Un gran número de personas se ven obligadas a desplazarse cada año por la sequía en el Cuerno de África y África Oriental y Central. En la imagen, una mujer recoge agua en un campamento de personas desplazadas internas. Somalilandia, agosto de 2018. Fotografía: Dustin Barter/Oxfam.

EL NEXO ENTRE LA ACCIÓN HUMANITARIA, EL DESARROLLO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

¿Qué implica para organizaciones con múltiples mandatos?

Documentos de debate de Oxfam

Los documentos de debate de Oxfam se han elaborado para contribuir al debate público y propiciar feedback sobre cuestiones relacionadas con políticas humanitarias y de desarrollo. Son documentos de trabajo, y por lo tanto no publicaciones finales. Tampoco reflejan las posturas políticas de Oxfam. Las opiniones y recomendaciones que se expresan en estos documentos son las de la autora o autor y no necesariamente las de Oxfam.

Si desea más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con jfullwood-thomas1@oxfam.org.uk.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo **3**

1 Introducción **7**

Terminología ... 8

2 ¿Qué tiene de novedoso el enfoque del triple nexo? **10**

Transformar el sistema para adaptarlo a las realidades de las personas ... 10

Reconocer la importancia de la paz ... 12

Cambios estructurales en el sector de la ayuda ... 14

3 ¿Cuáles son las implicaciones para la financiación de la ayuda? **18**

El banco mundial ... 20

La unión europea ... 21

4 ¿En qué consiste el enfoque de triple nexo? **24**

¿Qué hemos aprendido de las estrategias holísticas de respuesta a emergencias? ... 24

Reflexiones sobre los programas ... 27

Implicaciones para la ejecución de los programas ... 35

5 ¿Qué oportunidades ofrece el enfoque del triple nexo? **39**

Programas ... 39

Financiación ... 41

Políticas ... 41

6 Las preguntas clave **42**

¿Qué riesgos supone para una acción humanitaria basada en principios? ... 42

¿Es posible satisfacer las necesidades humanitarias de forma eficaz cuando se colabora estrechamente con los estados? ... 43

¿Cómo equilibrar las prioridades humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz? ... 44

¿Cómo se entiende el concepto de “paz”? ... 45

¿Los enfoques basados en el nexo serán más eficaces que el sistema anterior? ... 45

¿Quién participa? ... 46

¿La financiación será más adecuada? ... 46

7 Conclusiones **48**

Notas ... **51**

RESUMEN EJECUTIVO

El contexto actual se caracteriza por unos conflictos cada vez más prolongados y unos impactos relacionados con el cambio climático más intensos y frecuentes, factores que favorecen un ciclo de vulnerabilidad. A su vez, sin paz no es posible alcanzar un desarrollo sostenible ni adoptar soluciones duraderas al problema del desplazamiento de personas. La asistencia humanitaria, los programas de desarrollo y la consolidación de la paz no son procesos sucesivos, sino que deben llevarse a cabo simultáneamente.

Con el fin de reflejar esta idea, se ha desarrollado el concepto de "nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo" o el "nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz". Se centra en el trabajo necesario para abordar de manera coherente la vulnerabilidad a la que se enfrentan las personas antes, durante y después de una crisis. Este concepto desafía el *statu quo* del sector de la ayuda, que está desbordado y opera con una coordinación mínima entre las intervenciones humanitarias y los proyectos de desarrollo, lo que impide responder de manera eficaz a las necesidades de las personas en mayor situación de vulnerabilidad.[1]

No se trata de una idea nueva. El nexo constituye una continuación de esfuerzos prolongados en los ámbitos humanitario y del desarrollo, como la "reducción del riesgo de desastres" (RRD), la "articulación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo" (LRRD), la "agenda para la resiliencia", y la ejecución de respuestas sensibles a los conflictos.

Sin embargo, a diferencia de intentos anteriores, el diálogo sobre el nexo trasciende el enfoque conceptual o programático. Está relacionado con cambios estructurales que están teniendo lugar a lo largo del sector de la ayuda y que están alterando la manera en que se planifica y financia la ayuda. Esto tendrá profundas repercusiones en nuestro trabajo, en cómo lo llevamos a cabo y con quién colaboramos. Por ejemplo, con el fin de hacer efectivo el enfoque del triple nexo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial han definido la Nueva Forma de Trabajar (NWoW).[2] La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha convertido el nexo en una prioridad y los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) están mostrando indicios de cambio en su manera de financiar programas. También tiene una gran relevancia para el Gran Pacto[3] y la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Todas las agencias de las Naciones Unidas y un gran número de donantes y ONG con múltiples mandatos respaldan este enfoque.[4] La mayor amplitud de los cambios en el sector, y en cierta medida la manera en que los donantes proporcionan la financiación, apuntan a que, comparado a iniciativas anteriores, el nexo tiene más probabilidades de ejercer un impacto en cómo se coordina, financia y proporciona la ayuda.

La adopción de un enfoque más coherente proporciona un gran número de oportunidades. Responder a necesidades inmediatas al mismo tiempo que se garantiza una inversión a largo plazo para abordar las causas sistémicas del conflicto y la vulnerabilidad (como la pobreza, la desigualdad y la carencia de sistemas de rendición de cuentas funcionales) contribuye a reducir el impacto de crisis recurrentes o cíclicas y a propiciar la paz, que es fundamental para asegurar la sostenibilidad del desarrollo. A su vez, la aplicación del enfoque de triple nexo podría suponer una buena oportunidad para fomentar la justicia de género, por ejemplo, ofreciendo apoyo a largo plazo a organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y garantizando que los derechos de las mujeres ocupen un lugar central tanto en las respuestas inmediatas como en las iniciativas a largo plazo. De igual manera, el posible énfasis del nexo en el liderazgo local y el desarrollo de sistemas locales y nacionales para ofrecer servicios sociales básicos de una manera responsable brinda la oportunidad de aplicar respuestas más sostenibles, pertinentes y transformadoras. El debate actual pone un merecido énfasis tanto en la alerta y la acción tempranas como en la prevención.

El género es el único determinante fundamental de la autonomía de una persona tanto dentro como fuera de una crisis. Sin embargo, en 2016-17, únicamente el 4% de la financiación de los miembros del CAD de la OCDE se destinó a programas especiales cuyos objetivos principales estaban relacionados con la igualdad de género o el empoderamiento de las mujeres. En torno al 62% del total de la ayuda carecía de perspectiva de género.[5]

No obstante, además de estas oportunidades, las organizaciones de ayuda necesitan ser conscientes de los posibles retos. Cuando se da prioridad a los objetivos de desarrollo a largo plazo en el conjunto del sistema, existe el riesgo de que las necesidades humanitarias inmediatas no reciban una respuesta adecuada. La ayuda humanitaria siempre se produce en un contexto político concreto, y puede no ser perfecta. No obstante, cuando los Estados forman parte del conflicto, o son incapaces o reticentes a responder a las necesidades de las personas más vulnerables,[6] existe el riesgo de socavar la aceptación y la entrega de ayuda independiente e imparcial si se fomenta el papel de las instituciones públicas (algo que puede surgir porque los programas de desarrollo normalmente trabajan activamente con las autoridades locales y nacionales). También existe la posibilidad de que haya un mayor espacio para que los donantes politicen las intervenciones humanitarias en sus agendas.

Por otro lado, si se prioriza la acción humanitaria en el marco de la respuesta (como sucede en numerosas crisis de carácter crónico y cíclico), se corre el riesgo de no reforzar los sistemas locales para que puedan proporcionar servicios sociales básicos de una manera transparente y de no prevenir y prepararse adecuadamente de cara a futuras crisis. Esta priorización de la acción humanitaria también puede llevar a ignorar las causas subyacentes del conflicto y la vulnerabilidad, incluidas la pobreza, la desigualdad y la ausencia de sistemas democráticos en vigor. Asimismo, podría llegar incluso a debilitar sistemas existentes al sortearlos. De manera similar, el riesgo de exacerbar las tensiones sociales y de provocar daños surge cuando no se prioriza la sensibilidad de las respuestas ante los conflictos. Actualmente hay poco consenso en cuanto a en qué consistiría la integración de la cuestión de la paz en los programas, y en cómo debería lograrse. Oxfam considera que la paz debería abordarse como un enfoque ascendente y basado en las comunidades que responda a las causas fundamentales ("paz positiva") en lugar de enmarcarse dentro del plano de la seguridad ("paz negativa").

Es fundamental lograr un equilibrio adecuado entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz, que permita la correcta integración de los distintos elementos. Adoptar un enfoque basado en este nexo nunca debería ser

razón para no proporcionar asistencia humanitaria oportuna donde sea necesaria ni para reducir la ayuda al desarrollo.

Reconocer estos contextos cambiantes y responder ante ellos se ha convertido en la nueva norma para un gran número de organizaciones con múltiples mandatos que, al igual que el sector de la ayuda en su conjunto, se encuentran en una fase de transformación interna. Para Oxfam, este enfoque (aunque vaya más allá), es similar al de "Un Solo Programa", que la organización aplica y cuyo objetivo consiste en combinar programas humanitarios y de desarrollo con actividades de campaña para lograr cambios estructurales. Asimismo, tiene muchos elementos en común con el *Marco para un desarrollo resiliente*[7] , también desarrollado por Oxfam, diseñado para fomentar las capacidades de asimilación, adaptación y transformación de las personas para gestionar, guiar y mantener el cambio en sistemas complejos. No obstante, para aplicar un verdadero enfoque de triple nexo (que incorpore la acción humanitaria, el desarrollo y la paz) es necesario trascender los marcos actuales. Esto requerirá replantear los mecanismos de financiación y la manera de trabajar, así como la experiencia necesaria, y reflexionar acerca de cómo establecemos normas y definimos el éxito. Concretamente, es necesario integrar la sensibilidad ante el conflicto de una manera más deliberada y coherente, así como desarrollar las capacidades locales en los esfuerzos de consolidación de la paz.

Entre las conclusiones específicas que se han identificado gracias a la experiencia extraída de los programas actuales de Oxfam, destacan:

- la necesidad de establecer análisis contextuales con un enfoque holístico e integral que garanticen que también haya espacio para evaluaciones humanitarias independientes y basadas en las necesidades;
- estrategias a largo plazo que respalden una transformación sistémica en ciclos de largo plazo, especialmente en contextos frágiles; e
- inversión en una gestión de carácter adaptativo.

Estos factores permitirían que los programas sigan siendo flexibles y receptivos a los cambios en el contexto, y reforzarían el intercambio de capacidades y la colaboración entre actores humanitarios, del desarrollo y de la paz, ayudándoles a salir de sus zonas de confort. Además, la aplicación de análisis holísticos para fundamentar indicadores interdisciplinarios del éxito serviría de incentivo para la colaboración entre el personal humanitario y del desarrollo. Por lo tanto, es importante destacar que, a la hora de implementar con éxito los enfoques de triple nexo, la manera de hacerlo es tan importante como lo que se hace.

Con el fin de desarrollar un enfoque de triple nexo, se debe aunar a todos los actores a fin de que adopten nuevos comportamientos. Ello requerirá la creación de consenso, la intermediación y el desarrollo de nuevas colaboraciones; la exploración y comunicación de ideas complejas; la adopción de pensamientos sistémicos; la facilitación de diálogos abiertos; y la creación conjunta de ideas. Se requiere inversión para desarrollar un análisis, un lenguaje y unas herramientas comunes así como para garantizar que las opiniones de las personas afectadas por las crisis se tengan en cuenta en cada fase y que el liderazgo local ocupe un lugar destacado. Todas estas medidas requerirán instrumentos flexibles de financiación y cambios en las estructuras de gestión de programa. El enfoque también exige humildad, respeto mutuo y compromiso. También se necesita entablar una

conversación coherente, interdepartamental y de alto nivel y abrir un espacio para la creación conjunta con el objetivo de garantizar que se reconozca el valor de cada sector y fomentar el aprendizaje. Si bien el liderazgo es fundamental, el enfoque no puede "pertenecer" a ninguna disciplina en concreto, sino que es esencial que exista una conversación activa basada en la complementariedad y la igualdad.

El nexo no puede consistir en un cambio instrumental de carácter descendente que no refleje ni responda a los contextos en los que se aplica. Por lo tanto, es fundamental que tanto las políticas como las prácticas se fundamenten en los diálogos mantenidos a nivel de país a medida que se van desarrollando y aplicando nuevos sistemas y se exploran los aprendizajes. Las organizaciones con múltiples mandatos tendrán que evaluar de manera honesta las posibles tensiones que pudieran surgir entre la aplicación de una perspectiva basada en enfoques transformativos conjuntos y su apetito por responder de forma rápida y a gran escala asumiendo riesgos. Esto incluirá lograr el equilibrio adecuado entre mantener una buena relación con los Gobiernos y cumplir con la obligación de abordar los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad ante la desigualdad, la discriminación y los abusos contra los derechos humanos.

El nexo tiene el potencial de hacer que la ayuda sea más eficaz y eficiente y también constituye una buena oportunidad para trabajar con todas las partes interesadas por un objetivo común. Se acogen positivamente las iniciativas para situar en un lugar central la experiencia de las personas, desarrollar las capacidades locales y garantizar una respuesta holística a las necesidades actuales y las causas subyacentes. No obstante, para que este enfoque realmente tenga los resultados esperados, también será necesario prestar una atención especial al aprendizaje de lecciones y a la adaptación, así como a garantizar que los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad ocupen un lugar fundamental.

1 INTRODUCCIÓN

El carácter cada vez más prolongado y recurrente de las crisis implica que, en estos contextos, se acumulen necesidades cada vez más graves y complejas, y el grado de incertidumbre sea cada vez mayor. Es cada vez más urgente ofrecer una respuesta rápida y abordar las desigualdades, que plantean riesgos específicos y de largo plazo para determinados colectivos, como las comunidades excluidas, las mujeres y las personas jóvenes. La aplicación de enfoques más integrados permitiría responder de manera más eficaz y holística a las necesidades de las personas. Con el fin de reflejar esta idea, se ha desarrollado el concepto de "nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo" o el "nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz". Este enfoque del “triple nexo” obedece en parte al reconocimiento de que las necesidades en contextos de emergencia (y las identidades de las personas más afectadas) suelen ser síntomas de la existencia de problemas subyacentes, que a su vez reflejan desigualdades e injusticias de mayor alcance. El triple nexo ofrece una buena oportunidad para abordar estas causas fundamentales, así como para reconocer que las crisis humanitarias pueden estar provocadas y/o verse agravadas por unas políticas de desarrollo deficientes y por la falta de una inversión inclusiva y adecuada en el desarrollo. Dar respuesta a las necesidades inmediatas y al mismo tiempo garantizar una inversión a largo plazo con la que abordar las causas sistémicas de los conflictos y la vulnerabilidad contribuye a reducir el impacto de las crisis recurrentes o cíclicas y a consolidar la paz, lo cual es fundamental para que el desarrollo sea sostenible.

“La prioridad debería ser trabajar conjuntamente y de forma complementaria, más allá de los límites institucionales, y en base a las ventajas comparativas de cada comunidad de actores, respetando plenamente los principios humanitarios y buscando sinergias para cumplir con los ODS”.

Conclusiones del Consejo de la UE, “Poner en práctica el nexo entre lo humanitario y el desarrollo”’[8]

No se trata de una idea nueva. El triple nexo es una continuación de las iniciativas que durante mucho tiempo se han ido desarrollando en los ámbitos humanitario y del desarrollo, como la "reducción del riesgo de desastres" (RRD), la "articulación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo" (LRRD, por sus siglas en inglés), la "agenda para la resiliencia", y la ejecución de respuestas sensibles a los conflictos. Sin embargo, a diferencia de iniciativas anteriores, el diálogo sobre el triple nexo trasciende el enfoque conceptual o programático. Está directamente relacionado con una serie de cambios estructurales que se están produciendo en todo el sector de la ayuda, y que están modificando la manera en que esta se planifica y se financia. Todo ello tendrá profundas repercusiones en nuestro trabajo, en cómo lo llevamos a cabo y en con quién colaboramos. No obstante, paralelamente a estas oportunidades, Oxfam y el resto de organizaciones humanitarias solo deben ser conscientes también de los posibles retos que plantea el triple nexo. En esto sentido, es fundamental encontrar un equilibrio adecuado entre los pilares de la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz, así como la manera apropiada de integrarlos.

No obstante, parece claro que el avance hacia el triple nexo acción humanitaria–desarrollo–paz tiene profundas repercusiones no solo en el trabajo de las organizaciones, sino en cómo lo llevan a cabo y con quién colaboran.

Este documento analiza los retos que este triple nexo plantea para las organizaciones con múltiples mandatos, por ejemplo la necesidad de trabajar tanto en el ámbito del desarrollo como en el de la acción humanitaria. El principal objetivo de este informe es recopilar las distintas ideas que existen en Oxfam sobre este

tema, así como extraer aprendizajes de nuestra propia experiencia y contribuir al debate dentro del sector. Existen numerosos puntos de vista divergentes en cuanto al triple nexo en Oxfam. Para realizar avances significativos en este ámbito, es necesario que los reconozcamos y los tengamos en cuenta. Así pues, este documento supone un primer paso para exponer los distintos puntos de vista y tratar de alcanzar un marco de entendimiento común.

El documento se estructura de la siguiente forma:

- La Sección 2 analiza qué innovaciones aportan los enfoques del nexo, incluido el énfasis en la consolidación de la paz.
- La Sección 3 detalla los cambios que esto supone para la financiación de la ayuda, cómo se reconfigurará la arquitectura de la ayuda, y las correspondientes estrategias de las principales partes interesadas.
- La Sección 4 aborda ideas innovadoras sobre el funcionamiento de los programas, comparte ejemplos del actual trabajo de Oxfam y destaca los principales aprendizajes adquiridos.
- La Sección 5 incluye sugerencias sobre la manera en que organizaciones como Oxfam deben adaptarse, abrazar el cambio y mantener la prudencia para así seguir siendo adecuadas a sus fines; asimismo, se analizan algunos de los retos y oportunidades derivados de la adopción del enfoque del triple nexo.
- Por último, la Sección 6 identifica algunos de los principales problemas y cuestiones sin resolver que deben tenerse en cuenta.

TERMINOLOGÍA

En el presente documento, los términos “enfoque del (triple) nexo”, “programación basada en el nexo” o “el (triple) nexo” definen un enfoque o marco que tiene en cuenta tanto las necesidades inmediatas como las necesidades a largo plazo de las poblaciones afectadas, y que promueve la consolidación de la paz. Otras definiciones de este concepto van más allá e incluyen una amplia variedad de acciones diplomáticas y de seguridad.

Como se ha analizado anteriormente, este concepto se apoya en las experiencias de trabajo previas en reducción del riesgo de desastres, resiliencia y fragilidad y las desarrolla aún más. Presenta sinergias con las actividades de alerta y acción tempranas, y se basa en aquellos programas que han vinculado la acción humanitaria con las agendas de recuperación y de desarrollo sostenible a largo plazo. Asimismo, presenta complementariedades con las ideas actuales sobre resiliencia, que tratan de adoptar un enfoque sistémico que permita entender los riesgos a los que se enfrenta la población y las capacidades adaptativas y transformativas que necesita para salir adelante, tanto en el presente como de cara al futuro. Asimismo, este concepto parte de las experiencias de trabajo que han incorporado enfoques sensibles al conflicto, y aborda los factores que promueven la fragilidad y los conflictos.

Para aplicar de manera efectiva del enfoque del triple nexo, es necesario realizar una serie de cambios técnicos y estructurales concretos que van más allá de las acciones que se están llevando a cabo en la actualidad; por ejemplo, es necesario un mayor énfasis en el liderazgo local, la vinculación de políticas y prácticas y la

incorporación de un enfoque transformador de justicia de género antes, durante y después de las crisis.

Por último, el enfoque del triple nexo y la Nueva Forma de Trabajar que lleva aparejada deberían transformar los mecanismos de financiación, los procesos de planificación, el pensamiento técnico, los modelos de implementación y las prácticas de las campañas. Para lograrlo, será necesario que los equipos técnicos, de apoyo operativo, de políticas, de financiación y de gestión se unan en torno a una visión común y compartan sus experiencias en pie de igualdad. Además, será imprescindible contar con un liderazgo fuerte.

El enfoque del triple nexo es conforme a la agenda de adaptación al contexto local, en la medida en que sitúa a las personas afectadas en un lugar central, da prioridad a los conocimientos y capacidades locales, y promueve el trabajo en colaboración con las autoridades locales siempre que sea posible y adecuado. Sin embargo, el enfoque del triple nexo es una manera de abordar la ayuda, mientras que la agenda de adaptación al contexto local se centra en la manera de proveerla.

Para Oxfam, el principal papel de la ayuda para el desarrollo es dar apoyo al pacto entre ciudadanía y Estado, que constituye el corazón de las relaciones y las instituciones de un país, y constituye un elemento imprescindible para impulsar el progreso y el desarrollo. En este sentido, el papel de la sociedad civil es crucial, y la existencia del espacio ciudadano y de la sociedad civil constituye un requisito imprescindible para que la relación entre la ciudadanía y el Estado sea positiva y productiva. La obligación de rendir cuentas sobre el cumplimiento de los ODS recae sobre los Gobiernos, que son los principales responsables de realizar las inversiones necesarias para alcanzar estos objetivos y no dejar a nadie atrás.[9] Asimismo, Oxfam considera que todos los actores del sector del desarrollo (incluyendo donantes, países socios, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y población afectada) deben cumplir con sus compromisos en materia de eficacia de la ayuda, incluido en términos de apropiación democrática a nivel nacional, transparencia, rendición de cuentas e inclusión, y centrarse en los resultados, de conformidad con el Acuerdo de la Alianza de Busán.[10] Parte de estos compromisos incluyen ser capaces de garantizar que las crisis de aparición repentina no socaven los avances logrados por los programas a largo plazo. Al mismo tiempo, Oxfam defiende que la acción humanitaria debería minimizar y aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por las crisis, salvar vidas, preservar la dignidad humana y mejorar la resiliencia de las comunidades ante futuros desastres allí donde sea necesario, y que toda esta labor debe basarse en los principios humanitarios.[11]

2 ¿QUÉ TIENE DE NOVEDOSO EL ENFOQUE DEL TRIPLE NEXO?

