A close-up portrait of a woman with a green and white striped headwrap, looking slightly to the left. She is wearing a blue and white striped top with orange and green accents. The background is a wooden wall. A green semi-circular graphic element is on the left side of the image.

**ESTRUCTURAS
DE PROTECCIÓN
COMUNITARIA:
INFLUIR PARA
LOGRAR
CAMBIOS A
NIVEL LOCAL EN
CONTEXTOS DE
CONFLICTO
EN LA RDC**



OXFAM

ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

1 Resumen

Información sobre el programa

Nombre	Programa de protección
País	República Democrática del Congo
Presupuesto	Presupuesto anual: aproximadamente 2,5 - 3 millones de dólares
Fecha de inicio	Mayo de 2006
Fecha de finalización	Marzo de 2020 ¹
Donantes	Secretaría de Estado para el Desarrollo Interacional del Reino Unido (DFID), IrishAid, Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Suecia (Sida), Agencia suiza de Cooperación y Desarrollo (COSUDE)

Análisis de la problemática

Un conflicto armado asola grandes zonas de la República Democrática del Congo (RDC) desde hace más de dos décadas. Las milicias, las fuerzas armadas gubernamentales y la policía son las responsables de perpetrar esta tremenda violencia, que suele verse agravada por divisiones étnicas y comunitarias y que ya se ha cobrado cientos de miles de vidas, además de obligar a millones de personas a abandonar sus hogares y huir a otras provincias o a países vecinos.

Los datos son alarmantes. En marzo de 2017, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCAH) estimaba que el conflicto ha generado 3,7 millones de desplazados internos. La población civil, especialmente en las provincias orientales, se enfrenta continuamente a múltiples amenazas, como desplazamientos forzados, violencia sexual, secuestros, saqueos, detenciones ilegales y extorsión. El conflicto en el este de la RDC es especialmente conocido por los elevadísimos niveles de violencia sexual que se está produciendo, así como por la brutalidad de las partes en conflicto, que están perpetrando terribles abusos contra hombres, mujeres, niños y niñas.

A pesar de que en 2006 el Gobierno aprobó una ley progresista contra la violencia sexual (que contempla una definición amplia de la violencia sexual y de género), es habitual que hombres y mujeres sean objeto de violencia sexual, y cada vez existen más pruebas de violentas violaciones y agresiones sexuales contra hombres y niños.

Estas prácticas se ven agravadas por una sociedad extremadamente patriarcal, en la que se combinan una serie de normas, actitudes y creencias culturales y sociales profundamente arraigadas que perpetúan la discriminación y la violencia de género, además de impedir que las mujeres tengan acceso a servicios y oportunidades en ámbitos como la educación, la sanidad y la vida pública. Normalmente, la población civil desconoce sus derechos y los marcos jurídicos y normativos, así como las estructuras de poder o los espacios de

incidencia política que podrían ayudar a mejorar su situación. Como resultado, no tienen capacidad para exigir la rendición de cuentas de los responsables y garantes de derechos. Mientras tanto, una mezcla de impunidad, corrupción, un sistema judicial disfuncional e incluso el propio Estado dejan a la población casi completamente desprotegida.

Breve descripción del programa

Oxfam desarrolla su programa de protección comunitaria en la RDC desde 2006, basándose en los aprendizajes extraídos de sus programas de protección en Colombia. El objetivo del programa es ayudar a las personas a que puedan prevenir y dar respuesta a la violencia y los abusos, además de exigir la rendición de cuentas de los responsables de la protección de la población civil.

Actualmente, el programa se implementa principalmente en zonas rurales del Este de la RDC, en las Provincias de Kivu Norte y Kivu Sur (38 comunidades). Asimismo, Oxfam está llevando a cabo una intervención piloto en contextos más estables en la provincia de Équateur (cuatro comunidades).²

El programa aplica un enfoque comunitario a través de Estructuras de Protección Comunitaria (CPS). Apoyadas por Oxfam y sus organizaciones socias, estas estructuras están diseñadas para identificar las principales amenazas a las que se enfrentan las comunidades y la mejor manera de hacerles frente, en colaboración con las autoridades locales.

