

VI Jornadas Estatales de Acción Humanitaria

“Desafíos de la acción humanitaria en un mundo cambiante”

19 de noviembre de 2015



© UNICEF Ethiopia, 2014

Dossier informativo

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Con el apoyo de



GOBIERNO
DE ESPAÑA
MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA
SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



COORDINADORA
ONG PARA EL DESARROLLO
ESPAÑA

LA CASA ENCENDIDA



Índice

	<i>Páginas</i>
• Primer panel: “Balance y prospectiva de las Cumbres internacionales: implicaciones para la acción humanitaria”	2-5
• Segundo panel: “Nuevos retos, viejas respuestas: ¿Estamos abordando adecuadamente las crisis migratorias y de refugiados?”	6-9
• Tercer panel: “La incorporación del enfoque de género en la acción humanitaria y la construcción de paz: avances y desafíos”	10-14



Primer Panel

“Balance y prospectiva de las cumbres internacionales: implicaciones para la acción humanitaria”



El primer panel realizó un análisis de las cumbres celebradas hasta ahora y cierta prospectiva de lo que está por venir, pero adoptando una perspectiva crítica: ¿existe una falta de coherencia y de sinergias entre las distintas cumbres que se están celebrando? Asimismo, se pusieron sobre la mesa las implicaciones de las mismas para el trabajo humanitario.

Francisco Rey planteó este tema insistiendo en la necesidad de una mayor coherencia y en la percepción que a veces se tiene desde el ámbito humanitario, de que no se abordan los problemas con esta necesaria visión. Las reuniones previas a la **Cumbre Humanitaria Mundial de 2016** han puesto de manifiesto este tema y existe una cierta sensación de que los ODS no recogen, tanto como se debiera, aspectos vinculados con el riesgo, la violencia o los conflictos.

1

“Es imposible hablar de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en los países en conflicto y bajo ocupación militar” - Santiago Gil, FICR

El número de desastres se triplicó durante las décadas de los 80 y los 90 y el crecimiento de los de origen climático ha continuado a ese ritmo. **En los últimos 10 años, ha habido 700.000 víctimas mortales y 1.400 millones de personas afectadas por desastres naturales**, lo que ha derivado en una preocupación creciente por la RRD. Este interés se ha manifestado en la celebración de grandes conferencias mundiales que comenzaron en 1994 en Yokohama, pasando por la Conferencia de 2005 en Kobe hasta llegar a Sendai en 2015. Durante estos años también se aprobaron la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (UNISDR) y el Marco de Acción de Hyogo (MAH), como mayores hitos en este recorrido.

A la III Conferencia Mundial sobre RRD en Sendai asistieron más de 6.500 personas representadas por 187 países. Esta conferencia tiene tres factores singulares: 1) siguió un proceso de preparación a través de la creación de una plataforma global con reuniones bianuales y conferencias regionales; 2) ha sido muy inclusiva, con una alta participación de ONG; 3) tenía una conciencia muy clara de participación en un proceso de sinergias con otras conferencias. Entre los aspectos más positivos cabe destacar: 1) la mayor relevancia concedida a los actores locales en RRD; 2) el reconocimiento de otros grupos con intereses en la materia; 3) una mayor inclusión del enfoque de salud; 4) el gran protagonismo de las mujeres y el sector privado. Asimismo, se subrayó la importancia de los factores subyacentes como la vulnerabilidad debida a la pobreza, el cambio climático, la urbanización desenfrenada y se incluyó el derecho al desarrollo, así como se establecieron siete metas concretas. Finalmente, **fueron adquiridos más de 600 compromisos voluntarios por gobiernos y organizaciones.**

Los aspectos más negativos están relacionados con la dureza de las negociaciones y la existencia de dos conferencias paralelas: la de los profesionales, donde se trataron temas importantes como los seguros o la situación de las personas con movilidad reducida, entre otros; y la de los negociadores, donde se crearon dos bandos: el de los países en desarrollo y el de los desarrollados. **Las grandes diferencias se daban en cuanto a la financiación de la cooperación, la transferencia de tecnología y la no alusión a los países en situación de conflicto.** Asimismo, se apreciaba cierto escepticismo hacia la cumbre del cambio climático en París.

En cualquier caso, **“la Agenda 2030 es la más omnicomprendensiva aprobada hasta ahora y sirve como punto de referencia”.** Las sinergias entre esta agenda y Sendai son evidentes y su implementación tendrá repercusiones muy positivas en la RRD. De cara a la Cumbre del Clima nos encontramos dos retos fundamentales: la mitigación de los efectos del cambio climático (así como atacar sus causas y amortiguar sus efectos); y la adaptación de la sociedad y las comunidades. Desde la acción humanitaria, las acciones deben ir encaminadas a: 1) sensibilización y denuncia de los poderes públicos y privados para que sean consecuentes en la toma de decisiones ante este problema; y 2) trabajar con las comunidades para que estén mejor adaptadas a los cambios que estamos sufriendo. En la próxima Cumbre Humanitaria Mundial (Estambul 2016) la RRD será objeto de uno de los grupos de trabajo, pero la verdadera confluencia debe ser una orientación a la acción con indicadores que puedan medir resultados.

