

Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

A stylized graphic of a handprint in shades of blue. The handprint is composed of a large, curved blue shape on the left side, and four smaller, rounded blue shapes on the right side, representing fingers. The handprint is positioned above a horizontal line that separates the white background from a blue background. The blue background is divided into two horizontal bands: a darker blue band at the top and a lighter blue band at the bottom.

Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

Elaboración

Jesús Núñez Villaverde. Director de IECAH
Balder Hagegraats. IECAH

Coordinación en DGPOLDE

Milagros Hernando Echevarría, Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
M^a del Rocío Muñoz Rufo, responsable de Construcción de Paz y Prevención de Conflictos.

Coordinación de la edición

Susana de Funes Casellas

Fotografías portada

AECID
Alba Rodríguez, Susana Velazquez, Ángeles Díez y Weather Hanen
H. Caux, ACNUR

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo desea agradecer la colaboración de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido con sus aportaciones al presente documento.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:

<http://www.maec.es>
<http://www.aecid.es>

ISBN: 978-84-8347-045-9

NIPO: 502-07-058-X

Depósito Legal:

Diseño y producción editorial: www.baetica.net

Imprime: Lerko Print, S.A.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86
Fax.: +34 91 431 17 85
dgpolde@maec.es*

Índice

	Prólogo.....	5
	Proceso de elaboración y agradecimientos.....	7
1	Presentación.....	9
2	Justificación.....	13
	2.1. Introducción.....	15
	2.2. Contexto histórico.....	15
	2.3. España y la construcción de la paz: una estrategia global.....	17
3	Marco de referencia.....	19
	3.1. Marco normativo.....	21
	3.1.1. Marco normativo mundial.....	21
	3.1.2. Marco normativo regional.....	26
	3.1.3. Marco normativo nacional.....	29
	3.1.4. Marco normativo autonómico.....	31
	3.2. Marco institucional.....	35
	3.2.1. Marco institucional internacional.....	35
	3.2.2. Marco institucional nacional.....	42
	3.2.3. Marco institucional de las ONGD.....	46
	3.3. Marco teórico.....	47
	3.3.1. La necesidad de la construcción de la paz.....	50
	3.3.2. Marco conceptual.....	51
	3.3.3. El entorno de construcción de la paz.....	52
	3.3.4. Etapas de la cooperación al desarrollo en la CP.....	52

4

Marco de intervención	55
4.1. Marco metodológico	57
4.1.1. Cruce con prioridades horizontales del Plan Director 2005-2008	57
4.1.2. Objetivos estratégicos	59
4.1.2.1. Ámbito mundial/internacional	61
Desarrollo de aspectos ligados con la seguridad y la defensa.....	61
Desarrollo social y económico.....	65
Desarrollo político.....	66
4.1.3. Líneas generales de intervención	69
4.1.3.1. Líneas estratégicas	70
4.1.3.2. Actuaciones prioritarias	70
4.1.3.3. Pautas de intervención	73
4.1.4. Cruce con prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008	75
4.2. Marco instrumental	78
4.3. Marco geográfico	78

5

Proceso difusión y puesta en práctica de la Estrategia	81
5.1. Marco de aplicación	83
5.2. Difusión, sensibilización y apropiación	83

6

Proceso de seguimiento y evaluación	85
--	-----------

Acrónimos	89
------------------------	-----------

Bibliografía y webs de interés	93
---	-----------

Prólogo



La Construcción de la Paz es uno de los principales desafíos en la escena internacional del Siglo XXI y premisa irrenunciable para lograr el pleno desarrollo de cualquier sociedad. Los conflictos impiden los avances de desarrollo de los países en cualquier ámbito: salud, economía, educación, etc.

En un mundo en el que desgraciadamente son aún abundantes los conflictos que subyacen, la prevención de conflictos a través de la capacitación y concienciación a las sociedades locales para que no usen la violencia es un factor esencial.

Las actuaciones de construcción de paz deben ser efectuadas bajo los principios de inclusividad y sostenibilidad, con especial atención en los Estados frágiles, donde es necesario disponer de mecanismos de alerta preventiva ante posibles estallidos de violencia.

Hay que abordar estas actuaciones de forma continua, integral y atendiendo tanto a las causas como a los efectos más visibles de los conflictos violentos, consiguiendo de esta manera soluciones que a corto y largo plazo mejoren el bienestar global.

En el marco de la pluralidad de actores existente en los trabajos de construcción de paz, España cuenta con capacidades gubernamentales y no gubernamentales ubicadas en diferentes países y contextos. Además, nuestro país se encuentra bien situado para contribuir de modo positivo y ambicioso al esfuerzo global en este sentido. Nuestra experiencia histórica, el proceso de consolidación de una situación de estabilidad estructural, la presencia en los principales organismos internacionales así como nuestras relaciones preferenciales con los países árabes y con América Latina, son importantes elementos para los actores de la cooperación española al desarrollo. Gracias a ello, España desempeña un importante papel en las negociaciones de paz en el Oriente Medio tanto a nivel bilateral como a nivel comunitario dentro de la Unión Europea.

Uno de los ejes de actuación de la Estrategia de la Cooperación Española para la Construcción de Paz es la capacitación y mediación de conflictos. El objetivo es apoyar por parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales actividades de formación y empoderamiento de los actores locales en técnicas de resolución pacífica de conflictos, teniendo siempre presente la enorme importancia del papel que la sociedad civil lleva a cabo en la construcción de la paz.

La integración de la construcción de la paz como un sector estratégico prioritario de la Cooperación Española es a día de hoy ya un compromiso sólido de nuestra política exterior y de cooperación al desarrollo.

Desde esta Secretaría de Estado esperamos que la presente Estrategia de la Cooperación Española para la Construcción de la Paz sirva como herramienta práctica y eficaz a todos los que trabajan por un mundo más seguro, justo, solidario y sostenible.

Leire Pajín
Secretaria de Estado de la
Cooperación Internacional

Proceso de elaboración y agradecimientos



La Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española se ha elaborado, junto a otras estrategias sectoriales, en el marco del fortalecimiento del proceso de planificación para mejorar la calidad de la ayuda de la Cooperación Española, planteada en el Plan Director 2005-2008.

La Estrategia que a continuación se presenta ha seguido un proceso de elaboración participativo, ya que pretende ser un marco estratégico de actuación para todos los actores de la cooperación: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas (CCAA), administraciones locales, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), universidades, empresas, sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), unidad responsable dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del diseño de políticas y documentos estratégicos sectoriales, integra un equipo que, supervisado por la Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Milagros Hernando Echevarría, y la Coordinadora de Estrategias Sectoriales, Nava San Miguel Abad, ha tenido como Coordinadora Sectorial en este tema a M^a del Rocío Muñoz Rufo. La elaboración de los primeros borradores del documento de trabajo y la redacción de las diversas versiones del mismo fueron elaboradas por Jesús Núñez, Director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) con la colaboración de Balder Hagegraats (IECAH).

Dicho proceso se inició con la elaboración del primer borrador que se envió para consulta de un grupo de expertos nacionales. Posteriormente, la DGPOLDE organizó un Taller de Trabajo con el objeto de analizar en profundidad su enfoque y contenidos, a partir del conocimiento y experiencia de los actores de la Cooperación Española implicados en su futura implementación.

Una vez incorporadas las sugerencias recibidas, el borrador se envió a todas las instituciones que habían participado en el proceso, así como a la Secretaría General de la AECI, para ser remitido a las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior y recibir comentarios a la misma.

Para concluir el proceso, la Estrategia fue sometida a la revisión de los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española entre ellos a la Comisión de Desarrollo y Seguimiento del Plan Director; al Grupo de trabajo de Planificación y el pleno de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, a la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y al Grupo de Trabajo de Género. Su consulta, participación y aportaciones han sido fundamentales para culminar un proceso de consenso esencial para una efectiva puesta en práctica de la Estrategia de forma coordinada y coherente por parte de todos los actores de la Cooperación Española.

Para la elaboración de la Estrategia ha sido fundamental el apoyo recibido de numerosas instituciones y personas, a las cuales expresamos nuestro agradecimiento:

A los expertos que han aportado su conocimiento general y específico en la materia como: Carmen Magallón, Francisco Rey, José Antonio Sanahuja, Gema Redondo, Rafael Grasa y Karlos Pérez Armiño. A las Direcciones y Subdirecciones Generales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y a las diferentes unidades de la AECI, por su participación y comentarios al documento y por su labor de enlace con las Oficinas Técnicas de Cooperación en el terreno. Los diferentes Ministerios de la Administración General del Estado, en especial al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Economía y Hacienda, y a Presidencia del Gobierno. Igualmente, a la CONGDE y las ONGD: Acción Contra el Hambre, ACPD, ACSUR Las Segovias, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Entreculturas, IntermonOxfam, Médicos Sin Fronteras, Fundación Paz y Tercer Mundo, MPDL y Save the Children. A los Institutos, Centros de Investigación y Universidades como: La Escola de Pau de la UAB, FSIP, Fride y la Universidad Jaume I de Alicante.

