Este conceito, como todas as sinédoques, tem problemas e várias limitações das quais destacamos duas. A primeira é ter a pretensão de ser um modelo aplicável em qualquer contexto e situação; o segundo é representar uma visão muito restrita do que pode ser a paz e a segurança e, ao adoptá-la, oblitera o papel do militarismo, das desigualdades estruturais entre mulheres e homens, das violências simbólicas contidas nas culturas e que permanecem assim como todos os acervos de resolução pacífica de conflitos que podem ser mobilizados a partir das cosmologias e práticas locais.

Por isso propomos um outro conceito, as *micro-políticas das pazes*, que não tem qualquer intenção de se sobrepor a outros ou se tornar dominante. É uma ferramenta epistemológica para que o campo da paz se amplie e a violência epistémica seja deslegitimada considerando e validando outros protagonismos e outras pedagogias de construção da paz. Ao escolher o plural de paz, pazes, significamos que a paz se

18. AS INICIATIVAS DE PAZ EM CABO DELGADO...

refere também ao cuidado com todas as formas de vida a partir de uma perspectiva das e dos que têm sistematicamente subalternizados: as mulheres, os saberes ancestrais e comunitários, as acções quotidianas nas comunidades, a diversidade das línguas em que o mundo se diz e se pensa e o pluriverso de futuros desejáveis e possíveis imaginados a partir da sua própria estória.

As micro-políticas das pazes referem-se a relações que visam quatro coisas principais. A primeira é ampliar o espectro dos campos onde ocorrem as diversas práticas/acções que assumem o princípio de não provocar qualquer dano. Por isso não dizem respeito apenas a espaços sociais confinados como o podem ser os espaços familiares, mas sim a todos os espaços e tempos de proximidade onde podem ser realizadas transformações materiais e imateriais das condições de violência e conflito que são experimentadas e vividas. As micro-políticas das pazes são a criação de zonas de contacto que permitem ir elaborando acções que têm uma intencionalidade de alteração do *status quo* violento e dos privilégios mantidos apenas para alguns.

Em segundo lugar e, por outro lado, as micro-políticas de pazes baseiam-se na comunicação e, nesse sentido, elas são incarnadas porque são os corpos que medeiam as subjectividades que falam e as colocam em diálogo umas com as outras. A assunção das pazes como actos corpóreos, incorporados, onde a materialidade corporal não pode ser descartada contraria o reducionismo abstracto das racionalidades que repousam nos conceitos e nas ideias desconectando-as dos territórios e dos corpos-territórios. Todas estas relações de diálogo e comunicação, mesmo que imperfeitas, têm a potencialidade de se tornarem actos de apaziguamento e, através deles, gerar mais e melhores formas de fazer as pazes.

Em terceiro lugar, as micro-políticas de pazes não são espaços exclusivos de mulheres. No entanto, são espaços-tempos onde a maioria das mulheres circula e age profusamente porque são socializadas a transitar por estes lugares de não reconhecimento, onde o seu protagonismo é obscurecido porque remetido para aquilo a que se chama o privado. Por isso, é difícil admitir a importância política tanto dos seus trabalhos como das suas micro-políticas de pazes sem as quais os «acordos de paz» e tudo o mais desmoronaria. As mulheres identificam os diferentes momentos e oportunidades com atenção e minúcia e não parecem entender cada um desses espaços-tempo como categorias analíticas sem contexto, mas sim como complexidades de ritmos, linguagens e funções sociais que

se traduzem em entidades concretas como: a «casa», a «família», a «aldeia», a «vizinhança», a comunidade, o governo, porque sabem que cada uma destas constelações de relações tem modos próprios de regular os seus conflitos e de promover a pacificação das suas membras e dos seus membros. Elas actuam em conformidade fazendo parte das contradições dos avanços e recuos uma vez que as micro-políticas de pazes sobre as quais reflectimos são repertórios de conhecimentos e de agências colectivas e individuais e, não, tratados ou convenções que se aplicam indiscriminadamente a todas as situações ou contextos. Por último, as micro-políticas das pazes envolvem o contínuo saber-sentir-fazer o que significa que mobilizam todas as diferentes capacidades para poder actuar de forma transformadora. É uma recusa consciente da compartimentação hierárquica tão moderna e tão ocidental, entre o corpo que pensa, sente e faz. Por isso, o saber-sentir-fazer das micro-políticas das pazes estão longe da racionalidade abstracta e universalista dos discursos e procedimentos institucionais ou marcadamente disciplinados pelos requisitos impostos pelas instituições envolvidas na resolução de casos de violência armada ou de violência social de alta ou baixa intensidade. Elas abrem espaço para as tensões e contradições emocionais, cognitivas práticas se manifestarem e fazerem parte dos processos de cura e transformação tanto pessoal como colectiva.

METODOLOGIA DE TRABALHO NO CAMPO E APRENDIZAGENS COLECTIVAS SOBRE COSMOVISÕES E PEDAGOGIAS LOCAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

■ Reflexões epistemo-metodológicas

A investigação-acção participativa que estamos a levar a cabo tem, como horizonte epistemológico, social e político, a criação de espaços reflexivos e vivenciais para pensar, rever, questionar e dialogar privilegiando os saberes e práticas das mulheres que se forjam nas lutas contra os sofrimentos e as desigualdades estruturais. É nosso princípio epistemo-metodológico aprender coletivamente. Para tal, entendemos ser necessário expandir o conceito teórico-metodológico feminista de sentir-saber-pensar (Cunha, 2021) e possibilitar reflexões colectivas e não-extractivistas, analisando criticamente a articulação entre ajuda humanitária, viver bem e paz. Ambicionamos ir criando comunidades

de aprendizagem, práticas e reciprocidades baseadas na colaboração, confiança e intercâmbio que incluam: espaços seguros, não provocar qualquer dano, *corazonar* (Guerrero, 2010), *sentipensar* (Fals Borda, 2015) e *acuerpar* (González, 2023) os conhecimentos.

O dispositivo desenhado é de carácter qualitativo, ou seja, privilegia a intensidade e não a extensividade. A investigação qualitativa procura dar lugar à problematização e a entendimentos mais complexos dos fenómenos ou da realidade em que estamos inseridas e inseridos e, como tal, não procura a extrapolação e muito menos a generalização. Identifica potenciais padrões sem buscar a sua aplicação mecânica a outras realidades territoriais e culturalmente distintas.

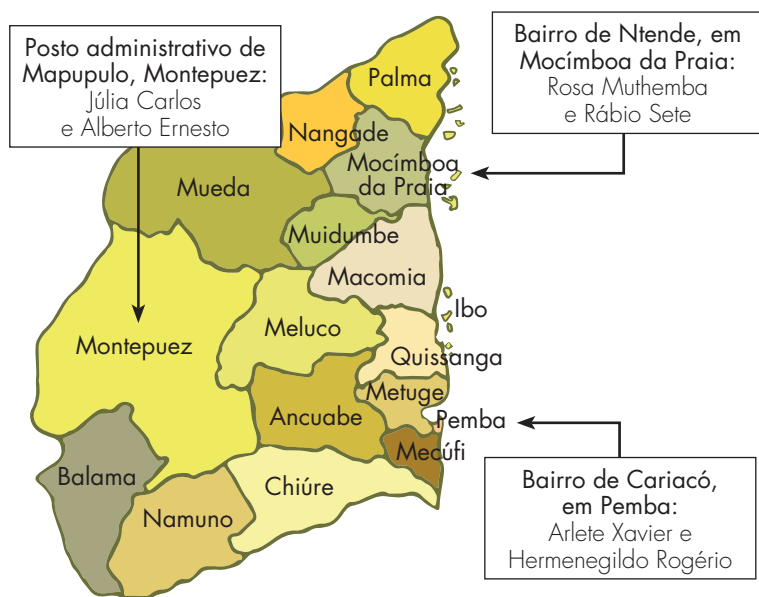
A nossa perspectiva feminista decolonial, envolve três mudanças narrativas que não são apenas variantes retóricas antes, pretendem criar coerência com a nossa postura epistemo-metodológica. A primeira, a mais importante a nosso ver, é renunciar claramente ao positivismo quantitativo que está contido na expressão: «recolha de dados». No nosso entendimento, todas as pessoas têm conhecimentos relevantes que partilham generosamente connosco durante o período em que estamos e convivemos com elas. Por isso não se trata de dados que depois serão manipulados segundo os interesses e os modelos determinados fora do contexto da pesquisa. São conhecimentos de vários tipos e que, em boa verdade, sem eles nenhum intelectual poderia escrever e publicar sem se arriscar a fazer um exercício meramente especulativo. Tudo o que resulta dessa é, na verdade, uma co-construção de conhecimentos mediados pelos corpos e mentes de todas as pessoas envolvidas. Em segundo lugar, também renunciamos à expressão trabalho de campo e, ao invés, usamos, trabalho no campo. Isso significa para nós re-elaborar mental e cognitivamente para dizer que o que fizemos foi um movimento de baixo-para-cima e de dentro-para-fora o mais conectado possível com as pessoas, o território e os modos culturais de viver e conviver. E por último decidimos usar uma linguagem inclusiva descartando o universal masculino como norma e procurando todas as formas possíveis para que a língua falada e escrita não seja um instrumento de discriminação simbólica e/ou material.

■ Dispositivo e protocolo de investigação-acção participativa (IAP)

Juntamente com o Centro de Estudos e Acções para a Paz (CEAP), que é a nossa organização parceira local, fomos construindo, colabo-

rativamente, o nosso dispositivo de pesquisa que contou com três fases principais.

■ Durante a primeira fase, de Fevereiro a Junho de 2024, fizemos: 1) Constituímos um Grupo Motor com quatro pessoas: Alberto Ernesto, Hermenegildo Rogério, Teresa Cunha e Jokin Alberdi; 2) Realizámos uma análise de risco; 3) Escolheram-se os territórios: Bairro de Ntende em Mocímboa da Praia (nordeste), posto administrativo de Mapupulo, Montepuez (sudoeste) e Bairro de Cariacó em Pemba (sudeste), e constituíram-se as equipas de pessoas investigadoras comunitárias;



4) Fizemos encontros de formação para saber mais sobre os territórios, conceitos, técnicas de pesquisa no campo, ética de investigação e modalidades de registo das aprendizagens; 5) Elaborámos o protocolo de investigação; 6) Contactámos as autoridades locais para obtenção de credenciais de acesso aos bairros e às populações.

■ Na segunda fase, que decorreu entre Julho e Dezembro de 2024, pusemos o protocolo de investigação em marcha realizando várias actividades articuladas entre si: mapeamento dos territórios e das re-

lações sociais existentes; identificação e mobilização de participantes (mulheres e homens) para as oficinas² sobre os três pilares do triplo nexos (ajuda humanitária, meios de vida/desenvolvimento e construção da paz); realização das oficinas nos três territórios que incluiu a identificação e entrega de bens para a criação de pequenos negócios como meios de vida; realização de várias entrevistas colectivas e individuais com pessoas consideradas de referência, para aprofundamento de alguns temas e assuntos; a observação participante fez parte da estratégia metodológica das oficinas; escrita de diários de campo como modo de registo da auto-reflexividades; documentámos as actividades com tomada de imagens e som com o devido consentimento por parte das pessoas envolvidas; realizamos encontros de reflexão conjunta sobre os processos e os resultados e fizemos registos escritos e áudio-visuais desses encontros; e finalizámos esta fase com a escrita de um relatório e deste artigo.

■ Na terceira fase, que decorreu entre Dezembro de 2024 e Março de 2025, começámos com a montagem de um processo de acompanhamento e avaliação, nos territórios, dos impactos da investigação-acção participativa, a devolução e validação com as populações das principais aprendizagens feitas; por fim, a disseminação do que podemos considerar a nossa aprendizagem feminista crítica e decolonial ao longo de toda esta investigação sobre o triplo nexos.³

■ As nossas principais aprendizagens colectivas

Nesta última secção, apresentamos as nossas aprendizagens colectivas sobre modos de entender os conflitos e os resolver a partir de todo o processo de investigação. Destacamos aqueles que são dispositivos culturais endógenos por apontarem para algumas novidades face aos modelos defendidos e aplicados pelo *mainstream* da cooperação para o desenvolvimento, pelas agências da ONU ou ainda pelas grandes ONG internacionais presentes no território.