2

“Hay muchas personas afectadas pero los negociadores se lo toman con calma” - Ignacio Santos, experto en medio ambiente

La actitud general hacia los temas ambientales consiste en ver sólo parte del problema, pero no toda la imagen completa. Esta escasa conciencia impide una acción más decidida. **Según el índice del Planeta vivo, desde 1970 hemos perdido 1/3 del medio ambiente del planeta.**

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) abordan de manera específica y transversal las cuestiones ambientales: ambiente terrestre, medio marino, ciudades, energía, agua, consumo y producción responsables. La implementación de esta agenda tendría una repercusión muy grande en el bienestar humano y en la RRD.

De cara a la Cumbre del Clima en París, **existe un “silencio climático” en los últimos años sobre esta cuestión.** La cumbre tendrá una parte más técnica y una más política. El objetivo es establecer un régimen universal y un mecanismo que permita renovar los compromisos adquiridos. Sin embargo, **estamos lejos de lograr las 0 emisiones y de los 1,5-2º de calentamiento global**, pese al compromiso de los países de reducirlas. “Mientras que los países del Sur lo están haciendo relativamente bien, los del Norte no cubrimos la expectativa”.

Pese a que la financiación prevista en Copenhague para 2010-2012 se cumplió, la sociedad civil demanda una financiación pública y más masiva. El porcentaje destinado a la adaptación es muy pequeño, aunque sube un poco en el de la AOD. **“Pese al elevado número de personas afectadas en todo el planeta, los negociadores se lo toman con bastante calma, ajenos a la urgencia de las cosas”.**

3

“La agenda 2030 es revolucionaria, pues consigue reconciliar las personas y el planeta” - Carolina Mayeur, SGCID

Para Carolina Mayeur los ODS sí suponen una “convergencia brutal” que permite que la **Agenda 2030 sea una agenda transformadora, innovadora, adaptada a las necesidades del momento actual, pero hay que implementarla.** En cuanto al contenido es realmente positiva: por primera vez se integra la Agenda de Río+20.

La existencia de numerosos objetivos es positiva, pues permite que haya objetivos específicos sobre ciertos temas. En los más globales, el 1 y el 2, **se transversaliza la preocupación por la reducción de la pobreza y el hambre, pero no de cualquier forma**, lo que supone un cambio radical.

Esta agenda tiene implicaciones para la acción humanitaria: 1) el claro posicionamiento en cuestión de enfoque de derechos, pues **consigue reconciliar las personas y el planeta al poner por delante la dignidad de las mismas.** Es algo revolucionario; 2) tener en cuenta el impacto sobre el terreno y la población en el medio plazo; 3) incorpora una visión holística en la que se reconcilian las distintas dimensiones; 4) **propone una transformación del modelo social-económico dominante**, pues apuesta por cambiar los modos de producción y consumo y parar la sobreexplotación para reducir la desigualdad dentro de los países y entre los países; 5) no quiere dejar a nadie atrás, buscando una cierta justicia social.

Por tanto, sí existe convergencia de agendas. Los elementos tratados son los mismos que estarán sobre la mesa de la Cumbre Humanitaria Mundial (WHS): **dignidad, seguridad, resiliencia, financiación y partenariados.** En todos los objetivos de la Agenda 2030 existe una idea de construcción de capacidades frente a las catástrofes.

“La acción humanitaria tiene que empezar a discriminar, por ejemplo, en género”. También es necesario apostar por medios de vida sostenibles y conocer los recursos sobre los que se debe actuar para construir capacidades. Asimismo, es fundamental incorporar el sector de educación en emergencias, pues **tres millones de niños y niñas sirios y sirias están fuera de las escuelas**, con el impacto brutal que ello tiene a medio plazo.



4

“La aportación de España a la AH es incoherente con el papel de liderazgo internacional que quiere jugar” - Ángel González, CONGDE

Ángel González denunció la situación de la AH en España. Durante 2013, España fue el 19º donante de la OCDE. La ayuda descentralizada ha descendido menos que la estatal, suponiendo el 25% de la AH española. **Esta situación resulta incoherente con el papel de liderazgo internacional que se pretende jugar.**

Es positivo el tratamiento conjunto y el enfoque universal de pobreza, desigualdad y sostenibilidad. El reto consiste en asumir que afecta a todos los sectores y no sólo al de cooperación. También debe reconocerse la presencia de la RRD, resiliencia, etc. en la Agenda 2030. **Pero es necesario también comprometerse con recursos e indicadores de seguimiento y monitoreo que sean efectivos y no desvirtúen los objetivos adoptados.** De hecho, esto ya está sucediendo con los temas de educación. Esta temática es muy importante y apenas ha sido tratada. En el Foro Mundial de la Educación que tuvo lugar en Incheon (Corea del Sur) el pasado mayo, se informó de que **la mitad de los 60 millones de niños y niñas sin acceso a la educación están en países en conflicto o que han sufrido desastres.** Por ello, es fundamental abordar también el riesgo extensivo, los pequeños desastres que afectan a comunidades y que son muy importantes aunque no tengan cobertura mediática. El enfoque de gestión de riesgos debería introducirse en todas las ONG.

Finalmente, **se cuestionó el concepto de resiliencia, por suponer un paso atrás en el avance logrado con el concepto de seguridad humana,** que en resumen vendría a ser un “apáñatelas como puedas”.

5

“Es insostenible pensar en el mantenimiento de este avance hacia el abismo” - Jaime Atienza, Oxfam Intermón

Jaime Atienza hizo cinco aportaciones al debate desde la Fila 0.

