

# La programación en países frágiles y afectados por conflictos

## Directrices sobre políticas de programas

No hay un único enfoque preceptivo para el trabajo en contextos frágiles o afectados por conflictos. Las causas subyacentes de los problemas y la dinámica en este tipo de contextos son demasiado complejas e imprevisibles para ello. Hay infinidad de causas subyacentes, actores, necesidades, oportunidades y respuestas. Los trabajadores deben afrontar enormes retos y trabajan con aún mayores limitaciones de recursos en proporción a lo que se necesita en otros programas. Sin embargo, siempre hay capacidad de maniobra para mejorar la calidad y el impacto de nuestros programas. Podemos ser creativos, estrictos y realistas, pero a la vez ágiles y sensibles ante circunstancias cambiantes.

Hay margen suficiente para mejorar el enfoque y el impacto de nuestros programas, especialmente si:

- Realizamos un análisis sólido, detallado y continuo del contexto para lograr una comprensión más certera, matizada y ligada al contexto de cómo sucede el cambio realmente;
- Prestamos una mayor atención a la manera en que la naturaleza de nuestra propia organización y nuestra especialización pueden añadir valor al trabajo de otros;
- Potenciamos nuestros conocimientos sobre los aspectos de género que intervienen en la fragilidad y el conflicto, incluyendo aquellos factores que hacen surgir diferencias en los impactos entre mujeres y hombres y los contextos que dan lugar a tales diferencias;
- Prestamos mayor atención a la integración del análisis de riesgos, realizamos una gestión activa del riesgo mediante buenos niveles de análisis, innovación y creatividad, e integramos la resiliencia en todo nuestro trabajo;
- Velamos porque nuestro trabajo contribuya a alcanzar cambios positivos para mujeres y hombres que viven en la pobreza, aportándoles algo más que lo meramente imprescindible para sobrevivir en entornos difíciles;
- Realizamos seguimiento y evaluación frecuentes para garantizar que los programas siguen bien enfocados incluso en un contexto cambiante e imprevisible.

La finalidad de este documento es proporcionar a directores de programa y responsables de la toma de decisiones directrices sobre el diseño y la ejecución de programas en países en los que los conflictos y la fragilidad son importantes factores generadores de pobreza y sufrimiento.

# Índice

Extracto	1
1. Introducción	3
2. Fragilidad y conflictos	4
2.1 El contexto	4
2.2 ¿Qué diferencias hay en el trabajo en contextos frágiles y afectados por conflictos?	4
2.3 Forma en que se produce el cambio en contextos frágiles y afectados por conflictos	5
2.4 Abordar las causas subyacentes de la fragilidad y los conflictos: ¿cuál es el “problema de fondo”? ¿Podemos hacer algo al respecto?	7
2.5 El papel de Oxfam en contextos frágiles y afectados por conflictos	7
3. Desarrollo de programas en contextos frágiles o afectados por conflictos	9
3.1 Enfoques de programa	9
3.2 Entender las dimensiones de género de la fragilidad	10
4. Directrices sobre políticas de programas en contextos frágiles y afectados por conflictos	12
4.1 Diseño de los programas	12
4.2 Gestión de los programas	13
4.3 Contenido de los programas	15
5. Resumen	17
6. Para saber más...	17
Recuadro 1: La terminología de los “Estados frágiles”	3
Recuadro 2: El dilema del <i>statu quo</i>	6
Recuadro 3: Proteger los derechos de las mujeres en Yemen	7
Recuadro 4: Programa de derechos territoriales en la región de Nariño (Colombia)	9
Recuadro 5: “Edad segura para el matrimonio” en Yemen	11
Recuadro 6: “Vehículos de la paz” en Karamoja (Uganda)	16

# 1 Introducción

Se estima que una tercera parte de las personas más pobres, vulnerables y marginadas del mundo viven en países con una menor capacidad o voluntad para proporcionar servicios y bienes públicos a su ciudadanía. Estos países son además los más afectados por conflictos continuados y las secuelas de los mismos. Los Estados frágiles y afectados por conflictos constituyen uno de los escenarios más difíciles para el trabajo de las organizaciones.

La finalidad de este documento es proporcionar a directores de programa y responsables de la toma de decisiones directrices sobre el diseño y la ejecución de programas en países en los que los conflictos y la fragilidad son importantes factores generadores de pobreza y sufrimiento. De este modo, proporciona una visión general de lo aprendido por Oxfam, sin pretender ser una guía exhaustiva. En su elaboración han colaborado personal de regiones y países frágiles y afectados por conflictos (incluyendo el Grupo de Aprendizaje sobre Países afectados por conflicto y el Grupo de Trabajo sobre Estados frágiles), así como del Equipo de Liderazgo de Programa. Se espera que este documento sea revisado pasados dos o tres años, para incorporar nuevas experiencias y aprendizaje. Las directrices aquí expuestas deben leerse junto con la guía de aprendizaje *How to develop programmes in fragile and conflict-affected countries* (cómo elaborar programas en entornos frágiles y afectados por conflictos”, que aporta más detalles teóricos subyacentes y herramientas prácticas para su aplicación.

Más concretamente, este documento tiene por finalidad:

- Mejorar la calidad de los programas que abordan la pobreza compartiendo lo aprendido sobre modelos de cambio, estrategias de programa y buenas prácticas, así como mediante la potenciación de nuestra capacidad para aportar respuestas adecuadas y debidamente orientadas a la naturaleza real de la fragilidad existente en los países en que trabajamos;
- Alentar enfoques innovadores y creativos a la hora de planificar programas;
- Apoyar al personal que participa en debates externos con una serie de actores gubernamentales y no gubernamentales.

## **Recuadro 1: La terminología de los “Estados frágiles”**

Hasta la fecha, gran parte del debate en torno a los aspectos abordados en este documento se ha enmarcado en la retórica de los “Estados frágiles” y se ha enfocado principalmente desde la perspectiva de donantes e instituciones bilaterales y multilaterales. Este término se ha utilizado de manera libre para referirse a países que carecen de capacidad o voluntad por parte del Estado para abordar la pobreza y poner en marcha el desarrollo. Los países a los que se ha colocado la etiqueta de “frágiles”, “débiles” o “fallidos” se sienten lógicamente agraviados por esa denominación, y en este documento se evita por tanto la utilización de esa terminología. Hablar de “Estados frágiles” puede además conducir a error. Por ejemplo, algunos de los entornos más difíciles son aquellos en que el Estado, o parte del Estado, es fuerte en muchos aspectos y puede, como por ejemplo en Uganda o en Israel en relación a los territorios palestinos ocupados (TPO), constituir una parte importante del problema. Resulta de mayor utilidad, por tanto, hablar de fragilidad y de entornos afectados por el conflicto. Es necesario también hacer una diferenciación clara entre el Estado –es decir, la comunidad política organizada en base a instituciones administrativas, legales y de otro tipo– y el gobierno –el grupo de personas que controlan el Estado en un momento dado–.

## 2 Fragilidad y conflictos

### 2.1 El contexto

La fragilidad y los conflictos son foco de animados debates sobre desarrollo y políticas tanto dentro como fuera de Oxfam. DFID, junto con otras entidades de peso, ha ajustado recientemente sus políticas y orientado mayores recursos a abordar cuestiones como “los mil millones más pobres”, la construcción de Estado y los conflictos, y está abordando los escasos progresos logrados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en entornos más difíciles.<sup>1</sup> Ha ampliado además la importancia otorgada a temas de seguridad y estabilización.