2. «Oficina» é um neologismo criado por nós para indicar os encontros de trabalho que incluem actividades reflexivas e conceptuais ao estilo de um seminário e actividades práticas ao estilo de oficina. A feminização da palavra é uma forma consciente de praticar uma linguagem que não dê privilégio ao masculino universal.
3. Todo o processo de investigação está descrito e analisado num documento próprio que está em acesso aberto na página do projecto.

A importância da idade e/ou da experiência e o reconhecimento desta pela comunidade

Entre makuwás existem figuras de autoridade baseadas na experiência e/ou na idade que provêm da linhagem feminina: o *húmus/ndjomba*,⁴ o irmão mais velho e *untele ntale/nalombo*⁵ se for uma irmã ou prima do lado materno. Podem ser pessoas fora da família a quem é reconhecida essa autoridade e experiência também. São essas pessoas que são chamadas a ouvir, mediar e facilitar diversos conflitos familiares e comunitários.

No caso da cidade de Pemba uma mulher —Maíncha Pitarra— durante décadas foi quem mediou e arbitrou muitos conflitos familiares e comunitários e o seu reconhecimento sempre foi público colocando em evidência que a escala de resolução pacífica dos conflitos não se esgota na família directa nem nos membros masculinos dela.

A importância das linhagens para o diálogo inter-grupos, a coesão social e as economias de reciprocidade

Contrariando a centralidade dos conceitos de *etnia* ou grupo *etno-linguístico* (mostrando a necessidade de descolonizar as nossas categorias e conceitos) para identificar e categorizar grupos sociais de forma fechada e definitiva surgiu, na nossa IAP (investigação-acção participativa), o conceito de linhagem sendo a conformação social mais importante em Cabo Delgado. As linhagens, ao contrário de *etnia* ou grupo *etno-linguístico* são entidades sociais dinâmicas, híbridas, polifónicas onde se cruzam clãs, idiomas, hábitos e práticas para constituírem um conjunto coeso, com um forte sentido de pertença e com práticas de mutualidade nas diversas esferas da vida material e espiritual. Todas as capacidades colectivas providas dos processos de construção de uma linhagem parecem fundamentais para a coesão, diálogo, lidar com o diferente sem criar alteridades exclusivas.

No contexto de norte de Moçambique as linhagens constituem-se a partir de um mesmo ventre materno ancestral (*likola* em makonde; *nihimo* em emakhuwa). Não obstante, a linhagem paterna também não é deixada de lado. A título de exemplo, quando alguém pergunta pela

4. *Ndjomba* nas sociedades makondes.

5. É preciso investigar mais estas senhoras que estão acima das matronas dos ritos de iniciação.

linhagem de uma pessoa a resposta é normalmente: «eu sou de likola (parte materna) e de ... (parte paterna)».

A importância das sentadas: sentar, conversar para desatar os nós e para que nada fique por dizer

Entre makondes existe um ritual fundamental para se ultrapassarem os conflitos: o *yangalala*. Ele é descrito como uma *sentada* a qual é convocada e realizada quando existe a necessidade de lidar com algum conflito ou resolver algum problema mais sério entre membros da mesma linhagem. É um espaço seguro e privado no qual só têm lugar as pessoas relevantes para o assunto a tratar. Ao se fazer referência a esta prática é usada a expressão, «desatar os nós», ou seja, expressar as angústias, dúvidas, ressentimentos, desejos para que, como ouvimos, «nada fique por dizer» e se recrie um ambiente de confiança e respeito entre as pessoas e seja a base para um entendimento colectivo e para a resolução dos conflitos ou problemas que estavam instalados. Já entre makhuwas acontece algo semelhante que recebe o nome de *muapua-rethe*.

A importância da materialidade da cura e da estória delas

Uma estratégia muito poderosa de lidar com o cansaço mental e/ou os traumas são as ocasiões criadas por elas para dançarem e cantarem juntas. Os corpos das mulheres, a sua criação musical e a dança em colectivo como interrupções terapêuticas, a expressão de memórias divergentes e uma forma de participação no espaço comunitário e público. Parar com as obrigações diárias ou a espera que nunca acaba (a espera para voltar a sua casa, no caso das deslocadas) para se reunir, cantar e dançar representa, em si mesmo, uma interrupção terapêutica, de intensa inter-subjectividade e criatividade. A dança são os seus corpos a falar que, com as palavras das canções que criam, são expressões das memórias que elas não querem esquecer e que desdizem a ortodoxia acerca delas e da sua irrelevância social. Torna-se ainda mais significativo quando elas usam as mesmas capulanas com que cobrem os seus corpos e fazem os seus turbantes. Todas de igual, representando unidade e coesão elas são corpos falantes e que são entendidos, nos seus contextos, que são aqueles que importam. Elas também respondem umas às outras cantando e dançando quando não concordam entre si, usando a ironia e a argumentação. Foi notável num encontro entre dois grupos de mulheres que cantam e dançam, a forma como a certa altura dialo-

garam para mostrar que não estavam de acordo. Um dos grupos cantou e dançou para dizer que quando a mulher sai de casa para ir capinar ela esquece os males que passou na guerra; o outro grupo respondeu com outra música e dança afirmando: mesmo quando se vai capinar e vai dormir nunca se esquece a casa que deixou por causa da guerra. O primeiro grupo, de um centro de reassentamento de Metuge é constituído por mulheres que já decidiram ficar e estão refazendo as suas vidas ali. O segundo do bairro da Maringanha é de mulheres deslocadas confinadas num pequeno espaço do qual não têm conseguido sair.⁶ Elas cantam e dançam tanto para si como para outras audiências. É assim, de forma segura, que elas também passam as suas mensagens e participam activamente na construção da estória delas e da sua província.

A vergonha social versus a punição

Ao contrário da lógica prevalecente na racionalidade ocidental a que cada delito, conforme a sua gravidade, corresponde uma punição, seja no seio da família ou através das instâncias judiciais, entre as sociedades makhwas existe um ritual que corresponde a uma forma distinta de lidar com os conflitos provenientes de diferentes delitos, nomeadamente cometidos por homens. Este ritual é denominado de *unannamuali*. No primeiro caso, qualquer homem que seja sujeito a este ritual fica exposto a uma vergonha social que se pretende seja decisiva para a alteração drástica da sua conduta e se reponha a serenidade e a harmonia esperadas. O *unannamuali* é o ritual mais elevado das mulheres em que a irmã mais velha é convocada para se despir totalmente perante as outras, ou no caso, perante o seu irmão. A nudez de uma mulher mais velha é audaz e, ao mesmo tempo extremamente pungente e embaraçosa. Ao ser obrigado a ver os genitais da sua irmã o homem é humilhado e despojado de poder. Com a vergonha passada espera-se que ele entenda a força do poder dela e da decisão dela para que cessem os delitos cometidos por ele e os conflitos que daí advêm.

-
6. Em Kimuani por mulheres de Maringanha: «*Sirūwala, cukaia sirawala, kua mama sirūwala / Pody to kunipa insere tukwipika tukurya so cukaia sirūwala / Pody to kunipa nhumba tokwikala so cukaia aturūwala*». Em Português: «*Não esqueço, da minha casa não esqueço, na mamã não esqueço / Pode me dar arroz, vou comer, mas de casa não esqueço / Pode me dar casa vou viver, mas da minha casa não esqueço*». Em Emakwa por mulheres de Metuge: «*Kina ona utchukula utchukulelani, ncouani vathiva / Utchisse ihipa urwe umatani ualime ikhoto uliyale*». Em Português: «*Estou a te ver triste, porque estás triste, levanta aí do chão / Leva a enxada vai à machamba capinar para esqueceres a guerra*».

Aconselhar para prevenir

O *unannamuali* também é utilizado como um ritual de aconselhamento dos casais que se pretendem casar para que se preparem para uma vida em comum e conheçam as regras de boa convivência e respeito mútuo. É um espaço de prevenção de conflitos a nível conjugal.

A ironia e a persuasão versus punição

O controlo social dos comportamentos, existe em todas as sociedades e é muito importante para manter a coesão social e uma harmonia que significa confiança e segurança sobre o que se espera e o que se obtém das outras pessoas. No caso de os comportamentos se considerarem desviantes ou desadequados que podem ameaçar essa harmonia, nas sociedades makondes pode-se utilizar a pedagogia do *uwilo*. O *uwilo* é uma espécie *de performance* que usa a ironia e que é levada a cabo por grupos de pessoas exteriores à família ou membros mais afastados do núcleo familiar que está, com as suas atitudes e condutas, a romper a paz desejada. O grupo externo insere-se na vida quotidiana da família ou comunidade desavinda através das tarefas do dia-a-dia que ajuda a realizar durante as quais vai revelando, de forma sarcástica, protagonistas, conflitos, causas dos conflitos pondo a claro o enredo conflitual e elevando a tensão entre as pessoas envolvidas no conflito. Essa estratégia tem como objectivo envergonhar e persuadir as e os responsáveis que ouvem e veem toda a performance a mudarem de atitude e a fazer o que for necessário para criar as condições para que se restabeleça a harmonia e a paz. Se isso não for conseguido com esta estratégia o *uwilo* prossegue com um segundo protocolo de resolução de conflitos que se realiza a partir da convocação das pessoas responsáveis pelas discórdias a deixarem o grupo e a recomeçarem de novo em outro lugar onde os ressentimentos que provocaram não as possam atingir e para que as mágoas das e dos que se sentem lesados se possam curar.

Viver bem significa ter tanto recursos materiais quanto espirituais

Há um conflito cognitivo entre as formulações do que é o desenvolvimento, mesmo aquelas que se consideram mais progressistas e/ou críticas, e a forma como as pessoas em Cabo Delgado, sobretudo as pessoas das comunidades rurais e/ou das periferias das cidades, expressam

a sua aspiração de vida boa para elas e para o país. A expressão em português mais utilizada é *viver bem* que vai muito além das materialidades e até daquilo que consideramos a justiça social. Na forma como aparece nos discursos é tão importante ter escola, hospital e emprego, como comer da sua própria machamba,⁷ como dormir bem, viver sem medo, não ser obrigada a fazer coisas que não se desejam ou ter a companhia de um marido. Há nesta acepção local de *viver bem* uma mistura entre benefícios que a modernidade ocidental trouxe ou pode trazer e outros elementos que representam bens inalienáveis dos quais não se querem separar. É de notar que nunca foram usados conceitos como género, igualdade de género, ou violência baseada no género, segurança (no sentido militar ou policial), crescimento, indústrias, riqueza. O achado principal desdobra-se em dois intimamente relacionados: é preciso escutar atentamente o que faz sentido para as pessoas daqui viverem bem e praticar a humildade epistemológica não dando como certo que a palavra desenvolvimento se pode reformar a ponto de captar tudo aquilo a que todas e todos aspiram.

Subtrair-se ao controlo do estado moderno é uma forma secular de prevenir conflitos

Em Cabo Delgado a partir da perspectiva local, a implementação de um Estado moderno e democrático, tem sido vista e sentida como uma forma alienígena relativamente aos seus sistemas costumeiros de governação. Além disso, a experiência dos últimos 50 anos de independência política, tem sido extremamente problemática.⁸ Há mesmo um provérbio makhuwa muito explícito da atitude face a coisas ou pessoas que não inspiram total confiança: «observa com um olho só; escuta com uma única orelha; e responde com metade da boca». Uma das estratégias existentes para a resolução dos conflitos é subtrair-se ao seu controlo através de múltiplas formas: não cumprindo, sistematicamente, regras e leis, mantendo os seus rituais ancestrais, rejeitar a sua mediação em muitos assuntos, não comunicando com ele ou manipular as suas instituições em seu favor e dos seus interesses. Estas ambiguidades relativamente às relações das populações com o Estado devem ser bem

7. Nome atribuído ao terreno de cultivo onde se produzem os alimentos e se têm as árvores de fruto.

8. Sobre este assunto ver, entre muitos outros: Cruz e Silva, et al. (2015); e Pérez Marty (2005).

compreendidas para se poderem dimensionar de forma mais adequada os diálogos entre as instituições presentes nos territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir destas aprendizagens podemos questionar práticas, conceitos, ampliar os acervos de ferramentas de construção de paz e formular os desafios que temos pela frente. É igualmente importante não negligenciarmos os traços sociais e materiais discriminatórios que estas práticas locais contêm ou podem conter. Cabe-nos fazer um duplo exercício de descolonização que consiste: em primeiro lugar conhecer e valorizar o que culturalmente continua activo e a ser determinante na vida das pessoas, o sentido que fazem do Mundo de da vida, renunciando à uma pretendida universalidade de conceitos e ferramentas concebidas de fora-para-dentro e de cima-para-baixo; e, em segundo lugar, que é o caminho que nos falta ainda percorrer; conjuntamente questionar e reinventar, a partir de dentro e de baixo, estas práticas endógenas de forma a que elas possam ir mais além no sentido da justiça e inclusão para e de todas e todos.