1. Avances y tendencias positivas: **cada vez la respuesta se da más desde los Estados donde suceden las crisis,** gracias al aumento de la preparación y capacidad de respuesta. También hay una mayor implicación de actores regionales en actividades de negociación, interposición y diálogo (UA).
2. **Entrecruzamiento de las crisis de sostenibilidad y desigualdad:** no permiten terminar con la pobreza, hambre y problemáticas asociadas. **En 2014, había en todo el mundo 80 personas que tenían tanta riqueza como 3.500 millones de habitantes.**
3. Reclamar a todos los líderes políticos que asuman sus responsabilidades y que piensen en las futuras generaciones y en una economía para todas las personas. **“Es insostenible pensar en el mantenimiento de este avance hacia el abismo”.**
4. **Repensar el modelo actual de desarrollo,** de manera que garantice el desarrollo social y un bienestar mínimo, respetando los límites ambientales.
5. **España tiene un mal desempeño en todos los temas tratados** en el panel: faltan políticas activas y fuertes en el terreno medioambiental; se ha reducido la inversión en energías renovables; las normativas han empeorado; la participación en cooperación internacional y acción humanitaria se reduce y aumenta la desigualdad. Incluso **ha hecho todo lo posible por ralentizar el impacto de medidas, como la tasa de transacciones financieras europeas** para proteger al sector financiero. Finalmente, somos un país sin una fuerte tradición de asilo. **“Necesitamos un giro copernicano en las políticas que rodean a la acción humanitaria”.**

Segundo Panel

“Nuevos retos, viejas respuestas: ¿Estamos abordando adecuadamente las crisis migratorias y de refugiados?”



En este segundo panel se abordaron las principales líneas de respuesta que Europa y España están dando a la crisis de los refugiados. El enfoque de seguridad persiste frente al enfoque centrado en las personas. La persistencia en estas líneas de actuación imposibilita la solución a la crisis.

1

“Lo que nos debería preocupar no es que vengan, es que no vengan”
- Jesús Núñez, IECAH

Para Jesús Núñez, la crisis de refugiados en Europa es **“una crisis en la que no estamos a la altura”**. Según la ONU hay unos 240 millones de personas que residen fuera de sus países, lo que supone menos del 3% de la población mundial. Según ACNUR, 59,5 millones de personas huyen por persecuciones o conflictos, siendo 19,5 millones de ellas refugiados, 38,2 millones personas desplazadas internas y 1,8 solicitantes de asilo. En lo que va de año, la Unión Europea ha aceptado 40.000 refugiados. Aun añadiendo los 120.000 restantes a repartir en los próximos dos años, **eso equivaldría al 0,024% de la población total de la Unión**. Por tanto, “es una falacia pensar que los refugiados están invadiendo Europa”. Mucho más si se compara la situación con la de países como Líbano, donde 1 de cada 4 habitantes es refugiado; Turquía, con dos millones de refugiados sirios; y Jordania, con un millón. Y, además, ninguno de estos países tiene el nivel de bienestar que disfrutamos en la UE. En este asunto, **la cuestión no va de altruismo, sino de obligación**. Se trata básicamente de cumplir con el derecho internacional.

No existe diferencia alguna entre emigrantes y refugiados en el sentido de que uno es un movimiento voluntario y otro forzoso. Ambos son movimientos forzados, aunque el primero sea forzado por razones económicas y el segundo por una catástrofe o un conflicto violento. En todo caso, la política de la UE para hacer frente a estas situaciones es netamente restrictiva, represiva. Es **una política migratoria policial**, centrada en establecer filtros que frenen ese flujo de personas. Algunas de las medidas que

se están adoptando son, por un lado, **la construcción de vallas y muros**, que están dejando a gente atrapada en los Balcanes. Por otro lado, se demanda **la colaboración de vecinos para que hagan el trabajo sucio**, sirviendo de filtro para que los refugiados no lleguen a territorio europeo. Un ejemplo de ello son **los 3.000 millones de euros a Turquía**, destinados a luchar contra las mafias que trafican con personas y a la readmisión de aquellos que Europa rechaza. Estos hechos dan cuenta de las contradicciones internas de la UE.

Europa se equivoca. **“El problema no es que vengan; el problema es que no vengan”**. Ante el envejecimiento de Europa, el mantenimiento del sistema de bienestar no estará resuelto por los flujos migratorios, pues es necesario cambiar las políticas de natalidad, pero son un aporte positivo. **Sin ellos, los sistemas de bienestar colapsarán en el corto plazo**. Deberíamos preocuparnos por las condiciones en las que entran. Es necesario establecer políticas de integración social, política y económica. En ese sentido, **París es un claro ejemplo de fracaso de la integración**.

No se deben olvidar los problemas que tenemos en nuestra vecindad. Si dejamos a un lado la península de Corea, **en el Mediterráneo se da la mayor brecha de desigualdad en renta per cápita**. Y esa brecha, si no contribuimos decididamente a su solución, es un potente factor beligerante. Hacerlo es, además, nuestro deber, por ser corresponsables de la situación y porque **“en el mundo globalizado en el que vivimos no se pueden poner puertas ni al campo ni al mar”**. Aunque sea sólo por egoísmo inteligente, para preservar nuestro bienestar, deberíamos implicarnos en el desarrollo y la seguridad de nuestros vecinos. Sin embargo, la brecha sigue aumentando.