Un especial agradecimiento a los técnicos de la DGPOLDE por su incansable y excelente apoyo durante el proceso de elaboración de la Estrategia.

Y a todas las personas que han participado, se agradece su dedicación, trabajo y oportunas sugerencias que han servido para enriquecer el contenido del documento.



1 Presentación

1 Presentación



La *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el desarrollo*, se basa en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio). Hasta la aprobación del *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* (PD), la **construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos** no se había identificado como un sector estratégico prioritario de política de desarrollo española.

En 2002 se estableció el Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos, para su aplicación en el ámbito internacional, y tanto en la propia Constitución (1978) como, de forma más detallada, en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio, BOE N. 162) en la que se apuesta por una defensa de la paz y se señala como objetivo la contribución “a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional” (Artículo 3, apartado b), de la citada Ley). Asimismo, la importancia del tema también queda recogido en la recientemente aprobada Ley 27/2005, del 30 de noviembre de 2005, de fomento de la educación y la cultura de la paz (BOE n. 287 del 1/12/2005) y en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Uno de los objetivos estratégicos de la Cooperación Española fijados en el Plan Director 2005-2008 es el “aumento de la capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz”. Tomando en consideración lo recogido en dicho Plan Director 2005-2008 y a los efectos específicos de esta Estrategia, **la prevención de conflictos violentos debe entenderse como un apartado de la construcción de la paz.**

Construcción de la Paz

El concepto de Construcción de la Paz (CP) incluye tanto la prevención de conflictos violentos como la gestión de crisis, resolución de conflictos y la consolidación de la paz, siendo este último concepto el correspondiente a la etapa posterior a la firma de un acuerdo de paz o al fin de la violencia generalizada, con un esfuerzo global para evitar la reanudación de las hostilidades; muy ligada, por ello, a la reconstrucción posconflicto y a la normalización de la vida social, política y económica del territorio afectado directamente por dicha violencia. Es, en consecuencia, una parte de la construcción de la paz, que se entiende como una tarea permanente. En definitiva, y más allá de los problemas de traducción que pueda presentar “peacebuilding” (“construcción de la paz” parece el más obvio, aunque en ocasiones se pueda encontrar como “consolidación de la paz”), se opta en este DES por el término más amplio.

Este nuevo enfoque es una de las consecuencias de la reformulación que España está experimentando en su política exterior, de seguridad y de desarrollo. Nuestro país puede y desea asumir un papel más amplio y más importante en la comunidad internacional con respecto a las cuestiones fundamentales del desarrollo y de la seguridad humana¹.

España es un país que aborda recientemente y de forma analítica este área en la cooperación internacional². Cabe interpretar ese hecho como una ventaja que lo coloca en una posición excepcional para desarrollar una estrategia global de construcción de la paz.

Esta Estrategia de CP en el ámbito de la cooperación al desarrollo debe entenderse, por tanto, como el primer paso en el proceso de creación de un marco operativo que, ajustándose a la obligada unidad de acción en el

¹ Aunque no existe un consenso total sobre su definición, el vigente Plan Director se inclina por entenderla como “la seguridad de las personas, su integridad física, su bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como ser humano, así como la protección de sus derechos y libertades fundamentales”.

² Aunque España ha acumulado una notable experiencia promoviendo procesos de paz en lugares como Angola, Colombia, Mozambique, Guatemala, El Salvador, Timor Oriental, Bosnia o Kosovo, haciendo uso de una variada gama de instrumentos: desde misiones de paz- en el marco de la ONU, la OTAN, la UE y la OSCE- a la acción diplomática convencional, o la utilización de la ayuda al desarrollo para respaldar procesos de desarme, desmovilización de combatientes y reconstrucción posconflicto.

exterior y a la dirección última que la Ley 23/1998 concede al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en este terreno, oriente la labor de los organismos públicos y privados implicados en CP en el terreno de la cooperación al desarrollo. Siendo ésta una tarea volcada necesariamente hacia fuera de nuestras fronteras, pretende ser una Estrategia que combine adecuadamente las capacidades propias y las prioridades de España en el exterior con las necesidades de la comunidad internacional.

El objetivo de esta Estrategia es, en última instancia, contribuir a un mayor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva para incrementar la seguridad humana y activar instrumentos y mecanismos que faciliten la resolución pacífica de los conflictos.

Además, tal y como recoge el Plan Director 2005-2008, **esta Estrategia aspira a hacer de España un activo contribuyente a la construcción de la paz como señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo, consciente de que se trata de uno de los bienes globales más importantes.** Para ello, el esfuerzo debe volcarse en explorar las relaciones entre el desarrollo humano y la seguridad, entendiendo- tal como propugna el Secretario General de la ONU- que el desarrollo es la primera línea de defensa para la construcción de un sistema de seguridad colectivo que se tome la prevención de los conflictos violentos en serio. Si bien es cierto que la seguridad es una precondition para el desarrollo social, político y económico, no lo es menos que el desarrollo global de las personas y de las sociedades en las que se integran es, asimismo, un prerrequisito para la seguridad. Por lo que respecta a España, nuestra propia experiencia histórica, con un balance de exitosa transformación en un país desarrollado y estable, es una buena base para entender y aplicar estos conceptos de manera provechosa, apoyando en otros contextos territoriales el establecimiento y fortalecimiento de comunidades locales pacíficas y prósperas, evitando su inmersión en procesos desestabilizadores, en la exclusión social, en la profundización de las desigualdades económicas, en la falta de derechos humanos y en la pobreza extrema; todos ellos factores belígenos ligados muy directamente a la violencia³.

De este modo, España podrá honrar sus compromisos nacionales e internacionales en materia de cooperación al desarrollo y contribuir positivamente a la seguridad del resto de los miembros de la comunidad internacional, sobre todo a la de quienes se encuentran más expuestos a los procesos de violencia organizada (con los Estados frágiles⁴, inmersos en procesos de conflictividad intraestatal, como principal prioridad)⁵.

³ Es relevante entender que no puede establecerse una relación directa causa-efecto entre pobreza, en ninguno de sus niveles, y conflicto violento. Pero igualmente interesa constatar que, junto a otros, es uno de los principales factores presentes en muchos de los episodios de violencia organizada. Desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo no debe darse por hecho que toda acción de ayuda se traduce directamente en un aumento de la seguridad y la paz, sino que deben articularse políticas y acciones específicamente dirigidas a ese objetivo.

⁴ De manera general cabe definir así a los Estados que, en suma, han perdido el monopolio en el uso de la fuerza dentro de su territorio, no garantizan la seguridad de la ciudadanía, no la proveen de servicios públicos fundamentales que les permitan cubrir sus necesidades básicas y no ejercen su autoridad de modo efectivo en todos los rincones del país.

⁵ Otros documentos enmarcados en el actual Plan Director abordan más específicamente el tratamiento de este tipo de situaciones y las actuaciones prioritarias que cabe realizar.



2 Justificación

2.1. Introducción	15
2.2. Contexto histórico	15
2.3. España y la construcción de la paz: una estrategia global	17

2 Justificación



2.1. Introducción

El vínculo entre el desarrollo y la seguridad y la afirmación de su relación- “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los Derechos Humanos; si no se promueven todas estas causas, ninguna de ellas podrá triunfar”- marca un salto cualitativo, resultado de un largo proceso, tras la publicación en marzo de 2005 del Informe del Secretario General de NNUU “*Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos*”.

Los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo en este terreno deben orientarse a la consecución de un entorno que sirva de base para un desarrollo sostenible, base necesaria sobre la que poder construir la paz, el respeto a los derechos humanos y el acceso a los recursos para el desarrollo. Demostrar cómo la paz, la seguridad y el desarrollo se relacionan entre sí, y al mismo tiempo se ven reforzados mutuamente, resulta fundamental de cara a recabar el compromiso y los recursos necesarios para establecer sistemas de seguridad sostenibles que contribuyan de forma positiva a los objetivos de desarrollo.

Con esta observación, se reconoce que para garantizar la seguridad, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, no basta con mantener y acumular más capacidades militares, sino que las medidas necesarias abarcan muchos otros espacios.

Para lograr un mayor nivel de seguridad la mejor vía es el desarrollo integral, sin olvidar nunca nuestra experiencia acumulada en etapas históricas precedentes y el tipo de amenazas a las que nos enfrentamos. Hay que concentrar el esfuerzo en estrategias preventivas, en contraposición a las de tipo reactivo dominantes hasta el momento, para así poder alcanzar la seguridad internacional.