El programa trata de abordar los desequilibrios de poder tanto entre hombres y mujeres como entre los titulares de derechos y los garantes de su cumplimiento. Su premisa fundamental es que la comunicación entre los miembros de la comunidad, y entre estos y las autoridades locales, es fundamental para encontrar mecanismos prácticos que permitan respetar los derechos de la población y a la vez exigir la rendición de cuentas de las autoridades. Esta comunicación debe basarse en una idea común sobre los derechos humanos.

ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

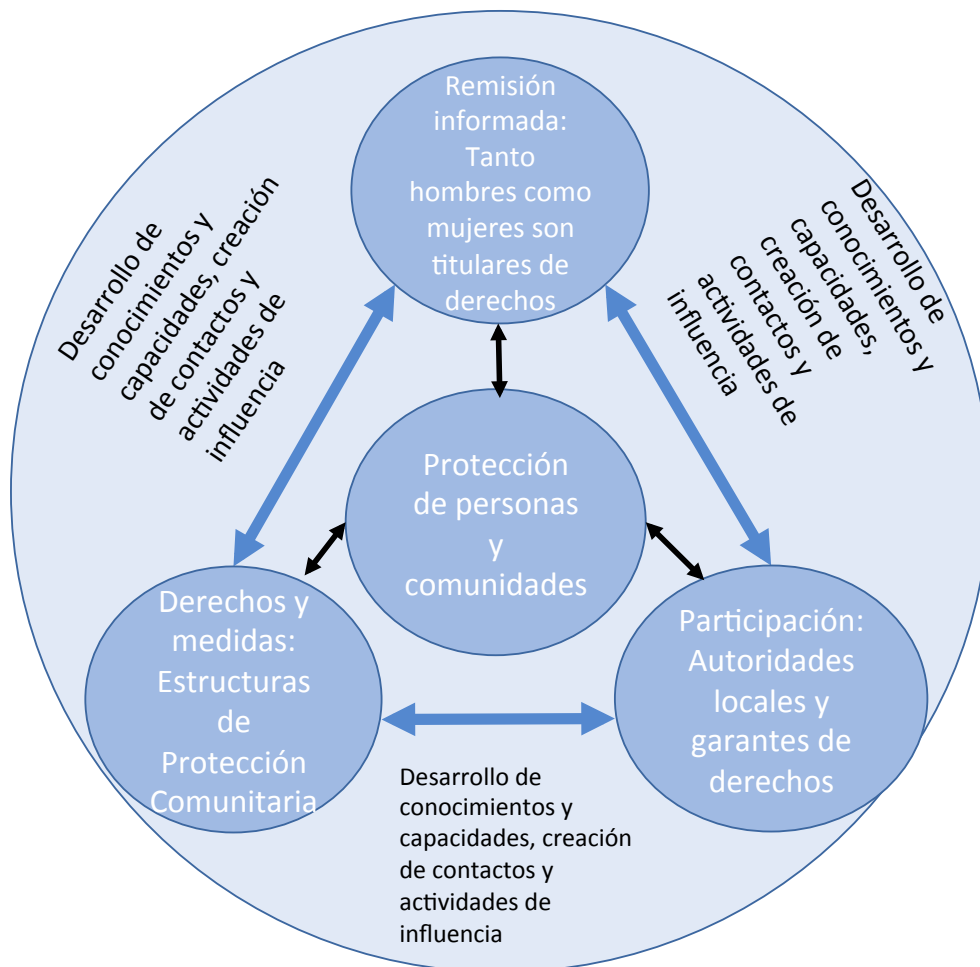
Asimismo, esta comunicación está planteada para proteger a la población desplazada y retornada, así como a las comunidades de acogida, de la violencia y los abusos. Para lograrlo, el programa trata de promover cambio en tres áreas de resultado fundamentales:

- **Derechos y acciones:** Las Estructuras de Protección Comunitaria contribuyen a prevenir y dar respuesta a los riesgos para la protección que se den en su entorno, a través de la movilización comunitaria, la formación y el desarrollo de capacidades, además de desarrollar planes de acción sólidos.