2

“Parece que funcionamos a golpe de foto, de tragedia, de desgracia” - María Jesús Vega, ACNUR

Nos encontramos ante el mayor reto de desplazamientos por conflictos, con cifras nunca vistas por ACNUR. Se trata de un reto excepcional, que requiere medidas excepcionales. Ello debe hacernos replantear la forma en la que trabajamos, pues el contexto es cada vez más complicado y con más riesgos de seguridad y hay más actores y muy diversos.

“La respuesta europea a la crisis ha llegado tarde, mal, fragmentada, con una gran dispersión de criterios y sin la contundencia requerida para abordar una crisis de estas características”. Esta situación podría ser perfectamente manejable para un continente en el que se encuentran algunos de los países más ricos y poderosos del planeta. Sin embargo, las respuestas y la puesta en marcha de las propuestas que la Comisión Europea acordó en la agenda de migraciones el pasado mes de mayo se van dilatando en el tiempo. Se viene alertando sobre el incremento de personas que llegan. **En 2015, ya son 870.000 y 3.500 han fallecido. “Parece que funcionamos a golpe de foto, de tragedia, de desgracia”**.

La disparidad de criterios también obstaculiza la respuesta. La construcción de vallas y muros, la adopción de legislación que penaliza la entrada irregular sin tener en cuenta las circunstancias, no resuelven el problema, sino que lo trasladan al vecino de al lado. **La gente va a continuar llegando y los únicos beneficiados son las mafias**, que se están lucrando por la falta de respuesta. Las rutas cada vez son más peligrosas, más costosas y **se están construyendo “desesperados de 1ª, 2ª y 3ª categoría”**.

La propuesta de la Comisión es positiva, pues recoge propuestas de ACNUR y otras entidades, pero los ritmos van mal. **“La crisis hay que gestionarla ya”**. Es fundamental poder establecer centros de registro adecuados en los puntos de entrada. Actualmente, **sólo hay uno en Grecia y funciona a medio gas**. En este centro se hace la identificación, tramitación, valoración de necesidades, detección de casos

vulnerables, orientación al asilo, pero también hay que establecer espacios para que estas personas puedan dormir y vivir. Si no, continúan su viaje. **De las 160.000 personas a reubicar en dos años, sólo 117 lo han sido ya, una cifra “ridícula”.** El 45% de los solicitantes de asilo y refugiados están en Alemania y Suecia. Los países no pueden renegar de sus obligaciones, Grecia e Italia no pueden apechugar en solitario porque existe una legislación de obligado cumplimiento. Por ello, es esencial fortalecer el Sistema Europeo Común de Asilo, que ahora mismo es disfuncional, y los refugiados van a unos países y no a otros donde su respuesta puede demorarse hasta dos o tres años. **Determinadas nacionalidades, como ucranianos, malienses o iraquíes, están congeladas.**

También hay una dimensión importante de comunicación. La lucha contra el terrorismo no puede perjudicar ni estar a expensas de los regímenes de protección internacional y derechos humanos. **La terminología es importante. La asociación de yihadismo y refugiados puede tener consecuencias fatales a corto, medio y largo plazo.** También es necesario pensar en alternativas legales que impidan que la gente quede a merced de los traficantes, como los visados humanitarios, programas de asentamiento, una reubicación familiar más flexible y becas y programas de estudio.

Finalmente, en España, hay que aplaudir el comportamiento de la sociedad española. También es positivo el cambio de actitud del gobierno, **comprometiéndose a aceptar 16.000 refugiados.** Es necesario incrementar los recursos para los que ya están aquí y mejorar los sistemas de acogida e integración. Asimismo, hay que aprovechar la solidaridad para transformar España en un verdadero país de asilo, porque **en este momento es un país de tránsito al que la gente no quiere venir.** Debemos cambiar la forma en la que comunicamos la información sobre refugiados para que recuperen la confianza en el sistema de asilo.

3

“Si dejamos a estas personas atrapadas, les estamos condenando a una vida de persecución y violación de derechos humanos” - Nuria Díaz, CEAR

“El enfoque de las políticas europeas debe cambiar, pues estamos aplicando el mismo que en los últimos años, esto es, el enfoque de seguridad y externalización de fronteras”. Se están firmando tratados de cooperación para el control de las fronteras con terceros países para impedir que los refugiados salgan de los mismos. **“Si no salen, no llegarán a Europa.”** Esto es cruel, pues la esencia del derecho de asilo es que las personas necesitadas de protección puedan cruzar la frontera y solicitarla. **“Si dejamos a estas personas atrapadas, les estamos condenando a una vida de persecución y violación de derechos humanos.”**

En la pasada Cumbre de La Valeta, las negociaciones estuvieron impregnadas de este enfoque. **Se firman acuerdos con países africanos con el fin de impedir que los refugiados lleguen a Europa.** La externalización también se traduce en la construcción de vallas, concertinas, las devoluciones ilegales y la ausencia del debido proceso.

Es fundamental trabajar en el establecimiento del Sistema Europeo Común de Asilo. Este sistema se inició en 1999 y no se entiende cómo aún no hemos conseguido avanzar en él. **“El asilo es una lotería en Europa”: los porcentajes de concesión entre los distintos países son muy diferentes.** Esta situación está justificando la imposición de barreras y fronteras interiores, permitidas de forma temporal pero que cada vez son más frecuentes, lo que puede derivar en una revisión de Schengen.