Los países en contextos frágiles y afectados por conflictos suponen una clara prioridad para Oxfam en el cumplimiento de su mandato. En los contextos más frágiles, y sobre todo donde hay o ha habido conflictos, es preciso encontrar el equilibrio entre una programación de desarrollo a largo plazo, la reconstrucción y las necesidades humanitarias más inmediatas. En algunos casos, las necesidades humanitarias se han vuelto crónicas, y en muchos de estos países el papel y la capacidad y espacio para la actuación de la sociedad civil se tornan cada vez más limitados. El funcionamiento de los mercados y del sector privado puede ser deficiente, limitando así las opciones de medios de vida. Pese a que los riesgos para el personal, socios y comunidades con las que trabajamos se ven acrecentados y las tensiones entre los distintos elementos de la programación deben ser gestionadas con suma cautela, los cambios positivos pueden aparecer rápidamente y podemos no solo influir en ellos, sino también responder. No obstante, en estos contextos se requieren enfoques muy distintos a los empleados en programas de entornos más estables.

### 2.2 ¿Qué diferencias hay en el trabajo en contextos frágiles y afectados por conflictos?

A un determinado nivel, la programación de calidad precisa, de manera sorprendente, elementos muy parecidos tanto en contextos frágiles y afectados por conflictos como en otros más estables, entre ellos:

- Análisis detallados de género y de poder, basados en la investigación y en conocimientos locales;
- Estrategias y planes realistas guiados tanto por las comunidades y los socios locales como por nuestras propias perspectivas;
- Una vinculación estratégica entre niveles, utilizando una combinación adecuada de enfoques de campaña, desarrollo y humanitarios para conseguir el mayor impacto;
- Una comprensión sólida de cómo sucede el cambio y del papel de los distintos actores.

Desde la perspectiva de la programación, las diferencias clave entre un contexto frágil o afectado por conflictos y otro más estable es que en los entornos frágiles o de conflicto las consecuencias de no realizar una labor excelente en cualquiera de los elementos citados son mucho más graves. Un programa mal diseñado o mal ejecutado expone tanto a las personas pobres y vulnerables como a los socios y personal de Oxfam a unos niveles de riesgo inaceptables, puesto que hay una mayor probabilidad de cometer errores perjudiciales, quizás sin quererlo, que de hecho empeorarían aún más la situación de las personas pobres. La gestión del riesgo y el fortalecimiento de la resiliencia son dos aspectos que deben integrarse plenamente en todo lo que hagamos en contextos frágiles y de conflicto.

---

<sup>1</sup> Aunque es un hecho reconocido que muchas de las personas más pobres pertenecen a países de ingresos medios, los países frágiles y afectados por conflicto siguen siendo los entornos más difíciles en que abordar la pobreza.

Desde una perspectiva más amplia, otra diferencia entre estos contextos es el grado de legitimidad y rendición de cuentas del Estado. Donde no existe, Oxfam debe identificar formas de contribuir a la construcción de rendición de cuentas de abajo hacia arriba, y prestar apoyo a las estrategias de subsistencia de las personas a medida que esto se lleva a cabo.

La naturaleza del Estado y la manera de aplicar las políticas pueden ser una característica distintiva, pero quizás no tanto por su naturaleza sino por la forma en que sucede. En Tanzania, por ejemplo, país que con frecuencia se cita como contexto relativamente estable, las modernas estructuras e instituciones del Estado se sostienen en una política subyacente de patronazgo. Sudán también aplica una política de patronazgo, pero su historia, tanto económica como política y social, le ha conducido a un presente muy distinto y más frágil, con opciones muy distintas para el trabajo de las organizaciones de desarrollo, tanto nacionales como extranjeras.

Otra diferencia se refiere a la manera en que sucede el cambio. En contextos más estables, es común adoptar un modelo de cambio básico basado en el desarrollo de ciudadanos y ciudadanas activos y en la construcción de un Estado efectivo para abordar la pobreza. No obstante, en entornos frágiles y afectados por conflictos, este modelo solo es válido si se aplica con una perspectiva a muy largo plazo. A más corto plazo, hay que tener cuidado de no menoscabar procesos que bien podrían dar como resultado rendición de cuentas y legitimidad a más largo plazo, y una mejor comprensión de dónde residen en la actualidad la responsabilidad y la legitimidad (con frecuencia, por ejemplo, en ciertos sectores del Estado, la Iglesia u otras estructuras tradicionales de gobierno) y trabajar sobre esa base.

### **2.3 Forma en que se produce el cambio en contextos frágiles y afectados por conflicto**

Muchos de los enfoques y soluciones a la pobreza y el sufrimiento impulsados por Oxfam y otros actores están basados en una serie de hipótesis sobre la naturaleza del Estado y de la sociedad. Una parte importante de las ideas sobre desarrollo a largo plazo se basa en aquello que puede o podría conseguir un Estado que funcione adecuadamente y esté libre de conflictos. Oxfam conoce bien el papel de una ciudadanía activa para exigir cuentas a esos Estados y garantizar así un desarrollo efectivo. Gran parte de nuestra labor de incidencia política en los países en que trabajamos tiene esta finalidad. Muchas veces afirmamos, por ejemplo, que el Estado debe asumir la responsabilidad de la prestación de servicios básicos a su ciudadanía. Esto es algo que hacemos porque creemos que una ciudadanía activa y un Estado efectivo y sensible en su conjunto aportan las condiciones fundamentales, junto con unos mercados operativos, para poner fin a la pobreza.

Sin embargo, una gran proporción de las personas más pobres del mundo vive en países donde no existen las condiciones necesarias para garantizar un Estado de derecho efectivo, con justicia y seguridad, países que además en muchos casos sufren conflictos. Sus gobiernos no tienen la adecuada voluntad política para tomar medidas efectivas que garanticen que queden cubiertas las necesidades de la población o de protección de sus ciudadanos más vulnerables, o carecen de capacidad para ello.

Las relaciones causales entre pobreza, conflicto, fragilidad, desigualdad, exclusión social y competencia por unos recursos limitados no están bien delimitadas ni son siempre las mismas: la pobreza, la exclusión social y la desigualdad pueden ser tanto motores como consecuencia de los conflictos. En estos entornos, los enfoques lineales (y occidentalizados) para conseguir el cambio no funcionan.

La dinámica de la fragilidad y el conflicto es fluida, compleja y volátil. El cambio surge de maneras imprevisibles que van muy ligadas a contextos específicos. A menudo los “choques” (como pueden ser amenazas naturales a gran escala) pueden constituir un factor notable, como también los “momentos” clave como los procesos electorales y los cambios de dirigentes. Muchas veces son momentos de cambio discontinuo, que puede ser tanto positivo como negativo. Pero a veces es precisamente en estos momentos cuando los actores podrían hacer

que lo “imposible” pase a ser “inevitable”, especialmente si están debidamente preparados con ideas y redes de trabajo.