España cuenta con fortalezas específicas con respecto a la construcción de la paz: su propia experiencia de superación del enfrentamiento interno y de transición a la estabilidad estructural y al desarrollo; su imagen de neutralidad internacional, con interlocución válida con actores muy diversos; y sus relaciones preferenciales con determinadas zonas sometidas a procesos violentos.

2.2. Contexto histórico

La caída del muro de Berlín supuso un replanteamiento de los asuntos de seguridad y de desarrollo, que posibilitó un nuevo acercamiento a ambos conceptos. Por una parte, se interpretó correctamente que los dos están estrechamente interrelacionados y que deben recibir la misma prioridad en cualquier estrategia orientada hacia la paz, sin que quepa subordinar uno al otro. Dicho replanteamiento permite alcanzar la deseada seguridad/estabilidad estructural⁶ si se realiza un esfuerzo de similar nivel en el terreno del desarrollo. Por otra, se comprendió que nos enfrentamos a amenazas globales, que nos afectan a todos por igual y ante las que ningún país en solitario está en condiciones de hacerles frente con ciertas posibilidades de éxito. Además, se constató que en su esencia se trataba de riesgos y amenazas de naturaleza no tanto militar, como equivocadamente se había creído tantas veces, sino más bien social, política, económica y medioambiental.

Distribución regional de los conflictos armados, 2001-2006						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
África	12	12	10	10	8	8
América	1	1	1	2	1	1
Asia	12	12	10	10	9	8
Europa	1	1	1	1	1	1
Oriente Medio	1	1	1	2	2	2
Total	27	27	24	25	21	21

Fuente: Escola Cultura de Pau, Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz, Icaria, Barcelona, 2002-2007

⁶ La estabilidad estructural se define en este informe como “una situación dinámica en la cual una sociedad ha establecido las condiciones para operar sin la necesidad percibida de recurrir o incrementar el uso de la violencia para manejar cualquier tipo de (potencial) conflicto, excepto por el uso legítimo de la fuerza por parte de la autoridad reconocida”.

En paralelo, y como resultado del imparable proceso de globalización, se hizo cada vez más patente que cualquier estallido de violencia aparentemente local provoca efectos multiplicadores que afectan a la comunidad internacional en su conjunto. La inmediatez que proporcionan los medios de comunicación permite conocer prácticamente lo que ocurre en cualquier parte del mundo y obliga a reaccionar en defensa de los propios intereses, que hoy ya no pueden ser otros más que los de apostar por un mundo más justo, más seguro y más sostenible. El fenómeno de la globalización implica, desde la perspectiva de la construcción de la paz, asumir plenamente que la seguridad propia sólo puede derivarse de la seguridad de los demás.

En consecuencia, parecía imponerse un nuevo enfoque que apostara por el multilateralismo y por una activación de instrumentos sociales, políticos y económicos que no se contentara con atender a los efectos más llamativos de esos fenómenos, sino que atacara directamente a las causas profundas de los conflictos y del subdesarrollo. La Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, y los consiguientes Objetivos de Desarrollo del Milenio deben ser entendidos como una directa consecuencia de este novedoso enfoque, que parecía abrir el camino hacia nuevos paradigmas en temas de seguridad y desarrollo.

Con los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001, algunos de los actores más importantes de la escena mundial- promotores de un marco definido como de “guerra contra el terror”- centran su atención en la amenaza del terrorismo internacional. Al modelo imperante en los largos años de la confrontación bipolar se une ahora el de quienes promueven la mal llamada “guerra contra el terror”, olvidando en ambos casos que **el desarrollo es una condición previa fundamental para lograr mayores niveles de seguridad**. Frente a esa poderosa tendencia resulta aún más necesario resaltar hoy que estos dos temas (la seguridad y el desarrollo humano) están íntimamente relacionados. Dado que el bienestar y la seguridad del conjunto de la población deben ser prioridades fundamentales de cualquier acción de gobierno, el reconocimiento de esta relación resulta vital para hacer frente a los desafíos que plantea el desarrollo humano en nuestros días.

El comienzo de la Posguerra Fría supone la puesta en marcha de tres procesos que abren nuevos caminos en la agenda internacional centrada en temas de seguridad y desarrollo. El primero de ellos, la reducción de las tensiones propias de la Guerra Fría, hizo posible tomar conciencia del inmenso fracaso cosechado en amplias regiones del planeta en la reducción de la pobreza, de la exclusión y de otros aspectos del desarrollo humano.

En segundo lugar, hubo durante los años noventa un cambio significativo en la naturaleza de los conflictos armados y en las amenazas a la seguridad. De los 96 conflictos armados que tuvieron lugar entre 1989 y 1996, 91 fueron de carácter intraestatal, declarados en su práctica totalidad en países en desarrollo. Además de la gran escala del sufrimiento humano causado por estos conflictos, resultó claro que la seguridad ya no pertenecía exclusivamente al ámbito de las fuerzas armadas nacionales ni tampoco era una competencia exclusivamente militar entre naciones soberanas.

El tercer desarrollo positivo de aquellos años fue el de la individualización del bienestar. La quiebra del Estado-nación en tantas ocasiones- situación que desemboca con indeseable frecuencia en la aparición de los llamados Estados frágiles, fallidos o fracasados- obligó a volver la vista hacia la seguridad de las personas individualmente consideradas.

En su conjunto estos tres desarrollos han impulsado nuevas investigaciones, conceptos y, aunque en menor medida, decisiones que optan por centrar el esfuerzo en garantizar unos dignos niveles de bienestar humano para cada persona y en eliminar las amenazas a su seguridad individual. No se contenta, por tanto, con atender a los efectos sino que pretende evitar el sufrimiento humano y las amenazas a su seguridad, atendiendo a las causas que los generan. A nivel analítico, es el concepto de seguridad humana el que mejor ha integrado este nuevo enfoque. En lo que respecta al diseño de políticas, las iniciativas de construcción de la paz están a la vanguardia de este tipo de pensamiento.

En el campo económico- reconocido como un ámbito esencial para explicar la profunda fractura actual entre quienes “tienen” y quienes “no tienen” y, empleado al servicio de la seguridad humana, para resolver los problemas aquí señalados- también han surgido nuevos enfoques. Si bien no siempre se ha logrado su puesta en práctica, es importante señalar que han emergido nuevos desarrollos, en las que confluyen tanto el Banco Mundial como instancias no gubernamentales, que asumen la insostenibilidad del modelo actual de explotación de los recursos y su desigual distribución y que entienden que sólo una profunda reforma de los instrumentos y reglas vigentes permitirá romper la espiral de la que se alimentan tantos conflictos violentos y tantas



situaciones de violencia difusa. Desde esta perspectiva, no basta con cumplir los compromisos presupuestarios adquiridos en el terreno estricto de la ayuda al desarrollo, como España está haciendo en la etapa actual, sino que obliga a reconsiderar la arquitectura financiera internacional, el problema de la deuda, las reglas comerciales y la transferencia de tecnología, entre otros.

2.3. España y la construcción de la paz: una estrategia global

Lejos de ser un lugar común el afirmar que **la construcción de la paz es una cuestión transversal**, es necesario entender las implicaciones que tiene una labor como la que aquí se señala. En primer lugar, **no se trata de una tarea circunscrita a los episodios más agudos de una confrontación violenta**, en los que la principal preocupación será gestionar la crisis o el conflicto para ponerle fin de manera inmediata. De hecho, **la construcción de la paz adquiere su verdadero valor cuando aplica todas sus potencialidades a evitar el estallido violento de los conflictos, articulando estrategias e instrumentos que permitan su resolución pacífica**. Es, por definición, un quehacer permanente, que afecta a todos los países y que no debe centrar exclusivamente su atención en los procesos de conflicto, sino que debe asumir una aproximación estructural dedicada a promover el bienestar y la seguridad humana en todo tiempo y lugar. En definitiva, **sólo lograrán resultados positivos en la medida en que consiga llevar a la práctica sus principios de inclusión** - integrando los esfuerzos de actores públicos y privados, nacionales e internacionales- **y de sostenibilidad**-estructurando su acción antes, durante y después de cualquier episodio violento. Resulta vital, por otra parte, que todos los beneficiarios de esas acciones estén directamente interesados en la creación y mantenimiento de un marco social que permita la resolución pacífica de sus diferencias.