La UE no está reaccionando de forma coherente con sus valores fundacionales. Las negociaciones para la reubicación no se han basado en la solidaridad, dándose el regateo de muchos países para aceptar a los refugiados. **De los más de 800.000 que han llegado, 160.000 serán reubicados, pero**

¿qué pasa con el resto? El Parlamento Europeo propuso la creación de un mecanismo de reubicación permanente ante la situación que persistirá durante los próximos años y los Estados se han opuesto. Se están tomando soluciones para el corto plazo pero para el medio y largo plazo se están aplicando las mismas recetas.

En España se ha producido un giro en el discurso, pero **el país no puede ser tierra de asilo mientras se sigan produciendo violaciones de derechos humanos en nuestras fronteras y devoluciones en caliente**. También estamos creando refugiados de primera y de segunda. **No damos el mismo tratamiento a los solicitantes sirios que a los de otros países, pero “todos son personas que tienen el mismo derecho a que su solicitud se resuelva en un plazo razonable”**. Además, debemos trasponer las directivas europeas sobre la materia en los plazos y condiciones establecidos. También debemos afrontar los retos derivados de la acogida de las personas reubicadas y recuperar las políticas de integración que han sido abandonadas en los últimos años y son fundamentales para garantizar la autonomía y dignidad de estas personas y apostar por la convivencia intercultural para evitar el racismo y la xenofobia.

4

“El papel de la AH no debe ceñirse sólo a la asistencia y protección, sino también a la presión e incidencia política” - Luca Beltrame, Médicos del Mundo

Esta crisis es un nuevo reto para todos los actores humanitarios. Por un lado, **tenemos que asegurar la asistencia pero, sobre todo, la protección**, que es algo que cuesta visualizar. Las personas demandan información sobre la ruta, servicios existentes, riesgos de detención, etc. Todos tienen teléfono y existen **aplicaciones como InfoAid que son utilizadas por la gente en la ruta de los Balcanes y dan información en tiempo real sobre la ruta**. Por ejemplo, hemos facilitado tarjetas SIM y el transporte, que son dos formas de garantizar protección. **El papel de la acción humanitaria no debe ceñirse sólo a la asistencia y protección, sino también a la presión y la incidencia política**. Es necesario recabar información, recoger evidencias y presionar con los datos. Por ejemplo, **Médicos del Mundo Francia ha denunciado al Estado francés ante el tribunal administrativo de Lille por inacción ante la situación en Calais**. La solución es sencilla pues se trata sólo de 6.000 personas. En cuanto a la financiación, los compromisos gubernamentales son muy escasos. En la cumbre de La Valeta **se estableció la creación de un fondo fiduciario, pero los 1.000 millones de euros estipulados apenas se han recaudado 60**. Finalmente, debemos esforzarnos por comunicar los efectos positivos de la inmigración y luchar contra la asociación con el terrorismo.

5

“Los refugiados deben ser acogidos con dignidad y respeto” - Cristina Bermejo, Rescate Internacional

He aquí algunos de los puntos más interesantes para afrontar esta crisis: 1) **es necesario abrir vías accesibles desde los países en tránsito a los países de acogida**; 2) **hay que actuar sobre las causas de los conflictos** y trabajar en prevención para revertir este éxodo de personas. Los países de acogida vecinos son los más empobrecidos y no pueden dar respuesta a las necesidades de los refugiados sirios. **Sin medidas operativas de apoyo por parte de la UE que ayuden a gestionar estos flujos, pueden tener lugar consecuencias sociales y políticas no deseadas**. También es necesario adoptar medidas para promover la convivencia pacífica entre refugiados y comunidades de acogida para evitar el estallido de nuevos conflictos; 3) todo esto debe hacerse **respetando la dignidad de las personas**. Los refugiados deben ser acogidos con dignidad y respeto y deben disponer de instalaciones con personal capacitado; 4) Finalmente, la falta de asistencia en muchos casos se ha debido a la insuficiencia de fondos. Los donantes deben hacer **un mayor esfuerzo por cubrir los llamamientos internacionales**.

Tercer Panel

“La incorporación del enfoque de género en la acción humanitaria y la construcción de paz: avances y desafíos”



En este tercer y último panel se analizaron, por un lado, algunas buenas prácticas que se están llevando a cabo en distintas organizaciones del sector. Por otro lado, se expusieron algunas de las herramientas con las que cuentan los actores humanitarios para la integración del enfoque de género. Finalmente, se repasaron los logros en la implementación de la Resolución 1325 así como los desafíos que aún quedan por delante.

1

“No hay fórmulas mágicas, sólo conocer bien los contextos en los que trabajamos” - Clara Ituerro, ACF International

La integración del género en las organizaciones humanitarias es, en primer lugar, un proceso institucional, que se basa en **la transversalización del género a lo largo de toda la organización**. Este proceso comenzó en ACF en 2013 y tiene tres características principales: 1) se trata de una decisión institucional que involucra a todos los departamentos de todas las sedes y oficinas de terreno; 2) no es un proceso inmediato, sino que requiere aprendizaje y asimilación; 3) para que funcione es necesaria una rendición de cuentas, que repercuta en una mejora de la legitimidad de la organización.