TRANSFORMAR EL SISTEMA PARA ADAPTARLO A LAS REALIDADES DE LAS PERSONAS

El número de conflictos y las muertes que provocan se han incrementado drásticamente en los últimos diez años.[12] Los conflictos son cada vez más prolongados,[13] y los desplazamientos más habituales. El número total de personas desplazadas pasó de 43,7 millones en 2010[14] a 68,5 millones a finales de 2017.[15] Aproximadamente el 95% de las personas desplazadas vive en países del Sur global.[16] En 2018, 2000 millones de personas vivían en contextos frágiles o afectados por conflictos.[17] Se prevé que, en 2035, el 85% de las personas más pobres del mundo se encontrará en esta situación.[18] En la actualidad, los conflictos son la causa del 80% de las necesidades humanitarias.[19]

Al mismo tiempo, los impactos relacionados con el cambio climático son cada vez más intensos y frecuentes; por ejemplo, en la actualidad las sequías en el Sahel son más regulares que en el pasado. En 2017, las pérdidas económicas provocadas por catástrofes naturales fueron un 93% superiores que el promedio de los años 2000 a 2016, lo cual pone de manifiesto que, tanto la gravedad de los impactos inmediatos de las crisis como el riesgo que estos suponen para el desarrollo, van en aumento. Tras 41 años consecutivos en los que las temperaturas globales se sitúan por encima de la media, tanto en la superficie terrestre como en la del mar,[20] las tendencias irreversibles del cambio climático son las culpables del incremento del riesgo de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos.

Además de las crisis e impactos asociados a los fenómenos meteorológicos extremos los conflictos, las personas también se ven afectadas por otras injusticias de origen humano que restringen sus derechos, libertades y oportunidades de desarrollo. Problemas como la desigualdad de género, la discriminación, la desigualdad económica, la inestabilidad política y económica, la apropiación de los recursos por parte de las élites, la migración forzada y la urbanización rápida y no planificada también determinan las vulnerabilidades antes, durante y después de que se produzcan crisis agudas concretas.

Cuadro 1: Definición operativa de Oxfam del concepto de "fragilidad"

Oxfam utiliza el término "contextos frágiles y afectados por conflictos" para así reconocer que, tanto la fragilidad como el conflicto, trascienden las fronteras y pueden afectar también a una zona geográfica determinada dentro de un Estado.

El término "fragilidad" va más allá de las situaciones de violencia y conflicto. Este concepto se refiere a las numerosas características necesarias para que un contexto se desarrolle, sea capaz de resistir ante las crisis y no recaiga en la violencia. Estas dimensiones incluyen el respeto a los derechos humanos y la igualdad de género, la inclusión social, una sociedad civil activa y medios de comunicación independientes, políticas e instituciones inclusivas, justicia y Estado de derecho, dinámicas geopolíticas, economía inclusiva, cambios medioambientales y factores relacionados con la seguridad y el conflicto.

Los riesgos relacionados con el clima y los conflictos suelen ser coincidentes o agravarse entre sí, lo cual crea necesidades complejas. Por ejemplo, en algunas zonas del Sahel, los impactos climáticos han obligado a las comunidades pastoras, cuyo poder en las estructuras del Estado suele verse muy limitado, a migrar antes y durante periodos más largos. Esto, unido a la falta de mecanismos de resolución de conflictos, está agravando los conflictos locales por los recursos naturales clave, lo cual se traduce a su vez en un aumento de la violencia.

Estas tendencias han vuelto a poner de manifiesto la relación entre las necesidades inmediatas de las personas y las desigualdades ya existentes. Un ejemplo especialmente llamativo es la justicia de género. Las crisis suelen reproducir y agravar la desigualdad de género y, en demasiadas ocasiones, las iniciativas humanitarias y de consolidación de la paz que se ponen en marcha en respuesta a estas crisis no dan suficiente prioridad al análisis de las relaciones de género y a la participación de las mujeres, lo cual puede terminar causando un daño aún mayor.[21]

Cuadro 2: La necesidad de coherencia entre los pilares de acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz en Afganistán

En Afganistán, problemas como el conflicto, la desigualdad de género, el cambio climático y el desplazamiento están profundamente interrelacionados. Aproximadamente el 80% de los conflictos en el país están provocados por la escasez de recursos como la tierra y el agua, y por la inseguridad alimentaria. En muchos casos, estos factores están directamente relacionados con el cambio climático.[22]

Afganistán ocupa el segundo lugar entre los países menos pacíficos del mundo y es el primero en cuanto a víctimas mortales civiles causadas por los conflictos (más de 10 000 en 2017).[23] Aproximadamente el 55% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, las relaciones de género son extremadamente desiguales y una de cada cuatro personas está desplazada. En 2018, se estimaba que el 47% de la población rural no tenía acceso a alimentos suficientes, principalmente a causa de la sequía. La continua presencia de actores armados en multitud de zonas del país implica que la capacidad de las organizaciones de ayuda para identificar y entender las necesidades de las comunidades es muy limitada, y lo es todavía más para garantizar avances a largo plazo en términos de desarrollo.

Al mismo tiempo, existe el riesgo de que el reciente regreso de un gran número de personas (incluyendo aquellas que han sido expulsadas de forma forzosa de Pakistán y Europa) y que se concentran principalmente en zonas urbanas pueda agravar la inestabilidad y el conflicto. Como mínimo, esta situación hará que los mercados y los servicios básicos se vean sometidos a una presión excesiva, lo cual empeorará la situación humanitaria.[24]

En septiembre de 2018, Oxfam llevó a cabo una evaluación rápida de los medios de vida en la zona noreste del país, afectada por una sequía; esta evaluación puso de manifiesto las limitaciones de la acción humanitaria si no se abordan las necesidades de desarrollo a largo plazo.[25] La población que recibía la ayuda repetía que lo que necesitaban era empleo estable y seguro; infraestructuras básicas como sistemas de riego, electricidad y educación básica; y, sobre todo, una situación de seguridad que les permitiese acumular capital, tener acceso a los mercados e invertir en sus medios de vida.

La situación en Afganistán requiere la adopción de un enfoque fundamentalmente diferente para apoyar las intervenciones humanitarias y de desarrollo; es necesario trabajar con actores locales, cuestionar las normas sociales y culturales (especialmente en lo relativo a la justicia de género), y desarrollar las capacidades locales para la consolidación de la paz, todo ello de una manera inclusiva, lo cual quiere decir que son las personas, y no el Estado, quienes deben estar en el centro de estas acciones.

Se han producido avances en cuanto a la ejecución de programas sensibles a los conflictos, la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia. No obstante, los enfoques que abordan de manera sistemática las cuestiones relativas a la fragilidad, así como los marcos de planificación y financiación que los apoyan, aún no están suficientemente afianzados. En demasiadas ocasiones, los actores humanitarios se ven atrapados en la ejecución de acciones repetitivas a corto plazo, mientras que las intervenciones de desarrollo oportunas y adecuadas escasean (por ejemplo, en la República Democrática del Congo,[26] el Sahel[27] y Siria[28]). En estos contextos, los actores humanitarios no están afrontando los cambios transformativos a largo plazo que son necesarios para abordar unas vulnerabilidades cada vez más graves e interdependientes.

RECONOCER LA IMPORTANCIA DE LA PAZ

Desde la celebración de la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016, la paz ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor como el tercer pilar del triple nexo. La paz duradera es una de las prioridades de Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas,[30] que está desarrollando su visión de una Organización de las Naciones Unidas capaz de prevenir los conflictos e integrar los enfoques basados en el desarrollo, los derechos humanos, la paz y la seguridad.[31]

"Dedicamos mucho más tiempo y recursos a responder a las crisis que a prevenirlas. Las personas están pagando un precio demasiado alto… Necesitamos un enfoque totalmente nuevo".

António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas[29]

La inclusión de la paz en el nexo supone reconocer la importancia de la prevención y resolución de conflictos a la hora de cubrir las necesidades humanitarias, reducir la pobreza y garantizar un desarrollo sostenible; asimismo, implica también reconocer que es necesario abordar las barreras de origen humano que obstaculizan la consecución de estos objetivos. Sin embargo, debido a que la integración del concepto de "paz" en las actividades humanitarias y de desarrollo a

nivel sectorial es muy reciente, no hay tanto consenso en cuanto a su significado y sus implicaciones. Asimismo, también es fuente de preocupación que la participación en procesos de paz pueda poner en cuestión los principios humanitarios de independencia y parcialidad, dando la impresión de que la acción humanitaria apoya o se alinea con un grupo o solución concretos.

Existe un amplio espectro de intervenciones de "paz":

- Sensibilidad a los conflictos;[32]
- Fortalecimiento de las capacidades locales para la promoción de la paz;
- Construcción y consolidación de la paz;[33]
- Procesos de paz y diplomacia política de alto nivel; y
- Preservación de la paz a través de misiones de mantenimiento de la paz.

El propio concepto de "paz" puede entenderse como "paz negativa", que se limita simplemente a la ausencia de violencia directa, por ejemplo, porque se haya activado un alto el fuego. Por otro lado, puede referirse también a la llamada "paz positiva", que se da cuando un conflicto se resuelve de manera constructiva, se recuperan las relaciones positivas y se establece o restablece un sistema social al servicio de las necesidades del conjunto de la población.[36]

Se estima que, en 2017, fueron asesinadas aproximadamente 87 000 mujeres en todo el mundo por casos de violencia sexual y de género.[34] Ese mismo año, casi 69 000 personas murieron como consecuencia directa de conflictos armados de origen estatal.[35]

Sin embargo, la línea entre "paz" y "conflicto" suele ser bastante difusa. Por ejemplo, los casos de violencia sexual y de género (que según las estimaciones afectan al 35% de las mujeres del mundo),[37] superan con creces los impactos de la violencia derivada de los conflictos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo.

Las resoluciones sobre mantenimiento de la paz aprobadas por las Naciones Unidas en 2016 reconocen que, tanto los conflictos como la fragilidad, se dan en un contexto determinado.[38] Los focos de violencia coexisten con otras zonas donde las personas viven su día a día aparentemente sin verse afectadas por la violencia de los conflictos. Sin embargo, la ausencia de violencia no es lo mismo que la paz, y el mantenimiento de la paz exige esfuerzos continuados e inclusivos por parte de los actores nacionales.

Así pues, en los debates sobre el nexo, los distintos actores interpretan el concepto de "paz" de manera diferente y, por lo que parece, a menudo lo hacen en función de sus respectivos intereses y agendas. Para las ONG internacionales, la palabra "paz" suele implicar una mejor integración de la sensibilidad ante los conflictos y dar apoyo a la cohesión social o la consolidación de la paz, sin olvidar que todo ello debe estar vinculado a procesos oficiales.[39] Por otro lado, por ejemplo la Unión Europea considera que el concepto de "paz" define actividades que abarcan desde la prevención de conflictos y la alerta temprana hasta la seguridad y la estabilización, pasando por la mediación y la respuesta a los conflictos.[40]

Cuadro 3: Oxfam, la sensibilidad a los conflictos y el desarrollo de las capacidades locales para la paz

Los programas de Oxfam deben ser siempre sensibles a los conflictos. Esto significa que el personal y las organizaciones socias de Oxfam tienen que entender el contexto en el que trabajan y la interacción entre las intervenciones y dicho contexto, incluidas las dinámicas de los conflictos; asimismo, deben actuar de acuerdo con esa información, a fin de evitar los impactos negativos sobre el conflicto y maximizar los positivos.

En varios contextos frágiles y afectados por conflictos, Oxfam va más allá y ejecuta programas cuyo objetivo es abordar las causas subyacentes del conflicto y apoyar el desarrollo de las capacidades locales para la paz, en algunos casos en paralelo a la respuesta humanitaria o en el marco de la misma. El objetivo general de estos programas puede ser bien la consolidación de la paz, o bien el desarrollo de las capacidades locales para la paz a través de resultados como la justicia económica, la justicia de género, la lucha contra la desigualdad o el apoyo al contrato social mediante una labor centrada en la gobernanza.

Por ejemplo:

- En RDC, Burundi y Ruanda, el programa *Peace Beyond Borders* de Oxfam ha promovido una visión común de las causas y consecuencias del conflicto entre las partes interesadas, y ha ofrecido su apoyo en la elaboración de planes para abordarlas.
- El enfoque de protección de Oxfam en la RDC ha evolucionado en un programa de gobernanza, abriendo así un espacio para que las y los garantes y titulares de derechos desarrollen de manera conjunta soluciones a los problemas de seguridad y gobernanza.
- En Afganistán, Oxfam ha trabajado con los líderes religiosos locales para alentarles a apoyar el papel de las mujeres en la mediación de conflictos.
- En Sudán del Sur, Oxfam trabaja con organizaciones de la sociedad civil para fomentar la inclusión y la transparencia en el sector de la seguridad, y apoya la participación de la sociedad civil en el proceso de paz.
- En Yemen, Oxfam trabaja con actores locales dedicados a la consolidación de la paz en cuestiones que tienen que ver con los derechos de las mujeres, la paz y la seguridad, dando voz a las necesidades locales en los procesos de consolidación de la paz, tanto en el ámbito local como en el marco de las iniciativas de paz de alto nivel en los ámbitos nacional e internacional.

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL SECTOR DE LA AYUDA

Reconociendo que el sistema actual no responde a las necesidades existentes, la Cumbre Humanitaria Mundial (WHS) de 2016 adoptó dos principios fundamentales: mejorar la colaboración entre los actores humanitarios y del desarrollo, y situar a las personas más vulnerables en el centro de la acción humanitaria. En dicha cumbre, los actores humanitarios y del desarrollo se comprometieron a colaborar de forma más estrecha para así cumplir con la agenda de los ODS, que a su vez prometen "*llegar primero a los más rezagados*" y a *"no dejar a nadie atrás"*.[41] Antes de que se añadiera el pilar de la paz, este enfoque se conocía como el "nexo entre acción humanitaria y desarrollo".

La Cumbre Humanitaria Mundial también ha dado origen a la denominada “Nueva Forma de Trabajar”, cuyo objetivo es dar apoyo a la aplicación de los enfoques del nexo; la Nueva Forma de Trabajar está diseñada para hacer efectivo el enfoque del nexo y facilitar que los actores humanitarios, del desarrollo y de la paz colaboren de manera más estrecha en la consecución de una serie de “resultados colectivos” a lo largo de varios años, en función de sus respectivos ámbitos de especialidad. Cuando sea posible, estas acciones deben reforzar y fortalecer las capacidades locales existentes.[42] El objetivo de la Nueva Forma de Trabajar es garantizar que haya una financiación conjunta, plurianual y más adecuada, así como promover una mayor participación de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial. A su vez, contribuye a la Reforma del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de la cual se ha institucionalizado, con el objetivo de garantizar que el sistema de las Naciones Unidas esté preparado para garantizar el cumplimiento de los ODS.[43]

La meta es que los actores humanitarios, del desarrollo y de la paz trabajen juntos para alcanzar los resultados colectivos establecidos. Esto implica reconocer el valor de las operaciones humanitarias inmediatas, evitando siempre que sea posible los proyectos fragmentados y los programas basados en el rendimiento. Asimismo, pone un mayor énfasis en la promoción del liderazgo local, la gobernanza y el desarrollo institucional. Las intervenciones pueden hacerse a varios niveles o por fases, de manera que las intervenciones humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz estén relacionadas y se ejecuten simultáneamente de forma consecutiva. Si bien una parte de las acciones tanto humanitarias como de desarrollo fuera del marco de los resultados colectivos, cada vez se instará más a los donantes a apoyar este marco, así como a crear mecanismos de financiación adecuados para los contextos frágiles y afectados por conflictos y crisis prolongadas.[44]

Cuadro 4: Resultados colectivos

Por el momento, las Naciones Unidas no han establecido una definición definitiva de los resultados colectivos, pero según el Comité Permanente entre Organismos (IASC), deberían consistir en lo siguiente:[45]

- Un objetivo que plantee cambios positivos y duraderos, especialmente que consigan impedir que las intervenciones humanitarias sean necesarias en el futuro, por ejemplo, a través de la reducción de la vulnerabilidad y los riesgos.
- Una acción humanitaria que sigue identificándose como tal, pero que deberá llevarse a cabo de manera que impulse un cambio positivo y duradero.

Las directrices actuales destacan la necesidad de que los resultados colectivos se adapten a las especificidades de cada contexto, y sugieren que estos se adopten en mayor o menor medida en función de los distintos escenarios.[46] Por ejemplo:

- En Somalia, trabajar para reducir la vulnerabilidad y los riesgos y aumentar la resiliencia de las personas desplazadas internas, las personas refugiadas retornadas y las comunidades de acogida con el objetivo de encontrar soluciones duraderas para 100 000 familias en 2020.

- En Sudán, garantizar que, en 2020, las comunidades y las familias se benefician de un incremento de la producción y la productividad que les permita contar con unos medios de vida sostenibles, un acceso sostenible a los sistemas alimentarios y una mejora de su estado nutricional, destacando el sector agrícola como motor de este cambio.
- En Ucrania, las personas afectadas tienen acceso a una protección adecuada y a medios de vida.

Fuente: Grupo de Trabajo del IASC sobre el Nexo Acción humanitaria - desarrollo: *Collective Outcomes, Principled and constructive humanitarian engagement*. Noviembre de 2018.

Los resultados colectivos se establecerán a través de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) o a través del Plan de Desarrollo de las Naciones Unidas en caso de ausencia de MANUD. Si bien en muchos contextos seguirán aplicándose los planes de respuesta humanitaria, parte del trabajo humanitario se integrará en los MANUD Actualmente no existen directrices que orienten sobre qué marco es el más adecuado para cada contexto, por lo que, en las grandes crisis humanitarias como las de Sudán del Sur y Yemen, los planes de respuesta humanitaria siguen siendo la principal herramienta de planificación.

La Nueva Forma de Trabajar y la Reforma del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo deben incluir a todas las partes interesadas. Ya existen determinadas iniciativas cuyo objetivo es garantizar su inclusión,[47] pero queda mucho por hacer. Por ejemplo, en Chad, se invitó a las ONG a realizar aportaciones sobre los resultados colectivos a través de un cuestionario, pero el taller de diciembre de 2018 celebrado para definir dichos resultados solo incluyó a los miembros del equipo humanitario en el país y a los donantes. Si bien dos ONG internacionales forman parte del Equipo Humanitario de País, el taller no contó con representación de la sociedad civil nacional y local y, a fecha de marzo de 2019, aún no se han llevado a cabo los debates de seguimiento con el conjunto de la comunidad humanitaria y los actores estatales.

Este ejemplo refleja también las conclusiones de una investigación realizada en 2018 por Save the Children en Etiopía y Somalia, que puso de manifiesto que ni los Gobiernos ni las ONG nacionales conocían la existencia de la “Nueva Forma de Trabajar”.[48] Por otro lado, mientras que el personal de las Naciones Unidas mostraba un gran nivel de conocimiento y apoyo a este nuevo marco (el 54% y el 67% respectivamente), tan solo el 21% de las personas encuestadas en las ONG internacionales tenía un gran nivel de conocimientos al respecto, y el 16% tenía una opinión positiva. Por lo tanto, es importante que las ONG internacionales y la sociedad civil participen activamente en los debates a nivel nacional, a fin de garantizar que los resultados colectivos sean inclusivos, sensibles a las cuestiones de género y adaptados al contexto. De hecho, tanto la sociedad civil local nacional como las personas más afectadas por las crisis tienen que participar en la definición y consecución de estos resultados. Asimismo, es necesario garantizar el respeto a los principios humanitarios y del desarrollo. Por último, se necesitan más investigaciones y aprendizajes que contribuyan a garantizar y maximizar la coherencia e inclusión en este nuevo marco, y evitar así centrarse en las preferencias y competencias de las Naciones Unidas.

No obstante, cabe señalar que el triple nexo (y también la Nueva Forma de Trabajar) no son tan novedosos como podría parecer a primera vista. La mayoría de los planes de respuesta comparte su misma visión, e incluso el mismo lenguaje. Este enfoque también es transversal a los nueve grupos de trabajo del Gran Pacto, al que numerosas ONG, incluida Oxfam, se han adherido.[49] Las ONG forman parte del sector de la ayuda, y por lo tanto se verán afectadas por los cambios asumidos tanto por las Naciones unidas como por los donantes. Es importante que todas las organizaciones humanitarias se impliquen en la Nueva Forma de Trabajar, especialmente en lo relativo a garantizar su adecuación a los objetivos deseados: poner a las personas en el centro, y generar espacios para que la sociedad civil local e internacional pueda influir en los procesos estratégicos.

3 ¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES PARA LA FINANCIACIÓN DE LA AYUDA?

Para aplicar adecuadamente el enfoque del triple nexo es necesario efectuar en el sistema de financiación de la ayuda. Aún está por ver si estos cambios se llevarán a cabo, y si los donantes optan por combinar, armonizar o adaptar su financiación.