- **Remisión informada:** Los miembros de la comunidad conocen mecanismos de remisión a través de los cuales pueden acceder a los servicios jurídicos, médicos y psicosociales adecuados. Esto es posible mapeando dichos servicios, formando a las personas que actúen como puntos focales y ofreciendo información y acceso a los mecanismos de remisión.

- **Participación:** Las autoridades civiles y militares a nivel local son más receptivas y responden mejor ante los problemas de protección y las necesidades de la población civil. Para ello, es necesario formar a las autoridades, además de facilitar reuniones conjuntas y apoyar a redes de incidencia.

Teoría del cambio



ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

2 Logros y retos

Logros alcanzados

El programa de protección de Oxfam en RDC ha logrado generar muchos cambios positivos. Las CPS han conseguido que las comunidades adquieran mayor conciencia de sus derechos y responsabilidades, además de mejorar su conocimiento de los marcos jurídicos y normativos pertinentes.

Las evaluaciones del programa y los procesos de seguimiento han confirmado que los miembros de las comunidades son más conscientes de sus derechos y responsabilidades lo cual, unido al fortalecimiento de capacidades en materia de protección, género y responsabilidad social, ha mejorado su nivel de confianza y empoderamiento, reduciendo su vulnerabilidad ante los abusos.

El programa ha facilitado la interacción entre las CPS y ha creado espacios de participación e influencia, lo cual ha redundado en importantes mejoras de la gobernanza a nivel local. Concretamente, la incidencia a este nivel se ha traducido en cambios concretos en las situaciones de protección. La población dispone de un mejor acceso a los servicios para las víctimas de violencia, y los prisioneros reciben un mejor trato. Asimismo, ha logrado la liberación de personas que estaban siendo retenidas arbitrariamente.

El programa también ha mejorado significativamente la violencia de género, haciendo frente a las prácticas discriminatorias contra las mujeres y niñas relativas a la herencia, y reduciendo el número de matrimonios forzados o precoces. También ha abordado la discriminación por razones étnicas, como en el caso de los pigmeos de la provincia de Équateur, que sufren la discriminación de las comunidades bantúes.

Los datos recogidos por las evaluaciones externas también ponen de manifiesto cambios en las desiguales relaciones de género dentro de las comunidades. Aunque ha sido difícil medir el impacto con precisión, una evaluación interna realizada en 2012 reveló que se había reducido la violencia sexual en seis de las once comunidades encuestadas, así como la disminución de la violencia doméstica en otras seis. Además, en ocho comunidades se consideraba que las relaciones de género eran más igualitarias.

Gracias al compromiso de Oxfam con el aprendizaje en RDC, el programa de protección ha contribuido a que equipos de otros sectores conozcan mejor los problemas de protección de las comunidades y adopten un enfoque de protección más basado en las comunidades.

El programa también ha logrado grandes mejoras en cuanto a la apropiación por parte de las comunidades y la continuidad. Este modelo garantiza que las intervenciones se basen en las necesidades de las comunidades y lograr así un sentimiento de apropiación, ya que las comunidades se implican con los problemas de protección que ellas mismas han identificado. La apropiación por parte de las comunidades, unida a la determinación de la población de hacer frente a los problemas y abusos que sufren, contribuirán al mantenimiento del programa a largo plazo.

Retos concretos

Los procesos de evaluación y aprendizaje del programa han puesto de manifiesto retos a distintos niveles. El primero tiene que ver con la gobernanza y la rendición de cuentas. Si bien el programa ha logrado implicar a los garantes de derechos a nivel local, gran parte de las autoridades sigue pensando que las CPS deben centrarse en la sensibilización de las comunidades, y no tanto en la exigencia social de rendir cuentas, lo cual revela la necesidad de seguir trabajando con las autoridades acerca de su obligación de dar respuesta a las necesidades de las comunidades.

