

Desafiar el orden establecido: la necesidad de “localizar” la protección

Simon Russell

Existe una crítica cada vez mayor a los actores de protección por ignorar las estrategias de resolución de problemas y las capacidades de los autóctonos, lo que debería impulsar que se reconsideraran radical y creativamente las actitudes y los enfoques.

Pierre Bourdieu escribió en 1977 que “cada orden establecido tiende a hacer que su propio sistema totalmente arbitrario parezca totalmente natural”. En el caso de la protección humanitaria, ese orden establecido se ha transformado desde 2005 en un enfoque sectorial, con un Grupo Temático Mundial sobre Protección en Ginebra y 28 grupos temáticos sobre el terreno. Estos grupos temáticos se encargan de formular un programa de acción para la protección a nivel nacional (dentro de un plan más amplio de respuesta humanitaria) basado en una definición común de “protección” que data de 1999:

La protección comprende todas las actividades destinadas a conseguir el pleno respeto por los derechos de los individuos de conformidad con la letra y el espíritu de los corpus legales, en especial del Derecho de los derechos humanos, del Derecho internacional humanitario y del Derecho de los refugiados.²

Solo en los últimos tiempos esta definición de protección común, que tiene su origen en el Derecho internacional humanitario, en el de los derechos humanos y en el Derecho de los refugiados, ha sido cuestionada y precisamente por un sector inesperado: el de las propias personas y organizaciones de la comunidad afectadas por las crisis. Dicen que la definición de “protección” es una interpretación del Norte que no tiene en cuenta las tradiciones y las preocupaciones de los autóctonos y que se basa más en lo que pueden suministrar las agencias humanitarias que en las necesidades de las personas afectadas. Esta es una versión simplificada de un complejo debate pero el tema se ha puesto sobre la mesa y debe abordarse.

En el informe de 2015 titulado *Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action*³ [Conjunto independiente de revisión del sistema de protección en el contexto de la acción humanitaria] los autores criticaron que los actores de protección no prestaran atención ni a las estrategias de resolución de problemas

autóctonos existentes ni a las potenciales y observaron que los sistemas de respuesta a la crisis y las costumbres indígenas no tenían por qué ser compatibles con los enfoques humanitarios generales. Escribieron que “de cara al futuro será justo asumir que bien podría darse una mayor fragmentación; que la universalidad, siempre en el centro de la ética humanitaria tradicional, se verá confrontada cada vez más por nuevos pensamientos y prácticas que serán mucho más diversas en el terreno humanitario”. ¿Cómo podría canalizarse ese cambio de manera que resultara constructivo en lugar de destructivo?

Es muy difícil cambiar un orden establecido en un lugar en el que el sistema y la cultura desempeñan un papel tan importante. En términos de inclusión —o más bien de exclusión, del Sur Global— “aliarse” no consiste únicamente en dialogar sino que incluye una gama más amplia de actores que dan forma al sistema y en cómo operen con él. Para que los actores locales puedan ser importantes dentro del sistema, es necesario cambiar la naturaleza de las interrelaciones entre la capacidad nacional y el sistema internacional y pasar de una relación más paternalista y basada en las subcontratas a una fundamentada en alianzas entre iguales. Esto exigirá un cambio en el marco actual que predispone las normas y estándares basados en el Norte y que, en gran medida, obvia los valores autóctonos o de la comunidad.

En algunas ocasiones las normas locales o tradicionales pueden constituir mecanismos negativos de resolución de problemas y “prácticas dañinas” pero, en muchos otros, los mecanismos de la comunidad que son efectivos y la resiliencia local están siendo menoscabados por respuestas “predefinidas” que se imponen sin consultar o sin ser conscientes del contexto. Esto puede dar lugar a un comportamiento que se quede solo en la superficie, que no dé pie a medidas de protección significativas o sostenibles que se adapten e integren en la vida de la comunidad.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Romper los moldes