Estas aprendizagens também nos inspiram a problematizar e a reflectir sobre tudo o que, por acção esmagadora da herança iluminista e positivista, tem sido sistematicamente desvalorizado e qualificado de «antiquado» e, portanto, considerado indesejável, não apenas nas culturas das outras e dos outros mas também nas nossas. Quantos rituais e ferramentas culturais de resolução e transformação pacífica dos conflitos ainda estão no substracto das nossas culturas que nos poderiam ajudar a avançar e a revitalizar o nosso património para fazer as pazes? Como defendemos, o privado também é político e, como tal, a mais sensível ou pequena ferramenta de paz tem, em si mesma, potencialidades para ser ressignificada e utilizada a um nível social mais amplo promovendo melhores e maiores diálogos entre as instituições presentes em cada contexto.

Sendo ainda um trabalho que continua em curso, sabemos que ainda temos pela frente vários desafios e questões que terão que ser abordadas e estudadas com mais profundidade e sensibilidade das quais destacamos duas. A primeira como prosseguir o caminho da descolonização epistémica para a criação de novos paradigmas e sistemas de conhecimentos mútuos que combatam, persistentemente, a invasão e ocupação epistemológica de uma parte do mundo por outra. A segunda, é aprofundar

conhecimentos e práticas inter-escalares; desenvolver ferramentas que permitam transitar entre a escala familiar e comunitária e a escala de políticas públicas mais abrangentes e tornar as distintas esferas mais eficazes e inclusivas. O que podemos aprender tanto do que culturalmente continua activo e determinante a nível local e o que é necessário fazer e garantir a nível regional nacional e até internacional. Não sendo este debate novo ele continua a ser necessário através de numa perspectiva decolonial e feminista que é o que este nosso trabalho propõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASIMIRO, Isabel (2014), *Paz na Terra, Guerra em Casa*, Pernambuco, Universidade Federal de Pernambuco.
- CRUZ E SILVA, Teresa, Manuel MENDES DE ARAÚJO e Amélia Neves DE SOUTO (2015) (orgs.): *Comunidades costeiras: perspectivas e realidades*, Maputo, Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança (CESAB)/Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES) Moçambique.
- CUNHA, Teresa (2006): *Vozes das mulheres de Timor-Leste*, Porto, Edições Afrontamento/Centro de Estudos Sociais.
- (2014): *Never Trust Sindarela. Feminismos, Pós-colonialismos, Moçambique e Timor-Leste*, Coimbra, Edições Almedina.
- (2021): «Huellas hacia um pluriverso feminista: la experiencia en Mozambique», em Itxaso BENGOTXEA LARRINAGA y Liliana ZAMBRANO-QUINTERO (coords.): *Metodologías para la construcción de alternativas de vida. Enfoques para el acompañamiento de procesos y consolidación de narrativas sobre sostenibilidad de la vida*, Gernika-Lumo, Gernika Gogoratuz, 55-78.
- ENLOE, Cynthia (2024), *Doce lecciones feministas sobre la guerra*, Barcelona, RBA Libros.
- FALS BORDA, Orlando (2015): «Una Sociología sentipensante para América Latina», México, Siglo XXI Editores/CLACSO.
- FEIJÓ, João, e Neuza BALANE (2024): «Experiências de Violência em Cabo Delgado: o passado e o presente de mulheres afectadas pelo conflito armado», *Observador Rural*, 150 (Novembro).

18. AS INICIATIVAS DE PAZ EM CABO DELGADO...

- GONZÁLEZ SUA, María Camila (2023): «Acuerpar la verdad de las mujeres e incidir en la no repetición», *Boletín Paz con Mujeres*, 3, Valencia, Corporación Humanas. Consultado em 6 de Janeiro de 2025 em: <<https://www.humanas.org.co/boletin-paz-con-mujeres-acuerpar-la-verdad-de-las-mujeres/>>.
- GUERRERO ARIAS, Patricio (2010): «Corazonar. Una antropología comprometida con la vida. Miradas otras desde Abya-Yala para la descolonización del poder, del saber y del ser», Quito, Ediciones Abya-Yala.
- GUTIÉRREZ REPETTO, Florencia, y SÁNCHEZ ESPINOSA, Adelina (2019): «Promoting ethical response-ability in the classroom through Science Fiction Literature: A feminist close reading of Joanna Russ's "The Female Man"», *ReiDoCrea*, 8, 282-291.
- HARAWAY, Donna (1988): «Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective». *Feminist Studies*, 14 (3), 575-599.
- HARDING, Sandra G. (1991): *Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- PÉREZ MARTY, Jesús (2005): *Linaje, administración colonial y partido FRELIMO: Antropología del poder en las comunidades Makonde del norte de Mozambique*, Tesis doctoral, Departamento de Humanidades, Universidade da Coruña.
- SPIVAK, Gayatri C. (1994): «How to read a "culturally different" book», em BARKER, Francis, Peter HULME y Margaret IVERSON (eds.): *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory*, Manchester, Manchester University Press, 73-95.

«ENGENDERING» EN EL TRABAJO DE LA MEMORIA EN CABO DELGADO, MOZAMBIQUE

Teresa Cunha

Investigadora del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE)
y del Centro de Investigación para la Paz Gernika Gogoratuz.

Las reflexiones y aprendizajes que componen este trabajo¹ se basan en el proyecto de investigación-acción participativa (IAP) «EnGendering. Mujeres y el trabajo de memoria en Cabo Delgado por la paz y la cohesión social» (en adelante, «EnGendering»), realizado entre octubre de 2023 y diciembre de 2024, con un fuerte componente empírico, en el

-
1. Aunque asumo la autoría de este texto, me he beneficiado críticamente de todas las contribuciones que todo el equipo de investigación ha compartido a lo largo del proceso. En este sentido, me gustaría reconocer y agradecer a Terezinha da Silva, Marta Licuco, Conceição Bernardo, Albertina Armando, Hermingarda Rapalião y Angela Collet, así como a todas las mujeres de la ciudad de Pemba involucradas en el proceso de investigación.

extremo nordeste de Mozambique. En este proyecto participó un equipo de siete investigadoras, cuatro de las cuales son nativas de la provincia de Cabo Delgado y las otras tres, entre las que me incluyo, trabajamos en la zona desde hace varias décadas. El «trabajo en el campo» se llevó a cabo con cuatro comunidades de mujeres (120 mujeres en total) de la ciudad de Pemba, en los barrios de Chuiba, Maringanha, Nanhimbe y Alto Gingone (Cunha et al., 2024b).

Se trata de una investigación feminista sobre el lugar de la memoria y la sanación de las mujeres y niñas afectadas por la guerra en Cabo Delgado para lograr la reconstrucción del tejido social y la paz, elementos críticos para una cohesión social integral y efectiva. Afirmamos que la paz no puede entenderse solo a través del cese formal de las hostilidades o de las políticas de seguridad. La paz tiene dimensiones mentales, emocionales, identitarias, epistemológicas, políticas, económicas y sociales que solo pueden realizarse a través de un trabajo cualitativo que busque acceder y comprender lo más profundo del tejido social y mental de una sociedad. Estas son las raíces sobre las que se anclan las transformaciones deseadas de largo alcance y a largo plazo, que en nuestra opinión constituyen la capacidad colectiva de *hacer las pazes*.

Los objetivos de este texto son tres:

1. Teorizar sobre las bases epistemo-metodológicas de este trabajo de investigación, discutiéndolas desde una perspectiva feminista decolonial.
2. Presentar las memorias activadas por la guerra, la violencia, la necesidad de hacer la paz y vivir bien, a través de narrativas y análisis autorales de las mismas.
3. Mostrar cómo el proceso es un paso esencial hacia la sanación individual y colectiva que no puede ser omitido o descuidado.

Este trabajo está estructurado de la siguiente manera: tras una breve introducción, hay dos apartados. El primero trata de discutir y aclarar las cuestiones epistemológicas que sustentan el fundamento metodológico utilizado. El segundo presenta un análisis de los relatos de las memorias de las mujeres participantes. Al final, se hacen algunas consideraciones en forma de aprendizajes que demuestran que el trabajo de memoria y la sanación son pasos fundamentales para cualquier proyecto de construcción de paz en el contexto del conflicto armado en Cabo Delgado.

INTRODUCCIÓN

Cabo Delgado es un territorio profundamente marcado por conflictos armados. Desde 2017 que se desarrolla uno más: una guerra de insurgencia en contra las injusticias causadas por políticas extractivistas y una enorme y recurrente injusticia social (Alberdi y Barroso, 2021; Cunha et al., 2024a). El territorio vive el desplazamiento forzado de gran parte de su población (ya casi el 50 % tuvo que huir de sus casas y pueblos); tiene un índice de desarrollo humano muy bajo (Mozambique es el octavo país más empobrecido del mundo, y Cabo Delgado es la provincia del país con peor índice de desarrollo humano del país), a pesar de su enorme riqueza natural y cultural; es objeto de enormes proyectos extractivos y de explotación intensiva de todo tipo de recursos presentes; está azotado por recurrentes fenómenos meteorológicos extremos; y los espacios de participación ciudadana son muy limitados. Es en este complejo y, en muchos sentidos, dramático contexto en el que se llevó a cabo la investigación-acción participativa sobre trabajo y memoria con las mujeres de la provincia.

El proyecto de IAP «EnGendering» partió de *cuatro reflexiones preliminares* basadas en trabajos previos y en el conocimiento del territorio.² Estas reflexiones, expuestas a continuación, son fundamentales para definir su campo epistemológico y metodológico.

■ Las mujeres no hablan, se les habla

La mayor parte del conocimiento sobre la guerra³ en Cabo Delgado ha sido producida por intelectuales, activistas, políticos, periodistas

2. Véase <<https://territoriolab.org/cabo-delgado-mozambique/>>.

3. También se denomina conflicto, insurgencia, extremismo violento o terrorismo. A pesar de la diversidad de términos en circulación que se refieren al conflicto violento en Cabo Delgado, hemos optado por utilizar el concepto de «guerra». Según Jo Hanlon (citando al *Observador de la UE*, 10/05/2022, véase <<https://euobserver.com/world/154897>>), «en el teatro de operaciones militares de Cabo Delgado hay fuerzas militarizadas de 24 países diferentes de 3 continentes, todos con mandatos sancionados por el gobierno mozambiqueño». Suponemos que esto demuestra que se trata de una guerra. Por otro lado, los autores que prefieren utilizar el término «insurgencia» tienen razón al subrayar que, además de una guerra contra actores «externos», los datos y las pruebas apuntan a la presencia de conflictos internos, que también deben tenerse en cuenta a la hora de analizar la cuestión

y hombres. Aunque a veces se moviliza el conocimiento de las mujeres, pero estas aparecen de forma marginal y a menudo se ven reducidas a la posición de víctimas. Se margina un importante conjunto de percepciones, reflexiones, saberes, análisis, la agencia y la inteligencia de gran parte de las *personas-mujeres* de todas las edades que sufren todo tipo de violencias como consecuencia del conflicto armado político-militar que se desarrolla en la provincia desde octubre de 2017.

■ No hay paz sin memoria ni sanación

Una parte significativa de la literatura existente sobre Cabo Delgado se ha dedicado a entender la guerra, analizar sus dinámicas, registrar los episodios e impactos de la violencia armada y encontrar paralelismos y lecciones de situaciones bélicas vividas en las últimas décadas en el país. A pesar de la justificada importancia que se le ha dado a esta guerra, en los últimos dos años han comenzado a surgir varios estudios sobre la cohesión social, vista como un prerrequisito para pensar y alcanzar la paz en la provincia. Sin embargo, hemos identificado algunas lagunas en el *corpus* teórico y analítico disponible, especialmente en lo que se refiere a cuestiones relacionadas con la reconciliación y la construcción de una paz sustantiva e integral. Este enfoque constituye un error analítico y teórico porque sin el trabajo de memoria, que es condición para la sanación social y la reconstrucción del tejido social, no se puede alcanzar este objetivo (Cunha, 2012; Cunha, 2018).