Además, el éxito del programa en términos de incidencia se debe en gran medida a la personalidad concreta de los líderes locales, de modo que si hubiese grandes cambios entre las autoridades con las que trabajamos, estos logros podrían verse menoscabados. Sin embargo, en la práctica, las CPS siguen adelante, poniendo de manifiesto su empoderamiento, motivación y apropiación de las causas que defienden, y adaptando sus estrategias en consecuencia.

A pesar de su éxito a nivel local, el programa no ha logrado éxitos de incidencia en el ámbito nacional, y hasta el momento apenas existen vínculos entre la incidencia local y la de más alto nivel. El programa acaba de empezar a explorar el trabajo en incidencia a nivel territorial y provincial, y actualmente está desarrollando su estrategia nacional de incidencia, en coordinación con la campaña Derechos en Crisis (RiC) en RDC. En el futuro, se llevará a cabo un análisis de los actores interesados y un análisis de poder, a fin de desarrollar estrategias que permitan estrechar los vínculos entre estos niveles clave para el trabajo de incidencia.

Otro reto importante es implicar a los jóvenes. A pesar de contar con intervenciones piloto dirigidas concretamente a los jóvenes, el programa aún no ha conseguido que se impliquen lo suficiente. Es probable que los jóvenes piensen que estas estructuras estarán dominadas por adultos, y que apenas tendrán espacio para abordar las cuestiones que les preocupan.

Por último, en las zonas más afectadas por el conflicto, puede ser peligroso que los comités planteen temas sensibles, ya que podría poner en riesgo a las personas que lo hagan. Para evitarlo, las estrategias de gestión de riesgos se debaten en profundidad con las CPS, y los miembros de la comunidad replantean sus actividades de acuerdo con dichas estrategias.

ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

Lecciones aprendidas

Contribuir a que las comunidades identifiquen los problemas que desean abordar se traduce en que éstas se “apropien” realmente de la intervención, lo cual favorece la continuidad de la misma.

La flexibilidad y la capacidad de adaptación son clave para garantizar que las intervenciones en contextos frágiles y de conflicto sigan siendo pertinentes.

Algunos de los problemas que afectan a las comunidades a nivel local requieren de trabajo de incidencia a un nivel más alto. El trabajo a nivel comunitario debe estar vinculado a la incidencia a nivel provincial y nacional.

Crear confianza y utilizar estrategias de colaboración constructivas con las autoridades locales contribuye a lograr cambios en contextos fluidos.

ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

3 Alianzas y vínculos con otros programas

Alianzas

Oxfam implementa su programa de protección en colaboración con varias organizaciones no gubernamentales de ámbito local, a las que ofrece acompañamiento técnico y de desarrollo de capacidades. Esta colaboración también implica su inclusión en el diseño del programa y en las fases de implementación, monitoreo, evaluación y aprendizaje.

Puesto que en RDC existe un alto riesgo de mala gestión económica y fraude, el programa ha desarrollado un sistema de monitoreo económico y seguimiento que contribuye a que nuestras organizaciones socias fortalezcan sus sistemas financieros y garantiza la rendición de cuentas.

En ocasiones ha sido difícil compaginar la necesidad de un seguimiento económico cercano con nuestros principios de alianzas, pero el programa ha llevado a cabo evaluaciones y debates sobre dichas alianzas que han servido para que Oxfam y nuestras organizaciones socias identifiquen conjuntamente los aspectos que es necesario reforzar y desarrollar estrategias de apoyo.

Además, nuestras alianzas han ido evolucionando a medida que el programa iba avanzando, pasando en un principio de una implementación totalmente conjunta a la estrategia de desarrollo de capacidades y acompañamiento que se aplica en la actualidad. Dado que actualmente la prioridad es vincular la incidencia local con el trabajo de influencia a nivel nacional, el programa está estableciendo gradualmente alianzas y asociaciones estratégicas con actores de la sociedad civil, lo cual contribuirá en último término a garantizar que se produzcan cambios a nivel nacional.