Cuadro 5: Tendencias de la financiación humanitaria y de desarrollo

La financiación humanitaria ha aumentado de forma constante a lo largo de los años,[50] pero no lo suficiente como para satisfacer las crecientes necesidades.[51] Mientras tanto, los países afectados por las crisis suelen recibir un volumen de ayuda para el desarrollo mucho menor que si no estuvieran afectados por las crisis: en 2016, la población de los 20 mayores países receptores de asistencia humanitaria internacional recibió menos ayuda oficial al desarrollo (AOD) no humanitaria que la población de otros países en desarrollo.[52] En otras palabras: precisamente cuando los países más necesitan ayuda a largo plazo es cuando menos reciben. Las modalidades de financiación siguen rígidamente fragmentadas entre la acción humanitaria y el trabajo de desarrollo, algo que no refleja en absoluto las experiencias que vive la población afectada.[53]

En 2017, las ONG locales y nacionales recibieron de forma directa tan solo el 0,4% del total de la asistencia humanitaria internacional.[54] El seguimiento de la financiación para las iniciativas de consolidación de la paz es más complicado, pero en general reciben un volumen de fondos mucho menor que otro tipo de intervenciones.[55] Los fondos dirigidos a satisfacer las necesidades específicas de las mujeres son también muy escasos: en 2015, tan solo el 1% del toda la financiación humanitaria fue a parar a grupos de mujeres o a Ministerios de Asuntos de la Mujer; y, en 2014, menos del 1% de toda la ayuda destinada a Estados frágiles trataba de abordar la igualdad de género de forma significativa.[56]

La aplicación del triple nexo es una cuestión prioritaria para el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE,[58] que en febrero de 2019 aprobó una recomendación al respecto. En ella, aconseja a los miembros del CAD que mejoren su coordinación entre los tres pilares que conforman el nexo, por ejemplo, a través de las siguientes iniciativas:

- Dotar de recursos suficientes a quienes ejercen el liderazgo (incluidas las autoridades locales y nacionales, y actores estatales legítimos), contando con la implicación política en caso necesario;
- Dar prioridad a la prevención, invertir en desarrollo y garantizar que se satisfagan las necesidades humanitarias inmediatas;
- Poner a las personas en el centro;
- Desarrollar las capacidades locales y nacionales; y

"Para llegar a las personas que se han quedado más atrás, tenemos que cambiar nuestra manera de trabajar en contextos de crisis y conflicto. Necesitamos urgentemente un enfoque más coherente entre los actores humanitarios, del desarrollo y de la paz; esta recomendación contribuirá a que los miembros del CAD pasen de las palabras a la acción"".

Resumen de la Presidenta del CAD OCDE [57]

- Mejorar la ayuda a través de una financiación previsible, flexible y plurianual.[59]

En general, tanto Oxfam como otras ONG, consideran que esta recomendación es un paso en la dirección correcta. No obstante, desde 2016, el CAD también ha estado revisando las normas que rigen la definición de la AOD, y la han ampliado para aumentar el gasto en seguridad; numerosas ONG, entre ellas Oxfam, temen que esto promueva una mayor *securitización* de la ayuda.[61]

El 80% de la ayuda humanitaria se canaliza a través de las organizaciones multilaterales. En contextos frágiles y afectados por conflictos, el 77% de la ayuda es bilateral, y el 23% multilateral.[60]

En la práctica, donantes como Australia, Bélgica, Dinamarca, la UE, Alemania, Irlanda, Noruega, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido ya están tomando medidas para adaptar sus mecanismos de financiación.[62] El Reino Unido, por ejemplo, ha fusionado varias fuentes de financiación; Dinamarca ha elaborado una estrategia conjunta para la coordinación de la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo; y Austria ha creado una nueva estructura interministerial de coordinación entre los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación Bilateral. No está claro si estas medidas tendrán algún impacto en los donantes que no forman parte de la OCDE o en los fondos y fundaciones filantrópicas del sector privado, ni la manera en que se produciría en caso de que así sea.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, sobre el terreno la situación apena han cambiado. Por ejemplo, en Afganistán, el plan de respuesta humanitaria es a tres años, pero la mayor parte de la financiación de los donantes todavía sigue siendo como mucho a un año. El plan de respuesta humanitaria y resiliencia frente a los desastres desarrollado por Etiopía en 2018, en el que convergían los actores gubernamentales, humanitarios y de desarrollo, no contó con una dotación de recursos superior a la de la mayor parte de los planes de respuesta humanitaria.[63] Los fondos que aportan los donantes a las agencias de las Naciones Unidas son cada vez más a largo plazo y no restringidos, pero no ocurre lo mismo en el caso de las ONG, ya sean locales, nacionales o internacionales; esto limita el cumplimiento de los objetivos asumidos en el Gran Pacto, e impide que la ayuda tenga un enfoque verdaderamente contextualizado y se base en el liderazgo local.[64]

Si bien el principal objetivo de la financiación de la ayuda humanitaria debe ser en todo momento cubrir las necesidades humanitarias, siempre es posible que su distribución tenga en cuenta la resolución de problemas a largo plazo. Los fondos mancomunados son una posible vía para mejorar la financiación de los programas diseñados a partir del enfoque del triple nexo.[66] Especialmente los fondos mancomunados para países concretos tienen el potencial de contribuir a la programación basada en el triple nexo, entre otras razones porque los donantes cada vez son más utilizados por los donantes para cumplir con los objetivos del Gran Pacto en relación a los fondos no restringidos, así como para canalizar un mayor volumen de financiación hacia actores locales y nacionales. Aunque las ONG locales y nacionales cada vez reciben un porcentaje mayor de esta financiación (el 25% de los fondos nacionales mancomunados en 2018, frente al 14% en 2014),[67] hasta la fecha tan solo el fondo mancomunado de la RDC cuenta con proyectos con una duración superior a un año. Aunque se está debatiendo la posibilidad de crear una ventana de financiación de acción temprana dentro del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de las Naciones Unidas, y quizá también

"En la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, se plantearon objetivos de financiación del 15% para programas de igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas en contextos humanitarios. Además, se propuso incrementar el porcentaje de la ayuda humanitaria destinada a organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres en contextos frágiles, que debería pasar del 1% (cifra de 2014) al 4%. Sin embargo, en 2018, tan solo el 0,3% de la financiación humanitaria registrada se destinó a programas para luchar contra la violencia de género".

Agenda para la Humanidad: Mujeres y Niñas[65]

dentro de los fondos mancomunados para países concretos, por el momento ambos fondos siguen centrados en la respuesta humanitaria.

La ayuda humanitaria siempre se ha producido en un contexto político concreto, pero cada vez está más politizada. Esto no se debe tan solo a que la legislación y las sanciones contra el terrorismo dificultan la posibilidad de negociar con grupos incluidos en las listas de organizaciones terroristas, llevar equipamiento y personal a determinadas zonas o promover la adaptación de la asistencia al contexto local, sino también a que algunos donantes de la OCDE están vinculando los objetivos humanitarios a sus objetivos políticos. Por ejemplo, algunos donantes ofrecen financiación a determinados países (o a determinadas zonas dentro de un país, como en el caso de Irak y Siria) y no a otros.[68] Otros están combinando fondos de ayuda humanitaria y de desarrollo para cumplir con objetivos en materia de seguridad y migraciones, a través de los marcos para "prevenir y combatir el extremismo violento" (P/CVE, por sus siglas en inglés),[69] o bien a través de instrumentos como el Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE, que incluye financiación humanitaria y tiene como objetivo controlar la migración irregular.[70] Oxfam cree que la ayuda tiene capacidad para contribuir a construir sociedades pacíficas y seguras siempre que sea imparcial, se base en las necesidades, se centre en la lucha contra la pobreza, cuente con la apropiación de las personas con las que trabajamos y para las que trabajamos, dé respuesta a sus necesidades y sea independiente de los objetivos militares y de seguridad de los donantes.[71]

EL BANCO MUNDIAL

La creación de la Nueva Forma de Trabajar responde en parte a la voluntad de facilitar el acceso a la financiación del Banco Mundial en contextos de crisis prolongadas. El Banco Mundial ha reconocido que, si no trabaja directamente en los contextos frágiles y afectados por conflictos, no logrará cumplir con sus objetivos de acabar con la pobreza extrema y promover una prosperidad compartida. En su informe conjunto con las Naciones Unidas, titulado *Opciones de paz*, expone su punto de vista sobre la importancia de aumentar la inversión en la consolidación de la paz;[72] ambas organizaciones están poniendo a prueba este enfoque en la República Centroafricana, Camerún, Guinea Bissau, Somalia, Sudán, Pakistán y Yemen.[73]

Estos son los principales elementos del nuevo marco del Banco Mundial en relación al triple nexo:[74]

- Poner más fondos a disposición de los Gobiernos nacionales y el sector privado en los Estados frágiles y afectados por conflictos;[75]
- Establecer un fondo de 2000 millones de dólares destinado a los países que acogen a personas refugiadas, tanto para la población refugiada como para las comunidades de acogida;
- Incrementar la financiación para dar una respuesta rápida a catástrofes naturales, crisis económicas y emergencias sanitarias;
- Crear un nuevo mecanismo de financiación de riesgos mundiales para apoyar a los Gobiernos en la mejora de su planificación frente a los desastres;

- El Mecanismo Global de Financiación Concesional,[76] que permite subsanar el déficit de financiación de los países de renta media que en la actualidad acogen a un gran número de personas refugiadas, como Líbano y Jordania;[77] y
- El Mecanismo de Acción contra la Hambruna, cuyo objetivo será proporcionar financiación para evitar que los países entren en la espiral de la hambruna.

Asimismo, el Banco Mundial no se limita a trabajar con sus socios gubernamentales tradicionales en los contextos donde no exista un socio gubernamental adecuado con el que trabajar o a través del que hacerlo. Por ejemplo, está trabajando en Somalia con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en la respuesta a la hambruna, y con UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la prestación de servicios básicos en Yemen.

Si bien la posibilidad de un incremento de la financiación es una buena noticia,[78] la decisión del Banco Mundial de asumir un papel más relevante en los contextos frágiles y de crisis humanitarias conlleva también varios retos. El enfoque del Banco Mundial es que los Gobiernos son sus principales clientes; esto, unido a la escasa relevancia que históricamente ha atribuido a la participación del resto de partes interesadas, podría repercutir en la relación entre el Banco Mundial y la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional.[79] Por otro lado, la prioridad que otorga a las cuestiones macroeconómicas y a un modelo de programas a gran escala podría ser incompatible con un enfoque más ascendente centrado en las personas. Por último, su conceptualización actual de la "fragilidad", así como su énfasis en los sistemas y prioridades de los Gobiernos, podría dar lugar a la concentración o el bloqueo de los recursos en uno de los bandos del conflicto, lo cual es contrario a los principios humanitarios.

LA UNIÓN EUROPEA

En los últimos años, la estructura de financiación de la UE ha experimentado cambios sin precedentes, con la aparición de nuevos mecanismos de financiación como el Fondo Fiduciario de la UE para África[81] y el Mecanismo de la UE para los refugiados en Turquía.[82] A pesar de que el enfoque integrado de los conflictos y crisis exteriores de la UE[83] afirma que la ayuda humanitaria de la UE *"no es en sí misma un instrumento de gestión de crisis y, por lo tanto, no debería utilizarse para perseguir otros objetivos distintos de los humanitarios"*,[84] el hecho de que las cuestiones de seguridad y política doméstica tengan cada vez más peso dentro de la ayuda al desarrollo de la UE significa que es necesario proteger rigurosamente la ayuda humanitaria.

"Se trata de un enfoque nuevo e integrado que contempla todas las fases, todos los actores de seguridad y todos los tipos de intervención en nuestros países socios, desde la planificación hasta la ejecución, y desde la respuesta a la crisis a las soluciones diplomáticas".

Neven Mimica, comisario europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo, Conferencia Internacional de la Comisión Europea "El futuro de la paz", Zagreb, 7 de diciembre de 2017.[80]

Desde hace tiempo, la UE cuenta con un marco de resiliencia, y fomenta el vínculo entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, (si bien la aplicación de estos últimos a nivel global ha sido irregular). Inicialmente, los debates y políticas de la UE en torno al enfoque del nexo se centraron en el humanitarismo y el desarrollo; sin embargo, a lo largo de 2018, la definición del concepto del nexo se amplió para incluir elementos relativos a la seguridad y la consolidación de la paz. En enero de 2018, la UE adoptó el enfoque integrado de los conflictos y crisis exteriores,[85] que se ha convertido en una prioridad de su política exterior. El documento señala la importancia del análisis compartido, la sensibilidad ante los conflictos, el apoyo a la mediación, la reforma del sector de la seguridad, la alerta temprana ante los conflictos, la prevención y la acción

temprana, la respuesta a las crisis, la estabilización y la justicia transicional.[86] En septiembre de 2018, todos los Estados miembros de la UE reconocieron la necesidad e importancia del nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz, aunque no pusieron en marcha ningún proceso formal para consensuar una política o un plan de acción para la aplicación de este enfoque.[87] En la práctica, las iniciativas para articular mejor la acción humanitaria y el trabajo de desarrollo se están llevando a cabo paralelamente a aquellas cuyo objetivo es vincular seguridad y desarrollo, y tan solo algunos países están avanzando de forma más holística.[88]

Inicialmente, la UE seleccionó a seis países piloto para poner a prueba la aplicación del nexo acción humanitaria-desarrollo: Chad, Nigeria, Sudán, Irak, Myanmar y Uganda.[89] Si bien esta inversión se mantiene, la influencia del enfoque integrado y el acuerdo informal sobre el triple nexo establece un vínculo mucho más estrecho entre los sectores humanitario, de desarrollo y de paz y seguridad. Malí, Somalia, Líbano y Georgia también han sido designados como países piloto para poner a prueba ciertos elementos de este último enfoque.[90]

Existe un riesgo real de que, en el próximo presupuesto a largo plazo de 2021 (el Marco Financiero Plurianual, MFP), la totalidad de la AOD de la UE se vincule de forma mucho más estrecha a su política exterior. Igualmente importante es el riesgo de que se establezca una relación más estrecha entre los objetivos políticos domésticos, la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo, por ejemplo a través de la creación de un único mecanismo de financiación para dar apoyo a la política exterior, dar respuesta a las necesidades de desarrollo, financiar el nexo entre acción humanitaria y desarrollo, y responder a los retos en materia de seguridad y estabilidad.

Cuadro 6: La UE, la Alianza del Sahel y la *securitización* de la ayuda

La Alianza del Sahel está formada por la UE, Francia, Alemania, el Reino Unido, España, Italia, Luxemburgo, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el PNUD y, más recientemente, Dinamarca. Su objetivo es coordinar las intervenciones de los donantes en el Sahel. En la práctica, es el mecanismo mediante el cual se está haciendo efectivo el vínculo entre seguridad y desarrollo.

En numerosas zonas de la región del Sahel, el abandono y los abusos de los Gobiernos centrales, unidos en algunos casos a las estrategias antiterroristas,[91] han alimentado la insatisfacción entre las comunidades, y han provocado que algunas personas se unan a grupos ideológicos violentos. Las prioridades de los donantes en materia de seguridad, por ejemplo, acabar con la migración irregular, prevenir el “extremismo violento” y promover la estabilidad (lo que constituiría una visión negativa de la paz) reciben cada vez más atención; esto implica que cada vez tengan más peso las perspectivas de los Estados, en detrimento de desarrollar un conocimiento profundo de los factores que causan la fragilidad y el malestar de la población local y de la puesta en marcha de iniciativas para abordar dichos factores (una visión positiva de la paz). Esta situación amenaza con socavar tanto la independencia de la ayuda como su eficacia.[92]

En algunos lugares (como la Cuenca del lago Chad en Malí), las fuerzas de seguridad nacionales protegen determinadas zonas para que sea posible ejecutar las intervenciones de desarrollo. A menudo, son los propios cuerpos de seguridad quienes cometen violaciones de los derechos humanos. Las desigualdades e injusticias se ven agravadas por la legislación anti-terrorista, que limita los movimientos de la población y las oportunidades de desarrollar medios de vida, lo cual socava las estrategias de supervivencia de las comunidades. En esos casos, la población asume que los actores de desarrollo están vinculados al Estado, y por lo tanto la capacidad de estos para contribuir a una gobernanza más equitativa se ve mermada.

En muchos casos, poner el foco en la seguridad y en acabar con la migración irregular implica que la ayuda no se dirija a las personas en mayor situación de pobreza, sino a aquellas zonas donde existe mayor probabilidad de que las personas se unan a grupos violentos o traten de emigrar a Europa. Actualmente, apenas existen datos sobre la eficacia de estos enfoques, mientras que cada vez más estudios destacan los impactos negativos de las respuestas centradas en la seguridad.[93]

4 ¿EN QUÉ CONSISTE EL ENFOQUE DE TRIPLE NEXO?

El carácter prolongado de las crisis se ha convertido en la nueva norma, lo cual quiere decir que cada vez cobra mayor importancia reconocer la relación entre las necesidades inmediatas y a largo plazo, así como dar respuesta a ambas. La compleja tarea de equilibrar las oportunidades y tensiones entre los enfoques de acción humanitaria, desarrollo y campañas (lo que en Oxfam se conoce como el "enfoque unificado de programa") y, cada vez más, el apoyo a las capacidades locales para la consolidación de la paz, no es algo nuevo ni para Oxfam ni para otras organizaciones con múltiples mandatos.

En esta sección, analizamos lo que hemos aprendido hasta el momento de los enfoques del triple nexo y de la Nueva Forma de Trabajar. A su vez, abordamos algunos de los contextos y programas en los que Oxfam y sus organizaciones socias se enfrentan a los dilemas que plantea trabajar en el espacio del triple nexo y ejecutar programas que tienen la voluntad expresa de vincular acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz.

¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LAS ESTRATEGIAS HOLÍSTICAS DE RESPUESTA A EMERGENCIAS?

Una investigación realizada por el Centro de Cooperación Internacional y la Universidad de las Naciones Unidas en trece países[94] señala que, si bien cada vez más países están coordinando el trabajo humanitario y de desarrollo, el avance sigue siendo lento. Dicha investigación indica que es demasiado pronto para esperar grandes cambios, especialmente porque la mayoría de los obstáculos para mejorar la prestación de la ayuda son estructurales y sistémicos, y por lo tanto abordarlos requiere tiempo.

Los estudios ya han llegado a ciertas conclusiones: no basta aplicar programas para transformar los contextos donde viven las personas, sino que es necesario prestar más atención a las políticas. Dado que es posible prever algunos de los fenómenos que desencadenan las crisis, como por ejemplo la sequía en el Sahel, habría que mejorar la planificación de manera que sea prospectiva y flexible. La planificación de contingencias y la flexibilidad en la gestión son igualmente necesarias, ya que la evolución de estos contextos no es lineal. Por ejemplo, en 2017, Bangladesh, la República Democrática del Congo, Mauritania y Camerún sufrieron crisis repentinas que habría sido imposible prever. La acción temprana es fundamental, pero también se debe dar seguimiento a los umbrales que activan la acción humanitaria, ya que suelen establecerse a un nivel muy elevado y esto puede contribuir a normalizar las catástrofes en lugares donde los problemas crónicos no se consideran inaceptables. Por otro lado, la coordinación entre las iniciativas humanitarias y las de desarrollo sigue siendo un reto: los actores de desarrollo ni siquiera disponen de un mecanismo institucional establecido o "centro

de gravedad” que se encargue de su coordinación, y menos aún de la coordinación entre los actores humanitarios, del desarrollo y de la consolidación de la paz.

En ciertos contextos, como en Burkina Faso, los equipos de Oxfam afirman participar en las reuniones sobre los resultados colectivos. Sin embargo, en otros, como en Chad, el proceso de definición de los resultados colectivos se ha centrado fundamentalmente en las Naciones Unidas.[95]

El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados[96] es quizá el mecanismo en el que los programas que integran el enfoque del triple nexo estén más avanzados, si bien este marco no se coordina específicamente con otras iniciativas relativas al nexo, y además se aplica en paralelo a la Nueva Forma de Trabajar. Los datos empíricos indican que, cuando todos los actores trabajan juntos, es posible mejorar las condiciones de las personas refugiadas.[97]

Cuadro 7: El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados

El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados aplica un enfoque inclusivo sobre el conjunto de la sociedad. Sus objetivos son:

- Aliviar la presión sobre los países que reciben y acogen a personas refugiadas;
- Desarrollar la autosuficiencia de las personas refugiadas; y
- Contribuir a encontrar soluciones más duraderas.

Este marco reconoce que las personas refugiadas suelen ser acogidas en las zonas más pobres de los países y que, en la mitad de los países de acogida, no disponen de permiso para trabajar.[98] El marco ofrece a los países de acogida una financiación que combina subvenciones y créditos; promueve el desarrollo económico de las zonas de acogida; incluye a un amplio rango de autoridades nacionales y sub-nacionales, incluidas las encargadas de la prestación de servicios; y pone un mayor énfasis en la importancia de que tanto las personas refugiadas como las comunidades de acogida participen en la toma de decisiones.

Por ejemplo, en Chad, el Gobierno ha empezado a promover “centros integrados” más cercanos a los pueblos para sustituir a los campamentos de refugiados, y se ha comprometido expresamente a mejorar sus políticas sobre acceso de las personas refugiadas a la tierra y a la educación, además de adoptar una legislación más progresista en relación a la población refugiada. Oxfam está trabajando con sus organizaciones socias en el país para contribuir a desarrollar la autosuficiencia de las personas desplazadas, reforzar el acceso compartido a los servicios básicos a nivel comunitario y fomentar la cohesión social.

En Uganda, Oxfam ejecuta programas en zonas que acogen a personas refugiadas, por ejemplo:

- Un programa educativo de 5,5 millones de euros, en el que trabaja en colaboración con una amplia coalición de actores locales;
- Un programa financiado por IKEA para desarrollar la capacidad de los actores humanitarios locales y nacionales, incluyendo ONG y el Gobierno; y
- Programas de agua, saneamiento e higiene (WASH).

El personal de Oxfam en Uganda colabora estrechamente con el comité directivo y el secretariado del marco, liderados por el Gobierno, y en los que las ONG internacionales están representadas. Oxfam defiende también la importancia de consolidar la paz y mejorar la cohesión social, tanto entre las personas refugiadas como entre estas y las comunidades de acogida. Así, Oxfam complementa su trabajo en materia de políticas con su trabajo de programas, con el objetivo de contribuir a una convivencia pacífica. Asimismo, la organización ha apoyado la participación de las personas refugiadas en las negociaciones de paz.