A falta de legitimidad o rendición de cuentas a nivel de Estado, es posible que existan otros tipos de legitimidad o rendición de cuentas que permitan operar a las personas y que aporten la posibilidad de construir gobernanza funcional a escala local. Se trata muchas veces de estructuras y relaciones que generan confianza: las iglesias, mezquitas y otras organizaciones religiosas, autoridades tradicionales y estructuras tribales pueden proporcionar un núcleo de cambio, al igual que podrían hacerlo determinadas redes del sector privado, como las casas de intercambio en Somalia o las redes de comerciantes en Senegal y otros lugares. La población de la diáspora también puede contribuir a la construcción de nuevos tipos de legitimidad y rendición de cuentas.

Los países en situación de fragilidad y afectados por conflictos no siempre son enteramente frágiles: pueden existir enclaves de estabilidad y operatividad, tanto sectorial como geográfica, sobre los que trabajar (como por ejemplo el sector educativo en la RDC). Son enclaves que podemos tratar de fortalecer.

El cambio, tanto el positivo como el negativo, puede estar relacionado con factores externos, ya sean regionales, globales o locales. La presión internacional puede contribuir a conseguir el cambio en el ámbito nacional, pero también a que se mantenga la fragilidad y el conflicto. Las poblaciones de la diáspora pueden influir en ambos lados del conflicto interno, pero también pueden aportar inversiones y habilidades. La diplomacia internacional y los intereses de otras naciones pueden agilizar o ralentizar los procesos de cambio, y los inversores internacionales pueden construir o extraer recursos. Es importante identificar oportunidades para aprovechar estas dinámicas externas como parte del proceso de cambio a escala local y nacional.

El cambio puede surgir también mediante el fortalecimiento del desarrollo económico, al aumentar la presión por parte del sector privado (ya sea formal o informal) por unas instituciones operativas y mayor previsibilidad de cara a apoyar las necesidades empresariales de seguridad, transporte, energía etc. En algunos contextos, el incremento del empleo, especialmente para los jóvenes, puede ser un factor crítico en la reducción del conflicto. También hay un interés cada vez mayor en los denominados “mercados fronterizos” en determinados segmentos del sector privado internacional. Un marcado incremento en las inversiones extranjeras directas está creando nuevas oportunidades a la vez que nuevos retos.

Un análisis continuado del contexto, que abarque la dinámica de poder, el entorno cultural, aspectos demográficos, la realidad política y económica y la manera en que todos estos aspectos guardan relación entre sí, es fundamental para desarrollar una teoría plausible del cambio en ese contexto y momento concreto de la historia.

El cambio muchas veces es imprevisible y rápido, y eso significa que se precisa un análisis continuado y cuidadoso para garantizar que todo nuestro trabajo contribuya a mejorar el *statu quo*, a la vez que nos permita responder ante oportunidades que vayan surgiendo.

### **Recuadro 2: El dilema del *statu quo***

Analizando la situación tal y como está, ¿quién se beneficia y quién sale perjudicado? ¿A quién interesa que se mantenga el *statu quo*? Cuando intervenimos con una respuesta humanitaria, nuestra motivación es salvar vidas. El dilema es si salvando o mejorando vidas en la situación actual contribuimos sin quererlo a que se pueda perpetuar esa situación. Quizás salváramos más vidas a largo plazo si no intervenimos, o apoyando otras actividades que harán más difícil que las personas se beneficien del *statu quo*, como por ejemplo haciendo más difícil beneficiarse (como sucedió con el comercio de marfil, por ejemplo) o que los beneficios se saquen del país. ¿Qué incentivos podrían utilizarse para hacer ver a los que sacan provecho del *statu quo* que podrían beneficiarse del cambio? Puede que existan circunstancias en las que apoyar el *statu quo* sea lo correcto si con ello evitamos que sucedan cosas aún peores.

## **2.4 Abordar las causas subyacentes de la fragilidad y el conflicto: ¿cuál es el “problema de fondo”? ¿Podemos hacer algo al respecto?**

Las causas subyacentes de la fragilidad y el conflicto son muchas y muy diversas, y puede resultar difícil además distinguir entre causas y efectos. No obstante, las causas suelen ser de naturaleza política y a menudo van ligadas también a las desigualdades “horizontales” entre distintos grupos sociales, económicos, políticos, étnicos o culturales, así como a la falta de cohesión social. Unos sistemas de seguridad y justicia ineficaces e inaccesibles a menudo permiten que esas desigualdades dominen la vida política y económica, lo que da lugar a conflictos activos o gobiernos disfuncionales. Las actitudes y creencias culturales profundamente arraigadas a menudo sirven para perpetuar las desigualdades. Existe una gran cantidad de literatura que analiza estos aspectos desde numerosas perspectivas, pero no hay ninguna “explicación de fondo” que pueda aplicarse a todos los casos. En muchos contextos, sin embargo, los “problemas de fondo” subyacentes son parecidos, hecho que, de entenderlo lo suficiente, nos podría ayudar a diseñar el programa.

Las causas subyacentes pueden clasificarse según la naturaleza del gobierno y del Estado. Por ejemplo<sup>2</sup>:

- Gobierno y Estado ineficaces o inexistentes (Haití);
- Un gobierno fuerte, pero sin compromiso hacia una ciudadanía activa (Etiopía, Myanmar);
- Un gobierno potencialmente eficaz pero con grave limitación de recursos y basado en instituciones tradicionales (Somalilandia);
- Un gobierno fuerte pero en un Estado cautivo y distorsionado en beneficio de élites o grupos concretos (Uganda);
- Una sociedad y un Estado fragmentados, situación exacerbada por la ausencia de infraestructuras y comunicaciones (RDC);
- Una situación de impunidad en la que el Estado se inhibe de ejercer el gobierno en determinadas zonas del país (Guatemala, norte de México, noroeste de Pakistán).

Otra clasificación de utilidad sería teniendo en cuenta la naturaleza de la economía y las características predominantes de los mercados, dependiendo de los recursos, la naturaleza del sector privado, la presencia y el papel de los mercados ilegales y el papel de los pequeños productores, así como la relación entre mercados, el sistema político y los intereses de los grupos de élite.

## **2.5 El papel de Oxfam en entornos frágiles y afectados por conflictos**

A la vista de estos contextos, hay que reflexionar sobre si realmente podemos ver dónde añadiríamos valor. Para ser realistas, en nuestros objetivos debemos tener programas bien informados y debidamente orientados. La elección del enfoque dependerá de una serie de factores, entre otros:

- Los demás actores presentes y sus competencias relativas a las nuestras;
- Si, dado el contexto, hay lugar para apoyar y fortalecer un Estado con cada vez mayor sensibilidad y rendición de cuentas o para prevenir el deterioro; si lo hay, suele ser a nivel local;
- El potencial para apoyar a la sociedad civil, el sector empresarial social y el bienestar comunitario; el ámbito local a menudo será el enfoque adecuado;
- La aportación que podemos hacer para relacionar el ámbito local a los ámbitos regional o de distrito, nacional e internacional;
- La construcción de coaliciones y “asociaciones poco habituales”.

---

<sup>2</sup> Esta tipología no pretende ser completa, ni la única característica de los países citados como ejemplo; se aporta únicamente como ejemplo de la gama posible.