Vínculos con otros programas de Oxfam

El programa de protección está alineado con el trabajo de Oxfam en ciudadanía activa y buena gobernanza. Se ajusta a nuestra estrategia y prioridades en RDC, y ha contribuido significativamente al aprendizaje dentro de Oxfam.

También ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la seguridad en los programas (por ejemplo, tomando medidas proactivas para evitar perjuicios involuntarios, garantizar la sensibilidad de los conflictos y mitigar el riesgo de violencia de género) de otras intervenciones sectoriales que se desarrollan en el país como acceso a agua, saneamiento e higiene, seguridad alimentaria en emergencias o medios de vida. Asimismo, existe un claro vínculo entre este programa y el trabajo de campañas e incidencia a nivel nacional y global (en el marco de la campaña Derechos en crisis).

El enfoque utilizado también se ha sometido a distintas evaluaciones y ejercicios de reflexión desde el punto de vista de la protección, la justicia de género y la gobernanza, y se ha adaptado para su utilización en programas de Oxfam implementados en otros contextos. Además, el programa ha servido para alimentar debates más amplios entre la comunidad humanitaria acerca de las cuestiones de protección y gobernanza en Estados frágiles.

ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

4 En detalle

Estructuras de Protección Comunitaria: influir para lograr cambios a nivel local en situaciones de conflicto

Este programa establece estructuras de protección comunitaria (CPS) compuestas por tres elementos clave:

1. Comité de Protección Comunitaria (CPC): seis mujeres y seis hombres.
2. Foro de Mujeres: 15 mujeres, dos de las cuales forman parte del CPC.
3. Agentes de cambio: 10 mujeres y 10 hombres de los pueblos colindantes.

Ayudamos a estas estructuras de intervención a identificar las principales amenazas a la seguridad que desean abordar, ofreciendo formación en distintos temas como la protección (incluyendo la derivación), género e incidencia, en función de las amenazas a la protección existentes.

A continuación, las CPS elaboran planes de protección comunitaria en los que se definen estrategias de intervención y los objetivos del trabajo de incidencia. El plan de protección comunitaria se comparte con los principales miembros de las autoridades civiles y militares, a fin de promover su participación en lugar de generar confrontación.

Los problemas y riesgos identificados se debaten durante las reuniones de coordinación que se celebran regularmente entre las CPS y las autoridades locales. Inicialmente, estas "reuniones mixtas" requerían de facilitación externa por parte de Oxfam, cuyo papel era contribuir a que los participantes consensuasen cómo abordar los problemas de protección y aplicar las soluciones.

El programa ha logrado garantizar que estos comités representen en gran medida a las poblaciones ante las autoridades, prestando especial atención a la inclusión de las mujeres. De hecho, el programa ha tratado de promover y formalizar la participación de las mujeres, contando con el mismo número de hombres que de mujeres en los comités de protección. Al principio, las evaluaciones del programa revelaron que se estaban ignorando cuestiones importantes para las mujeres, y que problemas fundamentales como los derechos de herencia, el registro de los matrimonios y el derecho de las niñas a la educación no formaban parte de los planes de acción de las comunidades. En respuesta a este problema, se crearon foros de mujeres que les ofrecen un espacio para centrarse en los temas prioritarios para ellas y expresarse con mayor libertad antes de que estas cuestiones se incorporen a las reuniones generales de las CPS.

Además, como los hombres y mujeres que forman parte de las CPS deciden conjuntamente los problemas en los que quieren centrarse, los hombres tienen la oportunidad de abordar los problemas de protección (que suelen considerarse "un problema de mujeres"). El enfoque del programa también demuestra que las mujeres pueden ser muy activas en ámbitos que tradicionalmente se asocian a los hombres, como la negociación con las autoridades y los representantes del Estado.