En Jordania, existe un acuerdo sobre las personas refugiadas, aunque está al margen del marco; allí, Oxfam ha colaborado con otros actores para influir en el Gobierno, consiguiendo que este cambiase sus políticas sobre los derechos laborales de las personas refugiadas, lo cual ha permitido a estas personas asumir un papel más activo en el mercado laboral. Este tipo de cambios en las políticas son fundamentales para lograr los cambios reales que el marco trata de promover.

En los entornos de acogida de personas refugiadas donde el Estado no es parte del conflicto, Oxfam está comprobando las ventajas de trabajar con las autoridades locales. Durante varios años, Oxfam ha trabajado con los municipios en el Líbano, un país altamente descentralizado, y ha colaborado con ellos en la prestación de servicios de agua, saneamiento e higiene, un apoyo que ha contribuido a mejorar tanto la cohesión social entre las personas refugiadas sirias y la población de acogida, como la calidad y adecuación de estos servicios.[99]

Incluso en aquellos casos en que el Estado es parte del conflicto, existen oportunidades para trabajar con las autoridades locales a nivel operativo. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, Oxfam colabora con los centros de salud locales en la promoción de la salud pública, y en Yemen ha colaborado con las autoridades locales en la reparación de las redes de suministro de agua.

No obstante, trabajar con los Gobiernos en contextos complejos puede ser extremadamente difícil, especialmente en aquellos casos donde el espacio humanitario y el de la sociedad civil prácticamente han desaparecido, como en el caso de Siria;[100] o cuando se asocia a las personas con necesidades con los actores armados que han combatido al Estado. En Irak, por ejemplo, parte del personal humanitario local ha tenido que dejar de prestar servicios a familias que han sido acusadas por las autoridades de tener vínculos con el ISIS.[101]

Es necesario lograr una mayor sistematización de los aprendizajes sobre cómo y cuándo los actores humanitarios pueden trabajar con las autoridades locales y nacionales en contextos de crisis prolongadas.

Cuadro 8: Reducción del margen para dar respuesta a los problemas de las comunidades en la intervención por la crisis del Ébola liderada por el Gobierno en la República Democrática del Congo

El brote de Ébola en Kivu del Norte, en la República Democrática del Congo, pone de manifiesto algunas de las consecuencias derivadas de que la respuesta a una crisis se ejecute en estrecha colaboración con un Estado que es parte de un conflicto.

En agosto de 2018 se desató un brote de Ébola en la zona de Beni, situada en la provincia de Kivu, en la parte oriental del país; se trata de una zona que ha sufrido un conflicto armado durante años, y donde operan grupos armados que a menudo recurren a la violencia. La mayoría de la población sufre traumas derivados del conflicto y la violencia, y existe un gran resentimiento con el Gobierno por su aparente falta de respuesta. En diciembre de 2018, se celebraron unas elecciones muy disputadas, en las que no se permitió que la población que vivía en zonas afectadas por el virus acudiese a las urnas.[102] La respuesta a las amplias necesidades humanitarias en la zona, liderada por OCAH, aún sigue activa.

Por otro lado, la respuesta a la crisis del Ébola se encuentra bajo el liderazgo del Gobierno y la Organización Mundial de la Salud, que trabajan a través del sistema nacional de salud. Este aspecto resulta fundamental para poder llegar a la mayor parte de la población y dar una respuesta sistemática. Existe una comprensible tendencia a trabajar con un enfoque descendente con y a través de los distintos niveles de la administración pública; algunos de sus representantes (por ejemplo el personal médico) cuentan con la total confianza de la población, mientras que otros (como los servicios de seguridad) cometen la mayor parte de violaciones de los derechos humanos a las que la población se enfrenta a diario.[103] Sin embargo, esta manera de trabajar, liderada por el Estado, tiene como contrapartida que no se ha dado prioridad a construir la confianza necesaria para que las comunidades se apropien de la respuesta, y así facilitar que el virus no se extienda.

Resulta extremadamente difícil debatir sobre el contexto social, político y del conflicto en el marco de la respuesta. Al estar dirigida fundamentalmente por hombres (en un país donde las mujeres se enfrentan a dificultades para que se respeten sus derechos) apenas ha habido margen para garantizar que la respuesta a la crisis cubriese las necesidades específicas de las mujeres. Tampoco ha habido espacio para que otros actores, desde organizaciones comunitarias a ONG internacionales, pudiesen contribuir a la respuesta a nivel estratégico, lo cual ha influido en que no hubiese una estrategia sólida para colaborar con las comunidades.[104] El liderazgo de las Naciones Unidas (parte de una misión integrada) no ha respondido de manera sistemática a las peticiones de participación del conjunto de la sociedad civil hasta una fase tardía de la respuesta, cuando ya había quedado claro que la estrategia inicial no estaba funcionando.

REFLEXIONES SOBRE LOS PROGRAMAS

Los siguientes estudios de caso abordan algunos de los distintos retos planteados por los enfoques basados en el triple nexo en contextos frágiles y afectados por conflicto, como por ejemplo la colaboración con organizaciones socias, el fortalecimiento de la justicia de género, la gestión de las limitaciones operativas y la elaboración de estrategias nacionales.

El liderazgo de las mujeres en Irak

En Irak, los efectos acumulados de los conflictos nacionales y regionales han provocado desplazamientos a gran escala, y han generado un contexto caracterizado por la inestabilidad y la fragilidad. A pesar de tratarse de un país de renta media-alta, las estimaciones indican que los problemas políticos, económicos y de seguridad han provocado un considerable incremento de la pobreza en todo el país, y han tenido graves consecuencias para los medios de vida y las infraestructuras. Los derechos de las mujeres se han visto negativamente afectados por la inseguridad, de manera que los niveles de alfabetización de las mujeres se han desplomado en los últimos años, mientras que su participación en la vida económica y política del país sigue reduciéndose de manera constante (entre otras cosas, debido al creciente estigma en torno a la participación de las mujeres en la vida pública y las restricciones a su libertad de movimientos).

Oxfam está tratando de abordar los factores subyacentes al conflicto y la vulnerabilidad, así como las causas fundamentales de los riesgos a los que se enfrenta la población. El objetivo de sus iniciativas de rehabilitación, recuperación y resiliencia es romper el ciclo de la violencia y la fragilidad, apoyar la creación de un Estado inclusivo y reducir la necesidad de respuestas de emergencia en el futuro. La teoría del cambio de Oxfam en materia de EFSVL (seguridad alimentaria y medios de vida vulnerables en emergencias) trata de dar respuesta a las necesidades más urgentes a través de transferencias monetarias y empleo temporal y, al mismo tiempo, intenta desarrollar la resiliencia económica de las zonas donde opera.

Oxfam ha proporcionado ayuda alimentaria de emergencia y apoyo a los medios de vida a través de una iniciativa a dos años denominada “Liderazgo y empoderamiento económico de las supervivientes de la violencia sexual y de género en Irak”, dentro del marco de *Project Direct*,”. Asimismo, la organización ha invertido en opciones de medios de vida resilientes y sostenibles, incluyendo subvenciones al emprendimiento, acceso a los mercados y redes de contactos profesionales, desarrollo de las cadenas de valor, y formación profesional y técnica. El programa hace un esfuerzo consciente para que las comunidades pasen de depender de la ayuda de emergencia a ser autosuficientes. Las actividades dirigidas a desarrollar el empoderamiento económico de las mujeres han apoyado su inclusión en el sistema de mercado, y han reforzado su participación en las evaluaciones y el diseño del programa. Esto ha contribuido de manera directa a que las mujeres sean capaces de identificar oportunidades de negocio y de establecer redes de contactos profesionales. Y, lo que es más importante, ha abierto oportunidades para otras mujeres, iniciando un proceso de reconfiguración de las normas de género en un contexto social conservador.

Algunas de las reflexiones del programa de país en relación al enfoque del triple nexo incluyen:

- Para que las iniciativas humanitarias, de recuperación y de desarrollo sean más eficientes y sostenibles, es imprescindible que la sociedad civil local y nacional siga estando en la primera línea de los programas. Para ello, es necesario un esfuerzo activo, un incremento de la inversión plurianual en las organizaciones de la sociedad civil, y el apoyo a la agenda de liderazgo local de la acción humanitaria en su sentido más amplio. En especial, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres necesitan

espacio, tanto político como económico, para poder abordar los problemas de protección sin dejar de luchar contra las normas discriminatorias subyacentes.

- La magnitud de las necesidades en los países con crisis prolongadas, unido a la falta de inversión en los servicios y el crecimiento económico, hace necesario que los actores humanitarios y estatales colaboren con el sector privado, de manera que se aprovechen las capacidades y recursos de este sector en beneficio de la recuperación y el desarrollo económico a una escala más amplia. Es fundamental llevar a cabo una labor de incidencia política a largo plazo para lograr reformas de las políticas económicas centradas en la participación de las mujeres y de las personas más vulnerables desde el punto de vista económico a fin de garantizar una distribución equitativa de las oportunidades e inversiones, y así reducir las desigualdades.
- La evolución desde un enfoque basado en los recursos a otro basado en el pensamiento sistémico promueve la reestructuración de las intervenciones, que deben incluir líneas de trabajo fundamentales como las relacionadas con el acceso a los mercados, las políticas y las prácticas empresariales. Esto significa que debemos ir más allá de actividades puntuales de formación o transferencias de efectivo, que muchas comunidades no pueden aprovechar como deberían porque su contexto económico no es igualitario, accesible o eficaz.

Una respuesta local en los Estados de Kachin y Shan States, en Myanmar

En Myanmar, es tan difícil como necesario que se satisfagan las necesidades humanitarias de la población y al mismo tiempo se ejecuten programas de desarrollo y de consolidación de la paz. Mientras el país continúa con su proceso de transición tras cincuenta años de régimen militar, numerosas comunidades siguen sufriendo las consecuencias del subdesarrollo, el conflicto y las vulneraciones de los derechos humanos. La Misión de Investigación de las Naciones Unidas en Myanmar ha observado patrones sistemáticos de vulneraciones graves de los derechos humanos en todo el país. Esta misión también ha encontrado pruebas de que se han cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad en los Estados de Rakhine, Kachin y Shan, y pruebas de genocidio en el Estado de Rakhine.[105]

Un consorcio de ONG internacionales, nacionales y locales está ejecutando un programa para lograr la paz duradera (DPP, Durable Peace Programme) financiado por la UE, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades humanitarias y de desarrollo y, al mismo tiempo, garantizar que el proceso de paz tenga en cuenta los problemas que afectan a las comunidades. Inicialmente, la idea de este proyecto surgió de un grupo de organizaciones nacionales y locales (el “Grupo de Estrategia Común”), que solicitó apoyo a Oxfam para gestionar esta iniciativa multisectorial, aportando su experiencia técnica de carácter transversal. El proyecto se ha ejecutado en comunidades afectadas por el conflicto en el Estado de Kachin desde 2015, y en el Estado de Shan septentrional desde 2018.[106] El diseño y ejecución del programa están liderados por 27 organizaciones locales, que van desde pequeñas asociaciones de desarrollo comunitario a otras que tienen capacidad para influir en el proceso de paz a nivel nacional. Todas ellas aportan distintas

experiencias para facilitar que se lleven a cabo diferentes actividades en el marco del triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz.

En su primera fase (2015 – 2018), el DPP trabajó con comunidades afectadas por el conflicto (incluyendo a personas desplazadas internas que viven en campamentos y a las comunidades de acogida) con el objetivo de contribuir a una mayor participación e influencia de las comunidades en los procesos de paz a nivel local. Uno de los principales objetivos era fortalecer el vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, contribuyendo a mejorar los resultados en términos de educación y medios de vida, y trabajando con las autoridades locales (gubernamentales y comunitarias) y las estructuras comunitarias para lograr que estas sean más receptivas a las necesidades de desarrollo de las comunidades. El programa ha conseguido financiación para una segunda fase, que se centrará en apoyar la generación de ingresos, contribuir a mejorar la cohesión social y la eficacia de los procesos de consolidación de paz, y adoptar medidas para promover el empoderamiento de las mujeres y reducir el impacto de la violencia de género que, según los informes, se está incrementando.

Los aprendizajes extraídos del programa hasta el momento son los siguientes:

- Para lograr cambios con el enfoque del triple nexo, es fundamental trabajar a nivel local, bajo el liderazgo de organizaciones socias que conozcan el contexto y mantengan vínculos sólidos con las comunidades. Las situaciones de desplazamiento prolongado y la persistencia del conflicto añaden complejidad al trabajo en una zona donde la gobernanza está en entredicho y el proceso de paz da sus primeros pasos. La integración del liderazgo local en los programas de paz duradera permite fortalecer la rendición de cuentas y la confianza de las comunidades, y facilita que los programas tengan un impacto positivo en un contexto altamente complejo y politizado. Para lidiar con esta complejidad y garantizar la adecuación de los programas, es necesario encontrar el equilibrio entre ambición y pragmatismo, y ser realistas en cuanto a los resultados del programa y su capacidad para influir.
- Actualmente, se prevé que el DPP se prolongue durante siete años, con una posible extensión una vez concluida la fase actual. La financiación plurianual ha demostrado ser beneficiosa para que todas las organizaciones miembros del consorcio aprendan de las actividades anteriores, emprendan más programas conjuntos y refuercen su confianza mutua. De hecho, el fortalecimiento de la confianza, el consenso y la rendición de cuentas mutua han sido claves para la aplicación efectiva del DPP, así como para lidiar con las susceptibilidades políticas y los riesgos que implica trabajar en iniciativas de acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz. Por ejemplo, Oxfam llevaba años trabajando con una de las organizaciones miembro del Grupo de Estrategia Común antes del inicio del DPP, lo cual ha generado un sentimiento duradero de confianza y solidaridad mutuas que ha sido clave para el éxito del proyecto. Por otro lado, los principales ministerios competentes están familiarizados con el DPP, lo cual facilita la interacción con las autoridades públicas. Asimismo, el programa también está reconocido por las autoridades en zonas fuera del control del Gobierno.
- Los programas gestionados por consorcios pueden ser un mecanismo eficaz para coordinar a las distintas organizaciones en torno al enfoque del triple nexo. La mayoría de estas organizaciones no trabajaba con este enfoque a

nivel individual pero, al hacerlo en consorcio, han conseguido desarrollar juntas una programación basada en el triple nexo al aprovechar las distintas formas de trabajar de cada miembro y de combinar sus respectivas experiencias y conocimientos. Asimismo, este proyecto ha permitido reforzar la aplicación de competencias fundamentales, como la sensibilidad ante los conflictos, en el conjunto de los programas. No se esperaba que las organizaciones trabajasen a título individual en todos los pilares del triple nexo, una expectativa que por otra parte tampoco debería existir. No obstante, la estructura del DPP ha facilitado la colaboración eficaz de 27 organizaciones que trabajan en multitud de ámbitos temáticos, con diferentes experiencias y conocimientos, desde pequeñas organizaciones de desarrollo comunitario a organizaciones con capacidad de influencia en el proceso de paz a nivel nacional y en la agenda de desarrollo, de una manera que contribuye de forma más holística a satisfacer las necesidades de las comunidades.

- En un contexto como el de Myanmar, es prioritario llevar a cabo actividades de defensa de los derechos humanos, cuestionar aquellas políticas públicas que puedan causar daños y llegar a las personas más vulnerables. Para ello, es necesario mantener un debate profundo y adoptar decisiones basadas en principios, de manera que sea posible conciliar las tensiones que plantea equilibrar la participación en un proceso de paz nacional altamente politizado con el respeto de los principios humanitarios fundamentales y el apoyo a las intervenciones de desarrollo sostenible. El riesgo de contribuir a los objetivos políticos de otros actores o de legitimar involuntariamente a determinados actores que forman parte del conflicto está siempre presente. Uno de los principales esfuerzos para mitigar estos riesgos es no precipitarse y actuar con cautela en nuestra relación con las autoridades estatales y no estatales. De nuevo, las relaciones con las organizaciones locales, que estaban en mejores condiciones de lidiar con las complejidades que plantean las administraciones paralelas y las disputas en torno a los acuerdos de gobernanza a nivel local, han sido claves para la credibilidad, la accesibilidad y el éxito del proyecto. Otro aspecto importante es la rendición de cuentas para con las poblaciones afectadas, por ejemplo, a través de la creación de mecanismos de comunicación con las personas desplazadas, a fin de garantizar que, tanto el diseño como la ejecución del programa, se ajusten a sus preferencias.

Combinar la ayuda de emergencia a corto plazo con el cambio a largo plazo en Sudán del Sur

Sudán del Sur lleva cinco años sumido en una guerra civil que ha provocado el desplazamiento de cuatro millones de personas, miles de víctimas mortales y una de las peores crisis alimentarias del mundo. Esto se suma a la ausencia de servicios básicos, una enorme desigualdad de género y una gobernanza débil. El cambio climático también está afectando a los medios de vida agrícolas y de pastoreo. Todo ello ha agravado las vulnerabilidades de la población, que sigue necesitando ayuda continuada para hacer frente al conflicto.

Los actores humanitarios han estado explorando mecanismos para aprovechar al máximo los cientos de millones de dólares de ayuda de emergencia destinados a Sudán del Sur, a fin de satisfacer las necesidades de la población de forma más

sostenible. Oxfam proporciona un apoyo vital, pero reconoce que tan solo las soluciones a largo plazo pueden romper el ciclo de vulnerabilidad y contribuir a la consolidación de una paz inclusiva. Así, Oxfam ha promovido un enfoque basado en múltiples temáticas, con el objetivo de fortalecer la resiliencia de las comunidades en la medida de lo posible.

Oxfam ha comprobado que la combinación y superposición de distintos enfoques puede contribuir a garantizar el cumplimiento de nuestro mandato humanitario, además de dar respuesta a los cambios en el contexto y preservar los avances en términos de desarrollo. Por ejemplo, en Wau Norte y Wau Sur, tuvimos que interrumpir la ejecución de nuestro programa de intervenciones de medios de vida sostenibles, financiado con 7 millones de dólares por Canadá, debido a que el conflicto obligó a muchas de las personas implicadas en el proyecto a abandonar la zona en julio de 2017. La financiación adicional aportada por otros donantes permitió a Oxfam cubrir algunas de las necesidades humanitarias (con acciones para la prevención del brote enfermedades transmitidas por el agua), y también abordar los problemas de seguridad subyacentes que provocaron el desplazamiento de estas personas, a través de acciones de incidencia con las autoridades gubernamentales. La labor de incidencia política contribuyó a la creación de puestos de policía y al incremento de las patrullas con el objetivo de reducir el nivel de delincuencia y amenazas, lo cual permitió preservar algunos de los logros conseguidos gracias al programa original.

Oxfam y sus organizaciones socias han ejecutado programas financiados por la UE y el DFID con el objetivo de contribuir a la supervivencia de la población, a través de acciones para:

- Cubrir las necesidades básicas más inmediatas de la población, a través de transferencias de efectivo, cupones de alimentos proporcionados por grupos de productores del programa, recuperación de pozos, depósitos de emergencia para el almacenamiento de agua y distribución de cabras;
- Dotar a la población de las capacidades, conocimientos y recursos necesarios para generar ingresos y tener producción propia, y así contribuir a que puedan construir un futuro más próspero y sostenible a través de actividades de generación de ingresos, el fortalecimiento de los sistemas de mercado y el apoyo a la producción agrícola (incluyendo sistemas de regadío alimentados con energía solar); y
- Abordar las actitudes y prácticas que perpetúan las desigualdades y el conflicto, a través de comités de gobernanza local y la aplicación de la metodología del Sistema de Aprendizaje Activo de Género de Oxfam,[107] y haciendo de la protección un eje transversal.

Estos programas tratan de fortalecer las capacidades de asimilación y adaptación, así como sentar las bases para un cambio más transformador en el largo plazo.

Los programas que se basan en el triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz requieren de innovación y aprendizaje, ya que el personal debe adaptarse a nuevas alianzas y formas de trabajar. A partir de las experiencias adquiridas en Sudán del Sur, destacamos los siguientes principios y prácticas clave para este tipo de programas:

- La importancia de promover y alentar la ambición, pero garantizando el equilibrio entre el impulso a la innovación y las realidades del terreno, y

evitando o abandonando los indicadores y actividades que no sean viables, siempre de forma transparente y sensible a los conflictos. El desarrollo sostenible, especialmente en contextos frágiles y afectados por conflictos, requiere más tiempo de lo que permite el ciclo de un programa (3-5 años).

- La importancia de tener en cuenta la probabilidad de que se produzcan nuevas crisis o se intensifiquen las existentes. La actualización periódica del análisis de contexto desde un enfoque sensible a las cuestiones de género, la planificación de escenarios y la integración de mecanismos de financiación humanitaria como los modificadores de crisis[108] contribuyen a cubrir las diversas necesidades de las comunidades y a preservar los avances en términos de desarrollo.
- Es necesario reconocer y abordar abiertamente las posibles tensiones entre la indispensable supervisión rigurosa del programa y la necesidad de agilidad y autonomía local. Los conocimientos locales y del contexto deben equilibrarse con los objetivos generales del programa a largo plazo. La complejidad técnica de los enfoques basados en el triple nexo, especialmente en entornos difíciles, requieren de inversión en recursos para la gestión de programas, por ejemplo, en materia de gestión del conocimiento, desarrollo de capacidades y directrices de gobernanza. La fase inicial debe ser larga, para así tener tiempo de construir relaciones y alianzas, intercambiar conocimientos y desarrollar una visión común. Asimismo, esto puede agrupar a profesionales de distintas disciplinas que no están acostumbrados a trabajar juntos.
- Todos los actores implicados deben compartir los riesgos y la experimentación. La relación con los donantes y la colaboración cercana con nuestros socios permite generar un sentimiento de apropiación compartido con respecto a las teorías de cambio, los riesgos y retos del enfoque y la necesidad de adaptarse a medida que el contexto va evolucionando. Asimismo, permite promover la transparencia y garantizar que todas las partes interesadas formen parte del proceso de aprendizaje.