¿Cómo podemos identificar y entender las oportunidades para Oxfam en estos contextos? Como sucede con cualquier programa, nos basamos en nuestras competencias específicas:

- Relacionar la labor humanitaria, de campañas y de desarrollo a largo plazo
- Género y derechos de las mujeres
- Relacionar esfuerzos a escala local, nacional y mundial para conseguir el cambio
- Trabajar de manera activa con el sector privado y pequeños empresarios locales
- Trabajar del lado tanto de la oferta como de la demanda de la gobernanza, utilizando puntos de entrada pertinentes y con significado inmediato para las personas locales, como son medios de vida y servicios básicos
- Dirigir los términos del debate hacia la justicia social y la seguridad humana

En entornos frágiles o afectados por conflicto surgirán oportunidades que no serían necesarias o adecuadas en otros entornos, como pueden ser oportunidades en cuanto a seguridad, justicia y el sistema judicial, como en el ejemplo de los derechos de las mujeres en Yemen (ver el Recuadro 3). Esto requiere una perspectiva más amplia en relación a posibles asociaciones, unos conocimientos detallados del entorno cultural y las verdaderas relaciones de poder, y una vinculación y mejor comprensión de la labor de organizaciones que trabajan más directamente que nosotros en temas relacionados con los conflictos y construcción de la paz. Donde no existe Estado, podremos quizás contribuir a mitigar esa ausencia, pero en última instancia debemos buscar que toda estructura transitoria cree el espacio necesario para que sea ocupado por el Estado, y fomentáramos su papel como responsable en relación a los derechos de su ciudadanía.

A la hora de valorar y tomar decisiones con respecto al papel de Oxfam en un contexto determinado debemos realizar elecciones en el marco de la postura ética fundamental de “no hacer daño” y la sensibilidad respecto al conflicto. Debemos velar porque nuestra presencia y nuestras acciones no contribuyan en forma alguna, aunque sea sin quererlo, a mantener un *statu quo* negativo.

### **Recuadro 3: Defender los derechos de las mujeres en Yemen**

Hace ya mucho tiempo que Yemen es considerado un Estado frágil y afectado por conflictos: una guerra civil persistente, la nueva amenaza terrorista, una gobernanza débil y niveles de pobreza que van en aumento han sumido al país en una situación de inestabilidad. En la frágil democracia de Yemen, las mujeres son especialmente vulnerables. Cada año, centenares de mujeres son encarceladas por “crímenes morales”. Apenas hay atención legal gratuita para estas mujeres, y muchas son maltratadas y estigmatizadas.

Oxfam y su socio, la Unión Yemení de la Mujer, (YWU), trabajan en circunstancias difíciles para garantizar que el sistema legal proteja los derechos de mujeres vulnerables, concienciando sobre los derechos legales, proporcionando ayuda jurídica y apoyando a las mujeres encarceladas. Las abogadas de la YWU están desempeñando un papel cada vez mayor en el empoderamiento de las mujeres y la defensa de sus derechos. Desde que comenzó el programa de protección legal, se han hecho cargo de un número de casos sin precedentes: más de 360 nuevos casos han entrado en el proyecto de protección legal y se ha planificado la ampliación del servicio.

Para Naiwa, de 20 años, encarcelada durante seis meses por dejar a su marido, el programa de protección legal de Oxfam fue una tabla de salvación. Sin el apoyo de las abogadas de la YWU, Naiwa y muchas otras mujeres se enfrentarían sin duda a condenas carcelarias largas o indefinidas. Este trabajo garantiza que no caigan en el olvido.



## 3 Desarrollo de programas en contextos frágiles o afectados por conflictos

### 3.1 Enfoques de programa

Si los programas se basan en una sólida comprensión de las causas subyacentes de la fragilidad y los conflictos, pueden entonces orientarse de manera efectiva y estratégica para conseguir una aportación positiva al cambio. Las causas de esa fragilidad superarán, evidentemente, la capacidad de Oxfam para encontrar una solución por su cuenta, y por ello será preciso realizar elecciones, muchas veces junto con aliados y socios, para orientar los recursos disponibles de manera que contribuyan estratégicamente al cambio.

En la práctica, cada contexto es único, y la diversidad en cuanto a las causas subyacentes, los actores, las necesidades, las oportunidades y las respuestas es enorme. Las personas encargadas de diseñar y poner en práctica programas en estos entornos se enfrentan a enormes retos y trabajan con mayor limitación de recursos en proporción al alcance de las necesidades que en el caso de programas en contextos más estables. Oxfam debe apoyar al personal a la hora de realizar juicios respecto a orientación, estrategias y enfoques que hagan el mejor uso posible de esos recursos. Las estrategias y los planes de país deben ser creativos, sólidos y realistas, a la vez que sensibles a circunstancias cambiantes. Son contextos que precisan flexibilidad y agilidad en el enfoque.

Las etapas de “transición” representan entornos de programación complejos que bien pueden extenderse en el tiempo. La respuesta humanitaria y el desarrollo a más largo plazo deben funcionar en paralelo: no deben considerarse ni como progresión lineal ni como entidades independientes, aunque la labor de “supervivencia” y el trabajo de “transformación” exijan enfoques distintos. En un enfoque de “programación de transición”<sup>3</sup> se precisa una negociación clara y detallada entre las necesidades de respuesta humanitaria y la programación de desarrollo a largo plazo. En circunstancias extremas en que el programa de transformación a corto plazo parezca imposible de lograr, seguirán existiendo oportunidades para formar a la próxima generación para que esté preparada para el momento en que surjan las oportunidades.

#### **Recuadro 4: Programa de Derechos Territoriales en la región de Nariño (Colombia)**

Con la finalidad de potenciar la capacidad de las organizaciones étnicas (indígenas y afrocolombianas) para hacer frente a los actores armados y los intereses económicos que amenazan sus derechos territoriales, Oxfam identificó dos estrategias clave: fortalecer la voz de las organizaciones comunitarias -más concretamente el liderazgo político de las mujeres en el seno de las mismas- e incidir a favor de políticas públicas efectivas para mejorar la protección, junto con estrategias de autoprotección.

Adaptándose a la frágil situación de la región, las relaciones de Oxfam con las partes interesadas debían ser necesariamente cautas, midiendo bien cada paso tomado y buscando áreas locales con gobiernos progresistas electos donde poner en marcha los programas. Cada una de las relaciones con el Estado exigía un análisis del riesgo para la marca Oxfam y para la seguridad de socios y personal, análisis que incluía una evaluación implícita de las estructuras de poder ocultas y sus relaciones con intereses económicos y armados.

El programa se creó durante 12-18 meses, período en que fue ganándose el reconocimiento de las comunidades, las organizaciones comunitarias y los actores armados de la región. Antes de poner en marcha actividades “políticas”, Oxfam se sirvió de puntos de entrada tangibles como la seguridad alimentaria, la aportación de filtros de agua y labores de concienciación en salud pública. Estas actividades humanitarias imparciales permitieron ampliar operaciones y relaciones, para después

<sup>3</sup> Ver la sección 4

emprender la labor de fortalecimiento de la comunidad, de tinte más político. Al destacar el perfil humanitario de Oxfam, fue posible ganarse la aceptación de unos actores armados siempre vigilantes.