■ Todo lo privado es político y las interseccionalidades de violencia y resistencia

Nuestro análisis de los estudios existentes nos muestra un cierto déficit analítico en cuanto a la intersección causal (Crenshaw, 2015; ONU Mujeres, 2021: 8) de las diferentes capas de violencia a las que se enfrentan las mujeres: desde las más invisibles que ocurren en los espacios domésticos, en la oscuridad de las noches y en los bosques lejos de la mirada de todos, hasta las más aparentes durante los ataques armados, los secuestros, las fugas, las sufridas en instituciones y durante el proceso de reasentamiento. En nuestra opinión, y basándonos tanto en la literatura especializada como en la observación directa y la investigación continua sobre el terreno, estas formas de violencia forman parte de un sistema de causalidades que están íntimamente relacionadas con razones más profundas que provocan su aparición. Por lo tanto, creemos que todas las

experiencias de violencia son hechos políticos y deben verse y analizarse como tales. Para captar, problematizar y cuestionar lo político inscrito en lo privado y la interseccionalidad de las opresiones, necesitamos una perspectiva feminista (Enloe, 2024) de las relaciones de poder basada en la construcción social de las feminidades y masculinidades, basada en el espacio-tiempo cultural local y desde la base de las diversas dimensiones de la violencia y la discriminación que se materializan en la vida de las mujeres y las niñas (Cunha, 2021).

Estos campos de análisis del conflicto y de las posibilidades de resolverlo están aún por tematizar y comprender.

■ La forma es contenido

Nuestra cuarta reflexión tiene que ver con la construcción de una metodología capaz de abordar no solo las cuestiones más teóricas y analíticas del campo sino, sobre todo, los regímenes de co-construcción de conocimiento y rigor logrados, como afirma la feminista Sandra Harding, a través de la movilización de la mayor diversidad posible de comprensiones, percepciones y narrativas sobre los cuerpos, los territorios, la historia y los acontecimientos (Harding, 1998).

La búsqueda de la paz requiere reflexionar sobre los diferentes significados atribuidos al conflicto, sobre las diversas formas de violencia que tienen un fuerte impacto en la salud física, mental y emocional de mujeres y niñas —ya sean ejercidas por insurgentes, mercenarios, militares o instituciones—, así como sobre la paz, la confianza, la pertenencia y la identidad. En este sentido, nuestro enfoque metodológico se ancló en los siguientes principios: a) crear espacios seguros para la palabra y la expresión; b) no hacer daño; y c) favorecer el *acuerpar* el conocimiento. En palabras de la feminista comunitaria Lorena Cabnal⁴, *acuerpar* se refiere a la acción personal y colectiva de nuestros cuerpos indignados frente a las injusticias vividas por nuestros propios cuerpos y por otros cuerpos. *Acuerpar* es también una energía política de resistencia y lucha contra las múltiples opresiones patriarcales, coloniales, racistas y capitalistas. *Acuerpar* también genera energías afectivas y espirituales que rompen fronteras y nos dan la fuerza para recuperar la alegría sin perder la indignación (Cabnal, 2010). En otras palabras, utilizar la racionalidad sentipensante para permitir a todo el cuerpo ex-

4. Lorena Cabnal, es feminista comunitaria, indígena maya-xinka, y pertenece a AMISMAXAJ (Asociación de Mujeres Indígenas de Santa María Xalapán, Jalapa), de Guatemala.

presar lo que saben a través del relato de sus vidas, la música y la danza, o cualquier otra forma elegida por cada uno de ellos.

■ Una ética feminista

También consideramos esencial explicar los principios de nuestra ética feminista, que constituyen nuestra forma de ver, sentir y hacer ciencia:

- Se escucha atentamente a todas las mujeres y se respetan y valoran sus palabras e ideas, sean cuales sean.
- Los silencios son tan importantes como las voces, por lo que nadie está obligado a hablar, dejarse fotografiar o utilizar su propio nombre.
- La seguridad de todas y cada una debe salvaguardarse en todo momento.
- En cada fase de la investigación, se destacan las contribuciones de todas y se asume su coautoría.
- La investigación-acción participativa feminista es rigurosa, pero no es neutral. Su objetivo es comprender el mundo para transformarlo en un lugar donde todas quepamos y vivamos vidas que merezcan la pena.

LA METODOLOGÍA ES UNA EPISTEMOLOGÍA QUE COMPRENDE EL MUNDO Y ACTÚA EN ÉL PARA TRANSFORMARLO

Siguiendo de cerca las enseñanzas de Paulo Freire (Freire, 1974; Cunha y Valle, 2021) nuestra investigación-acción participativa fue diseñada para respetar un diálogo colaborativo de abajo hacia arriba, fuertemente anclado en el contexto cultural local, de adentro hacia afuera, y sentipensante. Este ejercicio de construcción de este tipo de investigación se corresponde en gran medida con el «corazonar» de Patricio Guerrero Arias (2010), asumiendo claramente el vínculo vital entre pensar-sentir-hacer. Todo comenzó con la constitución del equipo, que debía reunir habilidades, competencias y conocimientos diversos, con fuertes vínculos con el territorio, hablantes de las diversas lenguas locales⁵ y que estuvieran disponibles para construir conjuntamente conocimientos relevantes sobre el

5. En la provincia de Cabo Delgado se hablan diferentes lenguas: makonde, mwani, emakwa, portugués y también swahili.

trabajo de memoria en contextos de violencia extrema y las estrategias de sanación de las mujeres para la paz y *hacer las pazes* (Cunha et al., 2024a).

Una perspectiva feminista y decolonial (Cunha, 2014) deja muy claro que nombrar es poder. En este sentido, nos abstuimos de nombrar nuestro estatus dentro del equipo de una forma que implicara una jerarquía tanto epistemológica como de autoridad y decidimos que cada una de nosotras tendría el estatus de investigadora comunitaria, llevando así la importancia del lugar, el territorio y la comunidad al centro de nuestra investigación.

En este sentido, todas las metodologías y herramientas de esta investigación-acción participativa feminista tuvieron como horizonte epistemológico, social y político crear espacios reflexivos y vivenciales para pensar, revisar, cuestionar y dialogar con y sobre los saberes y prácticas de las mujeres que se configuran y emergen de las luchas contra su sufrimiento y las desigualdades estructurales a las que están sometidas. En otras palabras, queríamos aprender a aprender colectivamente y, para ello, ampliar el concepto teórico-metodológico feminista de sentir-saber-pensar; estar alerta contra el extractivismo cognitivo; y analizar críticamente la articulación entre justicia social, cognitiva, sexual y ecológica; con el objetivo de crear comunidades de aprendizaje a través de prácticas y reciprocidades basadas en la colaboración, la confianza y el compartir.

Estas precisiones teóricas han informado nuestras elecciones metodológicas y nuestra forma de expresarlas. El dispositivo que diseñamos es de naturaleza cualitativa, privilegiando la intensidad más que la «extensividad». La investigación cualitativa busca dar lugar a problematizaciones y comprensiones más complejas de los fenómenos o de la realidad en la que nos insertamos y, como tal, no busca la extrapolación, ni mucho menos la generalización. Identifica patrones potenciales sin pretender aplicarlos mecánicamente a otras realidades territorial y culturalmente distintas.

Por otro lado, este enfoque cualitativo, desde nuestra perspectiva feminista decolonial, implica dos cambios narrativos que no son meras variantes retóricas, sino que pretenden traducir con mayor claridad nuestra postura epistemo-metodológica. El primero y más importante, a nuestro juicio, es renunciar claramente al positivismo cuantitativo expresado en el término «recogida de datos». En nuestra opinión, todo el mundo tiene conocimientos relevantes que comparte generosamente con nosotros durante el tiempo que pasamos con ellas. Por tanto, *no son datos, son conocimientos* de diversa índole y, en verdad, sin ellos ningún intelectual podría escribir y publicar sin arriesgarse a hacer solo un ejercicio especulativo. En segundo lugar, también hemos renunciado a la expresión «trabajo de cam-

po» y en su lugar utilizamos *trabajo en el campo*. Esto significa para nosotras reelaborar mental y cognitivamente para decir que lo que hicimos fue un movimiento de abajo arriba y de dentro afuera lo más conectado posible con las personas, el territorio y las formas culturales de vivir y convivir.

ANÁLISIS DE LOS RECUERDOS Y RELATOS DE LAS MUJERES PARTICIPANTES

En este apartado analizamos las *memorias desencadenadas* por el trabajo realizado con las 120 mujeres de los barrios de Chuiba, Maringanha, Nanhimbe y Alto Gingone, en la ciudad de Pemba, capital de la provincia.⁶ Para ello partimos de los diversos registros escritos y audiovisuales que hemos recopilado. Es importante subrayar que este análisis se basa en preguntas que hemos formulado a la realidad a partir de nuestra experiencia, al tiempo que hemos tenido en cuenta las que surgieron de los encuentros y diálogos con las distintas mujeres que participaron en la investigación. Esta opción de coproducir conocimiento sigue de cerca el trabajo de la feminista y filósofa de la ciencia Donna Haraway en su libro *Staying with the Trouble: Making Kin in the Chthulucene* (2016), donde realiza una profunda crítica al positivismo que domina el conocimiento científico teorizando sobre el «pensamiento tentacular»:

Los seres tentaculares crean sujeciones y separaciones, cortes y nudos; crean diferencia; tejen caminos y consecuencias, pero no determinismos; son abiertos y al mismo tiempo atados de ciertas maneras, pero no de otras. [El pensamiento tentacular] es contar historias y narrar hechos; es el patronaje de mundos posibles y tiempos posibles, mundos semiótico-materiales, desaparecidos, aquí y por venir. Trabajo con figuras de cuerda como una cima teórica, una forma de pensar-con un sinfín de colegas enhebrando, afieltrando, enredando, rastreando y clasificando de manera simpoiética.⁷ (Haraway, 2019: 61-62)

-
6. Por motivos de seguridad, no fue posible salir de la ciudad de Pemba, aunque tres de estos barrios se encuentran en el extrarradio de la ciudad y están situados en las enormes afueras de la capital.
 7. Donna Haraway define la *simpoiética* como una forma de necesitarnos las unas/os a las otras/os en colaboraciones y combinaciones inesperadas en las que nos convertimos las unas/os en las otras/os, pero no absolutamente. Y explica: «“Los habitantes del mundo, criaturas de todo tipo, humanas y no humanas, son caminantes”; las generaciones son como “una serie de caminos entrelazados”. Todo figuras de cuerdas».

19. «ENGENDERING» EN EL TRABAJO DE LA MEMORIA EN CABO DELGADO...

Procedimos del siguiente modo:

- en primer lugar, creamos una matriz de análisis con lo que llamamos «categorías-cadenas» que guiaron nuestra lectura de los distintos registros de los diálogos;
- a continuación, rellenamos la matriz con las piezas (fragmentos y elementos visuales) que parecían interpretar esas categorías-cadenas;
- por último, reflexionamos juntas, tratando de discernir relaciones entre los distintos elementos, *tejiendo caminos y consecuencias, pero no determinismos*.

El proceso de escritura fue complejo, como lo es siempre. Por un lado, se hizo *in loco*, pero también en diferido a partir del recuerdo de lo escuchado y de las notas incompletas que se tomaron, tanto mentales como escritas; por otro, el paso de la oralidad a la escritura siempre es problemático porque quedan por plasmar los silencios, las vacilaciones y el lenguaje corporal que va de la mano de las narraciones. Además, las grabaciones se tradujeron, lo que, como sabemos, significa que muchos significados y contenidos se pierden o se sesgan. En este caso concreto, utilizamos una traducción al portugués de las lenguas habladas por las distintas mujeres que participaron en la investigación. Esta traducción ha sido corregida muchas veces por las distintas hablantes de las diferentes lenguas, y hemos comprobado las dificultades que entraña una traducción de este tipo para encontrar equivalencias lingüísticas entre lenguas cuyas cosmovisiones básicas son tan dispares. Por ello, hemos señalado los límites que entraña esta labor de traducción y hemos insistido en nuestras precauciones a la hora de utilizarla.

Por tanto, somos conscientes de que lo que hemos podido recuperar de la complejidad, belleza y profundidad de todo lo que se ha dicho y compartido es solo una pequeña parte de aquello que hemos podido *comprender* a través de todos los instrumentos que hemos utilizado. Sin embargo, ser conscientes de estas limitaciones no significa que tengamos que renunciar a trabajar con ellas, porque sabemos que todo conocimiento no solo es incompleto sino también ignorante, ya que no puede explicar exhaustiva y definitivamente la complejidad de las realidades vividas.