Diseñar una estrategia de programas de desarrollo resilientes en Chad

La combinación de conflicto, inestabilidad, degradación de los recursos naturales y cambio climático ha desencadenado una crisis prolongada y altos niveles de fragilidad en la región de Guéra, en Chad, situada en la franja del Sahel. Las tensiones provocadas por la creciente escasez de recursos naturales se han visto agravadas por los desplazamientos internos y regionales que se deben, en parte, a movimientos migratorios estacionales: se trata de una estrategia de subsistencia a largo plazo cuya magnitud y frecuencia han aumentado, con personas que se encuentran en situación de desplazamiento semipermanente para tratar de sobrevivir. Todo ello ha provocado que un gran número de personas no pueda cubrir sus necesidades básicas y dependa enormemente de la ayuda externa. En algunos casos, esta situación está generando conflictos intracomunitarios que pueden llegar a ser violentos. Las mujeres y las niñas suelen soportar la carga adicional de tener que mantener la producción agrícola y realizar las tareas domésticas en unas condiciones extremadamente desiguales y difíciles, mientras que los miembros varones de la familia migran para buscar trabajo, ingresos o agua para el ganado. Esta multiplicidad de condiciones adversas atrapa a las personas

en ciclos de pobreza en los que apenas son capaces de satisfacer sus necesidades diarias, así que mucho menos pueden hacer planes de futuro o invertir en capacidades que podrían fortalecer su resiliencia ante futuras crisis y catástrofes.

En 2010, el equipo de Oxfam en Chad tomó la decisión estratégica de ir más allá de las intervenciones humanitarias puntuales y de corto plazo, e invertir a largo plazo en las zonas afectadas por crisis recurrentes. Se adoptó un enfoque de desarrollo resiliente con el objetivo de generar cambios abordando las causas que exacerban los riesgos existentes. Así pues, el objetivo del Marco Estratégico de Oxfam Guéra-Chad 2012 – 2019 para Programas de Medios de Vida es abordar las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria a través de:

- La protección de los medios de vida (alerta temprana y acciones de preparación);
- Respuesta humanitaria (invertir en las capacidades de respuesta a nivel local y cubrir las necesidades de emergencia);
- Diversificación de los medios de vida (combinando actividades de generación de ingresos con el insumo de recursos productivos, generando redes de seguridad a través de la creación de nuevas infraestructuras como almacenes de cereales, e invirtiendo para mejorar el acceso y la gestión de los recursos naturales); e
- Incidencia política (reforzando el contrato social entre la ciudadanía y el Estado, apoyando a la sociedad civil, fortaleciendo los mecanismos locales de gobernanza e incrementando la cohesión social).

La perspectiva de género se integró en los cuatro pilares de este programa, a fin de reequilibrar las desigualdades en términos de poder, acceso a las oportunidades y responsabilidades.

Algunas de las principales conclusiones del programa en Chad incluyen:

- En contextos de crisis prolongadas, es imprescindible una planificación sólida que permita garantizar que las operaciones humanitarias a gran escala no eclipsen totalmente a las iniciativas a más largo plazo. Esto incluye estrategias de financiación flexibles a largo plazo, mecanismos de funcionamiento flexibles y capaces de cambiar rápidamente el ritmo en caso de que las necesidades aumenten, y sistemas de seguimiento del contexto que mejoren nuestra capacidad de anticipación y respuesta ante una situación cambiante.
- Tanto lo que hacemos como la forma en que lo hacemos debe servir para fortalecer la capacidad de resiliencia. Es necesario tener en cuenta las dinámicas de poder, el género y otras desigualdades que afectan estructuralmente a la capacidad de una persona o comunidad para escuchar, entender y actuar de acuerdo a la información recibida (o para beneficiarse realmente de las intervenciones).
- El aprendizaje continuo e iterativo es fundamental. El personal debe tener tiempo de reflexionar con perspectiva, evaluar sus actividades y reconsiderar la meta que se hayan fijado. Estos procesos de toma de conciencia permiten garantizar que las actividades se desarrollen por el buen camino y que no se pierdan las oportunidades de cambio, ampliación y/o transformación. Asimismo, facilitan la asimilación de cómo se desarrolla la interrelación entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Es necesario incluir a las

comunidades en este proceso, a fin de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el intercambio de información y la mejora del aprendizaje.

IMPLICACIONES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

Los estudios de caso que se acaban de presentar plantean algunas cuestiones comunes. Los puntos que se exponen a continuación no son un resumen exhaustivo, pero incluyen algunos de los principales cambios requeridos en el diseño y ejecución de los programas para que sean efectivos en este tipo de contextos.

Un análisis holístico e integral del contexto

Para identificar las necesidades y comprender adecuadamente las causas fundamentales de la vulnerabilidad, la fragilidad y la desigualdad, es necesaria una metodología de evaluación multisectorial, integral y homogénea. Además de la ubicación inmediata del programa, el análisis debe tener en cuenta las consecuencias políticas de la intervención a nivel general; por ejemplo, el impacto de dar prioridad a las necesidades de zonas de fácil acceso bajo control del Gobierno y/o zonas urbanas, frente a una acción humanitaria imparcial y basada en principios y la cohesión social a largo plazo.

En zonas caracterizadas por conflictos y crisis climáticas recurrentes, es necesario disponer de un mecanismo que facilite que las distintas intervenciones que dan apoyo a los mismos grupos de población puedan compartir información, hacer un seguimiento conjunto y mejorar sus conocimientos conjuntamente. Para ello, las organizaciones deben pasar de utilizar herramientas especializadas en función del ámbito en que trabajen a una recogida conjunta de datos y el análisis dinámico del contexto, incluyendo cuestiones transversales como el género, la protección y la sensibilidad ante los conflictos. Esto requiere que las organizaciones (o sus departamentos) que aplican el enfoque de triple nexo intercambien información, compartan sus conclusiones y permitan la coexistencia de las distintas intervenciones en la misma zona, con el objetivo de desarrollar una estrategia de programa holística y basada en un análisis de calidad. Las personas afectadas por las crisis deben participar en este tipo de procesos, a fin de garantizar que el diseño del programa se base en información local adecuadamente contextualizada. Todo ello contribuye a garantizar la eficacia de las intervenciones y reforzar su sostenibilidad.

Es importante que, a nivel organizativo, las organizaciones con múltiples mandatos cuenten con evaluaciones, herramientas y mecanismos de recogida de datos comunes que les permitan unir a los distintos equipos; no obstante, en el marco de la respuesta, en algunos casos puede ser necesario que se mantenga una evaluación humanitaria independiente que garantice que se aborden las necesidades de los colectivos más excluidos.

Asimismo, es importante buscar mecanismos para compartir estos análisis con los donantes y otras partes interesadas, a fin de desarrollar una visión compartida, un

enfoque más integral y complementario, y mecanismos de comunicación y rendición de cuentas más sólidos.

Estrategias de país a largo plazo frente a la planificación de proyectos

Las transformaciones sistémicas requieren más tiempo de lo que dura el ciclo de un programa, especialmente en contextos frágiles, donde el desarrollo sostenible es lento y no lineal. Oxfam, en colaboración con los donantes (y ejerciendo presión sobre ellos), debe pasar en primer lugar de proyectos a corto plazo de 6 a 12 meses de duración a ciclos de programa de 3 a 5 años para, en último término, establecer objetivos a 10 o15 años que cubran la totalidad del espectro del nexo acción humanitaria – desarrollo – consolidación de la paz. Esto debe verse acompañado de un cambio para pasar de una planificación basada en productos a una basada en resultados, que puede ofrecer más oportunidades para establecer alianzas y desarrollar las capacidades que los propios objetivos, más allá de los productos asociados a un proyecto. En el corto plazo, es necesario evaluar qué tipo de financiación se debe buscar y qué tipo de programas estamos planificando, para así poder ejecutarlos simultánea o consecutivamente, de tal forma que contribuyan a la aplicación del enfoque estratégico general. Del mismo modo, la integración del enfoque del triple nexo no debe ir ligada a proyectos concretos, sino basarse en iniciativas complementarias, coordinadas y secuenciales en el marco de un programa de país.

Invertir en una gestión adaptativa

La eficacia y efectividad de los programas depende de que sean ágiles y reactivos ante los cambios que se produzcan en el contexto. La flexibilidad en cuanto a las actividades, líneas presupuestarias, calendarios de ejecución, indicadores y objetivos permitirá mejorar la calidad de los programas y garantizar que las organizaciones con múltiples mandatos sigan llegando a las personas más vulnerables a través de las intervenciones adecuadas. Para ello, es necesario incorporar nuevas capacidades y aprovechar los conocimientos y experiencias existentes para promover la innovación; crear sistemas de seguimiento unificados, y aplicar los aprendizajes adquiridos en tiempo real. Los marcos de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje que permiten evaluar el impacto de los programas en los factores causantes de la fragilidad y la vulnerabilidad a lo largo del tiempo no deben limitarse a los marcos temporales de los proyectos. Para ello, es necesaria una colaboración sistemática y transparente con los donantes y las partes interesadas a nivel local, que deberán ser socios activos en el proceso de aprendizaje.

Cuadro 9: Aplicación del doble nexo en el norte de Kenia

En 2017 la región de Turkana, en el norte de Kenia, se vio especialmente afectada por su tercera época consecutiva de lluvias con precipitaciones por debajo de la media. Esto puso de manifiesto las tensiones entre la necesidad de preservar unos acuíferos próximos a agotarse y apoyar medidas para mejorar la resiliencia de las poblaciones de tierras áridas, especialmente para las comunidades pastoras migrantes, frente a la sequía. Los programas de Oxfam tratan tanto de cubrir las necesidades más inmediatas de las poblaciones como de abordar las vulnerabilidades subyacentes y la falta de acceso a los servicios básicos. Ambos enfoques deben tener en cuenta las presiones medioambientales existentes, de manera que las estrategias para satisfacer la necesidad urgente de agua no pierdan de vista la necesidad de proteger el acceso a fuentes de agua sostenibles a largo plazo.

En el futuro, la tecnología y el seguimiento serán herramientas fundamentales para controlar los índices de agotamiento de las aguas subterráneas. Se han construido puntos de abastecimiento y "cajeros" de agua, lo cual ha permitido reducir las largas colas para abastecerse de agua y/o la dependencia de las limitadas horas de funcionamiento de los grifos, así como las largas caminatas que debían hacer mujeres y niñas para ir a recoger el agua, y que en muchas ocasiones suponían un riesgo para su seguridad. El seguimiento de los niveles de los acuíferos es imprescindible para monitorear los índices de agotamiento del agua, lo cual es a su vez esencial para equilibrar las presiones medioambientales y el derecho humano al agua.

Colaboración e intercambio de capacidades

No se puede esperar que el personal sea experto en los tres pilares del triple nexo, ni siquiera en dos, especialmente en contextos donde la contratación de personal adecuado ya resulta difícil. No obstante, el enfoque del triple nexo sí requiere que quienes lo apliquen sean capaces de salir de su zona de confort y trabajar en distintas disciplinas. Las organizaciones con múltiples mandatos deben promover el intercambio de capacidades y conocimientos y el aprendizaje permanente, a fin de garantizar que tanto el personal como las organizaciones socias sean capaces de aplicar este enfoque. Es necesario aunar los principios, el lenguaje y los intereses de los equipos técnicos en pro de una coproducción colaborativa, pero sin dejar que se diluyan los beneficios independientes propios de cada ámbito técnico.

Esto también implica que es necesario adaptar las prácticas operativas: la necesidad de alcanzar resultados en materia de desarrollo en contextos humanitarios implica que los equipos de soporte deben colaborar de forma más estrecha con los programas, de manera que no se pasen por alto los principales patrones estacionales ni las limitaciones en términos de acceso, y que se entreguen puntualmente informes económicos precisos. Es necesario revisar las prácticas operativas y de gestión y, si fuera necesario, modificarlas para que favorezcan la colaboración entre los distintos equipos. Todo ello requerirá cambios en la cultura y las mentalidades de las organizaciones, desde la adaptación de los procesos de apoyo institucional para viajes y recuperación de costes, hasta planes de trabajo comunes y cambios en los participantes en las reuniones de elaboración de estrategias.

Cuadro 10: Oxfam en los Territorios Palestinos Ocupados e Israel

Oxfam, consciente de la naturaleza extremadamente compleja y prolongada de la crisis en Gaza, ha adoptado medidas expresas para que el diseño y ejecución de su estrategia en materia de EFSVL y justicia económica se lleve a cabo de forma holística y de manera que sea capaz de satisfacer las necesidades de la población, que se solapan e interrelacionan entre sí.

Este enfoque integral ha impuesto un cambio en las prácticas operativas y el pensamiento técnico. Si bien no han sido cambios radicales en sí mismos, sí que han acarreado una considerable transformación. El personal de ambos equipos ha establecido mecanismos prácticos para conciliar sus distintas competencias y puntos de vista, como por ejemplo evaluaciones de contexto conjuntas, reuniones periódicas y la elaboración de teorías de cambio conjuntas. Su estrategia de programa reconoce y busca expresamente tanto abordar las necesidades inmediatas como sus causas fundamentales, combinando y superponiendo el enfoque de EFSVL y el de justicia económica.

El “cómo” es tan importante como el “qué”

Para trabajar con distintas disciplinas y establecer una base común con el objetivo de satisfacer las necesidades de las personas más vulnerables, habrá que ampliar los conocimientos técnicos y dar mayor prioridad a las aptitudes interpersonales. La manera en que hacemos nuestro trabajo es tan importante como lo que hacemos. Estos son algunos de los comportamientos que se deben promover y desarrollar:

- Búsqueda de consensos, intermediación, y creación de alianzas (poco habituales);
- Gestionar y comunicar ideas complejas;
- Pensamiento sistémico; y
- Facilitar la creación conjunta de espacios y debates que favorezcan la unión de los/as compañeros/as

Asimismo, debemos mejorar en lo que respecta a la coordinación con otras organizaciones y el trabajo en coaliciones diversas.

5 ¿QUÉ OPORTUNIDADES OFRECE EL ENFOQUE DEL TRIPLE NEXO?

El enfoque del triple nexo y los cambios que implica para el sector de la ayuda ofrecen multitud de oportunidades para abordar de forma más holística y eficaz la vulnerabilidad de la población antes, durante y después de las crisis. Sin embargo, este enfoque plantea también varias preguntas y posibles retos (ver **Sección 6**).

PROGRAMAS

Obtener mejores resultados

Existe un amplio margen para apoyar a quienes primero dan respuesta a las crisis (la población afectada, las administraciones locales y nacionales y las organizaciones), en sus propios términos y en función de sus necesidades. Cabe destacar que estos grupos no distinguen los pilares de acción humanitaria y trabajo de desarrollo. Por ejemplo, los planes comunitarios para la reducción del riesgo de desastres pueden contribuir a un cambio transformador a largo plazo.[110] Asimismo, un enfoque holístico puede facilitar una mayor participación de las organizaciones de mujeres y de defensa de los derechos de las mujeres, cuya visibilidad puede reducirse en contextos humanitarios[111] y cuyos avances, tan arduamente conquistados, pueden verse debilitados en situaciones de crisis.[112] No obstante, también debemos ser conscientes de las limitaciones a las que se enfrentan estas organizaciones, y de que no todas ellas estarán dispuestas a redirigir sus actividades hacia la acción humanitaria.[113]

"Vamos en un acorazado cuando lo que necesitamos es una canoa, es de locos".

Actor humanitario local que trabaja en la región del Pacífico, sobre los problemas que plantea la ayuda internacional.[109]

Colaborar con las estructuras nacionales y locales

El marco a largo plazo y las metas comunes que plantean los ODS, así como los planes de prioridades nacionales, implican que la colaboración con las capacidades, recursos y estructuras nacionales y locales es prioritaria, siempre que sea posible y necesario. La participación de las instituciones nacionales y locales en sus propios términos ofrece un mayor potencial para garantizar que estas estén mejor preparadas y dotadas para consultar a las comunidades y dar respuesta a sus necesidades. Además de facilitar una respuesta más rápida ante las crisis, el apoyo a las instituciones nacionales y locales puede promover una gobernanza inclusiva y reforzar un contrato social transparente entre la ciudadanía y el Estado. Asimismo, permite abordar problemas de largo plazo, como las desigualdades ya existentes, integrando las distintas iniciativas para hacerles frente y mejorando la rendición de cuentas mutua en los planes locales y nacionales. La colaboración con las autoridades nacionales y locales puede reducir la duplicación del trabajo y mejorar la coherencia entre los distintos actores; en este sentido, se ha demostrado que la ayuda provista en base a este tipo de colaboración suele adecuarse en mayor medida a las necesidades de la población.[114]

Justicia de género

Existe un gran potencial para mejorar la justicia de género, si bien existe el riesgo de que los progresos alcanzados en este ámbito se vean debilitados en aquellos casos donde las cuestiones de género e identidad no sean prioritarias en la agenda nacional. Todas las organizaciones deben reflexionar sobre cómo fortalecer este eje y aplicar los principios feministas en su trabajo. En la mayoría de los contextos humanitarios, las desigualdades de género ya existentes pueden verse agravadas y plantear un riesgo desproporcionado para las mujeres. Las desigualdades de género y las normas de género discriminatorias también pueden impulsar la fragilidad y el conflicto. Un enfoque a más largo plazo que involucre a un mayor número de partes interesadas ofrece un margen más amplio para abordar estas cuestiones, y mejora la capacidad de mujeres y niñas para darles respuesta, por ejemplo promoviendo el liderazgo, la educación, la participación y las oportunidades económicas para las mujeres.[115] Cuando ya ha estallado una crisis, este enfoque más holístico favorece que se dé respuesta a las necesidades de las mujeres, tanto las inmediatas como las de largo plazo.[116] Así pues, para reforzar la justicia de género, es necesario que los derechos de las mujeres sean un objetivo en sí mismos y que, por lo tanto, se consideren un elemento fundamental para lograr un cambio transformador, y no un extra. Esto significa que la primera fase de la respuesta humanitaria debe priorizar y financiar las cuestiones relativas a la justicia de género (por ejemplo, a través de fondos destinados a organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y de una rigurosa aplicación de los marcadores de género), que debe formar parte también de la labor necesaria para la consecución de los resultados colectivos. Por último, este enfoque ofrece mayores oportunidades para integrar de manera transversal las metas en materia de derechos de las mujeres, paz y seguridad en otras estrategias y objetivos.

Alerta e intervención tempranas

El enfoque de triple nexo ofrece la oportunidad de explorar la manera de aplicar con mayor consistencia las iniciativas de alerta e intervención tempranas en relación a las catástrofes naturales y la prevención de conflictos, tanto para mejorar la protección y el apoyo a las comunidades como en términos de reducción de los costes de la respuesta. USAID estima que una respuesta humanitaria temprana puede ahorrar 2500 millones de dólares en quince años, lo cual supone un promedio de 163 millones de dólares anuales.[117] El Programa Mundial de Alimentos (PMA) calcula que, por cada 1% de la población que queda protegido de los efectos provocados por los desastres naturales, los gastos de asistencia alimentaria se reducen en un 2%; y que, cuando el porcentaje de población desplazada se reduce en un 1%, se produce un ahorro del 16% en gastos de asistencia alimentaria.[118]

Prevención de conflictos

Se estima que, por cada dólar que se invierte en consolidación de la paz, pueden llegar a ahorrase hasta 16$ de gasto en un conflicto armado.[119] La modelización realizada en el marco del informe conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial *Opciones de paz* indica también que, incluso en el escenario más pesimista (donde el coste de las iniciativas de prevención de conflictos es elevado y su impacto bajo), aún se ahorrarían costes a nivel anual.[120] Todas las

intervenciones deberían basarse en un conocimiento exhaustivo de las estructuras de gobierno formales e informales, la justicia de género y las relaciones de poder, la cohesión social, la inclusión y las capacidades existentes en materia de resolución de conflictos; asimismo, las cuestiones críticas deben abordarse cuanto antes y en la mayor medida posible.

FINANCIACIÓN

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de adaptar los marcos de financiación a fin de facilitar la ejecución de programas flexibles y plurianuales que permitan abordar las crisis prolongadas y recurrentes, por lo que está llevando a los principales donantes a cambiar lentamente sus estrategias de financiación. La financiación debe ser más flexible y adaptable a unos contextos cambiantes, y debe haber más espacio para aplicar enfoques experimentales que faciliten la innovación, así como el ensayo y el error, y los posibles cambios de rumbo que esto conlleve. El cumplimiento de los compromisos del Gran Pacto en relación al incremento de la financiación destinada a los equipos locales y nacionales de respuesta a emergencias, la reducción del riesgo de desastres y la acción temprana, así como la reducción del volumen de fondos con fines específicos, pueden facilitar estos cambios. En último término, estas medidas generarán cambios en la manera de definir el éxito y medir los resultados, lo cual nos permitirá alejarnos de unos marcos lógicos rígidos, estandarizados y orientados a resultados, que no facilitan ni la flexibilidad en la gestión ni los cambios transformadores que un enfoque de triple nexo podría conseguir.

POLÍTICAS

Los resultados colectivos suponen una oportunidad de unir a un amplio abanico de partes interesadas en torno a un enfoque más holístico, que contempla abordar también las cuestiones políticas que tanto afectan a las vidas de las personas. Asimismo, promueven un mayor aprendizaje y reflexión sobre la manera de trabajar con las autoridades nacionales y locales, siendo sensibles a los conflictos cuando éstas últimas forman parte de los mismos.

