

## Transferir el poder y cambiar las prácticas para respaldar la construcción de paz dirigida a nivel local

Alex Shoebridge

**La construcción de una paz sostenible requiere tanto de una mayor conciencia de las dinámicas de los conflictos localizados como de la voluntad por parte de los actores externos de ceder el control a los actores locales.**

La mayoría de los refugiados del mundo son obligados a abandonar sus hogares a causa de los conflictos y, a menudo, descubren que las dinámicas y las tensiones subyacentes a ellos se trasladan a su nuevo entorno. Más de la mitad de los refugiados proceden de tres países (Siria, Afganistán y Sudán del Sur), y la mayoría son acogidos por 15 países fronterizos. Además de la proximidad geográfica, estos países suelen compartir lazos étnicos o religiosos, así como políticos, económicos y sociales más amplios. En muchos casos, los intereses políticos o privados del país de acogida también participan en el conflicto del que huyen.

Estas dinámicas se reflejan con frecuencia en las relaciones entre las comunidades de refugiados y las de acogida a nivel local y regional que, a su vez, pueden utilizarse para reforzar ciertas narrativas políticas. La interacción entre estas dinámicas, exacerbada por la presión ejercida sobre las comunidades de refugiados y las de acogida en situaciones de desplazamiento prolongado, puede aumentar el riesgo de tensiones entre ambas comunidades.

En este contexto, la ayuda humanitaria y para el desarrollo pueden desempeñar un papel decisivo y abordar eficazmente las causas profundas o acabar exacerbando las tensiones. Los esfuerzos de construcción de paz liderados por refugiados de Sudán del Sur en Uganda ofrecen la oportunidad de reflexionar sobre los retos que se plantean y las buenas prácticas sobre la manera en que los resultados de la construcción de paz y de la prevención de conflictos pueden integrarse en los programas humanitarios y de desarrollo; y sobre la forma en que el apoyo de actores externos puede facilitar los esfuerzos sostenidos liderados a nivel local. Muchas de las ideas debatidas se pueden adaptar a otros contextos de desplazamiento.

### Más allá de la retórica

Los conceptos de “no hacer daño” y de “sensibilidad al conflicto” se reducen a menudo a recursos retóricos. Estos conceptos se citan

con frecuencia en las propuestas de proyecto, en las descripciones de programa y en los marcos lógicos, pero rara vez se aplican en la práctica y se llevan a su conclusión lógica en términos de ajustes programáticos y operacionales. Dada la naturaleza inherente de la ayuda para el desarrollo y de la humanitaria —que prefiere la transferencia de recursos, la influencia y el acceso a ciertos grupos sobre otros— no existe una intervención perfecta que sea sensible a los conflictos. Sin embargo, se puede hacer mucho más para abordar estos dilemas de lo que actualmente se está llevando a cabo en la práctica. La falta de atención en la práctica a estos conceptos es especialmente evidente en la respuesta humanitaria debido en parte a la enorme dificultad para establecer un equilibrio entre la complejidad de los contextos afectados por conflictos y el imperativo de prestar asistencia lo antes posible.

La necesidad imperiosa de responder a las necesidades humanitarias implica que no se tiene en cuenta o se pasa por alto la importancia de entender las dinámicas del conflicto, que tienen que ver con las poblaciones refugiadas y con las comunidades de acogida. En Uganda, esto ha dado lugar a un enfoque desordenado y contraproducente a la hora de hacer frente a las tensiones entre la comunidad de refugiados de Sudán del Sur. Al principio, las decisiones sobre la ubicación geográfica de los asentamientos de refugiados hicieron caso omiso a las fisuras étnicas que destapó la guerra civil en el país. El estallido de la violencia localizada en algunos asentamientos de refugiados provocó que estos quedaran separados geográficamente a lo largo de los grupos comunitarios. Con el tiempo esto contribuyó a endurecer y perpetuar las tensiones en la comunidad. Si bien es fundamental reconocer las diferencias entre las comunidades y actuar para prevenir o paliar la posible violencia, también es importante comprender el potencial de la ayuda humanitaria para servir de puente uniendo a las comunidades y contribuyendo a aumentar la cohesión social. Estos objetivos

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

deben integrarse en el diseño de los programas y no pueden limitarse a ser asumidos o vistos como una idea de última hora.

La iniciativa Better Aid in Conflict en Sudán del Sur ha desarrollado un marco de referencia llamado el Espectro de la Ambición<sup>1</sup> muy práctico. Este marco comienza con el mandato mínimo de “evitar daños”, tal y como lo exigen los Principios para los Estados Frágiles del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. Esta iniciativa parte del objetivo de contribuir a la paz y a la estabilidad dentro de los marcos y compromisos operacionales y normativos existentes (pero sin modificar el objetivo principal del programa) y aspira en último término —como se señala en el ODS 16— a abordar directa y deliberadamente las causas de los conflictos (por lo que todos los programas tienen como objetivo principal la reducción de los mismos).