La mayoría de los relatos proceden de mujeres originarias del nordeste de la provincia y casi todas ellas huyeron de sus hogares en 2020, en la época del mayor desplazamiento interno forzado. El silencio de las mujeres que se desplazaron más recientemente muestra lo problemático de estos recuerdos y cómo el trauma aún no les ha permitido verbalizar-

los. A través de otros medios de expresión, han dejado su huella en los diálogos, por ejemplo, en el arte del *msiro*.⁸

Los recuerdos son detallados, indicando claramente adónde fueron, qué tuvieron que hacer para escapar y superar las dificultades antes, durante y después; identifican a los responsables de todo tipo de violencia y traumas a las que fueron y son sometidas. Los recuerdos narrados resultaron de un proceso de creación de un espacio de confianza y seguridad, pero también como un momento terapéutico de respiro para las que eligieron hablar o presentar su belleza con el *msiro* como contraste y confrontación de sus cuerpos marcados por el sufrimiento.

Con la riqueza de detalles de estos relatos de la guerra, es posible crear un mapa muy preciso y completo de lo que ocurrió y ocurre en una guerra, mostrando todas las complejidades de la economía de la violencia. Además, al tratarse de relatos de mujeres, podemos comprender mejor las rupturas sociales, las desarticulaciones políticas, de clan y familiares que representa la guerra. Esto nos muestra de forma muy reveladora cómo todo esto se extiende por la sociedad, creando esa violencia lenta que no termina cuando callan las armas y que se activa en cualquier momento de crisis. Todo este trasfondo de la guerra, todo este caldo de violencia que revelan estas memorias, son las intersubjetividades subalternas en acción, son la otra historia no contada y son los contenidos, y el entretejido de las preguntas que se hacen a la realidad.

Sin embargo, los recuerdos que se activan con la experiencia de la violencia y la guerra no son solo composiciones discursivas sobre ataques, huidas, llegada y permanencia en una situación de desplazamiento y la frustración de las expectativas de seguridad y la posibilidad de seguir adelante con la vida. Son mucho más amplias y complejas y van desde el recuerdo hasta el análisis y la formulación de hipótesis y soluciones.

■ Principales temas y problemas identificados

A continuación, presentamos el análisis conscientemente incompleto basado en los principales temas y problemas, planteados como preguntas, que identificamos a lo largo del proceso de diálogo y puesta en común, que incluyó numerosas *sentadas*,⁹ conversaciones, visitas y reunio-

8. El *msiro* es un polvo que se extrae de cierto árbol y que, tras mezclarlo con agua, forma una pasta con la que se hacen pinturas faciales, que son signos de belleza femenina. Quienes dominan el arte del *msiro* son muy apreciadas.

9. En las culturas locales las *sentadas* son círculos de conversación y, en sus propios términos, sirven para desatar los nudos para que nada quede sin decir.

nes. En la matriz de grabación, optamos por mantener la forma original de los discursos sin hacer correcciones lingüísticas para evitar mayores interferencias en los discursos y narrativas. El mayor problema de las fotografías utilizadas en algunos casos es la posibilidad de metonimia, es decir, tomar lo particular por el todo. Para evitarlo, intentamos elegir los registros que pudieran ser más significativos y menos engañosos.

Ser una mujer desplazada

Ser una mujer desplazada es un lugar social y mental que evoca materialidades muy traumáticas: convertirse en una mendiga; verse impedida de producir sus propios alimentos y restablecer así parte de su autoridad en la familia y el grupo; ser activamente discriminada cuando se trata de sus iniciativas para encontrar medios de subsistencia alternativos; no tener la escolaridad mínima que le permitiría entrar en el mercado laboral.

Todas estas circunstancias crean subjetividades femeninas disminuidas, que las convierten en blanco fácil de la explotación, la discriminación y la marginación. Existe un círculo vicioso de violencia contra estas mujeres, que agrava su trauma y refuerza su subalternidad.

¿Se conforman las mujeres y dejan de vivir?

Casi siempre se presenta a las mujeres como víctimas y rara vez como personas muy victimizadas. Sin embargo, siempre se activa su agencia. La agencia de las mujeres en circunstancias tan difíciles, en las que su mera supervivencia diaria y la de sus allegados está permanentemente en juego, se centra en gran medida en la búsqueda de formas de obtener alimentos, a saber, produciéndolos mediante el trabajo con la tierra y otros bienes esenciales; creando pequeñas empresas; creando grupos de ahorro... Otra esfera de la agencia de las mujeres se refiere a la creación de redes de apoyo entre ellas, a menudo fuera del círculo familiar, pero que tienen que ver con la vecindad o con compartir acontecimientos traumáticos, como la huida del hogar a causa de la guerra o la pérdida de hijas u otros miembros de la familia. Se organizan y expresan públicamente sus problemas y aspiraciones, piden la paz, buscan a sus hijas e hijos desaparecidas/os y se niegan a ser víctimas. Saben que necesitan apoyo, pero también demuestran que saben y quieren poner de su parte. Analizan la situación y critican, aunque veladamente por miedo a represalias, la gestión del gobierno del país y de la guerra.

¿Cómo es vivir en un territorio en conflicto?

Uno de los problemas del desplazamiento prolongado de un número importante de personas son los conflictos que se producen por los motivos más variados. Los recursos son muy escasos y las poblaciones locales tienen enormes dificultades que se ven agravadas por la llegada de grandes grupos de personas que, además, no tienen forma de asegurar su supervivencia diaria. Por otra parte, las diferentes costumbres y rituales, la inadaptación de los centros de acogida a las competencias de las personas (pescadoras en zonas agrícolas y viceversa), la falta de identificación ontológica con los territorios porque sus antepasados no están allí, son factores de discordia, desconfianza y, en definitiva, de conflictos que pueden desembocar en más violencia. Otro tipo de conflicto denunciado, entre mujeres que comparten la misma casa, resulta de la separación de las familias, de nuevos y no deseados arreglos matrimoniales, de diferentes formas de organizar la materialidad de la vida cotidiana en el espacio doméstico.

En otras palabras, la existencia de este conflicto difuso y permanente que se deriva de las condiciones creadas por la guerra, y que tiende a agravarse y a naturalizarse porque perdura en el tiempo, es una de las cuestiones esenciales a tener en cuenta cuando se busca hacer la paz. Este tipo de conflictividad ha sido significativamente desatendida por los programas de rehabilitación y reconstrucción de largo alcance, por lo que cierto tipo de violencia, la violencia lenta (Nixon, 2011), que conforma la sociedad se convierte en un elemento más que puede alimentar los deseos de venganza y el resurgimiento de enfrentamientos criminales y/o bélicos en el futuro.

Como hemos explicado antes, estas preguntas planteadas a la realidad no son estancas ni definitivas. Pueden verse como hilos a los que se unen otros hilos, tejiendo una compleja red cognitiva y emocional. La división que les imponemos a través de este análisis no las disciplina completamente, porque revelan las múltiples capas de las que están compuestos los recuerdos, las experiencias, los conocimientos y los discursos.

Esto es lo que ocurre cuando se intenta separar el conflicto de la violencia. Sin embargo, aceptamos que este ejercicio de organización diacrónica de los contenidos revelados en las narraciones de las *memorias desencadenadas* por las preguntas puede ayudarnos a detectar patrones y continuidades entre los espacios y los tiempos en que suceden y afectan a las personas, especialmente a las mujeres y las niñas.

¿De qué hablamos cuando hablamos de violencia contra las mujeres?

Recuerdan y hablan de los secuestros de mujeres, de la forma indigna en que las eligen y las tratan, y confirman que la violación sexual de mujeres y niñas se ha practicado ampliamente como arma de guerra, terror y humillación total no solo de las mujeres sino también de sus familias. Es violencia ser obligada a rezar según los dictados de grupos insurgentes que repudian cualquier otra manifestación o práctica religiosa que no sea la que ellos defienden. Se trata de un trauma espiritual que es violencia contra ellas. La falta de respeto a los lugares sagrados donde duermen los antepasados causa dolor y sufrimiento permanente, aumentando los sentimientos de abandono, incapacidad y resentimiento. Además, lo que experimentan en las morgues, adonde son enviados los soldados muertos en el teatro de operaciones militares, y la visión de los cuerpos decapitados, la imposibilidad de reconstituirlos y un entierro sin dignidad ni respeto representan una acción de violencia y terror indecibles. Este terror no solo actúa sobre el presente de las personas sujeto, sino que también crea un imaginario traumático de lo que podría ocurrirles a cada una de ellas y a sus familias y comunidades: la aniquilación de sus almas. Pero estas mujeres no se victimizan en relación con los hombres, ni se colocan en una posición de especial sufrimiento. Reconocen que todas y todos sufren y que, en cierta medida, los hombres reciben un trato más inhumano y violento cuando son los principales objetivos de las decapitaciones, un acto indignante y especialmente traumático.

¿Se trata de una guerra o de un conflicto político-militar?

Rara vez se pregunta a las mujeres en general, y a las desplazadas en particular, cuáles son sus análisis y cómo explican, o no, esta experiencia de vivir en guerra. Para muchas no es una experiencia nueva: en los últimos 60 años han pasado 34 en guerra: diez años de guerra de liberación, dieciséis años de guerra de desestabilización y ocho años de guerra de insurgencia. Es un ejercicio de memoria crítica pensar y describir la guerra porque está estrechamente ligada a la violencia sufrida y observada, a su autoidentificación como mujeres, a su experiencia actual como desplazadas o veteranas y a sus aspiraciones de paz.

Por muchos nombres de líderes terroristas que salgan a la luz, siguen diciendo que no entienden quién está realmente detrás de esta

guerra y cuál es el orden de mando. Esto parece indicar que asociar esta guerra a razones relacionadas con intereses y agresiones exteriores no basta para explicar lo que está ocurriendo. En este sentido, la recopilación de algunas hipótesis y nombres que tienen que ver con el tablero político nacional parece aportar algún sentido que no debe desaprovecharse. Muestran cómo la economía de guerra es un sistema organizado de aniquilación de *la otra* o *el otro* a través de muchas acciones y muertes que nunca se contabilizan en los partes de guerra: las vidas que penden de un hilo sin territorio, sin identidad, sin lugar social; las muertes por trauma, duelo, hambre, enfermedad; la separación y el aislamiento; la imposibilidad de producir alimentos y con ello autonomía, legitimidad y autoridad; la pérdida de todo lo material pero también de lo intangible, como sus campos sagrados donde están enterradas sus abuelas y abuelos; la pérdida de razones para vivir; la profundización de la subalternidad de mujeres y niñas; la irrelevancia social y el silenciamiento.

Como mujeres, la violencia contra ellas y sus hijas, en particular la violencia sexual, es una de sus principales preocupaciones y la expresan repetidamente. Las interpretan como momentos/experiencias abismales: cambian sus vidas para siempre. La aparición de la palabra «casar» para designar la entrega de mujeres y niñas a actores militares para ser utilizadas como objetos y esclavas sexuales es un eufemismo cruel que expresa, por un lado, la naturalización de estas violaciones sistemáticas y, por otro, el trauma que no nos permite pronunciarnos literalmente sobre lo que realmente les ocurre a estas mujeres y niñas.

No se representan a sí mismas como víctimas exclusivas de la guerra y muestran cómo la guerra está incorporando por la fuerza a jóvenes y niños que aún son niños. Esto es una enorme violencia para ellas (madres y otros familiares) y para ellos, ya que refuerza y naturaliza la violencia y la crueldad como una forma de vida y de poder que se extiende por toda la sociedad y que permanecerá mucho tiempo después del conflicto armado. Destacan el contraste ético y político entre la Guerra de Liberación Nacional y esta guerra, porque la primera tenía un proyecto de emancipación del colectivo nacional y esta parece no tener más programa que la violencia por la violencia.

¿Qué tipo de paz queremos?

Es mucho más difícil imaginar y hablar de paz que de guerra, y eso es absolutamente comprensible en un contexto tan violento. Sin embar-

go, hay una estrategia memorialista y retórica que no es infrecuente: la mitificación del pasado para subrayar el contraste entre lo que ya ha sucedido y el presente. Esta mitificación no solo apacigua las mentes sino que, en cierto modo, elabora el presente. La paz solo se conseguirá con voluntad política, al más alto nivel, y tiene que incluir la participación ciudadana. Esto refuerza la idea de que la guerra no es puramente una guerra de agresión extranjera.