El personal entabló diálogos con las autoridades tradicionales como método para reforzar su propia capacidad y credibilidad ante la comunidad, fortaleciendo a las redes locales que así podían hacer mejor frente a los actores armados. En Nariño, un programa de salud pública colaboró tanto con las instituciones de salud locales como con curanderos tradicionales. Junto con otras organizaciones, el programa fomentó una presencia permanente en aquellas aldeas en que las comunidades indígenas tenían sus centros administrativos y en las que solía haber presencia de actores armados. La presencia de Oxfam tuvo un impacto de protección claro.

Con la finalidad de reducir los riesgos asociados al programa, el personal informaba a las autoridades militares de su presencia en zonas rurales, aportando la mínima información necesaria como forma de reducir al máximo las sospechas de las autoridades con respecto a su trabajo. El personal vestía en todo momento ropas con el logo de Oxfam y viajaba en grupos de dos.

### **3.2 Entender las dimensiones de género de la fragilidad**

La violación de los derechos de las mujeres suele alcanzar sus cotas más extremas en contextos frágiles y afectados por conflicto. Un componente habitual –y a la vez motor– de la fragilidad que aún no ha sido ampliamente estudiado es la dimensión de género, y en particular la naturaleza de la masculinidad y su relación con el conflicto. Son muchas las variaciones respecto a lo que supone ser un hombre en distintos contextos y momentos, y los hombres negocian constantemente esas variaciones en su vida diaria. La forma de ser que se espera de los hombres, y la forma en que se comportan como hombres, afecta sus relaciones sociales, tanto con mujeres como con otros hombres, y la manera en que se estructura el poder en el hogar, en el lugar de trabajo y en la comunidad. En la programación, es fundamental entender las distintas formas en que se expresa la masculinidad y trabajar con los hombres para que contribuyan a los esfuerzos por lograr comunidades y sociedades más justas, en lugar de dificultar esos esfuerzos. Las identidades de género afectan también a otros motores del conflicto y la fragilidad, y contribuyen a desestabilizar las dinámicas en determinados contextos en formas que aún es necesario entender mejor. Los análisis suelen obviar este elemento, y hasta la fecha no hay una idea clara de cómo su inclusión podría ampliar la gama de estrategias y programas disponibles.

Pese a que la fragilidad y los conflictos afectan a todas las personas, sus impactos no son neutrales en cuanto a género; amplifican las desigualdades existentes, reforzando las disparidades entre mujeres y hombres en cuanto a su vulnerabilidad ante los efectos de la fragilidad y los conflictos y su capacidad para afrontarlos. Los hombres muchas veces enfrentan una mayor amenaza de muerte por violencia directa, y esta inseguridad a menudo se traduce en abusos contra las mujeres.

La fragilidad y los conflictos suelen afectar a las mujeres de las siguientes maneras:

- Las mujeres se enfrentan a abusos por violencia sexual y violación, abusos cada vez más empleados como armas de guerra;
- Las mujeres, como mayoría entre las personas pobres y dado el papel que desempeñan en las familias, son más vulnerables ante las consecuencias de la fragilidad y el conflicto y tienen mayores probabilidades de ser víctimas directas (muerte, lesiones y abusos);
- Las mujeres se ven afectadas en sus muchos papeles como productoras y proveedoras de alimentos, como encargadas de la salud, cuidadoras y actores económicos. A medida que se reduce el acceso a las necesidades básicas y los recursos naturales, como son el refugio, alimentos, tierras cultivables, agua y combustible, aumenta la carga de trabajo de la mujer;
- Los hogares pobres a menudo viven en condiciones más precarias, lo que hace que las mujeres tengan que trabajar aún más para garantizar los recursos y los medios de vida. En tales situaciones, las mujeres y las niñas tienen menos tiempo para generar ingresos, acceder a una educación o formación, o participar en órganos de gobierno o procesos de toma de decisiones en la comunidad o sociedad.

Estos aspectos negativos de género en contextos frágiles o de conflicto son importantes. Pero igualmente importantes son los posibles roles positivos de género. Cada vez se tiene mayor constancia de que las mujeres han desempeñado un papel de peso en la construcción de la paz en numerosos conflictos de larga duración, entre ellos en Irlanda del Norte y Oriente Medio. Las mujeres deben participar en todo proceso de búsqueda de soluciones en contextos frágiles, aprovechando su capacidad para conseguir cohesión y construir o reactivar relaciones entre el Estado y la ciudadanía a escala local o nacional.

La aportación específica de Oxfam en cuestiones de género, basándonos en nuestra experiencia en cuanto a género en las intervenciones humanitarias, constituye una oportunidad para la innovación en el desarrollo de programas que tengan en cuenta aspectos de género en situaciones de fragilidad y conflicto, incluyendo los factores que crean diferencias en los impactos entre mujeres y hombres, y los contextos que crean tales diferencias.

### **Recuadro 5: “Edad segura para el matrimonio” en Yemen**

Desde su comienzo en 2004, la campaña de Oxfam GB en Yemen para mejorar los derechos legales de las mujeres incluía un intento por elevar la edad legal de matrimonio hasta los 18 años. Pero la campaña se enfrentó a dos problemas clave: el inestable sistema parlamentario yemení y las arraigadas costumbres tradicionales, que para gran parte de la población del país priman frente a la legislación formal.

La campaña abarcaba labores de cabildeo ante el parlamento yemení para enmendar la ley relativa a la edad de matrimonio y elevarla a los 18 años. Sin embargo, diversos grupos políticos se implicaron del asunto con fines propagandísticos, lo que amenazaba con convertir un importante problema humanitario en una cuestión política. No obstante, había serias dudas sobre si el problema de las bodas a temprana edad realmente podía abordarse a través del sistema legal, cuando las comunidades yemení otorgan mucho mayor valor a las costumbres tradicionales y las enseñanzas religiosas que a la legislación parlamentaria.

Oxfam decidió que era necesario un nuevo enfoque para conseguir un impacto sobre la edad que la población consideraba adecuada para el matrimonio, y se optó por reorientar el debate en torno a la idea de una “edad segura para el matrimonio”. Se encargó un informe de investigación sobre las creencias de los líderes religiosos con respecto a las bodas tempranas y se constató que la mayoría estaba a favor de una “edad segura de matrimonio”. Esto otorgó legitimidad entre las comunidades locales a la nueva campaña y, al enmarcarla en el ámbito de la salud, fue posible despolitizarla y llevarla a las comunidades. La salud era algo con lo que muchas más personas de la comunidad podían identificarse, y la terminología de “edad segura” no suponía declaración o principio alguno más allá de la salud y el bienestar de las mujeres jóvenes. Como beneficio adicional, los aspectos de salud podían considerarse como problema indígena y no como idea occidental impuesta por ONG extranjeras. Para fomentar aún más esta idea, se organizaron actividades en escuelas y a través de emisoras de radio locales para difundir el mensaje de una “edad segura para el matrimonio”, utilizando las experiencias de las propias comunidades locales.

Una segunda fase de la campaña, que comenzó en 2009 y seguirá hasta 2013, se centra en buscar medios alternativos de protección para las niñas (y niños) frente a las bodas tempranas. Esto incluirá la creación de redes locales de protección social para ayudar a prevenir bodas tempranas en un futuro. Estas redes se crearán mediante el apoyo a grupos de mujeres en las comunidades.