Es a partir de esas consideraciones cómo se comprende que un repaso al Plan Director 2005-2008 muestre que, la práctica totalidad de las cuestiones que se contemplan en el marco de la política de cooperación al desarrollo sirven al objetivo último de mejorar el bienestar de los seres humanos y, en consecuencia muy directa, a incrementar su nivel de seguridad personal y la estabilidad de los territorios que habiten. Aunque no figuren como explícitamente identificadas bajo el concepto de “construcción de la paz”, todas ellas coadyuvan a conseguirla, en la medida en que **todo lo que contribuya a garantizar un nivel adecuado de desarrollo social, político y económico a una persona (e igualmente a una sociedad) deriva automáticamente en un incremento en su sentimiento de seguridad y un probable alejamiento de las posibilidades de que recurra a soluciones violentas**. Así lo entiende el propio Plan Director cuando enfatiza que “la cooperación al desarrollo puede: combatir eficientemente las causas que generan los conflictos; promover mayor bienestar, respeto a los derechos humanos, buen gobierno y una sociedad civil sana y fuerte; puede impulsar reformas en los sectores de la seguridad, así como comportamientos de gobiernos en relación con los gastos militares y los gastos sociales. Es, por tanto, un instrumento principal, aunque no único, para contribuir decisivamente a la prevención de conflictos y la construcción de la paz”.

Por tanto, y aunque es esencial limitar el concepto de CP tan específicamente como sea posible, para mantener su valor operativo, son evidentes sus lazos con otras estrategias sectoriales e instrumentos desarrollados en el vigente Plan Director. Así, cabe identificar la existencia de vínculos muy directos con todas las prioridades horizontales definidas en el citado Plan Director, tanto en lo que respecta a la lucha contra la pobreza, como a la defensa de los derechos humanos, a la igualdad de género, a la sostenibilidad medioambiental o al respeto por la diversidad cultural. Lo mismo puede sostenerse en lo que afecta a las estrategias y prioridades sectoriales, entre las que cabe resaltar desde la óptica de la CP las que se centran en el fortalecimiento de las capacidades sociales e institucionales (con la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional como ámbitos destacados), humanas (con la educación como elemento sobresaliente) y económicas, así como las dedicadas a aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad medioambiental, las libertades y capacidades culturales o el empoderamiento de las mujeres. De especial relevancia es la relación que cabe establecer entre la construcción de la paz y algunos instrumentos como la acción humanitaria y la ayuda alimentaria, que el Plan Director fija en su capítulo 6, sin que quepa olvidar a otros como el apoyo a las ONGD o a las pequeñas y medianas empresas⁷, a la educación al desarrollo y a la sensibilización social o las actuaciones que se puedan emprender a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo o en materia de deuda

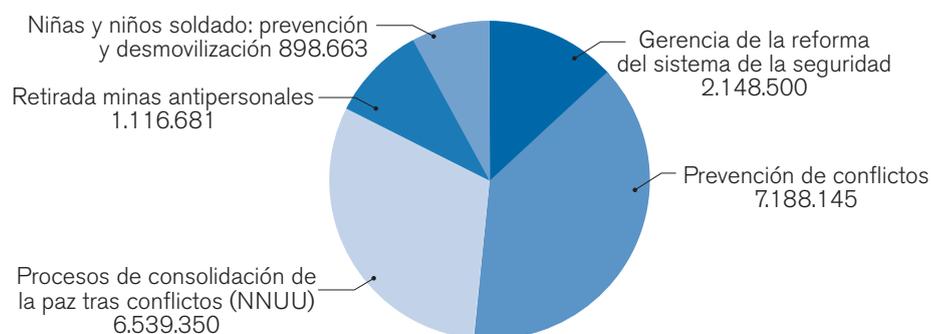
⁷ Apelando de manera abierta y exigente a una verdadera responsabilidad social corporativa, que se convierta en factor decisivo para implicar a las empresas, incluyendo a las multinacionales, en las tareas de CP.

externa. Aunque no figure expresamente en el citado Plan, resulta asimismo relevante, desde la óptica de la CP, enfatizar la importancia de contemplar acciones de protección de las minorías⁸ en cualquier estrategia a realizar y, al mismo tiempo, explorar las posibilidades que plantea la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones, ya hoy reconocida por la ONU como un instrumento de referencia a partir del impulso hispano-turco, potenciando un marco de diálogo entre actores muy diversos con el objetivo de consolidar intereses comunes alrededor de principios y valores que faciliten la resolución pacífica de las controversias.

Distribución AOD bilateral de sectores de Construcción de la Paz (en €)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Gerencia y reforma del sistema de la seguridad (15210)	0	0	0	244.403	2.148.500
Prevención de conflictos (15220)	0	0	0	7819.390	7.188.145
Procesos de consolidación de la paz tras conflictos (NNUU) (15230)	31.469.810	30.528.927	33.871.055	7.182.093	6.539.350
Desmovilización y control de la prolif. armas ligeras (SALW) (15240)	46.448	0	0	81.888	0
Retirada minas antipersonales (15250)	1.430.766	1.018.180	36.000	255.486	1.116.681
Niños y niñas soldados: prevención y desmovilización (15261)	0	0	0	452.852	898.663
Total (CRS 152)	32.947.024	31.547.107	33.907.055	16.036.112	17.891.339

En todo caso, debe entenderse claramente que **una auténtica Estrategia de cooperación al desarrollo en el ámbito de la construcción de la paz sólo puede rendir sus mejores frutos si logra coordinarse eficazmente con todos aquellos que atesoran capacidades y experiencias sectoriales al servicio de la paz y la resolución pacífica de los conflictos.** Todo ello en la medida en que se asuma en la práctica la idea, tan querida al mundo de la cooperación y la acción humanitaria, del *continuum* y *contiguuum*, para asegurar que no se produzcan vacíos en la CP y que se conjugan simultáneamente esfuerzos de actores muy diversos.

Interesa, en consecuencia, conseguir una identificación lo más nítida posible de las acciones que corresponden de modo más directo al marco de actuación propio de la CP, fijando asimismo quién debe ser el principal rector y ejecutor de las mismas, sin olvidar aquellas otras que de forma más general e indirecta sirvan al mismo fin. Igualmente, es necesario establecer una división del trabajo que fije las respectivas competencias y responsabilidades, permitiendo al tiempo aprovechar de cada actor lo que mejor pueda aportar a esa ingente tarea.



⁸ Sin que el uso de este término genérico conlleve la invisibilidad de los numerosos e interrelacionados factores de complejidad y diversidad de las situaciones que se detectan en distintas regiones del planeta. En el caso de América Latina, por ejemplo, es fundamental tomar en consideración preferente a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes allí existentes.



3

Marco de referencia

3.1. Marco normativo	21
3.2. Marco institucional	35
3.3. Marco teórico	47

3 Marco de referencia



La Construcción de la Paz es un proceso en constante adaptación a los cambios en el panorama internacional. Un proceso en el que muy diferentes actores- gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, en circunstancias temporales muy distintas y en contextos regionales o internacionales están involucrados. Por lo que la CP debe ser entendida como una función tentativa y sujeta inevitablemente al examen constante de sus postulados de partida y de sus planes de actuación, en búsqueda de métodos que vayan asentando un “saber hacer” que pueda ser empleado a partir de su éxito sobre el terreno. En esa medida, no cabe aferrarse a un marco de referencia inmutable, creyendo que puede garantizar resultados positivos a priori, o que convierta la actuación en este campo en una mera gestión de mecanismos ya diseñados con anterioridad.

3.1. Marco normativo

3.1.1. Marco normativo mundial

El marco de referencia normativo de la Cooperación Española para el desarrollo en materia de CP, lo componen tanto los compromisos adquiridos por España como miembro de la comunidad de donantes, como los que se han establecido en el marco legislativo nacional, tanto estatal como de la Comunidades Autónomas. Éstos fundamentan y respaldan las acciones que se deriven de esta Estrategia y constituyen sus referentes para ser aplicados.