Asimismo, ofrecen un mayor potencial para una colaboración política más continuada que permita garantizar tanto el acceso de las personas más vulnerables a la ayuda, como que las partes en conflicto se sienten para negociar la paz (como ha defendido Oxfam en Sudán del Sur, por ejemplo).[121]

6 LAS PREGUNTAS CLAVE

¿QUÉ RIESGOS SUPONE PARA UNA ACCIÓN HUMANITARIA BASADA EN PRINCIPIOS?

Los enfoques basados en el nexo se están aplicando en un contexto global de nacionalismo creciente, énfasis en la soberanía de los Estados y la seguridad nacional, y una reducción del espacio para la sociedad civil. Por lo tanto, la posibilidad de desarrollar una acción humanitaria basada en principios es cada vez menor en todo el mundo. Las políticas de ayuda de los donantes cada vez reflejan en mayor medida sus intereses domésticos, y ponen el foco en la estabilidad en vez de en las causas subyacentes a las injusticias.[123] Parte de esta tendencia se ha materializado en un menor respeto del derecho internacional humanitario (como en el caso de Siria y Yemen) y del derecho internacional de los refugiados (como se ha observado en la respuesta de Europa a la llegada de población refugiada en 2015 – 2016), mientras que el alcance de la legislación anti-terrorista se ha ampliado.[124]

"El 'evidente énfasis' de la Cumbre Humanitaria Mundial en 'la incorporación de la ayuda humanitaria a una agenda de desarrollo y resiliencia más amplia'… amenaza con disolver la asistencia humanitaria en unas agendas políticas, de desarrollo y consolidación de la paz más amplias".

Carta abierta de MSF sobre su retirada de la Cumbre Humanitaria Mundial.[122]

Existe el riesgo de que los enfoques basados en el nexo agraven esta tendencia ya que, junto a la Nueva Forma de Trabajar y muchos aspectos de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, es probable que refuercen las perspectivas de los Estados.[125] Si bien los Estados son responsables de satisfacer las necesidades de todas sus poblaciones de forma transparente e inclusiva, no todos ellos tienen la voluntad o la capacidad de hacerlo. Equilibrar este hecho con la necesidad de instarles a cumplir con sus obligaciones generará una tensión creciente que se sitúa en el corazón mismo de los programas que integren el enfoque del triple nexo. Todos los actores deberán ser críticamente conscientes de estas tensiones, defender los principios de la acción humanitaria y ser conscientes del impacto a largo plazo que puede derivarse de hacer concesiones en un ámbito determinado. Para ello, es necesario un liderazgo sólido, coherente y basado en principios a todos los niveles.

Un incremento de la participación de los Estados podría también agravar la tendencia actual a concentrar la acción humanitaria en zonas de más fácil acceso, lo cual suele conducir a que los colectivos más vulnerables sean ignorados. Si los actores humanitarios tienen vínculos con el Estado, puede resultarles especialmente difícil trabajar de forma imparcial en zonas inseguras vinculadas a las actividades de grupos armados, contribuyendo así a que gran parte de la población que lo necesita no pueda tener acceso a la ayuda, algo que Oxfam ya está constatando en Burkina Faso y Malí. La aplicación del enfoque del triple nexo deberá asimismo crear y mantener un entorno favorable para los equipos en primera línea de la respuesta, y no empeorar las amenazas a su seguridad a las que ya se enfrentan al vincularlos a poderes cuestionados.

El informe de ALNAP sobre el estado del sistema humanitario mundial señala que, aunque los actores humanitarios son cada vez más eficaces salvando vidas en determinados contextos, la cobertura de su acción es menor, especialmente en zonas fuera del control de los Gobiernos.[126]

¿ES POSIBLE SATISFACER LAS NECESIDADES HUMANITARIAS DE FORMA EFICAZ CUANDO SE COLABORA ESTRECHAMENTE CON LOS ESTADOS?

El riesgo de minimizar la importancia de las necesidades humanitarias es real cuando los Estados no priorizan de forma coherente los derechos del conjunto de su ciudadanía, y cuando los Gobiernos de los países donantes tienen sus propios objetivos políticos y de seguridad. Por ejemplo, el Gobierno de Nigeria ha priorizado la respuesta a la situación de inseguridad alimentaria en la zona noreste del país, lo cual quiere decir que no ha prestado atención suficiente a los elementos de protección que también influyen en la crisis de la región y a los que el Gobierno, a pesar de dar respuesta a un grave riesgo para la seguridad, también estaba contribuyendo.

En el periodo previo a las elecciones de 2018 en la República Democrática del Congo, y debido a las tensiones surgidas en la conferencia de donantes celebrada en abril de ese año, las Naciones Unidas y el Gobierno del país acordaron reportar una cifra de 1,3 millones de personas desplazadas internas en el Informe sobre la situación humanitaria de ese país. En el informe de octubre, este dato se actualizó hasta alcanzar los 2,1 millones de personas, una cifra que seguía siendo conservadora.[127] Las Naciones Unidas reconoció que esta cifra tan solo recogía los nuevos desplazamientos que habían tenido lugar durante la primera mitad de 2018, pero no las cifras registradas de personas que ya se habían visto obligadas a desplazarse con anterioridad, y que llegaban a los 4,5 millones de personas. La minimización de estas cifras y la exclusión de las personas que ya estaban desplazadas y siguen necesitando ayuda humanitaria pone de manifiesto que existen multitud de factores políticos enfrentados que impiden que la Misión integrada de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo priorice de forma sistemática las necesidades humanitarias. Es imprescindible que la evaluación humanitaria siga siendo independiente, así como proteger el acceso a la ayuda, y no permitir que estos dos elementos se diluyan en análisis multidisciplinarios o que impliquen a varios actores en aquellos casos en que hacerlo pueda comprometer las necesidades de las personas más vulnerables.

Si bien los actores humanitarios no siempre consiguen llegar sistemáticamente a los grupos más vulnerables, existe un riesgo cada vez mayor de que las minorías étnicas, las personas desplazadas internas y refugiadas y las personas apátridas/no registradas no reciban asistencia por razones políticas. Por ejemplo, en Myanmar, el Gobierno limita enormemente la provisión de ayuda a las personas desplazadas internas de etnia rohingya en algunas zonas del Estado de Rakhine, y tan solo autoriza el acceso humanitario de forma muy limitada en la zona norte de dicho Estado. En Somalia, donde el Estado no es una de las principales partes en conflicto, los resultados colectivos destacan la situación de las personas desplazadas internas; sin embargo, en Sudán, los resultados colectivos reconocen la existencia de 900 000 personas refugiadas en el país, pero no la de los dos millones de personas desplazadas internas.[129]

Un análisis de los riesgos y vulnerabilidades en la región de Liptako-Gourma en Sahel, liderado por las Naciones unidas y la OCDE, indica que la vulnerabilidad socioeconómica es uno de los factores clave en el conflicto. La mala gobernanza, que suele ser citada por las comunidades como uno de los factores clave en el conflicto, aparece mencionada en el texto, pero apenas se destaca ni analiza esta cuestión.[128]

¿CÓMO EQUILIBRAR LAS PRIORIDADES HUMANITARIAS, DE DESARROLLO Y DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ?

Dada la escasa coherencia más allá del nivel nacional, en la actualidad no existe un marco coherente que ofrezca orientación sobre en qué tipo de consideraciones humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz sería necesario centrarse. Si bien todos los documentos de las Naciones Unidas que tratan sobre la Nueva Forma de Trabajar destacan que las distintas modalidades serán específicas para cada contexto, de momento no existen directrices en este sentido. En el caso de las operaciones de paz integradas, donde sí existe una directriz clara[130] de que la asistencia humanitaria se mantenga independiente de las consideraciones políticas, los actores humanitarios se han encontrado en repetidas ocasiones con que la política prima sobre el contexto.

Los resultados colectivos establecidos hasta la fecha varían mucho, si bien la mayoría se encuentran todavía en fase de borrador. En Níger, los resultados colectivos incluyen la estabilización y la reforma del sector de la seguridad.[131] En la República Centroafricana, donde aproximadamente el 30% de la población está desplazada (internamente o refugiada) y más del 70% depende de la ayuda humanitaria para sobrevivir,[132] los resultados colectivos priorizan la paz, la seguridad y los procesos de reconciliación, el contrato social entre la ciudadanía y el Estado y la recuperación económica.[133] En la fase de ejecución, será imprescindible encontrar un equilibrio adecuado entre las necesidades humanitarias y las de desarrollo, así como garantizar que ambas tengan prioridad sobre las consideraciones políticas. En determinados contextos donde el personal de desarrollo no puede trabajar, como es el caso de la zona noreste de Nigeria, se ha subrayado la necesidad de asociar la ayuda humanitaria y las actividades de desarrollo, si bien la situación de inseguridad sobre el terreno ha provocado que los proyectos de desarrollo tarden en ponerse en marcha.

Es necesario encontrar el equilibrio adecuado entre la rapidez y el alcance de la respuesta humanitaria, buscando enfoques “suficientemente buenos” en términos de sensibilidad ante los conflictos, justicia de género y colaboración con las autoridades nacionales y locales. La adopción del enfoque del triple nexo nunca debería ser razón para no activar una respuesta humanitaria rápida en caso necesario.

Si bien los enfoques humanitarios suelen centrarse en mayor medida en apoyar a quienes tienen necesidades más urgentes, los enfoques de desarrollo suelen enmarcarse en el objetivo más amplio de promover *“el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo”*,[134] lo cual hace que, en ocasiones, se diluya la atención sobre las personas más pobres y vulnerables. Asimismo, existe el riesgo de que combinar los resultados humanitarios y de desarrollo reduzcan los estándares de calidad a niveles mínimos;[135] por ejemplo, si las necesidades de las personas desplazadas y las de las comunidades de acogida se abordan de forma conjunta, podría ocurrir que el nivel de provisión de servicios existente en ese entorno local se considerase un parámetro aceptable, lo cual sería contrario a criterios humanitarios internacionales como las normas Esfera.[136] Para cumplir con los ODS, que prometen *“llegar primero a los más rezagados”*, los donantes deben

centrar su ayuda en los únicos propósitos de luchar contra la pobreza, reducir las desigualdades (incluyendo las de género) y atender las necesidades humanitarias,[137] comprometiéndose a que, si la ayuda va a apoyar a alguna agenda económica (crecimiento verde, centros de innovación, creación de empleo, etc.) tan solo lo haga cuando esto beneficie directa o indirectamente a quienes más lo necesiten.

¿CÓMO SE ENTIENDE EL CONCEPTO DE "PAZ"?

La paz es un elemento imprescindible para poner fin a las necesidades humanitarias y alcanzar un desarrollo sostenible, pero la manera de conceptualizarla y alcanzarla es igualmente importante. Las ONG como Oxfam tienden a considerar que la paz es un proceso comunitario ascendente; sin embargo, los Estados y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas suelen dar prioridad a las iniciativas centradas en el Estado.

Los procesos de paz liderados por los Estados corren el riesgo de poner la seguridad nacional y a las fuerzas de seguridad del Estado por encima de la seguridad de la población y las personas, especialmente de las mujeres, los niños y niñas y los grupos minoritarios. La primacía de la seguridad y la estabilidad también puede contribuir a aumentar la inseguridad: una investigación del PNUD sobre las razones por las que las personas se unen a grupos ideológicos violentos en distintos países de África revela que, el 70% de las personas que lo hicieron, tomó su decisión final a consecuencia de las acciones de las fuerzas de seguridad del Estado.[138] Así pues, es necesaria una visión común, clara e inclusiva de lo que se pretende conseguir con la inclusión del pilar de consolidación de la paz. Este debe primar enfoques comunitarios y transformadores que aborden las causas fundamentales de la fragilidad y la desigualdad y promuevan una paz positiva y la justicia de género.

Asimismo, debe destacarse la importancia de la inclusión en todas aquellas decisiones que tengan que ver con cuestiones de paz y seguridad. Por ejemplo, la sociedad civil no suele estar presente cuando se toman este tipo de decisiones. Las mujeres apenas participan; por ejemplo, en los siete procesos de negociación de paz que se estaban desarrollando en marzo de 2019, las mujeres representaban como máximo una cuarta parte de los delegados (en el caso de Sudán del Sur e Israel y los Territorios Palestinos Ocupados). En las negociaciones de paz en Afganistán, tan solo el 5% de los delegados participantes eran mujeres, y este porcentaje descendía a tan solo el 4% en Yemen.[140]

Cuando las mujeres participan en los procesos de paz, los acuerdos resultantes tienen un 35% más de posibilidades de durar al menos quince años.[139]

¿LOS ENFOQUES BASADOS EN EL NEXO SERÁN MÁS EFICACES QUE EL SISTEMA ANTERIOR?

Si bien estas iniciativas globales son prometedoras si se comparan con los anteriores intentos de coordinar las iniciativas de ayuda, lo cierto es que todavía no se ha producido una transformación lo suficientemente profunda en el seno de las instituciones y las estructuras clave. Por ejemplo, aunque se hayan producido

avances considerables en la agenda de liderazgo local, las organizaciones locales y nacionales todavía tienen dificultades para hacerse oír.[141] Para que puedan hacerlo, será necesario una reflexión honesta, una conciencia clara de la necesidad de aplicar este cambio, flexibilidad para evitar errores anteriores,[142] y el compromiso real de trabajar con los actores locales y nacionales, delegándoles el poder en la medida de lo posible.

El sistema deberá seguir siendo flexible, no solo a la hora de desarrollar planes de respuesta humanitaria en caso necesario, sino al acelerar determinados procesos de planificación y adaptarse a los cambios en las prioridades. Normalmente, se necesitan meses para acordar un plan de respuesta humanitaria, y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) pueden tardar mucho más. Es posible que las intervenciones de consolidación de la paz tengan que ser extremadamente ágiles, o bien deban avanzar de manera mucho más lenta. Del mismo modo, es necesario que el fortalecimiento de la resiliencia a largo plazo y las iniciativas para abordar las causas fundamentales de la vulnerabilidad y el riesgo reciban un importante volumen de recursos durante largos periodos de tiempo a fin de lograr el grado de transformación requerido. Es necesario reconocer abiertamente la complejidad que supone cumplir con todo lo anterior, y manifestar expresamente que tenemos el compromiso de hacerlo. El sistema no debe ralentizarse ni politizarse más, y la burocracia debe reducirse tanto como sea posible.

¿QUIÉN PARTICIPA?

Aunque la participación de la sociedad civil en la elaboración de los planes de respuesta humanitaria puede ser dispar, los mecanismos que apoyan dicha elaboración y los equipos humanitarios nacionales incluyen de manera sistemática a representantes de las ONG. Los actores nacionales y locales también afirman encontrarse en mejores condiciones de participar en la infraestructura actual cuando esta es descentralizada.[143] No obstante, la transparencia y descentralización de los equipos de las Naciones Unidas en los países es mucho menor.

Centrar la atención en los resultados colectivos también implica que las pequeñas subvenciones de entre 100 000 y 400 000 dólares podrían desaparecer, ya que se las considera una carga administrativa, lo cual podría llevar a una reducción de la financiación directa que reciben los actores locales y nacionales. La Nueva Forma de Trabajar y la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deben adoptar medidas proactivas para garantizar que sus procesos, tanto de financiación como de planificación estratégica, sean verdaderamente inclusivos con la sociedad civil local y nacional; asimismo, deben garantizar que no exacerben aún más la falta de inclusión y diversidad del actual sistema de ayuda.

¿LA FINANCIACIÓN SERÁ MÁS ADECUADA?

Como ya se ha señalado, las modalidades de financiación de los donantes todavía no se encuentran sistemáticamente alineadas con este nuevo enfoque. Por ejemplo, en Sudán del Sur, donde los donantes cada vez están más centrados en programas de resiliencia y las “islas de estabilidad”, que en el momento de la

redacción del presente informe se estaban desarrollando mayoritariamente en zonas controladas por el Gobierno,[144] ha habido presiones para reducir el plan de respuesta humanitaria, a pesar de que las necesidades humanitarias son mayores que nunca. En Malí, a pesar de que la inversión en seguridad y desarrollo es cada vez mayor, las necesidades humanitarias van en aumento y, en 2018, la financiación del modesto plan de respuesta humanitaria (329,6 millones de dólares) apenas superó el 50%.[145]

Además de la financiación humanitaria, a medida que los enfoques humanitario y de desarrollo se vayan acercando, los donantes y las organizaciones de ayuda tendrán que debatir en profundidad sobre este tema y resistirse a la tentación de ayudar a aquellas personas a quienes es más fácil llegar, con el único propósito de mejorar los números y la aparente utilidad de los fondos. Es necesaria una inversión deliberada que tenga como objetivo llegar a los colectivos más excluidos y difíciles de alcanzar.[146]

A medida que las organizaciones vayan aprendiendo a aplicar los enfoques basados en el triple nexo, existe el riesgo de que se espere de ellas que alcancen los resultados de desarrollo e indicadores de éxito previstos en contextos enormemente complejos a través de líneas de financiación humanitaria tanto a corto como a medio plazo. La mayoría de los actores implicados aún no han entendido plenamente las complejas implicaciones de estas modalidades y lo que es realista conseguir. Los donantes y las organizaciones responsables de la implementación de estos programas deberán mantener un diálogo abierto y honesto para abordar estas tensiones y adaptar los programas.

Aunque las agencias de las Naciones Unidas estén recibiendo financiación plurianual no condicionada, estas modalidades de financiación más flexibles aún no se han trasladado a las ONG, especialmente a nivel nacional y local.

Por último, para numerosos donantes, el enfoque del triple nexo supone una oportunidad de utilizar la ayuda al desarrollo para atraer inversión del sector privado en la recuperación temprana, la respuesta a los desplazamientos y los entornos de alto riesgo. Si bien el sector privado es un actor importante para garantizar un desarrollo sostenible y soluciones duraderas, es imprescindible que se desarrollen importantes mecanismos de salvaguardia y maneras de trabajar que permitan garantizar que el propósito de la ayuda siga siendo reducir la pobreza y la desigualdad y satisfacer las necesidades de las personas más vulnerables y excluidas. La ayuda no puede convertirse en ningún caso en una subvención encubierta de los países donantes a las empresas. Por el contrario, se debe garantizar que la ayuda permita atraer de forma eficaz inversiones privadas adicionales o “nuevas” que no se habrían movilizado si no existiera una subvención pública, en lugar de servir para subvencionar operaciones privadas que se habrían puesto en marcha de todas maneras. La ayuda tan solo debería beneficiar a aquellas empresas que respeten los derechos humanos y las normas sociales y medioambientales, y que tributen lo que les corresponda justamente. Asimismo, el incremento de la ayuda para apoyar a actores privados debe cumplir con los principios fundamentales de la eficacia de la ayuda: transparencia, rendición de cuentas y apropiación del país. En términos más generales, la voluntad de los donantes de movilizar financiación privada no debe restar importancia a la necesidad de apoyar a aquellas instituciones públicas que sean eficaces y transparentes.

7 CONCLUSIONES

En algunos casos, no resulta fácil equilibrar las tensiones que siguen existiendo entre los distintos equipos y áreas técnicas. A pesar de ello, los enfoques basados en el triple nexo reciben un gran impulso y se apoyan en un sólido consenso. El éxito de una aplicación efectiva de estos enfoques dependerá de que se debata abiertamente sobre las contradicciones que plantea, y se decida conjuntamente el camino a seguir. El enfoque del triple nexo ofrece una buena oportunidad para colaborar con todas las partes interesadas en favor de un objetivo común, y tiene el potencial de mejorar la eficacia y la eficiencia de la ayuda al centrarse en las experiencias de las personas afectadas por las crisis. Asimismo, podría contribuir a satisfacer las necesidades humanitarias a corto plazo (garantizando que todas las personas reciban la ayuda adecuada, independientemente de quiénes sean y dónde se encuentren) y, al mismo tiempo, lograr que se tengan en cuenta las estrategias diseñadas para abordar las causas subyacentes a las crisis.

Las consideraciones técnicas en torno a las capacidades de adaptación, asimilación y transformación que configuran los marcos de desarrollo resiliente presentan grandes complementariedades. La colaboración entre los actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz promovida por los enfoques basados en el triple nexo puede contribuir a promover una mayor sensibilización sobre los riesgos a los que se enfrenta la población, así como facilitar que se reconozcan el solapamiento y la interrelación entre los riesgos derivados del cambio climático y los de origen humano. No obstante, la aplicación de un enfoque de triple nexo que interactúe con los factores que causan la fragilidad y los aborde sobrepasa la capacidad de los actuales marcos existentes. Es necesario que la sensibilidad ante los conflictos se integre de manera más deliberada y consciente, y que se fortalezcan las capacidades locales para la consolidación de la paz; asimismo, se debe reflexionar e invertir en averiguar cómo abordar la complejidad y las necesidades de los colectivos vulnerables tanto en su día a día como en contextos de crisis.

El enfoque del triple nexo va más allá de los proyectos, y serán necesarias transformaciones estructurales y operativas a nivel de los programas, por ejemplo, en cuanto a la manera en que los equipos de programas trabajan con los equipos de soporte y de políticas. Asimismo, este enfoque tan solo podrá mejorar la calidad de la ayuda si los mecanismos de financiación se adaptan en consonancia. Los donantes deben analizar cómo pueden mantener una financiación humanitaria independiente y basada en principios y necesidades, y a la vez promover que la financiación flexible y plurianual se convierta en la norma. También es necesario tener en cuenta el cumplimiento de los compromisos en materia de flexibilidad de la ayuda al desarrollo (dentro de un marco consensuado que excluya las agendas domésticas de los donantes). Una medida clave para promover estos cambios sería financiar y premiar el aprendizaje y la transparencia, de manera que tanto los donantes como las organizaciones puedan asumir riesgos controlados en el marco de programas innovadores y adaptados a contextos concretos. Así, reconocer los fallos cometidos y darles respuesta en el momento adecuado se convertiría en una práctica habitual.