Múltiples estudios han demostrado que la ayuda humanitaria a los refugiados de Sudán del Sur que viven en el norte de Uganda ha reforzado la dinámica del conflicto entre diferentes integrantes de la sociedad ugandesa, lo que ha exacerbado la percepción de desigualdad y la división entre centro y periferia<sup>2</sup>. Estas tensiones se reflejan más tarde en la forma en que parte de la comunidad de acogida se aprovecha de la población refugiada para atraer la ayuda y conseguir un trato preferente por parte del gobierno central. Esto aumenta la marginación y la incertidumbre que sienten los refugiados, lo que a su vez agrava las dinámicas del conflicto dentro de las propias comunidades de refugiados.

Por la propia naturaleza del conflicto en Sudán del Sur existen también otros conflictos latentes y manifiestos entre los refugiados que a menudo provienen del vínculo real o percibido con las partes en conflicto dentro

de su país de origen. Aunque varían de un asentamiento de refugiados a otro en Uganda, la existencia de esas tensiones ha supuesto que sucesos o disputas aparentemente inocuos se hayan intensificado rápidamente, lo que ha desembocado en una agitación o una violencia mayores y, en algunos casos, hasta han provocado muertes. Es fundamental que los actores humanitarios y de desarrollo comprendan los matices de las dinámicas hiperlocalizadas dentro de un asentamiento de refugiados, o de un área determinada de un asentamiento, y que conozcan qué relación tienen estas dinámicas con las del conflicto de Sudán del Sur, y de cómo evolucionan en función de las circunstancias de cada asentamiento de refugiados. Este debe ser el punto de partida para cualquier tipo de intervención, y no solo para aquellos esfuerzos que vayan encaminados a contribuir a la prevención de conflictos y a la construcción de paz.

Lamentablemente, como en muchos contextos, la ayuda humanitaria a la población de refugiados de Sudán del Sur que residen en Uganda no suele tener en cuenta estas dinámicas. En los momentos en que los actores humanitarios internacionales han tratado de responder a los conflictos dentro de las comunidades de refugiados, a menudo adoptaron el enfoque de separar a los grupos en lugar de tratar de reunirlos para abordar



Un refugiado sursudanés en el norte de Uganda lleva una camiseta que dice: Paz, Verdad, Equidad

las cuestiones subyacentes que desencadenan tensiones o malentendidos. Con el tiempo, esto solo ha servido para consolidar estas fracturas. Por otro lado, los esfuerzos por reunir a los refugiados de diferentes comunidades a través de la educación o de actividades relativas a medios de vida se basan con demasiada frecuencia en el supuesto de que la interacción por sí sola traerá como resultado la construcción de paz. En algunos casos, si las intervenciones no se diseñan adecuadamente o si el proceso se acelera, la interacción —el contacto— puede, por el contrario, exacerbar el conflicto. También se pasa por alto la necesidad de crear confianza previa entre los colectivos, de favorecer la profundización de las interacciones y de generar un intercambio una vez concluidas las actividades del proyecto.

### Permitir el liderazgo de actores agentes locales

Los esfuerzos por abordar las causas profundas solo pueden ser eficaces y constantes si están dirigidos por actores locales pertenecientes a la comunidad afectada por el conflicto. Estos esfuerzos también requieren de un enfoque gradual y secuencial que empiece por la colaboración con las comunidades para entender su propia percepción del conflicto y, lo que es más importante, para detectar las capacidades, los enfoques o las plataformas existentes para resolver las disputas o los conflictos dentro de la propia comunidad. Aunque actores externos, como los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y otros donantes pueden proporcionar un apoyo útil, también pueden —si no se presta de forma adecuada— menoscabar y obstaculizar el dinamismo y la flexibilidad necesarios para impulsar los esfuerzos de construcción de paz. Por el contrario, los constructores de paz a nivel comunitario están en posesión de una legitimidad, unos puntos de acceso y unas redes que no pueden ser igualados por los actores externos, incluso ni por aquellos profesionales humanitarios o de desarrollo que gozan de un largo historial de presencia o compromiso con una comunidad en particular.

Los diversos esfuerzos locales de prevención de conflictos y de construcción de paz entre la comunidad de refugiados de Sudán del Sur en Uganda demuestran el impacto que puede alcanzarse cuando los actores externos pasan a un segundo plano. Los ejemplos incluyen: colaborar con líderes

de diferentes comunidades para fomentar la mediación y la resolución no violenta de conflictos dentro de las comunidades y entre ellas; apoyar a los jóvenes y a las mujeres como mediadores o “gestores de conflictos” en sus comunidades; colaborar a través de la educación, de prácticas culturales en común o del deporte; y crear foros comunitarios para concienciar más acerca de los procesos de paz.