Marco normativo prioritario internacional (Tratados, informes, convenios o acuerdos prioritarios para la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos)		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
Organización de Naciones Unidas (ONU) http://www.un.org/spanish/	Carta de las Naciones Unidas Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz (1984) http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/467/38/IMG/NR046738.pdf?OpenElement	Manifiesta, entre otros, los propósitos de mantener la paz y la seguridad internacionales, así como realizar la cooperación internacional en la resolución de los problemas Internacionales. Expresa la voluntad y las aspiraciones de todos los pueblos de eliminar la guerra de la vida de la humanidad y, especialmente, de prevenir una catástrofe nuclear mundial, y declara solemnemente que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado. Para asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz se requiere que la política de los Estados esté orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, especialmente de la guerra nuclear, a la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
	Convención sobre los Derechos del Niño (1990) http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm	Prohíbe el reclutamiento de personas menores de 15 años

(Continúa)

(Continuación)

Marco normativo prioritario internacional		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
Organización de Naciones Unidas (ONU) http://www.un.org/spanish/	“Un Programa de Paz” (1992) http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html	<p>Informe del Secretario General que insta a una actitud más proactiva de los diferentes departamentos de la Organización en el manejo de los conflictos intraestatales. Se identifican cinco grupos de medidas a tal fin (construcción de confianza, misiones de determinación de los hechos, redes de alerta temprana, despliegue preventivo y zonas desmilitarizadas).</p> <p>Funda el pensamiento de la Organización en CP, potenciando la diplomacia preventiva y la necesidad explícita de intervenciones tempranas.</p>
	Suplemento de “Un Programa de Paz” (1995) http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/a5060.pdf	<p>Avanza en la idea de la efectividad de la prevención, en lugar del clásico enfoque reactivo tras el estallido de la violencia intraestatal. Enfatiza las ventajas y los menores costes generales de la activación de mecanismos de alerta temprana y de diplomacia discreta y preventiva, e incluso de despliegues preventivos, frente a las tradicionales acciones político-militares una vez que hayan estallado los enfrentamientos violentos.</p> <p>Recomienda la creación de una fuerza de reacción rápida a disposición de la ONU. Llama la atención sobre las dificultades de la consolidación de la paz en situaciones de post-conflicto, incluyendo el desarme de los violentos.</p>
	Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (1999) http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf	<p>Se define y circunscribe el concepto de cultura de paz y se analizan los principios y pautas para su desarrollo. En el Programa de Acción se identifican los principales agentes para el desarrollo de una cultura de paz y se designan medidas para promoverla.</p>
	“Nosotros los pueblos. Informe del Milenio del Secretario General” (2000) http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/	<p>Documento del Secretario General al Consejo de Seguridad en el que plantea la necesidad de reforzar la capacidad de la ONU para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. El Secretario General establece un panel de alto nivel para examinar dichas operaciones y sugerir formas de mejorarlas. Asimismo, hace hincapié en la necesidad de controlar más eficazmente el tráfico ilegal de armas pequeñas.</p>
	“Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la ONU” (Informe Brahimi) (2000) http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/	<p>Texto del grupo de expertos mencionado, que refuerza y hace suyas las recomendaciones realizadas por el Secretario General en el Informe del Milenio, recomendando el desarrollo de un plan para fortalecer la capacidad permanente de la ONU para desarrollar estrategias de consolidación de la paz.</p> <p>Apuesta por un cambio doctrinal en el uso de la policía civil y de los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz. También insta a incluir en dichas operaciones los programas de desmovilización y reintegración.</p>

(Continúa)



(Continuación)

Marco normativo prioritario internacional		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
Organización de Naciones Unidas (ONU) http://www.un.org/spanish/	Resolución del Consejo de Seguridad N. 1325, sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000) http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement	Primera resolución del Consejo de Seguridad que trata específicamente del impacto de la guerra sobre las mujeres, y sobre la contribución de éstas a la resolución de los conflictos y a la paz sostenible.
	“Informe sobre la Prevención del Conflicto Armado” (A/55/985) (2001) http://www.un.org/Depts/dpa/2001cpreport.pdf	Analiza el progreso de ONU en el desarrollo de capacidades CP. Sostiene que la principal responsabilidad de la CP es de los gobiernos nacionales, y la sociedad civil juega un papel crucial en estos temas. La acción preventiva debe iniciarse en los estadios más tempranos posibles para ser más efectiva. Es fundamental abordar las causas socio-económicas, culturales, medioambientales, institucionales y estructurales de los conflictos. Destaca la importancia de la cooperación con actores regionales.
	Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados (2002) http://www.ohchr.org/spanish/law/crc-conflict.htm	Prohíbe el uso en hostilidades a menores de 15 años y el reclutamiento forzoso de menores de 18 años (a las Fuerzas Armadas) y prohíbe el reclutamiento y utilización en hostilidades de menores de 15 años a grupos armados.
	Resolución sobre la prevención del conflicto armado 57/337 (2003) http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/563/59/PDF/N0256359.pdf?OpenElement	Resolución sobre la prevención de los conflictos armados, incorporando la necesidad de cooperación con organismos regionales y con los actores de la sociedad civil.
	Informe del Secretario General sobre la prevención de los conflictos armados (A/58/365) (2003) http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/500/53/PDF/N0350053.pdf?OpenElement	Analiza el progreso de ONU en el desarrollo de capacidades CP.
	Informe “Un Concepto Más Amplio de Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para Todos” (2005) http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm	Informe del Secretario General para la Cumbre Milenio + 5. Identifica como objetivo la “libertad para vivir sin miseria”. Insta a los gobiernos a alcanzar el 0,7% del ingreso nacional bruto para actividades de desarrollo. Propone una “asociación mundial para el desarrollo” y adopta un enfoque general de seguridad colectiva. Identifica como amenazas a la seguridad la guerra y los conflictos internacionales, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, los disturbios civiles, la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente. Demanda un mayor esfuerzo en prevención del terrorismo catastrófico y en control de armas.

(Continúa)

(Continuación)

Marco normativo prioritario internacional		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
Organización de Naciones Unidas (ONU) http://www.un.org/spanish/	Resoluciones de la Asamblea General (A/RES/60/180) y del Consejo de Seguridad (N. 1645 y N. 1646) (2005) http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/gares60_180.pdf http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/res1645.pdf http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/res1646.pdf	Establecen la Comisión de Consolidación de la Paz como órgano asesor intergubernamental. Crean un órgano para centrar las tareas de reconstrucción y consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos.
	Informe “Unidos contra el terrorismo” (2005). Informe del Secretario General de Naciones Unidas. http://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism	Plantea la elaboración de una estrategia global de la ONU contra el terrorismo desde una perspectiva multidimensional. Propugna una estrategia que aborde el terrorismo desde la perspectiva de combatir los factores de supuesta legitimación y las condiciones conducentes a su propagación, apostando por la defensa de los derechos humanos, la atención a las víctimas y el refuerzo del Estado de Derecho.
	Estrategia global contra el terrorismo de Naciones Unidas (2006) http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.html	Resolución y plan de acción aprobado por la Asamblea General, que dota a la ONU de su primera estrategia integral para combatir el terrorismo, y que recoge una perspectiva de lucha contra el terrorismo que integra respuestas a los factores de motivación subyacentes, a los factores de facilitación y a los principios en los que debe basarse la respuesta internacional, partiendo del respeto por los derechos humanos.
	Resolución del Consejo de Seguridad N. 1674 sobre “La Protección de Civiles en los Conflictos Armados” (2006) http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/332/02/PDF/N0633202.pdf?OpenElement	Primera referencia oficial por parte del Consejo de Seguridad sobre la “responsabilidad de proteger”, entendida como la que tiene cada Estado de proteger a sus propios ciudadanos, y especificando que en el caso de no poder o no querer hacerlo, esa responsabilidad recae en la comunidad internacional de naciones.
CAD-OCDE http://www.oecd.org	“Conflicto, Paz y Cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI” (1997) http://www.oecd.org/dataoecd/31/41/2755386.pdf	Orientaciones claves para los donantes en situaciones de post-conflicto. Incorpora criterios básicos para la actuación de los países donantes en los diferentes ciclos de paz y conflicto.

(Continúa)



(Continuación)

Marco normativo prioritario internacional		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
CAD-OCDE http://www.oecd.org	“Helping Prevent Violent Conflict” (2001) http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf	Guía para prevenir conflictos violentos. Incorpora el criterio de “No Dañar” (Do No Harm) y demanda el refuerzo de las capacidades locales en la política de desarrollo. Introduce indicadores de alerta temprana y de riesgo y plantea la necesidad de contar con claves de prevención y medición de impacto en los programas y proyectos de desarrollo.
	“A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention: key entry points for action” (2003) http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf	Analiza las causas subyacentes del terrorismo, entendido como una forma extrema de conflicto violento. Establece un nexo entre las causas subyacentes y terrorismo/conflicto en su forma más extrema.
	“Conflict Prevention and Peacebuilding: what counts as ODA?” (2005) http://www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf	Estudia las líneas de AOD en CP. Aporta criterios para contabilizar el aporte de los países donantes dentro de la AOD, tratando de identificar criterios consensuados de asignación de AOD para CP.
	“Guidelines on Security System Reform and Governance” (2005) http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf	Documento de Referencia del CAD como parte de su esfuerzo de mejora de las políticas y las prácticas para prevenir los conflictos violentos y construir la paz y que a su vez completa las Directrices del CAD para prevenir conflictos y es un componente esencial para la agenda de “seguridad humana”. Una de sus principales recomendaciones es la seguridad, aspecto fundamental para garantizar los medios de subsistencia de las personas, reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
	“OECD/DAC Handbook on Security System Reform” (2007) http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf	Texto que traduce las directrices presentadas a nivel político en el DAC Guidelines on Security System Reform and Governance (2005), aprobado por los Ministros y de las Agencias de Desarrollo en 2004, al nivel práctico. Su finalidad es asegurar que el apoyo internacional a los programas de reforma del sistema de seguridad sea eficaz y sostenible, coherente y coordinado, reduciéndose así los elevados costes de transacción que supone para los gobiernos receptores acometer la empresa de reforma del sistema de seguridad al intervenir en ella gran cantidad de agentes internacionales
	“Policy Commitment and Principles for Good international Engagement in Fragile States and Situations” http://www.oecd.org/dataoecd/43/48/38293448.pdf	La visión a largo plazo del compromiso en los EF es ayudar a los reformistas nacionales a construir instituciones del Estado legítimas, efectivas y resistentes. La realización de este objetivo requiere tener en cuenta y actuar de acuerdo con estos principios.