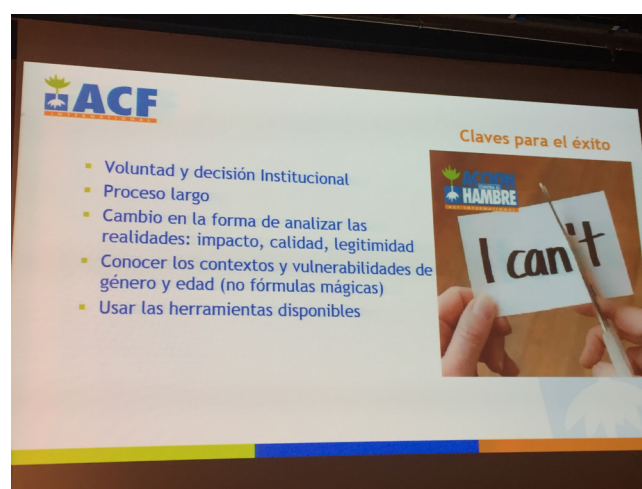
Esta integración del enfoque de género tiene dos dimensiones. La primera es el nivel institucional, en el que es fundamental la creación de un ambiente favorable a esta integración mediante la realización de un análisis de género, el establecimiento de objetivos y el seguimiento de los mismos para, finalmente, poder rendir cuentas. La segunda son las intervenciones en el terreno. En este nivel la clave es **realizar un análisis de necesidades sin perder de vista la visión de ACF: no hacer daño** pero también causar un impacto positivo y a largo plazo y no contribuir a perpetuar las relaciones de género existentes en esa sociedad.

En este segundo nivel el género debe integrarse a lo largo de todo el ciclo de proyecto. 1) **identificación de las necesidades** de mujeres y hombres, niñas y niños de todas las edades, teniendo en cuenta sus antecedentes y el origen; 2) realizar una formulación que asegure un **enfoque de participación acti-**

va e inclusiva; 3) provisión de fondos preparando **propuestas de proyectos sensibles al género**; 4) realizar la implementación respaldando y aplicando las **directrices del Comité Permanente Intergencial (IASC)** en relación al género; 5) realizar un **seguimiento-evaluación** empleando indicadores sensibles al género y el Marcador de Género del IASC; 6) **programar aplicando un análisis de género** como fundamento para todo el trabajo de ACF.

Algunos ejemplos prácticos en los que se puede ver esta integración del enfoque de género son los siguientes: a) **proyecto de agua y saneamiento en República Centroafricana** centrado en sensibilización sobre higiene. Para la elección de los portavoces comunitarios encargados de esta labor era requisito necesario saber leer y escribir. Este requisito fue retirado para que las mujeres pudieran participar; b) **programa de saneamiento escolar en Colombia**. Los niños y niñas no utilizaban los sanitarios instalados. Utilizando técnicas aplicadas a la infancia pudo observarse que el problema era el tamaño de las instalaciones, cambiándolo; c) **buzón de quejas y sugerencias en Mauritania**. Debido al elevado nivel de analfabetismo entre las mujeres, se puso en marcha una línea telefónica gratuita para que pudieran hacer uso de este servicio.

Las claves para el éxito residen en una **fuerte voluntad y decisión institucional**; saber que se trata de un proceso largo; hay que realizar un cambio en la forma de analizar las realidades de cara a aumentar el impacto, la calidad y la legitimidad; se deben conocer los contextos y vulnerabilidades de género y edad pues, **“no hay fórmulas mágicas, sólo conocer bien los contextos en los que trabajamos”**; y usar las herramientas disponibles.



2

“Se está empezando a ver que el género es simplemente sentido común”
- Ana Urgoiti, experta en género

La integración del enfoque de género parte de las siguientes constataciones: los conflictos y desastres afectan de manera diferente a hombres, mujeres, niños y niñas; la ayuda humanitaria debe responder de manera diferenciada a las diferentes necesidades según el sexo y edad para generar resultados positivos y sostenibles; integrar el enfoque de género en la acción humanitaria y construcción de paz contribuye a mejorar calidad, eficacia y rendición de cuentas. Sin embargo, el impulso ha venido de fuera: **“¿Qué son los donantes los que nos impulsan a evaluar? Pues no está mal. Si no tenemos nosotros el impulso, pues que nos dé alguien el empujoncito.”**

En 2009 se estableció el **Marcador de Género del IASC**. Su objetivo era asegurar que los proyectos humanitarios identifican y responden a las diferencias de género en las evaluaciones iniciales, en las actividades y en los resultados. Se trata de **“seguir el dinero”**, es decir, rastrear la integración de género en los proyectos humanitarios. Se trata de una herramienta sencilla, que ofrece a los equipos humanitarios y miembros de los clúster una manera estructurada de integrar las cuestiones de género en la fase de diseño de la propuesta. Se evalúa en una escala de 0 a 2 según el proyecto “contribuya a la equidad de género”. Los resultados en 844 proyectos evaluados en 2014/2015 arrojan un 22% de proyectos que son ciegos a cuestiones de género, un 42% con un potencial limitado para contribuir a la equidad de género y un 35% con un gran potencial de incorporar cuestiones de género.