Es necesario revisar la dinámica del enfoque sectorial para ver si es en sí misma un impedimento para una mayor inclusión de los actores locales. La coordinación de una estrategia para hallar soluciones al desplazamiento en el sudeste de Myanmar, por ejemplo, se realizó fuera del enfoque sectorial y fue más inclusiva con una amplia gama de socios, entre ellos organismos locales, que la respuesta del grupo temático sobre protección en el estado de Rakáin. En el informe del Grupo de Política Humanitaria de marzo de 2015 sobre los actores internacionales locales y de la diáspora en la respuesta en Siria, los autores escribieron que: "El sistema oficial ha sufrido muchos cambios en los últimos años; algunos lo han mejorado; otros no. Pero ninguno ha sido lo que se podría llamar radical o fundamental. Aunque un cambio radical podría no ser realista a corto plazo —y probablemente no lo sea— el sistema oficial debería tomar a Siria como ejemplo de los retos que se avecinan. Es necesario que se exploren formas creativas de responder y que no se haga de forma aislada sino con la participación de nuevos "jugadores", aunque no nos sean familiares"⁴.

La inclusión de una gama de actores más amplia requiere un cambio más sustancial que simplemente poner otro sitio en la mesa y pedirles que participen en una estructura que no satisface sus necesidades. Las ONG nacionales a menudo son las primeras en responder en una situación de emergencia pero hay espacio para que participen en todas las fases de la respuesta. A veces se las excluye de los mecanismos de coordinación o no participan porque no les parecen relevantes o no tienen capacidad para hacerlo.

La estructura de los equipos humanitarios en el país y del enfoque sectorial refuerza de forma inherente más el liderazgo internacional que la participación local. La cuestión es cómo salir de una mentalidad basada en las subcontratas. Se ha trabajado mucho en el desarrollo de la capacidad pero lo importante es la calidad de las alianzas, y hay tres cuestiones en especial que se deben desentrañar:

Financiación: El dinero es la clave. Un mejor acceso a la financiación resulta vital para las agencias locales pero es necesario simplificar el acceso a los fondos pensando en la proporcionalidad. ¿Por qué necesitan las ONG nacionales salvar los grandes obstáculos reguladores para conseguir pequeñas cantidades de dinero? Entre las

cuestiones particulares se incluyen la necesidad de auditorías y las restricciones impuestas por la legislación antiterrorista. Se podría llevar a cabo un enfoque que consistiera en establecer partidas de dinero por separado que estuviesen disponibles a través de los grupos temáticos sobre protección para que las desembolsaran en las ONG locales (la iniciativa Start Network⁵, por ejemplo, ha recaudado fondos para la respuesta local) dado que los fondos mancomunados a nivel nacional las han excluido hasta la fecha. En la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016 se acordó que se debería canalizar más financiación —y de forma más directa— para las agencias locales; el objetivo acordado consistía en destinar el 25 % de la financiación humanitaria "lo más directamente posible" a agencias locales y nacionales⁶.

Toma de decisiones: Es necesario encontrar mejores modos de incluir a las agencias locales en la arquitectura internacional a nivel global y local. El modo en que se incluye a las ONG en los equipos humanitarios en el país no es sostenible debido a la desigualdad de recursos que pueden destinar a la participación. El poder de establecer redes sociales que tienen los grupos temáticos también puede verse menoscabado por el ambiente que se genera en ellos, como las actitudes del personal internacional o



Desplazados internos en el estado de Rakhine, Myanmar. Este sitio es el hogar de miles de desplazados internos musulmanes que se vieron obligados a huir de sus hogares cuando en 2012 la violencia entre comunidades desplazó hasta 140 000 personas.

por algo tan sencillo como si se utiliza la lengua autóctona para comunicarse o no.

Respeto: Se deben inculcar los Principios de asociación a las organizaciones del sector⁷. Eso implica concienciar y crear unas relaciones más ecuánimes, lo que, a su vez, conllevará un cambio de actitud de los trabajadores humanitarios internacionales, que han de adaptarse a la cultura del lugar y aprender a dirigirse a los lugareños como a iguales.