¿Curar las heridas conduce a la paz?

La curación y las posibilidades de curación se expresan con las palabras y con el cuerpo para recuperar parte de la serenidad perdida. La curación está estrechamente ligada a lo que significa vivir bien. Está claro que compartir y hablar de lo que hemos vivido y de lo que hemos sufrido, hacer cosas en grupo y en comunidad, puede ser sanador. El uso del verbo respirar como sinónimo de sanar es muy significativo porque es a través de este acto incesante que la vida sigue siendo posible. En otras palabras, la curación es lo que nos permite seguir respirando, seguir viviendo. Cantar, bailar, reír en grupo es también una forma de curación que tiene lugar intersubjetivamente sin recurrir necesariamente a la descripción de acontecimientos traumáticos. El sexo también es una forma de curación: «bailar toda la noche» da placer y alegría, quieren y disfrutan del sexo de la forma que les hace felices. La sexualidad como elemento crucial que no solo puede verse como signo de opresión extrema y violación de sus cuerpos y derechos.

El equilibrio de los cuerpos, la performatividad, el juego como juego libre de censura... son todos elementos referidos a procesos que devuelven la alegría, las ganas de vivir y el alivio mental mediante el olvido temporal de los traumas. Es como transportarse a un mundo en el que cada persona es dueña de su propio cuerpo y puede imaginarse bella, poderosa, elegante o ridícula, según le plazca. Y esto se considera liberador.

Reconocen los signos que afectan a su salud mental: tristeza recurrente, insomnio, pensamientos negativos recurrentes, apatía, envejecimiento prematuro, hipertensión, dificultad para socializar en determinados momentos. Saben que los procesos de curación tienen grandes limitaciones porque los recuerdos traumáticos alimentan constantemente el sufrimiento. Olvidar para curar no siempre es posible y esto hace que la curación sea un proceso complejo y largo, sin prisas y que no puede ignorar que hay heridas que no cicatrizan.

¿Qué significa vivir bien?

Es difícil hablar de lo que puede ser vivir bien en una situación de tanta penuria material. A pesar de ello, introducen en el análisis las bendiciones espirituales y la conexión con sus grupos familiares, incluyendo antepasadas y antepasados. Hablan de la materialidad de la vida como la viabilidad de pequeños negocios y actividades productivas para conseguir el dinero que les permita participar en el mercado para comprar y vender las cosas que no pueden producir y tener acceso a bienes y servicios que de otro modo les estarían vedados. Vivir bien también significa poder regresar a sus hogares y territorios de origen para reiniciar sus vidas basándose en sus conocimientos, su estatus social perdido, sus actividades que constituyen su feminidad y legitimidad.

Las mujeres mayores traen a colación un tema considerado muy significativo para ellas: revertir el curso de la apatía y falta de razones para vivir de las mujeres más jóvenes, así como casarse o ser dadas en matrimonio a una edad cada vez más temprana, reproduciendo y reforzando la violencia patriarcal ya existente y aniquilando imaginarios de igualdad, derechos humanos, autonomía y libertad para las mujeres.

■ Ejercicio cuantitativo de intertextualidad

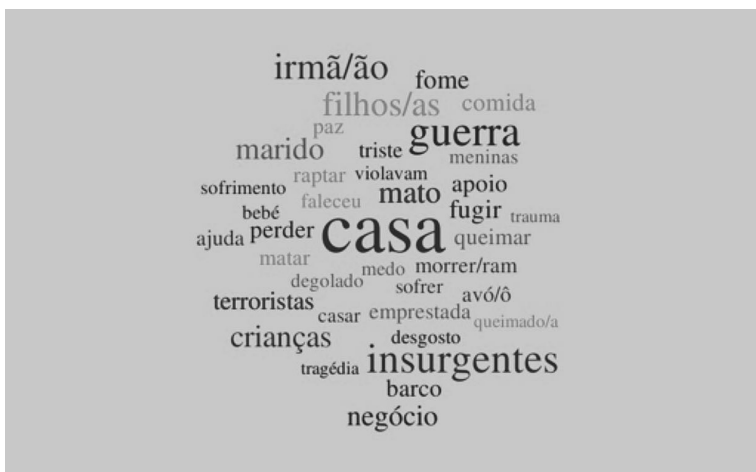
Tomando el concepto de Paulo Freire (2005) de «palabras generadoras» como aquellas que generan la capacidad de reflexionar, evaluar y actuar, distinguimos entre palabras, gestos, silencios y actuaciones.¹⁰

Al final de este apartado hemos hecho un ejercicio cuantitativo de la intertextualidad presente en las narrativas y análisis de estas mujeres y hemos encontrado algunas incidencias que son reveladoras de los términos en los que entendemos y representamos las realidades —observadas, escuchadas y vividas— en relación al trabajo de memoria y sanación con las mujeres desplazadas en Cabo Delgado que viven en diferentes territorios de Pemba. La siguiente *nube de palabras* está basada en un análisis de frecuencias de las palabras y conceptos presentes en las transcripciones (traducidas al portugués) de las entrevistas y grupos focales. La *nube de palabras* muestra que destacan claramente: «hogar» (creemos que en su sentido amplio); «hermana/hermano» (que indica relaciones de parentalidad y apoyo mutuo); «guerra» (que incluye

10. Es importante aclarar que las «palabras generadoras» que hemos identificado son tanto una traducción como una interpretación de las narraciones tal y como las he entendido.

19. «ENGENDERING» EN EL TRABAJO DE LA MEMORIA EN CABO DELGADO...

muchos tipos diferentes de violencia, sufrimiento y preocupaciones); e «insurgentes» (como principales responsables de la situación vivida).



APRENDIZAJES

¿Por qué elijo decir «aprendizajes» en lugar de conclusiones y/o lecciones, o incluso recomendaciones? Por un lado, porque se trata de un extracto de la investigación-acción participativa. Por otro lado, y en mi opinión mucho más importante, elijo decir «aprendizajes» porque nuestro enfoque feminista de co-construcción del conocimiento y co-laboración metodológica-pedagógica implica la asunción de lo incompleto de todo conocimiento. El pensamiento complejo y tentacular que hemos intentado construir juntas es un camino de aprendizaje permanente que nos ayuda a concebir retos y nuevas propuestas de acción sin aspirar a hacerlas deterministas o universalizables.

Subrayando una vez más el potencial reductor de cualquier sistematización, proponemos no obstante algunos de nuestros *aprendizajes colectivos*, que son críticos tanto para los estudios feministas como para los decoloniales sobre la paz y la memoria.

La revictimización y el trauma crónico

Tanto el desgaste mental de la violencia sufrida como la «espera» para volver a casa aumentan el trauma, revictimizan a las mujeres y

niñas y les quitan la motivación para tomar la iniciativa de «seguir con su vida». Parecen atrapadas en el recuerdo de estos acontecimientos traumáticos y parece que no se ha hecho nada para aliviar esta presión. La ausencia de políticas públicas de asistencia social, educación y salud, acceso a la tierra, apoyo psicológico, y las políticas discontinuas de los llamados actores de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria han contribuido a cronificar el trauma, profundizando un estado de ánimo depresivo y desesperanzado.

Las espirales de violencia y la violencia lenta

Apelar e insistir una y otra vez para que las mujeres olviden y se reúnan para tomar iniciativas para crear pequeñas empresas que les permitan hacer frente a la vida cuando su situación social, física y mental se ha deteriorado tanto parece ser otra forma de violencia que dificulta la curación, porque hace recaer sobre sus hombros la culpa de no haber tenido éxito. Es más, es una forma de ocultar las verdaderas y múltiples razones de la situación en que se encuentra cada una de ellas. Es necesario un enfoque amplio, holístico y coherente, que ha de incluir el análisis y la exigencia de políticas públicas activas que aborden los diversos factores causales. Por estas razones, el trabajo de memoria no consiste solo en informar sobre los hechos, sino también, y sobre todo, en crear espacios seguros para la expresión diversa, el intercambio de experiencias y el cuidado, ya que de lo contrario este trauma individual y social se extenderá a las generaciones futuras. En este sentido, el concepto de violencia lenta es tan importante para entender no solo lo que está ocurriendo, sino lo que se puede hacer para detener esta espiral de violencia.

La violación es un arma de guerra y de terror porque lo privado es siempre político

Abordar la violencia cometida contra las mujeres y las niñas, en particular la violencia sexual, es un tema que requiere una investigación larga, delicada, sensible y profunda. El hecho de que resulte difícil abordar este espectro de violencia se debe tanto al pudor cultural a la hora de hablar de estas cuestiones como a la incapacidad de problematizar la centralidad del secuestro con intención de violación de mujeres y niñas en la economía de guerra. La ocultación aparece casi siempre en eufemismos, más o menos crueles:

19. «ENGENDERING» EN EL TRABAJO DE LA MEMORIA EN CABO DELGADO...

- la esclavitud sexual se llama «matrimonio», ni siquiera se califica de forzado;
- a las chicas jóvenes se las conoce como «manguitas verdes», y son las más deseadas;
- las mujeres adultas se dividen en *mapira* (mujeres feas que trabajan) y *macaroni* (mujeres guapas que se comen).

■ El trabajo feminista de memoria y sanación

Mucho más allá del concepto de violencia de género, el trabajo feminista de memoria y sanación tiene que encontrar la manera de dar plena dignidad a las diferentes formas en que las mujeres se refieren y tematizan la violencia que se dirige especialmente contra ellas. Los conceptos que para muchas mujeres son ideas que o bien no entienden o bien no tienen sentido para ellas no solo son improductivos, sino que también pueden constituir otra capa de violencia cognitiva y colonial. Necesitamos urgentemente cambiar nuestras «gafas» analíticas y retóricas e intentar formular, junto con ellas, lo que se necesita para valorizar sus memorias, procesar la curación y restaurar su dignidad y autoridad.

Observando el lenguaje corporal de las mujeres y niñas a lo largo del *trabajo en el campo*, se pudo comprobar que esos espacios de tiempo que llamamos reuniones, sentadas, entrevistas colectivas e individuales eran interrupciones puntuales pero terapéuticas de la espera y el desánimo en que se habían convertido sus vidas. El valor psicológico, social y epistemológico de estos momentos es una de las claves de la curación y la sororidad.

El trabajo de memoria y sanación no se presta a investigaciones apresuradas. Una vez alcanzada una relación de cierta confianza y catarsis conjunta, es necesario avanzar al ritmo de las personas, profundizando en los temas que les puedan interesar y llevando a cabo algún tipo de proceso conjunto de recuperación de las memorias narradas para no causar daño. Por este motivo, ralentizar la investigación es fundamental para la vida y la curación en contextos complejos y violentos.

La creación de espacios seguros para deconstruir la «pedagogía del miedo» dominante es el ejercicio de una contracultura de la liberación. Promover la libertad y la comodidad para expresarse, intercambiar ideas, disentir, criticar y crear memorias plurales sobre la nación, su historia y su violencia —especialmente para las mujeres

cuyo espacio cívico, social y político se reduce y se considera insignificante e irrelevante— es un elemento fundamental en el trabajo de la memoria.

La memoria y la sanación son portales individuales y colectivos, amnesias elegidas para restablecer la posibilidad de reparar la dignidad y superar el trauma. Estos portales solo serán inteligibles y eficaces para el proceso de curación si respetan la diversidad de cosmovisiones, lenguajes, lenguas y representaciones del mundo. Por otro lado, no deben renunciar a señalar responsables y a crear metodologías de dentro hacia fuera, de abajo hacia arriba, creativas y fuertemente contextualizadas, para de esa manera desafiar las ideas inventadas, los conceptos importados, los protocolos universalizadores y sus metodologías directivas y autoritarias y los saberes dominantes, que permanecen impotentes y ciegos a las transformaciones deseadas. De este modo, la politización de la memoria y la sanación se produce a través del necesario e imprescindible protagonismo de aquellas actrices y actores sociales de quienes no se habla y que, cuando hablan, no son personas escuchadas ni tomadas en serio: mujeres, niñas y niños, ancianas y ancianos, y personas diferentes.