En palabras de Duncan Green, responsable de investigaciones en Oxfam GB:

“El lenguaje importa. Al centrarnos en los impactos para la salud y la educación y dirigir la campaña a la promoción de “una edad segura para el matrimonio” se logró un concepto más aceptable con el que muchos hombres, mujeres, niños y líderes religiosos y comunitarios se sentían más identificados que cuando empleábamos un lenguaje más técnico sobre derechos de las mujeres en un principio. Hay que respetar a las instituciones, aprender su idioma y entender sus creencias. El trabajo en colaboración con los grupos religiosos (entendiendo sus enseñanzas, identificando a aliados etc.), sin enfrentamientos, y a través de socios. Saber cuándo avanzar lentamente y cuándo acelerar. ¡Es como ir a pescar!”

## 4 Directrices sobre políticas de programas en contextos frágiles y afectados por conflictos

La programación en entornos frágiles y afectados por conflicto requiere un enfoque distinto de los aplicados en la programación humanitaria y de desarrollo a largo plazo (aunque se nutre de ambos). Es lo que pudiéramos denominar “programación de transición” y se caracteriza por:

- atención especial y deliberada a la comprensión y planificación de riesgos;
- gestión de riesgos mediante análisis detallados en los que basar programas innovadores y creativos para abordar tanto las causas como las consecuencias del conflicto;
- dedicar suficientes recursos, habilidades y experiencia durante un espacio de tiempo suficiente.

Los programas de transición aprovechan las mejores herramientas de que disponemos de la programación tanto humanitaria como la relativa a proyectos a largo plazo, adaptándolas en la medida necesaria al contexto de que se trate. La Guía de Aprendizaje que acompaña a este documento de directrices explica de forma detallada cómo incorporar las directrices en la práctica, e incluye vínculos a herramientas y recursos de utilidad.

### 4.1 Diseño de los programas

#### 4.1.1 Buenas prácticas: lo que hacemos y debemos hacer

- Aprovechar lo que funciona, y desarrollar modelos indígenas y capacidades locales en la medida de lo posible;
- Llevar a cabo un sólido análisis de contexto sobre el cual basar la programación. El análisis debe ser continuo, dado que el contexto cambia continuamente, y debe nutrirse de una diversidad de perspectivas y fuentes de datos para entender realmente la complejidad del contexto y de la dinámica. Deben incluirse perspectivas antropológicas y culturales, además de las perspectivas políticas y económicas habituales;
- Construir legitimidad a escala local. Para ello, es necesaria la rendición de cuentas ante las partes interesadas locales, y buenas relaciones con distintos actores;
- Mantener un marcado enfoque sobre *cómo* se realiza el trabajo, algo tan importante al menos como el *qué* se hace. Por ejemplo, en un entorno que cambia rápidamente, la calidad y el número de vínculos establecidos determinarán qué es posible y qué puede mantenerse en caso de que la situación de seguridad exija una rápida retirada de la zona;
- Adoptar un enfoque en base a derechos a la programación, incluso donde no existan estructuras legales y responsables claros;
- Utilizar nuestros recursos financieros de manera estratégica para obtener otros insumos e inversiones;
- Asumir riesgos calculados a la hora de hacer declaraciones;
- Buscar oportunidades tanto para colaborar con actores del sector privado como para cuestionarlos.

#### 4.1.2 Buenas prácticas: en qué hay que insistir más

- Asumir el liderazgo del cambio transformador, creando vínculos verticales a escala regional, transfronteriza e internacional. Cada aspecto del trabajo en el ámbito local debe ir ligado al trabajo en el ámbito del programa nacional; el trabajo humanitario, por mucho que se enfoque a salvar vidas, debe considerarse como parte de un proceso de cambio a más largo plazo;
- Ser más ágiles: hay muchos momentos en los que es preciso tomar decisiones, y por ello hay que estar alerta y dispuestos a aprovechar las oportunidades cuando surjan;
- Realizar un análisis de poder sólido y reiterado, que estudie la multitud de formas que adopta el poder, incluyendo las menos evidentes y menos visibles. Debe abarcar todos los

niveles, desde el hogar hasta el nivel local y global, y una mejor comprensión de los incentivos que mueven a los distintos actores. Debe integrarse en el análisis de país y los planes de aplicación;

- Trabajar de manera iterativa para permitir que la programación evolucione y se desarrolle;
- Realizar ejercicios frecuentes y ágiles de seguimiento y evaluación para analizar en profundidad qué está cambiando en el contexto y en la vida de las personas. El modelo de evaluación en tiempo real utilizado en entornos humanitarios quizás podría adaptarse para este fin;
- Mejorar la gestión de la rotación de personal: además de perder conocimientos y experiencia, supone una enorme carga emocional para el personal;
- Apoyar al personal para encontrar el equilibrio entre respuestas a corto plazo y objetivos de cambio a largo plazo;
- Potenciar un enfoque sólido hacia la reunión y la comunicación de las personas. Para ello, se necesitan relaciones más amplias que incluyan quizás unirse “al enemigo”, es decir, relacionarse con personas con las que normalmente no lo haríamos;
- Trabajar más con los jóvenes como grupo de población clave;
- Permitir y apoyar el liderazgo de otros;
- Tener en cuenta los aspectos económicos del cambio, buscando aquellos elementos en los cuales las intervenciones económicas puedan impulsar el cambio, o los incentivos económicos provocar un cambio de comportamiento;
- Utilizar nuestras competencias técnicas como fuente de legitimidad y punto de entrada para crear espacios en los que puedan participar personas de distintos bandos (mediante programas comunes como por ejemplo la infancia), creando oportunidades para el diálogo y garantizando que se escuche la voz de las personas marginadas;
- Utilizar la capacidad de Oxfam para influir a escala mundial y aportar presión externa para conseguir el cambio a escala nacional o local y fortalecer los motores externos del cambio;
- Trabajar con coaliciones de organizaciones locales para cuestionar leyes y normativas poco útiles, actuando a modo de escudo donde sea posible;
- Aportar mayor claridad sobre normas mínimas o “líneas rojas” para el contexto de país, por ejemplo en cuanto a la frecuencia de reflexión explícita sobre el tema de si estamos contribuyendo a mantener el *statu quo*.

#### 4.1.3 Lo que hay que evitar

- Situaciones en las cuales los riesgos superan excesivamente los beneficios;
- Construcción directa del Estado a escala nacional, papel que desempeñarán mejor las organizaciones bilaterales y multilaterales;
- Trabajo directo de resolución de conflictos, que debe dejarse a las organizaciones especializadas (aunque la programación de Oxfam debe ser sensible al conflicto);
- Programas que trabajan directamente en cuestiones de seguridad o que conllevan una asociación con los militares;
- Trabajos que facilitan la supervivencia de personas en una situación negativa pero que no intentan ayudar a cambiar el *statu quo*;
- Movilización popular o campaña masiva, salvo que seamos muy claros sobre las posibles consecuencias y tengamos el apoyo y el aliento explícitos de un número de socios sobre el terreno;
- Hacer demasiado: es preferible hacer una o dos cosas bien que muchas no tan bien, o programas complejos que realmente no pueden llevarse a la práctica.