En 2013 la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (DG ECHO) lanza su **Marcador de Género y Edad** como una forma de operacionalizar su política de género. Su objetivo es incrementar la calidad de la ayuda promoviendo una acción humanitaria que responda de manera adecuada a las diferentes necesidades y considere las capacidades de hombres y mujeres en cualquier edad. También pretende monitorear la asignación de recursos de ECHO en proyectos sensibles a género y edad. Las novedades con respecto al marcador del IASC son las siguientes: 1) **incorpora edad** además de género; 2) marca el proyecto a nivel de diseño (propuesta) pero **también en el monitoreo e informe final**; 3) incorpora **4 criterios de calidad**; 4) la organización social se autoevalúa primero y se abre un **diálogo colaborativo con ECHO**.

Los cuatro criterios que se establecen para la evaluación son: 1) **análisis de género y edad**, ya que **“no es necesario esperar al desastre para descubrir las relaciones de género y edad en una sociedad”**; 2) **asistencia adaptada** según necesidades, se trata de contar **“qué cosas especiales vas a hacer”**; 3) tener en cuenta los **efectos negativos**, tanto de tu intervención por no haber realizado un buen análisis como por los que el contexto puede tener en ti por ser mujer o hombre; 4) **participación adecuada**: **“no es cuántos participan, sino qué haces tú para favorecer la participación y que nadie se quede fuera”**. Los resultados en 627 propuestas marcadas en 2014 fueron: un 18% de proyectos en los que la acción apenas integra cuestiones de género y edad; un 42% en los que la acción integra cuestiones de género y edad hasta cierto punto; un 23% en los que la acción integra totalmente cuestiones de género y edad.

Algunos errores comunes en esta integración son el escaso nivel de análisis, el uso de un **lenguaje ‘cosmético’**, ya que **“no se trata de meter el género, es un proceso que tiene que estar presente desde el principio hasta el final”**, un uso inadecuado de datos desagregados, la falta coherencia entre necesidades/actividades/resultados, y el género identificado como mujeres y niñas. **“Género no es contar con las mujeres, es contar con los hombres y mujeres de distintas edades y condiciones.”** Gracias a estas lecciones aprendidas, el Marcador del IASC también está evolucionando, incorporando la edad, adaptándose a monitorear la fase de ejecución y simplificando las ‘notas’, de manera que ambos marcadores sean más similares y faciliten el trabajo a las organizaciones.

Algunas cuestiones emergentes son el incremento en la sensibilidad de género en los proyectos; la desmitificación del género, pues **“se está empezando a ver que es simplemente sentido común”**; la apertura de espacios para el diálogo; y el aumento del compromiso de agencias y donantes.



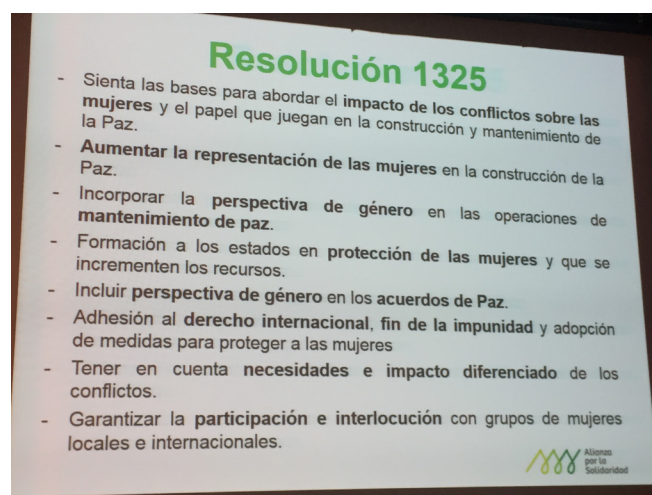
3

“Si no cuestionamos las desigualdades que provocan los conflictos, poco va a cambiar” - María Salvador, Alianza por la Solidaridad

La Resolución 1325 fue aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el año 2000 y **sienta las bases para abordar el impacto de los conflictos sobre las mujeres** y el papel que juegan en la construcción y mantenimiento de la paz. Esta resolución prevé algunas medidas para ello como: aumentar la representación de las mujeres en la construcción de paz; incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz; formar a los estados en protección de las mujeres

e incrementar los recursos; incluir la perspectiva de género en los acuerdos de paz; la adhesión al derecho internacional; el fin de la impunidad y la adopción de medidas para proteger a las mujeres; tener en cuenta las necesidades y el impacto diferenciado y garantizar la participación e interlocución con grupos de mujeres.

A nivel internacional, se ha realizado un seguimiento del cumplimiento de la resolución mediante informes anuales sobre la implementación, la recomendación de indicadores para su aplicación, la incorporación en los planes de acción nacionales y un informe global 15 años tras su aprobación. Sin embargo, muchas de las expectativas no se han cumplido, por eso hay que seguir trabajando en ello. La violencia sexual contra mujeres y niñas sigue siendo un arma de guerra, pero **“la violencia no es que te violen y ya ha pasado todo; es que esto conlleva un antes y un después en tu vida”**. En conflicto, aumenta la mortalidad materna, disminuye el acceso a la tierra, y aumentan las tasas de matrimonio infantil. Las mujeres aún están ausentes de las firmas de los tratados de paz o no son mencionadas en ellos: **“estamos claramente invisibilizadas”**. Es importante la inclusión de las mujeres, pues su participación en la paz posbélica **garantiza procesos de paz más duraderos y sostenibles**.