Para las organizaciones con múltiples mandatos, a nivel estratégico, la aplicación del enfoque del triple nexo podría obligar a reevaluar la manera de articular los objetivos de los programas en determinados contextos, así como a dar más importancia a los resultados. Para ello, es necesario que exista un debate coherente de alto nivel entre los distintos departamentos, así como el espacio necesario para la colaboración conjunta. Del mismo modo, aunque el liderazgo es fundamental, el enfoque del triple nexo no puede "pertenecer" a ninguna disciplina: es necesario un debate continuado que reconozca las complementariedades y sitúe a todas las partes interesadas en pie de igualdad.

Estas consideraciones pueden requerir que:

- Se revise la composición de los equipos y las descripciones de los puestos;
- Se incremente la inversión tanto en el propio personal de las organizaciones como en las capacidades de los actores locales y nacionales;
- Se lleve a cabo un análisis holístico de la dotación de recursos y se adapten los programas en consecuencia; y
- Se alteren las estructuras de dirección para que estén en mejores condiciones de apoyar un enfoque más integral.

Puede que Oxfam decida revisar cómo asigna sus recursos para, por ejemplo, invertir más en cuestiones de sensibilidad ante los conflictos en contextos humanitarios y asignar fondos de uso no restringido que permitan planificar respuestas más duraderas, flexibles y adaptadas al contexto desde las fases iniciales de las crisis.

Para hacerlo, Oxfam tendrá que evaluar con honestidad las probables tensiones que genera la voluntad de dar prioridad a enfoques comunes y transformadores, y a la vez ofrecer respuestas rápidas y a gran escala y asumir riesgos. Esto requerirá que busquemos el equilibrio entre establecer buenas relaciones con los Gobiernos y nuestra obligación de defender los derechos de las personas vulnerables frente a la desigualdad, la discriminación y los abusos. El mandato humanitario implica que las organizaciones no deben poner en riesgo sus compromisos para con la centralidad de la protección, y tienen que condenar las vulneraciones del derecho internacional humanitario y los abusos de los derechos humanos allí donde se produzcan. En este sentido, no siempre será posible colaborar con las autoridades nacionales, pero la aplicación del enfoque del triple nexo puede permitirnos explorar el potencial de trabajar con las autoridades locales o paralelamente a ellas de una manera sensible a los conflictos. Oxfam deberá establecer con claridad el lugar que ocupa la consolidación de la paz dentro de su trabajo estratégico, y también en qué circunstancias uno de los pilares del nexo debe primar sobre los demás. Asimismo, debemos ser realistas respecto a los límites de este enfoque en aquellos casos en que sea necesario un tipo de asistencia determinado (por ejemplo, ayuda humanitaria a corto plazo y basada en principios). Aunque no se trate en absoluto de un juego de "suma cero", donde los beneficios en un ámbito compensan las pérdidas en otros, debemos ser claros respecto a la toma de decisiones y las contrapartidas, y garantizar que nuestros donantes y organizaciones socias formen parte de estas conversaciones.

En los próximos meses y años, tanto Oxfam como otros actores del sector deben no solo seguir experimentando y aprendiendo de sus programas, sino promover debates sobre la aplicación del enfoque del triple nexo a nivel nacional, regional y

global. Todos deben agrupar a sus equipos, y aprovechar los aprendizajes ya adquiridos para participar e influir en las políticas y la aplicación de este enfoque a todos los niveles. Para Oxfam, un buen punto de partida sería trabajar conjuntamente con todos los equipos para que el *Marco para un Desarrollo Resiliente*[147] refleje de forma más clara las cuestiones relativas al conflicto y la fragilidad. También se debe invertir en investigaciones nacionales que analicen la efectividad de este enfoque holístico sobre el terreno, especialmente en relación a su impacto en la ayuda humanitaria basada en principios; en cómo incrementa o debilita las capacidades locales para la consolidación de paz; cómo afecta a las mujeres; y dónde, cuándo, cómo y por qué consigue implicar con más éxito a los actores locales.

NOTAS

Todos los enlaces se consultaron por última vez en mayo de 2019, excepto en los casos en los que se indique otra fecha.

1 T.R. Gingerich. (2015). *Poniendo el sistema humanitario de cabeza: Salvar vidas y medios de vida, reforzando la capacidad local y otorgando un papel destacado a los actores locales* Oxfam América https://www.oxfam.org/es/informes/poniendo-el-sistema-humanitario-de-cabeza

C. Bennett, R. Kent, A. Donini y D. Maxwell. (2017). *Planning from the future: is the humanitarian system fit for purpose?* ODI. https://www.odi.org/publications/10694-planning-future-humanitarian-system-fit-purpose

2 Agenda para la Humanidad. *New Way of Working.* https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358

3 El Gran Pacto es un acuerdo entre 59 de los principales donantes y proveedores de ayuda. Pretende ofrecer más medios a las personas que se encuentran en situación de necesidad. Originalmente, su décimo objetivo consistía en mejorar la colaboración entre actores humanitarios y del desarrollo. Ver: *Agenda para la Humanidad. Gran Pacto*. https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861

4 Véase, por ejemplo:

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). *Humanitarian Development Nexus*. https://www.unocha.org/es/themes/humanitarian-development-nexus

A. Kittaneh y A. Stolk. (2018). *Doing Nexus Differently: How can Humanitarian and Development Actors link or integrate humanitarian action, development, and peace?* Care. https://insights.careinternational.org.uk/publications/doing-nexus-differently-how-can-humanitarian-and-development-actors-link-or-integrate-humanitarian-action-development-and-peace

H. Slim. (2017). *Nexus thinking in humanitarian policy: How does everything fit together on the ground?* Discurso principal en las consultas anuales con organizaciones socias del Programa Mundial de Alimentos. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) https://www.icrc.org/en/document/nexus-thinking-humanitarian-policy-how-does-everything-fit-together-ground

5 OCDE. (2018). *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*. http://www.oecd.org/development/gender-development/aidinsupportofgenderequalityandwomensempowerment.htm

6 El mero hecho de intervenir en un determinado contexto tiene un cariz político. Asimismo, el perfil de los donantes, así como sus prioridades de financiación y utilización de la ayuda humanitaria, junto con el perfil, la intención y la manera de trabajar de distintas organizaciones de ejecución siempre forman parte de la acción humanitaria. Véase, por ejemplo, M.B. Anderson. (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

7 H. Jeans, S. Thomas y G. Castillo. (2016). *El futuro es nuestra elección: Marco y Guía de Oxfam para un desarrollo resiliente.* Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-future-is-a-choice-the-oxfam-framework-and-guidance-for-resilient-developme-604990

8 Conclusiones del Consejo de la UE. (19 de mayo de 2017). *Poner en práctica el nexo entre lo humanitario y el desarrollo*. https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf

9 G. Adams y D. Rosche. (2016). *Accountability and Ownership: The role of aid in a post-2015 world*. Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/accountability-and-ownership-the-role-of-aid-in-a-post-2015-world-619839

10 La Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, http://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm

11 ‘*“Una incidencia política imparcial no significa decir que todas las partes en un conflicto sean igualmente culpables. Ni tampoco Oxfam es neutral en el sentido de evitar cualquier cosa que se pudiese interpretar como una controversia política. Tomamos partido en las causas de necesidad humanitaria, y proponemos cambios políticos para resolverlas – basándonos en nuestra experiencia y valores, así como en la legislación internacional en materia humanitaria”* E. Cairns. (2013). *El papel de Oxfam en la acción humanitaria.* Oxfam. https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/295043/hpn-role-humanitarian-action-260613-es.pdf

12 El número de conflictos se ha incrementado, pasando de 99 en 1996 a 136 en 2016. La cifra total de muertes provocadas por conflictos también se ha incrementado en el mismo periodo, pasando de 71 940 a 103 180. Programa de datos sobre conflictos de Uppsala. http://ucdp.uu.se

13 Ver, por ejemplo, L.M. Howard y A. Stark. (27 de febrero de 2018). *Why Civil Wars Are Lasting Longer: In Syria and Elsewhere, New Norms Are Changing the Face of Conflict*. Foreign Affair snapshot. https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2018-02-27/why-civil-wars-are-lasting-longer.

14 ACNUR. (2011). *Tendencias globales 2010: 60 años y seguimos adelante*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7557.pdf

15 En 2017, los conflictos provocaron 11,8 millones de nuevos desplazamientos internos, casi el doble que los 6,8 millones de personas de 2016. Al mismo tiempo, los desastres naturales provocaron 18,8 millones de nuevos desplazamientos internos. Ver: ACNUR. Datos básicos. https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html Y

IDMC. (2018). *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2018*. http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018

Sin embargo, el promedio de tiempo que las personas refugiadas pasan en situación de desplazamiento se ha mantenido relativamente constante desde el final de la Guerra Fría. Ver: X. Devictor and Q-T. Do. (15 de septiembre de 2016). *How many years do refugees stay in exile?* Blogs del Banco Mundial. http://blogs.worldbank.org/dev4peace/category/tags/fragile-and-conflict-affected-states

16 Banco Mundial. *Estados frágiles y afectados por conflictos*. https://www.bancomundial.org/es/topic/fragilityconflictviolence/overview

17 Ibíd.

18 OCDE. (2016a). *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2016-9789264267213-en.htm

19 Banco Mundial. *Estados frágiles y afectados por conflictos*.

20 Aon Benfield. (2018). *Weather, Climate & Catastrophe Insight: 2017 annual report*. https://www.preventionweb.net/publications/view/56767

21 Véase, por ejemplo: ibíd. y E. Fanning. (2018). *Drought, Displacement and Livelihoods in Somalia/Somaliland: Time for gender-sensitive and protection-focused approaches*. Oxfam, Concern Worldwide, Consejo Danés para los Refugiados, Consejo Noruego para los Refugiados, Plan International. REACH y Save Somali Women and Children. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/drought-displacement-and-livelihoods-in-somaliasomaliland-time-for-gender-sensi-620503. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2018.2845

22 PMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Agencia nacional de Afganistán para la Protección del Medio Ambiente. (2016). *Climate Change in Afghanistan: What does it mean for rural livelihoods and food security?* https://www.wfp.org/sites/default/files/WFP_UNEP_NEPA_Afghanistan_Impacts_climate_%20change.pdf

23 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (15 de febrero de 2018). *Afghanistan: 10,000 civilian casualties in 2017 – UN report Suicide attacks and IEDs caused high number of deaths and injuries*. https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22658&LangID=E

24 J. Kamminga y A. Zaki. (2018). *Returning to Fragility: Exploring the link between conflict and returnees in Afghanistan*. Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/returning-to-fragility-exploring-the-link-between-conflict-and-returnees-in-afg-620399. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2017.1473

25 S. Kent. (2018). *Emergency Livelihoods in Northern and Eastern Afghanistan: A review of programme strategy in Kunduz and Nangarhar integrating markets, gender and conflict sensitivity*. Oxfam y Dutch Relief Alliance. https://asia.oxfam.org/policy-paper/emergency-livelihoods-northern-and-eastern-afghanistan

26 A. Mathieu. (2017). "*We're Here for an Indefinite Period": Prospects for local integration of internally displaced people in North Kivu, DRC*. Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/were-here-for-an-indefinite-period-prospects-for-local-integration-of-internall-620262. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2017.9606

27 A. Mathieu. (2018). *Sahel: Priorities for Resilience and Development.* Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/sahel-priorities-for-resilience-and-development-620609. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2019.3934

28 M. Hemsley y K. Achilles. (2019). *Aid in Limbo: Why Syrians deserve support to rebuild their lives*. Oxfam y Consejo Danés para los Refugiados. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/aid-in-limbo-why-syrians-deserve-support-to-rebuild-their-lives-620630. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2019.4191

29 Secretario General de las Naciones Unidas. (10 de enero de 2017). *Comentarios del Secretario General en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre "Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: prevención de conflictos y mantenimiento de la paz" [cita textual]*. https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance

30 Noticias ONU. (10 de enero de 2017). *At Security Council, UN chief Guterres makes case for new efforts to build and sustain peace*. https://news.un.org/en/story/2017/01/549122-security-council-un-chief-guterres-makes-case-new-efforts-build-and-sustain

31 Véase, por ejemplo, el Informe del Secretaio General de 2017 sobre la "Reestructuración del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas": https://undocs.org/es/A/72/525

32 La "sensibilidad a los conflictos" se refiere a la capacidad de una organización para: a) entender el contexto en el que opera; b) entender la interacción entre la intervención y dicho contexto, incluyendo las dinámicas de conflicto; y c) actuar de acuerdo con esos conocimientos, con el objetivo de evitar impactos negativos sobre el conflicto y maximizar los positivos. Ver: Conflict Sensitivity Consortium. *What is Conflict Sensitivity?* http://conflictsensitivity.org/conflict-sensitivity/what-is-conflict-sensitivity

33 Una definición de "consolidación de la paz": *Dícese de los enfoques y procesos deliberados, y la aplicación de herramientas concretas dirigidas a que las partes de un conflicto inicien un diálogo con el objetivo de alcanzar un acuerdo de forma no violenta (a nivel regional, nacional y local).* Estas definiciones fueron elaboradas conjuntamente por Oxfam Novib y Oxfam GB, y posteriormente revisadas para incluir las aportaciones de las personas participantes en el taller sobre contextos frágiles y conflictos celebrado en Bangkok en febrero de 2016.

34 ONU Mujeres. *Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas*. https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures

35 K. Dupuy y S.A. Rustad. (2018). *Trends in Armed Conflict, 1946–2017.Conflict Trends*, 5. Oslo: PRIO. https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=11181

36 J. Galtung. (1969). *Violence, Peace, and Peace Research*. *Journal of Peace Research*, (6)3:167–91.

37 ONU Mujeres. *Hechos y cifras*.

38 Para más información, consultar: (A/RES/70/262 y S/RES/ 2282). R. Ponzio. (2018). The UN's new *"Sustaining Peace" Agenda: A Policy Breakthrough in the Making*. Stimson Spotlight. https://www.stimson.org/content/un-new-sustaining-peace-agenda-policy-breakthrough-making. Accessed 02/06/2019

39 Véase, por ejemplo: C. Milner y N. Chan. (2018). *In it for the long haul? Lessons on peacebuilding in South Sudan*. Christian Aid. https://www.christianaid.org.uk/resources/about-us/it-long-haul-lessons-peacebuilding-south-sudan

40 Comisión Europea. *Enero de 2018 – Conclusiones del Consejo sobre el enfoque integrado de los conflictos y crisis exteriores*. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/es/pdf

41 El Plan Estratégico de Oxfam se centra en seis objetivos. Estos no están directamente alineados con los ODS, que constituyen el pilar más importante de la planificación por resultados colectivos. No obstante, los objetivos de Oxfam se interrelacionan con algunos de los ODS, y concretamente con la oportunidad de que el enfoque de nexo pueda facilitar el cumplimiento de los objetivos de Oxfam. https://www.oxfam.org/en/countries/oxfam-strategic-plan-2013-2019-power-people-against-poverty

42 OCAH. (10 de abril de 2017). *La Nueva Forma de Trabajar*. https://www.unocha.org/story/new-way-working

43 Naciones Unidas. Unidos para la Reforma. Reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo 101. https://reform.un.org/content/un-development-system-reform-101

44 Taller de las Naciones Unidas sobre los resultados colectivos, Ginebra, octubre de 2018.

45 Equipo de trabajo del IASC sobre el nexo acción humanitaria – desarrollo: Resultados colectivos, acción humanitaria constructiva y basada en principios. Noviembre de 2018.

46 Por ejemplo, ibíd.

47 Por ejemplo, Grupo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. (2018). *Common Minimum Standards for Multi-Stakeholder Engagement in the UN Development Assistance Framework (Draft)*. www.regionalcommissions.org/INF82.docx

48 N. Ndeda y D. Birungi. (2018). *Addressing the Humanitarian-Development Nexus in the Horn of Africa*. Save the Children. https://resourcecentre.savethechildren.net/library/addressing-humanitarian-development-nexus-horn-africa

49 Inicialmente, acercar los ámbitos de la acción humanitaria y el desarrollo constituía una línea de trabajo independiente dentro del Gran Pacto. En 2018, se decidió convertir este tema en un eje transversal a las otras nueve líneas de trabajo: transparencia, localización, efectivo, gestión de costes, evaluación de necesidades, revolución de la participación, planificación y financiación plurianual, asignación de fondos y requisitos de presentación de informes. Ver V. Metcalfe-Hough y L. Poole et al. (2018). *Grand Bargain annual independent report 2018*. Informe encargado por el Grupo de Políticas Humanitarias (HPG). https://www.grandbargain4ngos.org/upload/grand_bargain_annual_independent_report_2018_5b1949993a7fc.pdf

50 En 2017, la ayuda humanitaria ascendía a 15 500 millones de dólares, lo cual supone un incremento del 6,1% en términos reales en comparación con 2016. El volumen de financiación destinada por los países del CAD a gestionar el flujo de población refugiada y la ayuda humanitaria, que en ambos casos son medidas para lidiar con situaciones de emergencia a corto plazo más que para generar desarrollo a largo plazo, pasaron de representar un promedio del 16% de la AOD bilateral en 2010-2014 a un promedio del 28% en 2015–2017. https://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm

51 En 2017, tan solo se financiaron un 50,6% de las necesidades humanitarias: se movilizaron 11 900 millones de dólares en respuesta al Llamamiento humanitario coordinado de las Naciones Unidas, a pesar de lo cual había un déficit de financiación de 11 600 millones de dólares. Según las previsiones de las Naciones Unidas, más de 128 millones de personas necesitarían asistencia humanitaria y protección en 2018, y se necesitaría más financiación que nunca para ayudarlas. Ver Panorama Global Humanitario 2017 https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO_2017.pdf

52 Development Initiatives. (2018). *Global Humanitarian Assistance Report 2018*. http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/

53 The OECD's *States of Fragility 2018* lays out this issue clearly, and explains how the OECD will be shifting in the future. OECD. (2018). *States of Fragility 2018: Highlights*. https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents_web.pdf

54 Development Initiatives. (2018). *Global Humanitarian Assistance Report 2018*.

55 Los datos disponibles son limitados. No obstante, desde su creación en 2016, el Índice de Financiación de la Paz y la Seguridad (*Peace and Security Funding Index*) ha contribuido a definir el ámbito de la concesión de subvenciones a la paz y la seguridad. Cada año, esta iniciativa recopila y clasifica por categorías las miles de subvenciones concedidas por cientos de fundaciones que trabajan en temas de paz y seguridad en todo el mundo. En 2015 (el último año para el que había disponibles datos completos sobre la concesión de subvenciones), 336 fundaciones concedieron 2908 subvenciones, por un valor total de 351 millones de dólares, para apoyar el trabajo en el ámbito de la paz y la seguridad. https://peaceandsecurityindex.org/

56 Servicio de Supervisión Financiera. (2018). *Financiación total reportada 2017*. OCAH y ONU Mujeres. (2017). *Cerrando la brecha de género en la Acción humanitaria*, citado en M. Nielsen. (2018). *Women and Girls in Emergencies*. Care. https://insights.careinternational.org.uk/publications/women-and-girls-in-emergencies

57 Reunión de alto nivel del CAD de la OCDE, París, 22 de febrero 2019. Resumen de la Presidenta. http://www.oecd.org/dac/chairs-summary-dac-slm-2019.htm

58 Véase, por ejemplo, OCDE. (2018). *States of Fragility 2018*.

59 Instrumentos legales de la OCDE. (22 de febrero de 2019). *Recomendación del CAD sobre el nexo Acción humanitaria -Desarrollo-Consolidación de la Paz.* https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019

60 Development Initiatives. (2018). *Global Humanitarian Assistance Report 2018.*

61 La ampliación de la AOD implica que ahora la colaboración con los ejércitos de los países socios y la prevención del extremismo violento computen como AOD. OCDE. (2016b). *The scope and nature of 2016 HLM decisions regarding the ODA-eligibility of peace and security-related expenditures*. www.oecd.org/dac/HLM_ODAeligibilityPS.pdf

En 2017, el coeficiente para determiner el porcentaje del coste de las operaciones de mantenimiento de la paz que podía computar como AOD se incrementó del 7% al 15%. OCDE. (2017). *The ODA Coefficient for UN Peacekeeping Operations Explained*. https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-Coefficient-for-UN-Peacekeeping-Operations.pdf.

En 2019, el CAD está debatiendo sobre en qué medida el apoyo a las actividades de paz y seguridad puede computar como “ayuda oficial total al desarrollo sostenible” (TOSSD, por sus siglas en inglés), un nuevo indicador para medir y dar seguimiento a todos los recursos destinados a apoyar el cumplimiento de los ODS. Las ONG temen que actividades en materia de seguridad que podrían causar daños se incluyan en el TOSSD; véase, por ejemplo, Saferworld et al. (2019). *Tracking support to Sustainable Development Goals – the case of peace and security*. Multi-agency lobby note. https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1204-tracking-support-to-sustainable-development-goals-a-the-case-of-peace-and-security

62 Australia, Bélgica, Dinamarca, la UE, Alemania, Irlandia, Noruega, Suecia y el Reino Unido han planteado posicionamientos concretos y nuevas formas de trabajar en relación al enfoque del triple nexo. Véase: Instrumentos legales de la OCDE. *Recomendación del CAD sobre el nexo Acción humanitaria -Desarrollo-Consolidación de la Paz*. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019

63 Se financió en un 55%. Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH (FTS). *Plan de respuesta humanitaria y resiliencia frente a los desastres de 2018 (Plan de Respuesta Humanitaria)*. https://fts.unocha.org/appeals/660/summary

64 Véase, por ejemplo: Independent Commission for Aid Impact. (2018). *The UK’s approach to funding the UN humanitarian system: A performance review*. https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Humanitarian-Reform-Report-2.pdf

65 Cumbre Humanitaria Mundial. *Women and Girls: Catalysing Action to Achieve Gender Equality. High-Level Leaders’ Roundtable. Core Responsibilities Two and Three of the Agenda for Humanity.* https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/WOMEN_AND%20GIRLS-CATALYSING_ACTION_TO_ACHIEVE_GENDER_EQUALITY_0.pdf

66 Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. (2016). *The Role of UN Pooled Financing Mechanisms to deliver the 2030 Sustainable Development Agenda*. Documento de debate. https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/undg-paper-on-pooled-financing-for-agenda-2030.pdf

67 OCAH. CBPF Grant Management Systems (GMS) – Business intelligence. *CBPF Allocations*. https://gms.unocha.org/content/cbpf-allocations

68 Por ejemplo, en 2017 la mayor parte de la financiación humanitaria se destinó a las crisis en Oriente Próximo, mientras que los planes de respuesta humanitaria de países como la República Democrática del Conco o la República Centroafricana sufren un déficit de financiación crónico. Development Initiatives. (2018). *Global Humanitarian Assistance Report 2018*.