¿Qué está haciendo el Grupo Temático Mundial sobre Protección para abordar algunas de estas cuestiones? En el centro de nuestro Marco Estratégico para 2016-19 se encuentra el objetivo de implicar a los actores locales y nacionales de una forma más significativa, incluso mediante una estructura de gobernanza revitalizada. El Grupo Temático Mundial sobre Protección también está creando un Laboratorio de Protección para definir los retos asociados a la localización. Basándose en esos análisis, identificará posibles soluciones y dirigirá programas piloto para que las estrategias propuestas puedan ser perfeccionadas antes de compartirlas más ampliamente. La labor del Laboratorio se definirá explícitamente como

un diálogo en el que nuestra interpretación del concepto de “protección” cambiará a la práctica para adaptarse a la interpretación que se le dé a nivel local. Esta aspiración ya se ha manifestado con anterioridad pero que es necesario que se concrete en algo.

Simon Russell russell@unhcr.org

Coordinador del Grupo Temático Mundial sobre Protección www.globalprotectioncluster.org

1. Bourdieu P (1977) *Outline of a Theory of Practice* [Bosquejo de una teoría de la práctica], Cambridge University Press. <http://bit.ly/CUP-Bourdieu-1977>
2. Esta definición, que fue originalmente desarrollada en una serie de talleres patrocinados por el CICR en los que participaron unas 50 organizaciones humanitarias y de derechos humanos, ha sido adoptada por el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés).
3. <http://bit.ly/ReliefWeb-2015-whole-of-system-review>
4. Svoboda E and Pantuliano S (2015) *International and local/diaspora actors in the Syria response: A diverging set of systems* [Los actores internacionales y locales/de la diáspora en la respuesta en Siria: conjunto de divergencias en los sistemas], ODI, HPG. Informe de trabajo. <http://bit.ly/ODI-Svoboda-Pantuliano-2015>
5. www.start-network.org/
6. Ver cuadro de texto sobre “El Gran Acuerdo” en p. 62
7. Igualdad, transparencia, enfoque orientado a los resultados, responsabilidad y complementariedad <http://bit.ly/ICVA-Principles-Partnership-ES>

La autoprotección liderada por las mujeres en Sudán

Nagwa Musa Konda, Leila Karim Tima Kodi y Nils Carstensen

En algunas partes de Sudán, las ONG locales y los colectivos de mujeres han tomado la iniciativa sobre su propia protección, y sus considerables logros han ayudado a cambiar el estatus de las mujeres en sus comunidades.

Desde que estallara la guerra civil en 2011, en los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul, en Sudán, la población civil ha sufrido intensos bombardeos aéreos y ataques terrestres. Al menos 4082 bombas y misiles han alcanzado sobre todo a objetivos civiles, entre ellos, pueblos, escuelas y hospitales¹. Unas 450 000 mujeres, hombres, niños y niñas se han convertido en desplazados internos mientras que aproximadamente 250 000 personas se han exiliado a Sudán del Sur, Etiopía, Kenia y Uganda. Desde que estalló la guerra, el Gobierno sudanés ha prohibido a los actores humanitarios internacionales, representantes de los medios de comunicación y comerciantes locales acceder a las zonas que se encuentran bajo el control de la oposición.

En ausencia de cualquier asistencia y protección internacional, las ONG locales y una asociación de mujeres han apoyado a

unas 400 000 personas dándoles directrices sobre supervivencia básica y autoprotección y realizando labores de concienciación. En este artículo, Nagwa Musa Konda, ex Directora ejecutiva de Nuba Relief, Rehabilitation and Development Organisation (Organización para la Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo Nuba), y Leila Karim Tima Kodi, jefa de la Nuba Mountains Women's Association (Asociación de Mujeres de los Montes Nuba)², hablan sobre su experiencia con los esfuerzos de protección liderados por la comunidad local en Sudán³.

Nagwa: *La situación es muy tensa. Tenemos bombardeos o aviones que nos sobrevuelan casi todos los días. La mayoría de las víctimas de los bombardeos aéreos son niños aunque también muchas mujeres. Cuando se producen, las mujeres corren tras sus hijos para intentar salvarlos y, al correr en campo abierto, quedan muy expuestas a la metralla del bombardeo.*