(Continúa)

(Continuación)

Marco normativo prioritario internacional		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
CAD-OCDE http://www.oecd.org	“Enhancing Security and Justice Service Delivery” (2007) http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/38434642.pdf	Este estudio proporciona un análisis actualizado de los retos a los que hace frente la seguridad y la justicia. Más importante aún, propone una solución innovadora a las agencias de desarrollo, comprometiéndose a apoyar el desarrollo de la justicia y de la seguridad.
Collaborative Learning Projects http://www.cdainc.com	“Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War”, editado por Mary Anderson (1999), Lynne Reichner Publishers.	Texto de referencia sobre la interacción entre la ayuda al desarrollo y el conflicto. Parte de la idea de que la asistencia internacional es dada en cierto contexto de conflicto violento y, por lo tanto, se convierte en parte de dicho contexto y del propio conflicto. A pesar de que las agencias pretendan ser neutrales, el impacto de su ayuda no lo es, en tanto exacerba o mengua el conflicto.
Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal http://www.iciss.ca	“La Responsabilidad de Proteger” http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf	Informe que analiza el concepto de la “responsabilidad de proteger”, entendiendo por ello que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes evitables, pero confirmando que cuando no tienen la voluntad o la capacidad para hacerlo, esta responsabilidad recae en la comunidad internacional de naciones.

3.1.2. Marco normativo regional

Para España, la Unión Europea (UE), junto con la ONU y el CAD, deben ser los principales puntos de referencia de cara a contrastar la validez de su propia política de cooperación en esta materia con la emanada en las instancias comunitarias, en su aspiración de convertirse un activo constructor de paz

Además, se debe mencionar en este mismo entorno regional europeo a la **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)**, creada como un mecanismo regional de diplomacia preventiva. Desde el final de la Guerra Fría, su especialización en la organización y control de procesos electorales ha contribuido, y continúa haciéndolo en la actualidad, muy positivamente a asentar procesos de reconstrucción postbélica.

Por lo que respecta a la Unión Europea, ya existe un considerable conjunto de instrumentos idóneos para contribuir decisivamente a la consecución de un mundo más seguro, partiendo de la concepción de su papel como proveedor de seguridad que recoge la Estrategia de Seguridad Europea (Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003). Todos ellos, en grado diverso, aportan capacidades e instrumentos de naturaleza socio-política, económica, diplomática y, más recientemente, de seguridad y defensa que bien empleados, pueden rendir beneficios muy notables al mantenimiento de la paz, al fortalecimiento de la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo y, en último término, a la CP.

Siendo la vigente Estrategia Europea de Seguridad el principal marco de referencia especial, interesa mencionar, asimismo, algunos desarrollos posteriores, como la estrategia contra el terrorismo y el plan de acción contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas, aprobados en diciembre de 2005, y la adopción por parte de la Comisión Europea, en mayo de 2006, de una comunicación sobre “Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad”. Añadidas a las estrategias ya en vigor contra la proliferación de armas de destrucción masiva y de regulación de armas ligeras, forman en su conjunto la base fundamental para cualquiera estrategia de España en el terreno de la CP.



Estos son los principales hitos que definen a la UE como un actor importante en materia de CP:

Marco normativo básico comunitario (Tratados, informes, convenios o acuerdos prioritarios para la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos)		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
Unión Europea http://ue.eu.int	TUE (Tratado de Niza) (Diario Oficial N. C 80, de 10 de marzo de 2001) (en vigor desde el 1 de febrero de 2003)	Amplia el ámbito de las cooperaciones reforzadas al área de política exterior y de seguridad común (PESC).
	Comunicación sobre Prevención de Conflictos (2001) http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12700.htm	Revisión de los principales medios sobre el terreno, con idea de incrementar la eficacia de la intervención de la UE por medio de una utilización más coordinada y sistemática de los instrumentos disponibles, el fomento de la cooperación internacional y el refuerzo de su capacidad para reaccionar ante conflictos incipientes.
	Reglamento (CE) N. 381/2001 del Consejo http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2001/l_057/l_05720010227es00050009.pdf	Creación de un Mecanismo de Reacción Rápida , capaz de responder de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis o ante amenazas de crisis.
	“Puesta en práctica del Programa Europeo para la Prevención de Conflictos Violentos: un enfoque sistemático a la prevención de conflictos” (2001) http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF	Pretende incorporar la dimensión preventiva en todas las actuaciones exteriores de la Unión. La prevención es uno de los elementos clave de la Estrategia Europea de Seguridad, en la que se destaca que la UE debe trabajar con otros y ser más activa, más coherente y más capaz.
	“Guía para la prevención de conflictos” (2001) http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/cpcm/cp/doc/cp_guide.pdf	Fijan los principios básicos para el apoyo de actividades sobre CP. Establece la relación entre CP y programas sectoriales y determina los objetivos de CP.
	“Lista de causas subyacentes de los conflictos” http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm	Señala las principales causas identificables de conflictos violentos, entendiendo que esa identificación es fundamental para hacerles frente a través de la alerta temprana.
	Informe de la Comisión “One Year On: the Commission’s Conflict Prevention Policy” (2002) http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/rep.htm	Aborda Integralmente la Prevención de Conflictos. Determina las causas estructurales subyacentes de los conflictos violentos, apuntando a la necesidad de integrar enfoques preventivos en los programas tradicionales de cooperación. Enfatiza las cuestiones transversales como el tráfico de drogas, de armas pequeñas y de control de recursos naturales. Apuesta por la promoción de la cooperación con otros actores multilaterales.

(Continúa)

(Continuación)

Marco normativo básico comunitario		
Unión Europea http://ue.eu.int	<p>“Una Europa segura en un mundo mejor” (2003)</p> <p>http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf</p>	<p>Estrategia Europea de Seguridad.</p> <p>Remarca que la seguridad es una condición para el desarrollo. Identifica como principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Fija las prioridades geográficas de resolución de conflictos para Europa y realza la necesidad de fortalecer el sistema multilateral.</p>
	<p>Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (2003)</p> <p>http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf</p>	<p>Refuerza la política y las prácticas de supervisión de las exportaciones.</p>
	<p>“Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa” (2004)</p> <p>http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf</p>	<p>Plan de Acción para el Despliegue Civil.</p> <p>Plan para el despliegue de actores civiles en misiones de gestión de crisis.</p>
	<p>“Civilian Headline Goal 2010” (2004)</p> <p>http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf</p>	<p>Estrategia para aumentar y mejorar las capacidades civiles de la EU en la gestión de crisis como parte fundamental de su acción exterior.</p>
	<p>Estrategia de la UE de lucha contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas ligeras y de pequeño calibre y de sus municiones (2005)</p> <p>http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/</p>	<p>Establece un marco de referencia para la lucha contra la proliferación de armas ligeras.</p>
	<p>Estrategia contra el terrorismo de la UE (2005)</p> <p>http://europa.eu/generalreport/es/2005/rg82.htm</p>	<p>Define el objetivo de la Unión de combatir el terrorismo en todo el mundo, partiendo del respeto por los derechos humanos. La Estrategia se concentra en cuatro áreas de trabajo: prevención, protección, persecución y respuesta. Como desarrollo de los aspectos de prevención la Unión ha adoptado igualmente una Estrategia y Plan de acción para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas.</p>
	<p>Estrategia de la UE contra la radicalización y reclutamiento de terroristas (2005)</p>	<p>Estrategia específica para abordar las condiciones que pueden motivar y facilitar la radicalización de jóvenes, dentro y fuera de la sociedad europea, y posibilitar su reclutamiento para fines terroristas. Aborda esta problemática desde una perspectiva multidimensional, incluyendo políticas de integración, promoción de la moderación frente al fanatismo y desarrollo de valores de justicia, libertad y seguridad.</p>



Por último, la doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) también ha evolucionado a lo largo de estos últimos años, para reflejar los importantes cambios derivados del nuevo contexto estratégico y sus implicaciones en las políticas de la Alianza. En este sentido, la OTAN se presenta, además de como una organización de defensa colectiva, como un instrumento de la solidaridad aliada en la defensa de unos valores comunes (recogidos en el Preámbulo del Tratado de Washington) y como instrumento de la cooperación político-militar entre los aliados y entre los aliados y sus socios. Asimismo, la OTAN y la UE han reforzado sus relaciones a través de la asociación estratégica nacida entre ambas instituciones en 2002. Interesa, desde esa perspectiva, destacar igualmente los marcos referenciales de la Alianza en relación con la construcción de la paz.