La valoración de memorias diversas, plurales e incluso divergentes como formas de expresar democráticamente la narrativa de la mozambiqueñidad no puede reducirse a la creación de programas individuales de apoyo socioemocional. Los materiales necesarios para una vida digna que merezca ser vivida, el restablecimiento de la vida comunitaria y la pertenencia a la nación son elementos importantes a tener en cuenta. En otras palabras, las políticas públicas de cohesión social en las áreas de educación, salud, movilidad, empleo y democratización del espacio cívico son estructurales para que los procesos de sanación individual y colectiva tengan lugar. En este sentido, proponemos un concepto rival al dominante triple nexo de la cooperación al desarrollo: *el triple nexo feminista para vivir bien: recordar, sanar y hacer las paces*.

CERRANDO: NO PODEMOS ENTRAR Y SALIR SIN DEJAR NADA

El trabajo feminista de la memoria para la sanación feminista y la paz es continuo y a largo plazo, lo que no es compatible con el extractivismo intelectual ni con el corto plazo de las consultorías. Nuestra ética feminista nos dice que no podemos ir y venir sin dejar nada atrás. Tenemos que seguir pensando-sintiendo-haciendo juntas. Como investigadoras

feministas, nuestra ambición es ser capaces de desmontar lo que sigue siendo colonial, viejo y nuevo, en los procedimientos, tanto en la construcción del conocimiento como en las metodologías y el vocabulario que elegimos para nombrar a las personas, las tareas, los procesos, etc. Es una tarea compleja y arriesgada en un mundo donde proliferan las prisas y lo evanescente, pero sin duda nuestro manifiesto es arriesgarnos a una contracultura donde quepan muchos mundos y donde todas y todos seamos personas sujeto de plena dignidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERDI, Jokin, y Manuel BARROSO (2021): «Broadening the analysis of peace in Mozambique: Exploring emerging violence in times of transnational extractivism in Cabo Delgado», *Global Society*, 35 (2), 229-246. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1772730>

CABNAL, Lorena (2010): «Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala», en ACSUR: *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*, Madrid, ACSUR-Las Segovias. Disponible en: <<https://porunavidavivible.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/09/feminismos-comunitario-lorena-cabnal.pdf>> y en <<https://elizabethruano.com/wp-content/uploads/2019/07/Cabnal-2010-Propuesta-de-Pensamiento-Epistemico-Mujeres-Indigenas.pdf>>.

CRENSHAW, Kimberlé (2015): «Why Intersectionality Can't Wait», *Washington Post*, 24/09/2015, citado en ONU Mujeres (ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES) (2021): *Intersectionality Resource Guide and Toolkit: An Intersectional Approach to Leave No One Behind*, ONU Mujeres/UNPRPD (Alianza de las Naciones Unidas para los Derechos de las Personas con Discapacidad), p.8.

CUNHA, Teresa (2012): «As memórias das guerras e as guerras de memórias. Mulheres, Moçambique e Timor Leste», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 96, 67-86.

— (2014): *Never trust Sindarela. Feminismos, Pós-colonialismos, Moçambique e Timor-Leste*, Coímbra, Almedina.

- (2018): «Timor-Leste, a guerra e as memórias delas», *Plural Pluriel*, 19, 123-137.
- (2021): «Promessas e desigualdades em Moçambique: o fardo que as mulheres carregam», en Boaventura MONJANE y Régio CONRADO (orgs.): *Aporias do Moçambique pós-colonial. Estado sociedade e capital*, Wakefield, Daraja Press, 78-92.
- y Luisa de Pinho VALLE (2021): «Só nos salvamos em comunhão! Diálogos Feministas com Paulo Freire», en José Renato POLLI (org.): *Paulo Freire. Vozes do Brasil e de Portugal*, Campinas, Editora Fibra/Edições Brasil/Editora Brasília, 175-200.
- et al. (2024a): «Conflito armado e crise humanitária em Cabo Delgado: contribuições para a descolonização dos estudos para a paz e sobre o desenvolvimento», en Egídio CHAIMITE, Carlos MULANGA, Sambo MICHAEL, Moisés SIUTA (orgs.): *Desafios para Moçambique 2023-2024*, Maputo, IESE, 265-279.
- et al. (2024b): *EnGendering. Mulheres e o trabalho de memória em Cabo Delgado para a paz e a coesão social*, Maputo, IESE (documento mimeografiado, no editado).

ENLOE, Cynthia (2024), *Doce lecciones feministas sobre la guerra*, Barcelona, RBA Libros.

FALS BORDA, Orlando (2015): «Una Sociología sentipensante para América Latina», México, Siglo XXI Editores/CLACSO.

FREIRE, Paulo (1974): *Uma educação para a liberdade*, Oporto, Coleção Textos Marginais (3.ª ed.).

— (2005): *Pedagogia del Oprimido*, Río de Janeiro, Paz e Terra (41.ª ed.).

GUERRERO ARIAS, Patricio (2010): «Corazonar. Una antropología comprometida con la vida. Miradas otras desde Abya-Yala para la descolonización del poder, del saber y del ser», Quito, Ediciones Abya-Yala.

HARDING, Sandra (1998): *Is Science Multicultural?: Postcolonialisms, Feminisms, and Epistemologies*, Bloomington e Indianápolis, Indiana University Press.

HARAWAY, Donna J. (2019): *Seguir con el problema. Generando parentesco en Chthuluceno* (trad. Helen Torres), Bilbao, Edición Consonni.

19. «ENGENDERING» EN EL TRABAJO DE LA MEMORIA EN CABO DELGADO...

(Ed. orig.: *Staying with the Trouble: Making Kin in the Chthulucene*,
Duke University Presses, 2016).

NIXON, Rob (2011): *Slow Violence and the environmentalism of the Poor*,
Cambridge/Massachusetts/Londres, Harvard University Press.

CONCLUSIONES

EL TRIPE NEXO: SEGÚN QUIÉN, PARA QUÉ O PARA QUIÉN

**Liliana Zambrano Quintero
y Jokin Alberdi Bidaguren**

Profesora de la Universidad de Deusto e investigadora del Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz; y profesor de la Univesidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) investigador del Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz.

Tras casi año y medio de intercambio de ideas y experiencias sobre el triple nexo entre actores diversos de la academia, organismos internacionales, ONGD, donantes y comunidades, fueron muchos los diálogos y debates que nos permitieron ir adentrándonos dentro del propio concepto, complejizarlo y, de cierta manera, intentar aportar una mirada crítica, decolonial y feminista sobre este enfoque tan innovador como problemático dentro de la solidaridad internacional.

En este último capítulo recogemos a modo de resumen algunas de las ideas que emergieron de esa hibridación de saberes y que también han quedado reflejadas en cada una de las sesiones cuyos contenidos componen esta publicación.

SOBRE EL CONCEPTO DE TRIPLE NEXO

Una primera conclusión tiene que ver con la propia comprensión del concepto. Cada quién define y entiende el enfoque de triple nexo a su manera: desde el lugar que ocupa, con lenguajes distintos y con objetivos no siempre comunes.

Mientras para los agentes internacionales y operadores humanitarios y del desarrollo es un marco analítico que les permite estructurar la ayuda de manera integrada en sus zonas de intervención; para las comunidades que habitan en estos contextos y que día a día se enfrentan a situaciones de violencia, tensiones sociales y políticas, y vulneraciones económicas y medioambientales, responder de manera cohesionada en términos humanitarios, de desarrollo y de paz es algo connatural a los desafíos complejos a los que se enfrentan.

De hecho, organizaciones más independientes y liderazgos locales y comunitarios destacan que ya estaban actuando con esta lógica mucho antes de que se hablara, o incluso sin conocer que había un marco estructurado denominado enfoque de triple nexo. En este sentido, sí parece posible avanzar en una propuesta más emancipadora de triple nexo que pasaría por escuchar y nutrirse de otras narrativas distintas a las oficiales.

SOBRE LA LOCALIZACIÓN Y LA OPERATIVIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO

Ahora bien, así como hay diferentes maneras de entender el concepto, también hay diferentes maneras de hacerlo operativo en lo local. Aquí radica un segundo bloque de conclusiones.

Tal y como queda evidenciado en este libro, hay enfoques integrados que tratan de trabajar de manera conjunta lo humanitario, el desarrollo y la paz. Hay otros enfoques más centrados en la sensibilidad al conflicto, no tan integrados, pero cuando llevan a cabo acciones humanitarias y/o de desarrollo, tienen en cuenta los conflictos y las violen-

CONCLUSIONES. EL TRIPE NEXO: SEGÚN QUIÉN, PARA QUÉ O PARA QUIÉN

cias; y hay otros enfoques más secuenciales, donde los donantes tratan de hacer desde su silo, a la vez que tratan de mejorar su coordinación con las otras instancias. Lo anterior pone sobre la mesa sendos debates en torno a la localización y la operativización del enfoque.

Por un lado, están los significados múltiples del giro local, la apropiación, la resiliencia y la localización de la ayuda, así como los riesgos de instrumentalizar la agencia local por parte de los actores dominantes de la cooperación. Una pregunta queda sobre la mesa: ¿tienen los actores locales que vestirse con el «ropaje foráneo» del tripe nexo?

Emergieron términos como legitimidad y sostenibilidad, y la manera en cómo lo local aparece muchas veces como legitimador de las intervenciones externas. La localización termina siendo algo instrumental que genera tensiones entre lo que a los actores locales les gustaría hacer y cómo lo harían y los marcos que les imponen los donantes. Una sensación por parte de los «receptores de la ayuda» de «sentirse atrapados frente a lo que imponen los de afuera», y la necesidad de reivindicar sus capacidades y prioridades para crear y liderar sus propias agendas.

Por otro lado, es evidente el nudo de la *financiación*. En últimas, quien finalmente toma las decisiones y marca las líneas de acción es el que aporta los recursos. Hay una deformación del objetivo de la cesión del 25 % de la ayuda internacional a los actores locales ya que, más que promover la autonomía y apropiación local de los procesos HDP, lo que está sucediendo es que las iniciativas locales, además de verse presas en la burocracia de la rendición de cuentas, corren el riesgo de ser fagocitadas y modeladas por la agenda internacional dominante. La localización promovida por los principales actores de la cooperación internacional no se puede concebir como una mera transposición mecánica de la escala de acción que traslada sus contenidos, metodologías y racionalidades a niveles inferiores institucionales y organizacionales. La localización debe ser otra cosa.

Aun cuando lo local también tiene sus jerarquías, choque de intereses y asimetrías de poder, sigue siendo el escenario propicio para pensar el lugar común de manera colectiva. Así pues, en un marco de solidaridad internacional, ¿quién debe estar al servicio de quién? Lo esencial es el protagonismo de los actores locales: sus saberes, percepciones, dinámicas relacionales y liderazgos colectivos; así como identificar las capacidades locales para gestionar los conflictos y las violencias, conectando a aquellos actores que trabajan por la paz.

En lo que respecta a la operativización, la reflexión nos condujo a un diálogo sobre las escalas geográficas, el multinivel y las acciones multiactor.

En línea con la primera conclusión epistemológica, desde el punto de vista operativo el triple nexo también responde a necesidades e intereses específicos según sea el lugar de enunciación desde donde se opera.

Desde una perspectiva crítica, para los países donantes y organismos de la gobernanza global el triple nexo es otro de los instrumentos políticos para sostener el *statu quo* del poder internacional dominante. Es una categoría ideada por países del norte global con una finalidad aparentemente técnica, útil como estructura de financiación, pero que en la práctica se despliega en unos países y no en otros, en función de unos intereses geopolíticos y económicos que en ocasiones resultan contraproducentes.

Como se ha señalado anteriormente, en el caso de las ONG internacionales, operadoras humanitarias o agentes del desarrollo, el triple nexo es una herramienta útil para estructurar e integrar sus operaciones en el «terreno». El concepto de terreno aparece como algo objetivo, algo externo al sujeto que actúa, que se ve desde fuera y por tanto las acciones que se diseñan se pueden ajustar a un sitio u otro. En este nivel, el triple nexo termina burocratizándose en busca de eficiencia, eficacia, rapidez, resultados. Se cae en la fórmula, en la receta flexible, en modelos adaptables a múltiples realidades. Los mismos agentes humanitarios se quejan de esa paradoja de querer ayudar, pero no tener tiempo para trabajar con las personas porque les absorben los procedimientos. Se imponen los tiempos de los proyectos, no los de las comunidades. Se pierden en preocupaciones netamente operativas, que responden más a cuestiones de gestión que a las necesidades reales de las personas.