Desde cierto punto de vista, el abanico de actividades respaldadas puede parecer poco estratégico e incoherente, pero precisamente cuando los constructores de paz locales tienen la libertad de identificar las acciones más adecuadas y que probablemente generarán la participación de la comunidad es más probable que contribuyan a obtener unos resultados más cercanos a la construcción de una paz positiva. Los actores externos pueden desempeñar papeles importantes, pero deberían acompañar cada vez más en vez de dirigir, y estar abiertos a un proceso repetitivo que acoja el desorden de la realidad, y a aprender tanto del “éxito” como del “fracaso”.

Otro factor que permite o limita los esfuerzos de construcción de paz liderados a nivel local es el contexto normativo en un entorno determinado. Uganda cuenta con un amplio reconocimiento como tal vez el país de acogida de refugiados más generoso, en el que estos gozan de un amplio abanico de derechos que les permiten acceder al mercado de trabajo, a la educación y a la protección. Esto incluye el derecho a registrar una organización de base comunitaria (OBC), lo que se considera un paso clave según los reclamos políticos mundiales de permitir respuestas lideradas por los refugiados. Si bien esto es importante para facilitar el acceso de las organizaciones encabezadas por refugiados a la financiación de los donantes humanitarios y de desarrollo, plantea un dilema sobre la prevención de conflictos dirigida por la comunidad y los esfuerzos de construcción de paz. Los incentivos para convertirse en una OBC/ONG registrada pueden, en última instancia, menoscabar la capacidad de comprometerse con formas dinámicas y fluidas más allá de los límites de una organización restringida por la financiación de proyectos específicos.

Mientras que la “oenegización” del activismo cívico es una tendencia que es poco probable que disminuya, existen formas en que los actores externos pueden proporcionar un apoyo más propicio a que se produzca una construcción de paz realmente liderada

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

a nivel local. Una forma es apoyar a redes y movimientos de refugiados y de otras personas comprometidas con la construcción de paz a nivel comunitario, y respaldar a plataformas (en lugar de organizaciones) que pongan en contacto a actores de diferentes sectores de la comunidad. En el contexto de la comunidad de refugiados de Sudán del Sur en Uganda, la concesión de subvenciones a iniciativas de construcción de paz encabezadas por refugiados ha sido una forma valiosa de poner en valor los esfuerzos de la comunidad por abordar las causas profundas. En el asentamiento de Rhino, el apoyo a las iniciativas de construcción de paz lideradas a nivel local no solo ayudó a resolver la violencia extrema entre los dinka y los nuer que estalló en junio de 2018, sino también a garantizar un constante diálogo y reflexión posterior en la comunidad. En vez de contar con resultados y marcos lógicos predeterminados, los enfoques abiertos basados en amplios hitos permiten hacer ajustes y aprovechar oportunidades imprevistas.

Puede ser difícil “desaprender” las prácticas institucionales, y todavía lo es más cambiar las percepciones de la comunidad vinculadas a la “marca” de una organización y a las formas habituales de trabajo. De esta manera, tanto los problemas como las soluciones corren el riesgo de ser “proyectizados”: independientes, a corto plazo y poco sistemáticos. Esto es

particularmente problemático cuando se trata de abordar las causas profundas, por lo que el Banco Mundial y otros organismos sugieren que se necesitarán al menos dos décadas para transformar los patrones de conflicto<sup>3</sup>. Los proyectos a corto plazo pueden ser contraproducentes dadas las expectativas de la comunidad y el posicionamiento insostenible o la “oenegización” de los activistas por la paz. Si bien deberían evitarse dichas prácticas, hay otras que deberían ser promovidas. Entre ellas, la prestación de un apoyo constante, predecible pero no predeterminado, incluso a través de la financiación común a particulares y a movimientos que trascienda de las líneas orgánicas, empodere la toma de decisiones y la acción liderada por la comunidad, y refuerce unas capacidades y prácticas que puedan ser mantenidas a lo largo del tiempo. Se trata de un reto a largo plazo que exige un compromiso constante, repetitivo y duradero para poner los esfuerzos a nivel local en un primer plano.

Alex Shoebridge [ash@oxfamibis.dk](mailto:ash@oxfamibis.dk)

Asesor de construcción de paz, Oxfam IBIS (Dinamarca) <https://oxfamibis.dk>

1. [p5 bit.ly/CSRF-toolkit-2017](https://p5.bit.ly/CSRF-toolkit-2017)
2. Véase, por ejemplo, Unión Europea (2018) *Contested Refuge: The Political Economy and Conflict Dynamics in Uganda's Bidibidi Refugee Settlements*, [p5 bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018](https://p5.bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018)
3. Véase Banco Mundial/Naciones Unidas (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* [www.pathwaysforpeace.org](http://www.pathwaysforpeace.org)