Marco normativo básico de la otan (Tratados y documentos relevantes)		
Organización	Documento	Contenido y relevancia
OTAN http://www.nato.int	Tratado de Washington (1949)	Resalta el deseo de sus Estados miembros de unir sus esfuerzos para la conservación de la paz y la seguridad, el desarrollo de unas relaciones internacionales pacíficas y amistosas, y el fomento de las condiciones para la estabilidad y el bienestar.
	Concepto Estratégico de (1999)	Identifica las tareas fundamentales de la Alianza, a saber: seguridad, consulta, disuasión y defensa, gestión de crisis y asociación. Favorece la solución pacífica de controversias conforme a la Carta de Naciones Unidas.
	Sistema de Respuesta a las Crisis de la OTAN (2001)	Incluye la colaboración con la UE, el apoyo a operaciones que no sean de la OTAN, la cooperación con la ONU y la OSCE, la cooperación con Rusia (concepto genérico para operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz OTAN-Rusia, de 2002) y el marco político-militar para operaciones de la Asociación para la Paz lideradas por la OTAN (1999).
	Declaración OTAN-UE sobre la PESD (2002)	Nace la asociación estratégica entre ambas organizaciones para abordar los desafíos del nuevo siglo, especialmente en el campo de la gestión de crisis y prevención de conflictos.

3.1.3. Marco normativo nacional

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación es el responsable de coordinar e integrar la labor que desarrolle cualquier otra instancia gubernamental- sea de rango estatal, autonómico o local-, en materia de cooperación para el desarrollo.

A partir del respeto mutuo a los mandatos, capacidades y especialización de cada uno de los actores implicados en la CP se entiende que la complementariedad de esfuerzos, alimentados por un mismo objetivo (atención a las víctimas y potenciación de España como constructor de paz), debe servir para lograr una cooperación y una división del trabajo que haga más eficaz la tarea a desempeñar en cada caso.

Esta estrategia sectorial queda enmarcada en sus términos fundamentales en los lineamientos que se contemplan en este tema dentro de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID), de 1998, del actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y de los sucesivos Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, aprobada el 3 de noviembre de 2005, establece como una de las misiones de las Fuerzas Armadas la de contribuir militarmente al mantenimiento de la paz,

la estabilidad y la ayuda humanitaria, lo que las identifica como uno más de los actores colaboradores en la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos. La notable significación de las tareas de CP y el creciente protagonismo de algunos actores incrementa aún más la necesidad de articular adecuadamente sus funciones y sus capacidades al servicio de la acción exterior del Estado en beneficio de la cooperación al desarrollo. Dado el carácter preferentemente civil de la CP, parece claro que la importante labor que puedan desarrollar las fuerzas armadas en este terreno- especialmente significativa en operaciones de paz- debe coordinarse, en lo posible, con el resto de las acciones que se realicen en este ámbito. Entenderlo así redundará directamente en una mejor utilización de los recursos activados al servicio de esta función.

De modo esquemático éstos son los principales referentes a considerar⁹:

Marco normativo básico de la administración general del estado (Normas, convenios o acuerdos prioritarios para la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos)		
Organismo	Documento	Contenido y relevancia para el sector
Congreso de los Diputados http://www.congreso.es/	Constitución Española (1978) http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm	En su Preámbulo la nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra [...]. Establece los principios y valores democráticos que deben guiar la cooperación exterior española.
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) http://www.mae.es/es/home	Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) http://www.aeci.es/4-Legislacion/ley_cooperacion/1exposicion.htm Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 http://www.aeci.es/14-Documentacion/Publicdocs_secipi/docs_coop/plan_director.pdf <ul style="list-style-type: none"> ■ Documentos de Estrategia Sectorial (DES) 	Determina los principios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, entre ellos la prevención de los conflictos y la construcción de la paz. Establece el principio de coherencia de políticas (art. 4), así como la unidad de acción exterior y el papel del MAEC en la dirección de la política de cooperación al desarrollo y en la coordinación de otros ministerios (art. 17). El Plan Director es el elemento básico de planificación cuatrienal que fija las líneas generales y directrices básicas, señala objetivos y prioridades, y avanza los recursos presupuestarios indicativos para este período. El Plan Director 2005-2008 se integra en un ciclo de planificación que se completa con la elaboración y revisión de: <ul style="list-style-type: none"> ■ Los DES, que determinan: a) el marco normativo, institucional y teórico; b) las líneas, objetivos y actuaciones estratégicas prioritarias; c) las pautas de actuación; d) el marco geográfico; e) en su caso, el marco presupuestario y las líneas directrices para la evaluación y seguimiento de cada estrategia.

(Continúa)

⁹ Datos referidos a principios de 2007, fecha de elaboración del presente Documento de Estrategia Sectorial sobre CP. Actualmente, se ha iniciado el trámite parlamentario de aprobación de una Ley de Control del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso.



(Continuación)

Marco normativo básico de la administración general del estado		
<p>Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)</p> <p>http://www.mae.es/es/home</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Documentos de Estrategia País (DEP) ■ Planes Anuales de Cooperación (PACI) <p>Añadir PAES</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos (establecido, para su aplicación en el ámbito internacional, el 22 de enero de 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los DEP, que acotan el ámbito y alcance de la negociación de las Comisiones Mixtas, y contribuyen a la elaboración de los PACI. ■ Los PACI, que recogen el plan operativo y presupuestario anual para los distintos sectores. ■ El Plan recoge una delimitación de su ámbito de competencia así como las prioridades de su aplicación, englobando la necesidad de la mejora de la coordinación institucional, tanto dentro de las instituciones internacionales como con relación a las áreas geográficas de actuación preferente. <p>Se incluyen, además, medidas ejecutivas para su puesta en práctica, con especial referencia a la utilización de los mecanismos de que dispone la Cooperación Española. Igualmente se resalta la necesidad de fomentar la formación en este campo y de elaborar una doctrina sobre la prevención de conflictos en colaboración con instituciones académicas y ONG.</p>
<p>Ministerio de Defensa</p> <p>http://www.mde.es</p>	<p>Ley de Defensa Nacional (2005) Ley Orgánica 5/2005</p> <p>www.mde.es/descarga/LDN.pdf</p>	<p>Desarrolla las funciones de las Fuerzas Armadas en múltiples frentes, incluyendo al mantenimiento de la paz y la estabilidad como una de sus misiones (Art. 15.2).</p>

3.1.4. Marco normativo autonómico

Por lo que afecta a las Comunidades Autónomas (CCAA), la CP es un tema que, en términos generales, sólo va tomando presencia muy recientemente en su marco normativo sobre cooperación al desarrollo. Hasta el momento, la imagen resultante es de una notable diversidad, tanto en su desarrollo formal (leyes de cooperación y planes estratégicos) como en su definición de prioridades, lo que deriva en que mientras unas CCAA han alumbrado normas específicas en CP, otras únicamente lo recogen como parte de sus políticas globales de cooperación. En todo caso, cabe apreciar un interés creciente por concretar enfoques específicos sobre estas materias en su actuación como actores de la cooperación exterior al desarrollo. En resumen, y asumiendo que se trata de una realidad en constante proceso de cambio, cabe extractar como rasgos más destacados de su aproximación a la CP los siguientes¹⁰:

¹⁰ Datos referidos a principios de 2007, fecha de elaboración del presente Documento de Estrategia Sectorial sobre CP. No se dispone a la fecha de datos correspondientes a Ceuta y Melilla.