Para las comunidades, el triple nexo es una jerga lejana, marcos ajenos, instrumentos internacionales. Cuando de cuestiones vitales se trata, cuando las vulneraciones son sentidas en la propia carne, lo habitual es que las personas y las comunidades respondan a esas situaciones en la medida en las que se les van presentando. Sin un marco previamente estructurado. Con recursos limitados. Y desde una comprensión holística de la vida. En otras palabras, hacen frente a los retos humanitarios de manera instintiva, procuran alcanzar cierto grado de bienestar y hacen esfuerzos por conseguir la cohesión social en medio de las conflictividades y opresiones de poder que se les presentan. Son actores en constante movimiento, creativos y resilientes, porque eso es lo que les exigen las realidades complejas en las que se desenvuelven. La cooperación internacional representa una inyección de dinero importante, pero su móvil de actuación es mayoritariamente el cuidado de sus vidas, de sus comunidades y de los territorios que habitan.

CONCLUSIONES. EL TRIPE NEXO: SEGÚN QUIÉN, PARA QUÉ O PARA QUIÉN

Así pues, dentro de los debates que problematizan este enfoque, se repite la idea de la importancia de trabajar lo local «desde abajo» y no «desde arriba», y desde las particularidades de cada lugar. Aunque, también se pone énfasis en procurar una mirada multi-escalar, es decir, plantearse el triple nexo desde lo comunitario y en lo local, pero también en las otras escalas nacionales, regionales e internacionales.

Esto implicaría emprender acciones más a largo plazo y con una utilidad situada. Desafiar la lógica actual de la rapidez, eficiencia, efectividad, resultados, macro-enfoques y operaciones a gran escala. Apostar por enfoques más micro que permitan un desarrollo de procesos que vaya acompasado no con los tiempos de los proyectos, sino con los tiempos de las comunidades. Acciones lentas y de largo plazo. Con un acompañamiento financiero sostenible y menos burocratizado. Proyectos flexibles y resilientes que sean más un soporte internacional a iniciativas locales concretas, que una imposición de modelos hegemónicos.

Por otro lado, hay una necesidad de reinterpretar la comprensión de la política desde una perspectiva más feminista. Es decir, entendiéndola no como una lucha geoestratégica de poder entre Estados y actores dominantes, sino como la construcción de territorios más justos e igualitarios para todas las personas, desafiando las normas y estructuras de poder existentes.

Desde este prisma, el triple nexo debería ser un debate menos técnico y más político. Esto lo dotaría de sentido. En lugar de instrumentalizar la apropiación y una localización de la ayuda al servicio de los intereses de los grandes donantes, hay que avanzar en enfoques y marcos más críticos, que interpreten mejor las complejidades de los intereses, de los actores y las actuaciones. Es el momento de pensar en planteamientos más flexibles y pragmáticos y tener el convencimiento que, desde unas propuestas humanitarias, de desarrollo y de paz críticas, imaginativas y solidarias, se puede contribuir a la transformación positiva de los conflictos.

Entonces, ¿para qué y a quién le sirve el triple nexo? La respuesta pragmática depende de a quién le estamos hablando. Si, en efecto, el triple nexo es un instrumento ideado por los países del norte global para financiar y ayudar a los países en situaciones de crisis, entonces, técnicamente hablando, la responsabilidad de ajustar la herramienta recae en los países del norte global.

Ahora bien, desde un punto de vista más político ¿qué sentido tiene que bajo el disfraz de la localización se pretenda imponer una herramienta traída de fuera cuando las prioridades locales puede que sean

otras? ¿Es necesario universalizar herramientas que son netamente operativas? Tal vez, por el contrario, sea el momento de darle la vuelta y que sean las organizaciones internacionales quienes estén dispuestas a escuchar y a integrar lo mucho que tienen por aprender de los saberes, métodos, realidades e idiosincrasias locales.

SOBRE LA PAZ EN EL TRIPLE NEXO

Un tercer bloque de conclusiones surge cuando nos centramos en el tema de la paz. «La paz es en sí misma conflictiva», se ha dicho. Y es que cada cual la define desde donde la vive, desde donde la necesita, cada cual a su manera. Para unos la paz es una abstracción, para otros, una concreción. Para unos es un fin utópico, para otros, una praxis cotidiana que se va construyendo en el día a día porque hay sujetos que la provocan. Entonces, ¿cómo encaja la paz en todo este entramado del triple nexo?

De nuevo, los actores gubernamentales, los no gubernamentales y las comunidades no manejan el mismo concepto de paz. Hay quienes optan por un concepto más «duro» relacionado con la seguridad, la estabilidad y el mantenimiento de la paz, y otros que lo relacionan con un ámbito considerado más «blando» que se asocia más al trabajo local por la paz, con «hacer las paces».

Otra de las reflexiones es que esta triada parece que tiene sentido en algunos contextos y no en otros. En concreto, en conflictos armados complejos de alta intensidad, enquistados en el tiempo, en situaciones de extrema inseguridad... no tendría cabida. La propia geopolítica global es fuente de conflictos y lo paradójico es que donde más se necesita este enfoque es donde mayores problemas produce. Los principios humanitarios entran en tensión con la paz. Porque la paz es política. Porque la agenda de paz de los países donantes es un proyecto político. Se habla de giro local al mismo tiempo que se impone la geopolítica global. La urgencia de la paz negativa convive con la necesidad de una paz positiva.

No es lo mismo la pacificación, el mantenimiento por la paz y la consolidación de la paz, ni tampoco es lo mismo una paz concebida en clave de seguridad militar o nacional, que una paz ligada a la seguridad humana, o que la paz positiva. No resulta entonces sencillo concretar los ámbitos de acción y las prioridades de trabajo de la paz en general y dentro del enfoque del triple nexo en particular. Los actores oficiales

CONCLUSIONES. EL TRIPE NEXO: SEGÚN QUIÉN, PARA QUÉ O PARA QUIÉN

y no oficiales, grandes y pequeños, tienen concepciones y propuestas diferentes para trabajar en este campo.

Si entendemos la paz desde las márgenes, desde las periferias del poder, a partir de las necesidades vitales de individuos y colectivos en un territorio específico, entonces el triple nexo debería orientarse a cómo contribuir al bienestar, a un «bien vivir». En una lógica multi-actor el reto estaría en conectar las herramientas ya existentes a nivel internacional con las micropolíticas de la paz, es decir, con aquellos procesos que ya están anclados en las culturas y en las costumbres locales y que facilitan la vida, la cohesión social y habitabilidad en armonía con la naturaleza.

Es un clásico, pero la propia definición que en su momento propuso Johan Galtung guarda cierta relación con la lógica del triple nexo, aunque en este caso es ella, la paz, la protagonista. Parafraseándolo, construir paz es desplegar acciones en el corto plazo para acabar con las violencias directas y aliviar al sufrimiento (lo humanitario), ingeniar estrategias a medio plazo para atacar las causas estructurales generadoras de los conflictos (desarrollo), e imaginarse un cambio en el largo plazo para la convivencia pacífica (paz).

SOBRE NUESTROS APRENDIZAJES EN LOS TERRITORIOS

Finalmente, cerramos con los hallazgos y aprendizajes de la investigación en Cabo Delgado liderada por Gernika Gogoratuz y el Centro de Estudios y Acciones para la paz (CEAP). Un trabajo hecho con metodologías comunitarias al margen de los marcos académicos internacionalmente establecidos.

Escuchando sus voces pudimos constatar muchas de las ideas que se han venido recogiendo en este texto. Para Cabo Delgado y sus gentes, los debates académicos sobre el triple nexo carecen de relevancia, y las intervenciones y prácticas humanitarias, de desarrollo y de construcción de paz de agencias bilaterales y multilaterales y ONG internacionales siguen sin lograr mejorar sus vidas y sus intereses comunitarios.

Otra de las contribuciones que desde Gernika Gogoratuz venimos elaborado en el marco de este proceso apoyado financieramente por eLankidetza-AVCS (Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad), es otro documento donde se cuenta de manera más detallada nuestra experiencia y metodología de trabajo en Cabo Delgado. Allí

hemos establecido ese diálogo entre las comunidades y los agentes de la cooperación en un intento de ir descolonizando nuestras prácticas de ayuda y cooperación, y llevar a cabo acciones conjuntas más emancipadoras. Buscamos ofrecer alternativas que ayuden a colarnos dentro de los agujeros del sistema dominante e impulsar acciones transformadoras que pongan en el centro el cuidado de las vidas y del mundo que habitamos.

Desde los países promotores de la ayuda, el enfoque del triple nexo ha podido ser un primer buen intento de superar nuestra mirada racional-instrumental de trabajar en «silos», pero lo cierto es que seguimos apresados en una visión colonial y etnocéntrica que concibe lo humanitario, el desarrollo y la paz como compartimentos estancos, y en una confusión conceptual de cada uno de estos términos y ámbitos de intervención que nos lleva a la inoperancia. Seguimos ignorando, cuando no despreciando, el acervo cultural y las capacidades y conocimientos locales para sobrevivir, para vivir mejor y para vivir en paz tranquilamente.

A MODO DE CIERRE

Las cinco sesiones del «Seminario permanente sobre triple nexo» —cuyas ideas centrales se recogen en esta publicación conjunta— nos llevaron a un diálogo relacional, donde fue posible escuchar una diversidad de voces que abrieron agujeros para que nos saliéramos de nuestros propios marcos, ver los puntos ciegos y aportar desde un hibridaje de pensamiento. Fue posible escuchar miradas diversas, comprender las lógicas de otros, reconocer y renunciar a asunciones propias.

El nexo es lo que nos une. De lo que se trata entonces es de hacer uniones para cooperar. Buscar puntos comunes y promover lo relacional. Partir quizás de una epistemología mínima común y que cada cual haga lo que sabe y debe hacer. Sin imposiciones normativas, ni técnicas. En vez de solapar y homogenizar, hay que conectar, aun siendo conscientes de las asimetrías de poderes —internacionales y locales— y de los intereses particulares de cada agente. Para que las 3 C del triple nexo —colaboración, coherencia y complementariedad— sean posibles, es preciso la R de renuncia. Renunciar al absolutismo, a que «las cosas se hacen a mi manera porque soy yo quien pone los recursos».

En una lógica de capas, es preciso aprender a jugar de manera simultánea, en diferentes niveles. *Advocacy* en los países donantes

CONCLUSIONES. EL TRIPE NEXO: SEGÚN QUIÉN, PARA QUÉ O PARA QUIÉN

para una mayor coherencia de políticas y, sobre todo, para el diseño y financiación de políticas públicas de paz que prioricen la transformación no violenta de los conflictos, frente al armamentismo y la explotación desmesurada. A nivel operativo, salir del acomodo conveniente y plantearse nuevas prácticas que permitan desprenderse de las ataduras y burocracias del tecnicismo para diseñar actuaciones que pongan en el centro a las personas y a las comunidades. La paz choca con la rapidez, con la inmediatez, con la rigidez. En lo micro, sería enriquecedor nutrirse de la creatividad local, apoyar la fuerza comunitaria y sostener las idiosincrasias autóctonas para hacer las paces. En definitiva, si la apuesta es porque esta herramienta funcione es necesario «pensarnos en relación», promover diálogos comunicantes y ceder un poco en los propios intereses en función de unos mínimos éticos de cuidado de la vida.



Gernika Gogoratuz, Centro de Investigación por la Paz, junto al Centro de Estudios y Acción para la Paz (CEAP), y en colaboración con Ayuda en Acción (AeA), llevamos años trabajando en el norte de Mozambique. En este tiempo, hemos observado que las propuestas gubernamentales y de los principales actores de la cooperación internacional no están consiguiendo terminar con el conflicto armado, y que apenas cuentan con los conocimientos de la agencia local para hacer frente a los desafíos humanitarios, de desarrollo y de construcción de paz.

Esta publicación es el resultado del «Seminario permanente sobre triple nexo», celebrado en el País Vasco entre los años 2023 y 2025, donde se recogen interesantes aportes de más de medio centenar de personas del mundo académico, profesional y de liderazgos comunitarios, en torno a la conceptualización, la localización, la operativización y la paz en los debates sobre el triple nexo. Su propósito es dar espacio a las miradas críticas de las actuales intervenciones humanitarias, de desarrollo y construcción de paz, y a los abordajes ecofeministas, decoloniales y pacifistas orientados al fortalecimiento de las capacidades comunitarias y locales.

ISBN: 978-84-09-81248-6



9

788409

812486