## 4.2 Gestión de los programas

### 4.2.1 Personal

- **Número:** Tiene sentido pecar de exceso de personal y perspectivas a largo plazo en procesos de cambio para evitar peligrosos recortes y omisiones en todas las etapas del ciclo de programa (aunque pueda resultar difícil obtener financiación para ello);
- **Competencias:** En casos en que las competencias del personal del país sean escasas, los aspectos básicos de la gestión del ciclo de programa y proyecto precisarán apoyo y priorización adicional, sobre todo respecto a la capacitación para entender y gestionar el riesgo en proyectos y programas. Las lagunas existentes y la capacitación del personal que lo necesite pueden cubrirse por personal especializado ajeno a la dinámica inmediata del contexto (ya sea personal expatriado o incluso en ocasiones de la comunidad de la diáspora);
- **Equilibrio cultural y étnico:** Se precisa un equilibrio adecuado en cuanto a historial o afiliación del personal (y una ubicación adecuada para la oficina) para garantizar que Oxfam se mantenga imparcial y sea considerado como tal por otros;
- **Autoconciencia:** La cultura y la dinámica local en contextos afectados por conflicto pueden afectar al equipo y tener repercusión también en sus relaciones externas. La gestión de RRHH debe abordar de forma activa estos aspectos (que pueden no resultar inmediatamente evidentes para el personal no nacional). El personal debe familiarizarse activamente con todos los aspectos del conflicto y la fragilidad del contexto, y conocer todas las normas culturales (como por ejemplo los roles de género) que puedan ser contrarias a los valores y análisis de cambio de Oxfam. Las tensiones internas no atajadas, así como la dinámica de conflicto y el malestar entre el personal con determinados aspectos del programa pueden afectar la ejecución del mismo y la percepción de las comunidades sobre el personal o sobre Oxfam;
- **Trabajo entre equipos:** Es necesario trabajar en equipo a través y entre las “fronteras internas” de la programación humanitaria, de transición y de desarrollo a largo plazo. Es necesario compartir de forma deliberada y flexible las perspectivas y habilidades de cada uno, y entender las necesidades y prioridades de los demás.

### 4.2.2 Ser conscientes de posibles impactos no deseados

- **Logística y compras:** Oxfam puede tener un impacto significativo sobre la economía local y las relaciones locales de poder a la hora de llevar a cabo su trabajo. Esto debe tenerse en cuenta a la hora de elegir proveedores y en las diversas relaciones en torno a la logística, de manera que seamos conscientes de nuestro impacto en la economía política local y deliberados en el mismo;
- **Asociaciones y relaciones externas:** La manera en que Oxfam es percibido viene muy marcada por las decisiones que tomamos respecto a nuestras asociaciones y el modo de colaborar con los gobiernos, las instituciones estatales y otros actores de peso. Estas decisiones deben ir informadas por un análisis detallado de manera que podamos anticipar cualquier posible impacto.
- **Seguimiento, evaluación y aprendizaje:** Se precisan mecanismos para recibir crítica y comentarios de manera constante sobre logros y avances, así como para detectar de manera temprana problemas y cambios en el entorno, especialmente los no intencionados. Cuando las cosas funcionan correctamente (ya sea por nuestro trabajo o el de otros), es importante invertir tiempo y recursos para saber exactamente por qué.

### 4.2.3 Posturas políticas

Oxfam debe adoptar posturas claras sobre cuestiones de importancia en cada país para así disponer de una base de actuación cuando sea necesario tomar decisiones con rapidez. También se debe disponer de posturas políticas sobre aspectos más allá del cometido del equipo

de país, de manera que se pueda contar con apoyo en casos en que el equipo de país deba actuar con rapidez. Se necesita igualmente disciplina a la hora de aplicar estas posturas.

#### 4.2.4 Seguridad y riesgos

El análisis y la gestión del riesgo –los riesgos para Oxfam, su personal y sus familias, para nuestros socios, y para las comunidades e individuos con y para los que trabajamos– es una cuestión de suma importancia que hay que tener en cuenta. En ocasiones, Oxfam será más reacia al riesgo que nuestros socios y las comunidades con las que trabajamos. Los equipos de país deben buscar maneras para reducir el riesgo mediante enfoques innovadores y asociaciones, pero a la vez deben evitar la tendencia de obviar riesgos trabajando en resultados “seguros” (probablemente más tradicionales y tangibles) sin abordar aspectos contextuales más amplios.

#### 4.2.5 Captación de fondos

Los mecanismos actuales de financiación humanitaria no sirven para contextos frágiles o afectados por conflictos por ser a demasiado corto plazo, y los mecanismos de financiación a largo plazo aplican demasiados llamamientos que se enmarcan de maneras que limitan las posibilidades de éxito a la hora de solicitar esa financiación. Es necesario realizar una labor de incidencia política con donantes a todos los niveles para conseguir una financiación de transición a más largo plazo, y para reconocer que, en contextos frágiles y afectados por conflictos, los resultados de los procesos (tales como la creación de alianzas y coaliciones, o las consultas) tienen la misma importancia que otros resultados más tangibles. El personal senior de programa debe desempeñar un papel clave a la hora de establecer y mantener relaciones con donantes para concienciar sobre los tipos de programas y financiación que se precisan en tales contextos; algo que es necesario también a escala regional y mundial.

#### 4.2.6 Protección

Resulta fundamental llevar a cabo un análisis de protección, junto con el análisis de riesgo, para minimizar riesgos involuntarios y no agravar la dinámica del conflicto. En una situación de conflicto, las personas buscarán siempre la manera de beneficiarse de los recursos de Oxfam. El análisis de protección ayudará a identificar los riesgos derivados de no entender las asociaciones políticas de las personas con las que trabajamos. Nuestros socios y las personas en cuyo nombre trabajamos deben participar en la realización de este análisis, para incluir también aquellos riesgos que ellos perciben pero que nosotros quizás no entendamos.

### 4.3 Contenido de los programas

#### 4.3.1 Programación teniendo en cuenta cuestiones de género

- **Derechos de las mujeres:** Nuestros programas deben tener en cuenta no solo las necesidades prácticas de las mujeres para apoyar estrategias de adaptación sostenibles y evitar o recuperarse de la violencia y otras vulnerabilidades, sino que también deben abordar la necesidad más estratégica de impulsar la igualdad y fortalecer la voz de las mujeres en los procesos de cambio, así como respaldar su papel en la resolución de conflictos, construcción de la paz y gobernabilidad. Para ello, Oxfam deberá involucrar activamente a los hombres con la finalidad de fomentar el apoyo a los derechos de las mujeres y trabajar de manera creativa con una diversidad de actores para abordar actitudes y creencias subyacentes (ver el Recuadro 6);
- **Masculinidad:** Oxfam debe buscar oportunidades para incorporar conocimientos sobre masculinidad en la programación y fortalecer así nuestro trabajo de género. La forma en que se hace debe tener muy en cuenta el contexto en que trabajamos y ser sensible al mismo.