15 años tras la aprobación de la resolución 1325, se ha producido **un giro hacia la seguridad estatal en detrimento de la seguridad humana**. La resolución está teniendo poco impacto en la vida real de las mujeres aunque es una herramienta útil para la incidencia. Aún persisten brechas en la participación de las mujeres; existe un escaso enfoque preventivo y de derechos en favor de uno centrado en la seguridad y la lucha antiterrorista; los recursos son escasos y no existen mecanismos de seguimiento y evaluación. **La protección es aún una tarea pendiente**, pues persisten la impunidad y el acceso a la justicia limitado.

Por ello, el enfoque para incidencia debe tener **un claro abordaje feminista y un cuestionamiento del sistema patriarcal**: **“si no nos cuestionamos las desigualdades que provocan los conflictos, poco va a cambiar”**. La violencia de género y la violencia sexual deben considerarse necesidades prioritarias. Debe apostarse por un enfoque participativo y con experiencias transformadoras, el empoderamiento de las organizaciones de mujeres y reclamar la responsabilidad de los Estados, así como el trabajo desde los partenariados. Hay que incorporar la lente de género, cuestionando el enfoque de seguridad y garantizando la protección, la prevención y la participación. Algunas buenas prácticas en este sentido son la **recogida de evidencias y sistematización en violencia de género y sexual**; el fortalecimiento de organizaciones locales de mujeres; el desarrollo de herramientas y dinámicas de participación de los titulares de derechos en la toma de decisiones; la **realización de intervenciones integrales**; la visibilización de las tareas de cuidado; el posicionamiento de la agenda de género en los distintos clústeres; la vinculación del desarrollo con la acción humanitaria y la creación de espacios de rendición de cuentas.

Sin embargo, aún quedan por delante desafíos que incluyen un mayor enfoque de incidencia y exigibilidad en los procesos de construcción de paz, un enfoque preventivo ligado a incidencia en normas y políticas, **en los efectos que limitan la participación efectiva de las mujeres**, una mejor coordinación y la búsqueda de sinergias y complementariedades para mejorar la incidencia. También hay que **trabajar con los titulares de obligaciones** y cambiar las normas sociales, así como cuestionar las causas y situaciones que perpetúan la desigualdad. Hay que dar una mayor visibilidad de lo local, garantizar el acceso a la justicia para las mujeres en casos de violencia de género y sexual y prestar atención a los casos de impunidad. **“Lo importante es no retroceder en la Agenda”**.

4

“La conclusión del proyecto “Femme au Fone” es que el enemigo está en casa” - Carla Fibla, LolaMora Producciones-Fundación WorldCom.

LolaMora Producciones-Fundación WorldCom nació con la intención de trasladar las voces de los que están abajo mediante la producción de informaciones contextualizadas y buenos análisis. Un ejemplo de este trabajo integrando el enfoque de género es el **proyecto “Femme au Fone”** en Bukavu, provincia de Kivu Sur (República Democrática del Congo), en marcha desde 2012. El proyecto consiste en el envío de mensajes SMS a través de teléfonos móviles, que son recibidos en un ordenador y clasificados, para tener un panorama general de la violencia de género en la región. Los SMS se clasifican según los criterios de Naciones Unidas (seguridad económica, física, jurídica, etc.), pero también **se incluye la variable “hogar”**. La evolución del proyecto ha sido notable: se pasó de tener 70 personas habitualmente mandando SMS a tener 800 personas. Se reciben aproximadamente 400 mensajes diarios, pese a la escasa cobertura. **El 85% de los mismos hacen referencia a violencia económica** (herencias, gestión de los ingresos por el trabajo de la mujer) **pero también a violencia física** (golpes, violaciones, incesto).

La conclusión es que el enemigo está en casa. Esta violencia en los hogares es mucho más difícil de controlar debido a la gran impunidad que existe en la sociedad. Además, este proyecto se ha vinculado con la Resolución 1325. Se han publicado informes específicos en los que se recogen las impresiones de las mujeres sobre dicha resolución: algunos problemas no se recogen, por ejemplo, **la violencia contra las mujeres acusadas de brujería**, algo muy importante en la zona. Entre las dificultades se encuentra la geografía montañosa de Kivu Sur y la persistencia de grupos armados, así como el difícil acceso a la cobertura telefónica que hace que los SMS lleguen con varios días de retraso. Además, la verificación uno por uno impide que todos los casos puedan ser verificados in situ. Sin embargo, esto ha valido para establecer una **red de comunicación en la que otras ONG internacionales pueden ser informadas de las distintas situaciones.**

5

“Hay pequeñas actuaciones que pueden implementarse en la acción humanitaria porque son de sentido común” - Nadia Criado, Save the Children

Desde una organización centrada en la infancia, se señala la necesidad de ver la realidad de la situación social con anterioridad a que sucedan las catástrofes. Por ello, se ponen en marcha iniciativas como los **“espacios seguros para la infancia”** prácticamente en todas las situaciones humanitarias. Estas actuaciones parten de la constatación de que la situación de los niños y niñas en contextos humanitarios son especiales. Por ello, también se habilitan **espacios diferenciados para las madres lactantes, así como para niñas jóvenes**, adecuando espacios de intimidad. Estas pequeñas actuaciones son visiones e ideas que se pueden tener en cuenta a la hora de llevar a cabo la acción humanitaria **por ser de sentido común.**

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

C/Jaén, 13 - local
28020 Madrid
Telf: (+34) 91.377.14.98
Email: info@iecah.org

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

En colaboración con

LA CASA ENCENDIDA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA
SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