Las opiniones recogidas en las comunidades indican que el amplio enfoque de género que aplica este programa (y que reconoce el impacto del conflicto tanto en hombres como en mujeres) ha dado resultados positivos. Concretamente, ha fortalecido la sensación de seguridad y empoderamiento de las mujeres, facilitando la participación colectiva a la hora de hacer frente a estas cuestiones y abriendo el camino para un cambio transformador más amplio a nivel local. Esto es especialmente destacable porque no se trata de un programa de género en el sentido tradicional, sino que la incorporación de un enfoque de género potente ha favorecido cambios positivos en cuanto a los derechos de las mujeres a nivel general.

Otro aspecto destacable es que la colaboración positiva con las autoridades locales ha favorecido el cambio (lo cual no es fácil en un contexto tan volátil). Al entender que la confrontación directa con estas autoridades sería contraproducente, el programa ha trabajado para establecer relaciones con ellas gradualmente y con cautela, centrándose en fomentar una relación de confianza en la que las CPS se presentan como una cooperativa, en lugar de culpar a las autoridades de los problemas que habían surgido en el pasado.

Un buen ejemplo es la estrategia de utilizar las actividades de formación y sensibilización para dirigirse a las autoridades y a los miembros de la comunidad y, en último término, convencerles de hacer frente a los problemas de protección. La precisión de los análisis de poder también ha resultado muy útil, y en muchos casos ha permitido a las CPS "influir en quienes influyen", ganándose así el apoyo de funcionarios y líderes con más autoridad.

La utilización de distintas estrategias de incidencia local ha dado muy buenos resultados, especialmente a la hora de lidiar con posibles "opositores" (por ejemplo, autoridades o líderes que pueden perder los ingresos que obtienen de los impuestos ilegales). Si bien esta estrategia no supone un cambio sistemático en las relaciones de poder, a nivel práctico ha generado cambios positivos en las vidas de las personas.

ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

Las experiencias y aprendizajes del programa también han cambiado la visión que el equipo tiene del éxito. Por ejemplo, si se enfrentan a una situación en la que el Gobierno no tiene voluntad o capacidad para ayudar, el éxito de Oxfam puede dar lugar a que se hagan concesiones. Este tipo de concesiones a nivel local pueden ser, por ejemplo, limitar la cantidad de impuestos ilegales que tiene que pagar la población, o ceder a los soldados tierras comunitarias disponibles si se comprometen a poner fin a la extorsión y la violencia en los bloqueos de carreteras.

El programa ha tratado de aprender y adaptarse en función de estos aprendizajes. Recientemente, ha llevado a cabo una investigación sobre la sostenibilidad de este enfoque, y ha probado este modelo en la provincia de Équateur, un contexto libre de conflicto. Los resultados de las evaluaciones y análisis de aprendizajes del programa, así como el informe de salida, se incorporarán al plan de sostenibilidad y la estrategia nacional de influencia.

Para más información sobre este programa, visite:
www.oxfam.org.uk/protection-drc

ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN COMUNITARIA: INFLUIR PARA LOGRAR CAMBIOS A NIVEL LOCAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO EN LA RDC

Notas

¹ Aunque la financiación del proyecto actual acabó en marzo de 2017, este programa sigue siendo prioritario para oxfam en RDC y se está buscando financiación activamente.

² El programa de protección de oxfam ha desarrollado también intervenciones en la Provincia Oriental entre 2011 y 2013.

© Oxfam Internacional, julio de 2017

Este documento ha sido escrito por Sarah Barakat. Oxfam agradece la colaboración de Melanie Kesmaecker-Wissing en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con hkuwabara@oxfam.org.uk

Esta publicación está sujeta a copyright pero 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 solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk

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

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78748-043-8 en julio de 2017.

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

Traducido del inglés por Cristina Álvarez y revisado por Alberto Sanz Martins.

Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org

Foto de portada: Eleanor Farmer/Oxfam

WE
WON'T
LIVE
WITH
POVERTY



OXFAM