### 4.3.2 Modelos de cambio

- **Análisis:** La sensibilidad, el análisis del conflicto y un análisis de poder detallado son fundamentales para lograr una programación eficaz en contextos frágiles y afectados por conflictos. Los análisis deben actualizarse con frecuencia, desde perspectivas diversas y aprendiendo de los demás;
- **Ambición modesta (realista):** Estos contextos se caracterizan por una problemática a largo plazo que a menudo resulta infranqueable y es altamente política. Podemos contribuir al cambio positivo, pero en última instancia es la población del país en cuestión la que debe realizar los cambios que conseguirán solucionar el conflicto y fortalecer a la sociedad y a su economía política. Nuestras aspiraciones deben ser realistas: hacer siempre que el *statu quo* resulte menos cómodo y no más (aunque sea de forma modesta) y hacer una aportación solidaria hacia el cambio positivo, en un periodo de tiempo razonable, con resultados e impactos previstos adecuados;
- **Puntos de entrada imparciales:** Debemos elegir puntos de entrada que nos permitan operar en el contexto sin poner en entredicho nuestra capacidad de diálogo con una diversidad de socios, incluidas las instituciones del Estado donde proceda. Entre estos puntos de entrada imparciales probablemente se encontrarán los servicios básicos –agua, saneamiento e higiene–, la educación, el alfabetismo, medios de vida y reducción del riesgo de desastres o preparación. Los métodos empleados deben contribuir a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, al empoderamiento, y a una gobernabilidad local efectiva;
- **Diseño sólido:** La programación debe planificarse teniendo en cuenta la posibilidad de que las condiciones empeoren. Por ejemplo: en medios de vida se debe evitar el trabajo con productos cuya vida útil sea breve.
- **Relaciones micro-macro:** Garantizar un vínculo estratégico y eficaz entre los distintos niveles, con una relación estratégica incluso entre la más pequeña de las intervenciones sobre el terreno a nivel local y la incidencia política y las comunicaciones de más alto nivel. Esto nos puede ayudar a gestionar el acceso limitado a cualquiera de los niveles, así como aumentar la escala del impacto en unas condiciones operativas difíciles.

#### Recuadro 6: ‘Vehículos de la paz’ en Karamoja (Uganda)

Los *Amotoka ka’ Ekisil*, o “Vehículos de la Paz”, representan un enfoque novedoso adoptado por Oxfam en Uganda para mejorar la cohesión comunitaria y fomentar la paz en una región azotada por conflictos tribales e infraestructuras deficientes como consecuencia de décadas de marginación. Karamoja es una zona en la que predominan las comunidades de pastores y donde la pobreza y la violencia están generalizadas. En palabras del oficial de medios de vida de Oxfam: “los jóvenes portan armas como los fusiles AK47 abiertamente, de la misma manera que otros llevamos el teléfono móvil”.

Son muchos los actores que han participado en los procesos de paz en la zona, pero los medios para comunicarse con un público determinado entre una población dispersa y móvil, especialmente en las zonas más remotas del distrito, así como para recopilar sus sugerencias, han supuesto un enorme reto. La zona norte de Karamoja carece de estación de radio, y la cobertura de la telefonía móvil es incompleta.

Un informe de 2007 realizado por Oxfam afirmaba que “las comunidades de pastores sufren pobreza de voz”. Como estrategia para ofrecer a la población local la oportunidad de dar voz a sus preocupaciones y participar en la educación por la paz, el equipo de programa de Oxfam desarrolló una sencilla innovación para llenar el vacío de comunicación que existía en la región.

Se modificaron dos de los vehículos todoterreno de Oxfam, instalando en ellos sistemas de megafonía, proyectores de vídeo, un escenario hidráulico y aparatos de grabación. A estas furgonetas se les conoce como “vehículos de la paz”. En palabras de Mark Adams, subdirector de país de Oxfam GB en Uganda, “Las furgonetas forman parte de una iniciativa integral de comunicaciones en torno a la gobernabilidad, la paz, los medios de vida, el género, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Nos proporcionan una gran movilidad, permitiéndonos llevar distintos mensajes allá donde estén las personas... son un aliciente para el debate. Ahora se ha planificado documentar los propios debates y mensajes de las personas para retransmitirlos a una audiencia más amplia como parte de la labor de incidencia política e influencia.”



## 5 Resumen

De este documento se desprende claramente que no existe una única “solución” preceptiva sobre cómo trabajar en contextos frágiles y afectados por conflictos. Las causas subyacentes de los problemas y la dinámica de tales contextos son demasiado complejas e imprevisibles para ello. Hay margen suficiente para mejorar el enfoque y el impacto de nuestros programas, especialmente si:

- Realizamos un análisis sólido, detallado y continuo del contexto para lograr una comprensión más certera, matizada y ligada al contexto de cómo sucede el cambio realmente;
- Prestamos una mayor atención a la manera en que la naturaleza de nuestra propia organización y nuestra especialización pueden añadir valor al trabajo de otros;
- Potenciamos nuestros conocimientos sobre los aspectos de género que intervienen en la fragilidad y el conflicto, incluyendo aquellos factores que hacen surgir diferencias en los impactos entre mujeres y hombres y los contextos que dan lugar a tales diferencias;
- Prestamos mayor atención a la integración del análisis de riesgos, realizamos una gestión activa del riesgo mediante buenos niveles de análisis, innovación y creatividad, e integramos la resiliencia en todo nuestro trabajo;
- Velamos porque nuestro trabajo contribuya a alcanzar cambios positivos para mujeres y hombres que viven en la pobreza, aportándoles algo más que lo meramente imprescindible para sobrevivir en entornos difíciles;
- Realizamos seguimiento y evaluación frecuentes para garantizar que los programas siguen bien enfocados incluso en un contexto cambiante e imprevisible.

## 6 Para saber más...

### Referencias clave y recursos en línea

de Waal, A. (2010) ‘Dollarised’. London Review of Books, Vol. 32 No 12, 24 de junio de 2010.

DFID Research and Evidence Division (2010), *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States: Findings from 10 Years of DFID Funded Research on Governance and Fragile States, 2001–2010*, <http://www.dfid.gov.uk/politicsofpoverty>

Hilker, L., *et al.* (2010), *Broadening Spaces for Citizens in Violent Contexts*, IDS Citizenship Development Research Centre, <http://www.drc-citizenship.org/>

Mcloughlin, C. (2009; actualizado 2010), *Fragile States Topic Guide*, Governance and Social Development Resource Centre, <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/fragile-states>

Putzel, J. (2010), *Why Development Actors Need a Better Definition of ‘State Fragility’*, <http://www.crisisstates.com/policy/policy.htm>

Unsworth, S. (2010), *An Upside Down View of Governance*, Institute of Development Studies, <http://www.ids.ac.uk/go/news/an-upside-down-view-of-governance>

**Para más información sobre este programa y el trabajo de Oxfam en contextos frágiles y afectados por conflictos, ponerse en contacto con:**

**Jo Rowlands, asesora sénior de gobernabilidad y rendición de cuentas institucional**  
**[jrowlands@oxfam.org.uk](mailto:jrowlands@oxfam.org.uk)**

© Oxfam GB Febrero de 2011

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Ponerse en contacto con **[publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)**

Para más información sobre las cuestiones tratadas en este documento, ponerse en contacto con **[enquiries@oxfam.org.uk](mailto:enquiries@oxfam.org.uk)** o ir a **[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)**.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB con ISBN 978-1-78077-173-1 en febrero de 2011.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

Oxfam es una entidad benéfica registrada en Inglaterra y Gales (202918) y en Escocia (SC039042).

Oxfam GB es miembro de Oxfam Internacional.