69 Las directrices políticas y prácticas sobre la agenda de prevención/lucha contra el extremismo violento, que Oxfam publicará próximamente.

70 E. Kervyn y R. Shilhav. (2017). *An emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*. Oxfam. https://www.oxfam.org/en/research/emergency-whom-eu-emergency-trust-fund-africa-migratory-routes-and-development-aid-africa. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2017.1176

Gran parte de las crisis humanitarias a las que nos enfrentamos en la actualidad son de carácter prolongado, con un periodo promedio de duración de los desplazamiento de entre 17 y 26 años. A finales de 2017, 13,4 millones de personas refugiadas, aproximadamente dos terceras partes del total, se encontraban en situación de refugio prolongado, lo cual supone un incremento respecto a los 11,6 millones de personas que se encontraban en esta situación en 2016. De ellas, 3 millones llevaban así 38 años o más, mayoritariamente los 2,3 millones de afganos refugiados en la República Islámica de Irán y Pakistán, y cuya situación de desplazamiento comenzó en 1979. Había 6,9 millones de personas en una situación de desplazamiento prolongado de menor duración (entre cinco y nueve años), de las cuales 5,4 millones eran refugiadas sirias en Egipto, Irak, Jordania, Líbano y Turquía. Los 3,5 millones de personas restantes llevaban entre 10 y 37 años en situación de desplazamiento prolongado. Fuente: ACNUR. (2018a). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado 2017*. https://www.unhcr.org/globaltrends2017/

71 Compendio sobre la ayuda que Oxfam publicará próximamamente.

Empoderar a las mujeres en el Nexo Acción Humanitaria – Desarrollo – Paz: Evemto paralelo al sexagésimo segundo periodo de sesiones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, marzo 2018. http://www.unwomen.org/en/news/events/2018/03/empowering-women-across-the-humanitarian-development-nexus

72 Banco Mundial y Naciones Unidas. (2018).*Opciones de paz: Planteamientos inclusivos para prevenir los conflictos violentos*. https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict

73 Banco Mundial. (3 de marzo de 2017). *The Humanitarian-Development-Peace Initiative*. http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/the-humanitarian-development-peace-initiative

74 Banco Mundial. (2018). *Maximizing the Impact of the World Bank Group in Fragile and Conflict-Affected Situations*. http://documents.worldbank.org/curated/en/855631522172060313/pdf/124654-WP-PUBLIC-MaximizingImpactLowresFINAL.pdf

75 La Asociación Internacional de Fomento (AIF), que forma parte del Banco Mundial, duplicó sus compromisos con los Estados frágiles y afectados por conflictos, pasando de 7000 millones de dólares 14 000 millones en 2017 – 2018. Ahora, la Corporación Financiera Internacional (CFI, la agencia del Banco Mundial para el sector privado) está obligada a incrementar sus operaciones del sector privado hasta el 40% en Estados frágiles y afectados por conflictos, de acuerdo con el Acuerdo para el Incremento General del Capital suscrito entre el Banco Mundial y el FMI en 2018. (2018). *Sustainable Financing for Sustainable Development: World Bank Group Capital Package Proposal*. Informes a los Gobernadores durante las Reuniones de Primavera del Banco Mundial en 2018. http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23776700/DC2018-0002_PSustainableFinancing421.pdf

76 Global Concessional Financing Facility. *About Us*. http://globalcff.org/about-us

77 Banco Mundial. (27 de marzo de 2016). *World Bank approves US$100 million in financing to create 100,000 jobs for Jordanians, Syrian refugees*. Nota de prensa. http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/03/27/exceptional-financing-jordan-jobs-syrian-refugees

78 Por ejemplo, para dar respuesta a las "cuatro hambrunas" de 2017 en el noreste de Nigeria, Somalia, Sudán del Sur y Yemen, el Banco Mundial movilizó 1800 millones de dólares en diecisiete proyectos para proporcionar a las poblaciones afectadas dinero en efectivo que les permitiese comprar alimentos, fortalecer la resiliencia de las comunidades y mantener la prestación de servicios a las personas más vulnerables de esos países. Banco Mundial. (27 de noviembre de 2018). *Fact Sheet: The World Bank Group's Response to the Famine Crisis*. http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/fact-sheet-the-world-bank-groups-response-to-the-famine-crisis

79 Si bien históricamente el Banco Mundial no siempre ha consultado a la sociedad civil, a lo largo de los años ha ido adoptado medidas importantes y relevantes que se han convertido en estándares establecidos. Entre ellas, está la creación del Panel de Inspección, el mecanismo independiente de rendición de cuentas del Banco creado en 1993, una sólida política de acceso a la información que data de 2009, la elaboración de un Marco Estratégico para transversalizar la participación ciudadana en 2014, y el Consejo Asesor de Expertos sobre participación ciudadana. La evaluación sobre la participación ciudadana de 2018 concluyó que el rumbo era el adecuado, pero que el punto de partida era muy bajo. Banco Mundial (2018). *Engaging Citizens for Better Development*. Independent Evaluation Group, Washington, DC. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/Engaging_Citizens_for_Better_Development_Results_FullReport.pdf

80 N. Mimica, comisario europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo, Comisión Europea. (7 de diciembre de 2017). *"El nexo seguridad-desarrollo: un pilar para la paz sostenible" Conferencia Internacional de la Comisión Europea "El futuro de la paz", (Zagreb, 07/12/2017)*. Discurso. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/mimica/announcements/security-development-nexus-pillar-sustainable-peace-international-conference-future-peace-zagreb_en

81 Comisión de la UE. Fondo Fiduciario de la UE para África. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en

82 Comisión Europea. Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en

83 Comisión Europea. *Enero de 2018 – Conclusiones del Consejo sobre el enfoque integrado de los conflictos y crisis exteriores*. https://ec.europa.eu/europeaid/january-2018-council-conclusions-integrated-approach-external-conflicts-and-crises_en

84 Ibíd.

85 Ibíd.

86 Al ser una Conclusión del Consejo, el Enfoque Integrado forma parte del más alto nivel de la política exterior de la UE. Se trata de una política central que ha quedado reflejada en el Comunicado Conjunto sobre Resiliencia de 2017 y en las Conclusiones del Consejo de la UE sobre "Poner en práctica el nexo entre lo humanitario y el desarrollo".

87 Acordado en septiembre de 2018 en el marco de una reunión informal sobre Desarrollo del Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

88 Véase, por ejemplo, PeaceLab. (7 de marzo de 2018). *The EU's Integrated Approach and the German Guidelines 'Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace*'. https://peacelab.blog/2018/03/addressing-the-challenges-of-an-unravelling-world-the-eus-integrated-approach-and-the-german-guidelines-preventing-crises-resolving-conflicts-building-peace

89 Conclusiones del Consejo de la UE. (19 de mayo de 2017). *Poner en práctica el nexo entre lo humanitario y el desarrollo.*

90 N. Mimica, comisario europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo, Comisión Europea. (7 de diciembre de 2017).

91 Véase, por ejemplo, I. Maïga. (21 de febrero de 2019). *Cost of counter-terrorism for civilians in Liptako-Gourma*. Institute for Security Studies. https://issafrica.org/iss-today/cost-of-counter-terrorism-for-civilians-in-liptako-gourma

92 Oxfam. (5 de dieciembre de 2018). *More investment in resilience and development needed to tackle Sahel hunger crisis*. https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018-12-04/more-investment-resilience-and-development-needed-tackle-sahel

93 Véase, por ejemplo:

FIDH. (20 de noviembre de 2018). *Central Mali: Populations caught between terrorism and anti-terrorism*. https://www.fidh.org/en/region/Africa/mali/central-mali-populations-caught-between-terrorism-and-anti-terrorism

PNUD. (2017). *Journey to Extremism in Africa*. http://journey-to-extremism.undp.org/en/reports

94 No se había publicado en el momento de la redacción del presente informe. Información obtenida a través de redes y conversaciones informales.

95 N. Ndeda y D. Birungi. (2018). *Addressing the Humanitarian-Development Nexus in the Horn of Africa*.

96 Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF). *Global Digital Portal*. www.globalcrrf.org

97 Véase, por ejemplo: ECOSOC. Serie de sesiones del Consejo Económico y Social sobre asuntos humanitarios. (22 de junio de 2017). *The CRRF – potentially a game changer in large scale and protracted refugee situations*. Evento paralelo. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/HAS 2017 - SE The CRRF 13 June 2017.002.pdf

98 ACNUR. (2018b). *Medios de vida e inclusion económica para personas refugiadas. Nota conceptual: Estrategia Global 2019–2023*. https://www.acnur.org/5c00562d4.pdf

99 S. Ciacci. (2014). *The Partnership with Local Authorities in Responding to Humanitarian Crisis: The case of Lebanon, lessons learned and recommendations*. Oxfam Italia. https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2014/09/Oxfam-Part-two.pdf

100 The Syria Campaign. *UN: Stop Taking Sides campaign*. https://act.thesyriacampaign.org/sign/stop-taking-sides/

101 Human Rights Watch. (25 de febrero de 2019). *Iraq: Officials Arrest, Abuse, Harass Aid Workers*. https://www.hrw.org/news/2019/02/25/iraq-officials-arrest-abuse-harass-aid-workers

102 En la zona afectada existe una desconfianza histórica del Gobierno de Kinshasa. En el momento de elaborar este informe, había un periodo de relativa calma tras el cambio de liderazgo en la Presidencia, pero las expectativas son muy elevadas y, si no se cumplen, existe la posibilidad de que se produzcan disturbios civiles.

103 Véase, por ejemplo: MONUSCO. (17 de enero de 2019). *Protection des Civils : Violations Graves des Droits de l'Homme dans les Provinces Affectées par les Conflits Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme en RDC (BCNUDH) MONUSCO – HCDH*. (French). https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/unjhro_-_apercu_de_la_situation_des_droits_de_l_homme_en_rdc_en_dec_2018.pdf

104 Por otro lado, a nivel operativo, el trabajo de Oxfam y su organización social PAP RDC con las comunidades, incluyendo con algunas autoridades locales, es positivo.

105 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*. https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarffm/pages/index.aspx

106 *Promotion of Durable Peace and Development*. https://myanmar.oxfam.org/what-we-do/promotion-durable-peace-and-development

107 L. Mayoux. (2014). Gender Action Learning for Sustainability at Scale. http://www.galsatscale.net/; y L. Mayoux. (2014). Gender Action Learning System (GALS). http://www.galsatscale.net/_documents/GALSatScale0overviewCoffee.pdf

108 K. Peters y F. Pichon. (2017) *Crisis modifiers: a solution for a more flexible development-humanitarian system?* ODI https://www.odi.org/publications/10975-crisis-modifiers-solution-more-flexible-development-humanitarian-system

109 Y. Ayobi, A. Black, L. Kenni, R. Nakabea y K. Sutton. (2017). *Going Local: Achieving a more appropriate and fit-for-purpose humanitarian ecosystem in the Pacific*. Cruz Roja Australiana. https://www.redcross.org.au/getmedia/fa37f8eb-51e7-4ecd-ba2f-d1587574d6d5/ARC-Localisation-report-Electronic-301017.pdf.aspx

110 Conclusiones del Plan Estratégico Internacional de Oxfam (OISP) Revisión del Objetivo de Cambio 4. *Aprender de las intervenciones de fortalecimiento de la resiliencia de Oxfam: Evaluación del Plan Estratégico de Oxfam 2013–2019* (borrador interno).

111 Véase, por ejemplo: L. Tanner y L. Moro. (2016). *Missed Out: The role of local actors in the humanitarian response in the South Sudan conflict*. Oxfam, Tearfund, Christian Aid y CAFOD/Trocaire. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/missed-out-the-role-of-local-actors-in-the-humanitarian-response-in-the-south-s-606290. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2016.606290

112 K. Anderson y H. Myrttinen. (2017). *Now is the Time: Research on Gender Justice, Conflict and Fragility in the Middle East and North Africa.* Oxfam y International Alert. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/now-is-the-time-research-on-gender-justice-conflict-and-fragility-in-the-middle-620274

113 Por ejemplo, la investigación de Oxfam en Myanmar reveló que las organizaciones comunitarias locales pueden tener dificultades para ampliar su trabajo y así satisfacer las necesidades humanitarias, y que consideran que hacerlo supone "retrasar los retos del desarrollo para otro momento" y "desviarles de su 'verdadera' labor". M. Stephen. (2017). *Partnerships in Conflict: How violent conflict impacts local civil society and how international partners respond*. Oxfam y International Alert. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/now-is-the-time-research-on-gender-justice-conflict-and-fragility-in-the-middle-620274. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2017.0759

114 Las respuestas localizadas pueden mejorar el acceso y la alerta temprana, la aceptación, la relación coste – eficacia y los vínculos con el desarrollo, así como la rendición de cuentas. C. Fabre. (2017). *Localising the Response: World Humanitarian Summit, putting policy into practice*. OCDE. https://www.oecd.org/development/humanitarian-donors/docs/Localisingtheresponse.pdf

115 B. Lamber, F. Rhodes y M. Zaaroura. (2018). *A Feminist Approach to Localisation: How Canada can support the leadership of women's rights actors in humanitarian action*. Oxfam Canada. https://www.oxfam.ca/publication/a-feminist-approach-to-localization-how-canada-can-support-the-leadership-of-womens-rights-actors-in-humanitarian-action

116 Comité Permanente entre Organismos. (2017). *Manual de género para la acción humanitaria*. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2018-iasc_gender_handbook_for_humanitarian_action_eng_0.pdf S.W. Omamo. (14 de mayo de 2018). *Early action plus investment can save billions of dollars in food assistance*. WFP Insight. https://insight.wfp.org/early-action-plus-investment-can-save-billions-of-dollars-in-food-assistance-b400916ff000

117 Estas cifras incluyen también las pérdidas que se han evitado. USAID. (2018). *The Economics of Resilience to Drought*. https://www.usaid.gov/resilience/economics-resilience-drought

118 S.W. Omamo. (14 de mayo de 2018). *Early action plus investment can save billions of dollars in food assistance*. WFP Insight. https://insight.wfp.org/early-action-plus-investment-can-save-billions-of-dollars-in-food-assistance-b400916ff000

119 Aunque calcular los costes hipotéticos de la prevención de conflictos es prácticamente imposible, el Institute for Economics and Peace estima, con mucha cautela, que entre 2016 y 2025 el ratio coste-eficacia de la consolidación de la paz es de 1:16, demostrando que el incremento de la financiación para actividades de consolidación de la paz sería enormemente beneficioso no solo en términos de obtención de buenos resultados en materia de paz, sino por los posibles beneficios económicos para el conjunto de la economía global. IEP. (2017). *Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness*. http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/Measuring-Peacebuilding_WEB.pdf pp. 3 and 38.

120 Banco Mundial y Naciones Unidas. (2018). *Opciones de paz*.

121 E. Buchanan. (2018). *Hungry for Peace: Exploring the links between conflict and hunger in South Sudan*. Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/hungry-for-peace-exploring-the-links-between-conflict-and-hunger-in-south-sudan-620430. DOI: http://dx.doi.org/10.21201/2017.1855

122 Medecins Sans Frontieres (MSF). (5 de mayo de 2016). *MSF to Pull out of the World Humanitarian Summit*. Declaración. https://www.msf.org/msf-pull-out-world-humanitarian-summit

123 Véase, por ejemplo: N. Nyabola. (23 de enero de 2018). *Will the Stability Doctrine in Africa destabilise the world?* African Arguments. https://africanarguments.org/2018/01/23/will-the-stability-doctrine-in-africa-destabilise-the-world/

124 E. O'Leary. (2018). *Principles under Pressure: the impact of counterterrorism measures and preventing/countering violent extremism on principled humanitarian action*.Consejo Noruego para los Refugiados. https://www.nrc.no/resources/reports/principles-under-pressure/

125 Véase, por ejemplo: M. de Castellarnau y V. Stoianova. (2018). *Bridging the Emergency Gap: Reflections and a call for action after a two-year exploration of emergency response in acute conflicts*. MSF. https://arhp.msf.es/emergency-gap-final-report-bridging-emergency-gap

126 P. Knox Clarke. (2018). *El estado del sistema humanitario 2018. Informe completo*. ALNAP. https://www.alnap.org/help-library/the-state-of-the-humanitarian-system-2018-full-report

127 OCAH. (2018). *Aperçu des Besoins Humanitaires*. (Francés). https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/drc_hno_2018_fr.pdf

128 Unicef, OCAH, OCDE. (2019). *Analyse préliminaire des risques des vulnérabilités et des actifs de resilience dans la region du Liptako-Gourma*. (Francés). http://www.food-security.net/document/analyse-preliminaire-des-risques-des-vulnerabilites-et-des-actifs-de-resilience-dans-la-region-du-liptako-gourma/

129 ACAPS. Sudan. Noviembre 2018. https://www.acaps.org/country/sudan

130 Grupo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. (2013). *UN Policy on Integrated Assessment and Planning*. https://undg.org/document/un-policy-on-integrated-assessment-and-planning/

131 Uno de los resultados colectivos para Níger dice lo siguiente: "Fortalecer la resiliencia para la estabilización a través de la reforma del sector de la seguridad, el fortalecimiento de la gobernanza y los medios de vida". Grupo de trabajo del IASC, octubre de 2018, Mapeo de los avances sobre los resultados colectivos. Véase, por ejemplo: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/activity_1.5_iasc_hdn_ttt_collective_outcome_mapping_v2.pdf

132 OCHA. (2018). *Panorama Global Humanitario 2019*. https://www.unocha.org/global-humanitarian-overview-2019

133 Grupo de trabajo del IASC, octubre de 2018.

134 OCDE. *AOD neta*. https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm

135 Este tipo de cuestiones se plantearon en el marco de una reunión *ad hoc* de la Comisión Europea con sus socios en torno a la implementación del enfoque de la UE sobre desplazamiento forzoso y desarrollo, celebrada en Bruselas el 29 y 30 de mayo de 2018, y en la que Oxfam estaba presente.

136 K. Murphy y A. Ansari ed., Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. (2018). https://handbook.spherestandards.org/es/sphere/#ch001

137 Oxfam. (2012). Compendio de políticas sobre la ayuda. Documento interno.

138 PNUD. (2017). *Journey to Extremism in Africa*.

139 M. O'Reilly, A. O Suilleabhain y T. Paffenholz. (2015). *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*, International Peace Institute

140 Council on Foreign Relations. *Women's Roles in Peace Processes*. https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes/explore-the-data

141 Véase, por ejemplo: V. Barbelet. (2018). *As local as possible, as international as necessary: Understanding capacity and complementarity in humanitarian action*. ODI. Documento de Trabajo del Grupo de Políticas Humanitarias (HPG). https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12527.pdf

142 T.R. Gingerich y M.J. Cohen. (2015). *Poniendo el sistema humanitario de cabeza.*

C. Bennett et al. (2017). *Planning from the future*.

143 L. Tanner y L. Moro. (2016). *Missed Out.*

144 Se seleccionaron estas zonas debido a su mayor estabilidad, por lo que son más apropiadas para programas que requieren una inversión a largo plazo.

145 OCHA FTS (Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH). *Mali 2018 (Humanitarian response plan*). Consultado el 7 de diciembre de 2018. https://fts.unocha.org/appeals/638/summary

146 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (14 de julio de 2017). *Reaching the furthest behind first is the answer to leaving no one behind*. https://www.un.org/development/desa/en/news/sustainable/reaching-furthest-behind.html

147 H. Jeans et al. (2016). *El futuro es nuestra elección*.

Documentos de debate de Oxfam

Los documentos de debate de Oxfam se han elaborado para contribuir al debate público y fomentar feedback sobre cuestiones relacionadas con políticas humanitarias y de desarrollo. Son documentos de trabajo y no publicaciones finales. Tampoco reflejan las posturas políticas de Oxfam. Las opiniones y recomendaciones que se expresan en estos documentos son las de la autora o autor y no necesariamente las de Oxfam.

Este documento ha sido escrito por Emma Fanning y Jessica Fullwood-Thomas, y es resultado de los aprendizajes de toda la confederación Oxfam. Oxfam agradece también la colaboración de Amélie Gauthier, Maria Chalaux Freixa, Sebastian Thomas, Annabel Morrissey, Raphael Shilhav, Julien Vaissier, Julie Seghers, Julie Lafrenière, Marc Cohen, Tariq Ahmad, Michelle Strucke, Debbie Hillier, Jola Miziniak, Katja Levin, Michelle van den Berg, Sally Chin, Sarnata Reynolds, Charlotte Stemmer, Philippa Young, Valentina Evangelisti, Aurore Mathieu y Anna Chernova.

Si desea más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con jfullwood-thomas1@oxfam.org,uk

© Oxfam Internacional, junio de 2019

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.

El presente documento ha sido traducido del inglés por Sandra Sánchez-Migallón de la Flor y Cristina Álvarez Álvarez y revisado por Alberto Sanz Martins.

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

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78748-529-7 en junio de 2019. DOI: 10.21201/2019.4436
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 19 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.

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam America (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam en Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.dk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

Miembro observador: KEDV (Oxfam Turquía)