Marco normativo básico de las comunidades autónomas (Relevante para la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos)	
Comunidad Autónoma	Normativa básica y desarrollo normativo
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. http://www.juntadeandalucia.es/SP/AJ/CDA/Ficheros/Leyes/Ley_14-2003.pdf ■ Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley de Cooperación al Desarrollo 10/2000, de 27 de diciembre. http://www.unizar.es/websolidaria/legislacion/LEY%2010.pdf ■ I Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2004-2007). http://portal.aragob.es/servlet ■ Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2005. http://benasque.aragob.es ■ Decreto 164/2004 de 6 de julio. Reglamento del régimen jurídico de las ayudas y de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones en materia de Cooperación para el Desarrollo. ■ Decreto 11/2002 de 22 de enero, Reglamento del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo.
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> ■ Decreto 204/2003, de 2 de octubre, de atribuciones, organización y funcionamiento de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo. http://www.etsimo.uniovi.es/bopa/2003/10/12949_01.htm ■ Plan Cuatrienal de la Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007 (anteproyecto). En él se incorpora, como orientación en materia de política de cooperación, el desarrollo como instrumento de prevención de conflictos y de mitigación de los efectos de eventuales desastres, ya que se enfrentan a situaciones de pobreza, exclusión y negación de los derechos fundamentales, que en sí mismos son factores de vulnerabilidad.
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo. http://www.todalaley.com/mostrarLey1636p1tn.htm ■ En su Artículo 9 (Prioridades sectoriales) incorpora: f) La prevención de conflictos y la construcción de la paz; y h) La promoción de la educación para la paz y el respeto de los derechos humanos. ■ Decreto 1/2006, de 13 de enero, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo de las Illes Balears.
Canarias	<p>En elaboración:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ley de Cooperación Canaria ■ Plan Director <p>(antes se constituirá el Consejo Canario de Cooperación al Desarrollo).</p>
Cantabria	<p>No tiene normativa de orden superior por el momento.</p> <p>Hay convocatorias anuales de subvenciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Orden REL 20/2005, de 8 de abril. Se aprueban las bases generales y se convocan ayudas en materia de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad con los Países Empobrecidos. http://www.astillero.com/adl/ficheros

(Continúa)



(Continuación)

Marco normativo básico de las comunidades autónomas	
Comunidad Autónoma	Normativa básica y desarrollo normativo
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación internacional para el Desarrollo. http://www.todalaley.com/sumario-del-diario-oficial-de-castilla-la-mancha-DOCM-28-02-2003-p1.htm ■ Decreto 247/2004, de 31 de agosto, de organización, composición y funcionamiento del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo.
Castilla-León	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anteproyecto de Ley reguladora de la Cooperación al Desarrollo en Castilla y León. ■ Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. Decreto 4/2004, de 8 de enero, por el que se modifica el Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. http://www.todalaley.com/sumario-del-boletin-oficial-de-castilla-y-leon-BOCYL-14-01-2004-p1.htm ■ Decreto 56/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León. http://sid.usal.es/
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley de Cooperación 26/2001, del 31 de diciembre. http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml ■ Decreto 201/1995, de 11 de julio, de Creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo. http://www.gencat.net/diari_c/3551/01361125.htm ■ Ley de Fomento de la Paz, de 4 de julio de 2003. Llei 21/2003. (DOGC nº 3924 del 14/07/2003). http://www10.gencat.net/drep/binaris/Propuesta%20de%20Ley%20Fomento%20Cultura%20Paz_tcm112-31115.pdf ■ Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006. http://www.gencat.net/diari_c/3872/03071098.htm ■ Planes Anuales. http://www.todalaley.com/sumario-del-diario-oficial-de-la-generalidad-de-cataluna-DOGC-13-07-2005-p1.htm
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley de Cooperación 1/2003, del 27 de febrero. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ex-l1-2003.html ■ Plan Director 2004-2007. ■ Planes Anuales. http://www.unex.es/unex/oficinas/cooperacion/archivos/ficheros
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ga-l3-2003.html ■ Decreto 326/2004, de 29 de diciembre, por el que se regulan los órganos de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación para el desarrollo y por el que se crea el Registro Gallego de Agentes de Cooperación para el Desarrollo. ■ Plan Director de la Cooperación Gallega 2006-2009 (en elaboración).
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley de Cooperación para el Desarrollo 4/2002, de 1 de julio. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/lr-l4-2002.html ■ I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2004-2008. http://www.larioja.org/web/centrales/riojaexterior/plan_desarrollo.htm

(Continúa)

(Continuación)

Marco normativo básico de las comunidades autónomas	
Comunidad Autónoma	Normativa básica y desarrollo normativo
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley de Cooperación 13/1999, de 29 de abril. http://www.madrid.org/cm_cooperacion//leyes/ ■ Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2005-2008). http://www.madrid.org/cm_cooperacion//Planes/
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. ■ Plan Director Regional de la Cooperación en la Región de Murcia (en elaboración). Su aprobación estará condicionada por la de la Ley de Cooperación. ■ Orden de 14 de abril de 2005, de la Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas, que establece las bases reguladoras de las subvenciones a ONGD, para la ejecución de proyectos de cooperación internacional al desarrollo y acciones de educación y sensibilización para el desarrollo.
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley Foral de Cooperación al Desarrollo 5/2001, de 9 de marzo. http://www.cfnavarra.es/bon/013/01316001.htm ■ Decreto Foral 100/2002, de 13 de mayo, por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo. ■ Órdenes Forales anuales de convocatoria de subvenciones. ■ Programa de Cooperación Internacional al Desarrollo y objetivos 2004. ■ I Plan Director de La Cooperación Navarra (en elaboración).
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proyecto de Ley vasca de Cooperación para el Desarrollo. ■ Borrador del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008.
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007. http://www.pre.gva.es/cdre/cooperacion/cas/legislacion.html ■ Planes Anuales de Cooperación para el Desarrollo. http://www.pre.gva.es/cdre/cooperacion/cas/doc/2004/legislacion/PlanCooperacionDesarrolloGV2005.pdf

Aunque no haya un desarrollo sistemático de su labor en CP, numerosos gobiernos locales han ido al menos prestando mayor atención en sus actuaciones de cooperación al desarrollo a los efectos de la inestabilidad estructural y de la violencia organizada. En esa línea, es conveniente reseñar que gran número de administraciones locales vienen ya contemplando en sus convocatorias periódicas para la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria estas variables, orientando por tanto los proyectos y los fondos movilizados en esa dirección. Igualmente ocurre en el marco de los diversos Fondos de Cooperación y de Solidaridad existentes en muchas CCAA, en los que se aúnan esfuerzos de corporaciones locales, Cabildos y Diputaciones provinciales, así como diferentes actores privados.



3.2. Marco institucional

La ambiciosa tarea de la cooperación al desarrollo en el ámbito de la construcción de la paz sólo puede ser eficaz si logra coordinar y armonizar adecuadamente a organismos, mecanismos y actores con mandatos muy diversos y con ámbitos competenciales que van desde la globalidad del planeta hasta entornos locales muy específicos, pasando obviamente por los propios de los Estados nacionales. La ausencia de un marco institucional claramente jerarquizado a nivel internacional hace que la eficacia de dicha cooperación dependa necesariamente del grado de voluntad política que muestren los actores implicados en ella para coordinar esfuerzos, dividir tareas y, en general, sumar capacidades complementarias a una tarea común.

Desde la perspectiva institucional, y en el marco de la estrategia de construcción de la paz, cabe identificar un conjunto de instancias con responsabilidades en esta materia. En atención a su mandato originario pueden estructurarse en:

- **Órganos de dirección y coordinación directa:** Encargados de liderar, ejecutar y coordinar directamente las actividades que contempla la estrategia de CP.
- **Órganos de armonización y coordinación indirecta:** Desde su especialización sectorial en áreas vinculadas con la CP, deben ser los encargados de desarrollar procedimientos de concertación orientados a evitar la duplicidad de esfuerzos y a aprovechar las sinergias que puedan generarse entre todos los actores implicados en la CP.

3.2.1. Marco institucional internacional

En lo que respecta a la construcción de la paz, cinco son los pilares internacionales sobre los que debe bascular la política española: la ONU, la UE, el CAD-OCDE, la OSCE, la OTAN.

En este apartado se recoge con cierto detalle el entramado institucional que deriva de cada uno de ellos.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es, obviamente, la principal instancia a considerar ya que la construcción de la paz es uno de los principales desafíos para la organización. La prevención de conflictos es, desde su origen, una de las principales obligaciones que su Carta fundacional señala tanto para la ONU como para los 192 Estados que hoy la integran. Ésta, establece el Consejo de Seguridad como la principal instancia mundial encargada del mantenimiento de la paz y de la seguridad. En su amplio organigrama cuenta con diversos fondos, programas y agencias que, de modo más o menos evidente, realizan funciones conectadas con este campo.

Pero además dispone de varios departamentos y mecanismos específicamente diseñados para atender a las tareas de CP:

Organismo	Mandato	Relevancia para el sector
Consejo de Seguridad http://www.un.org/spanish/docs/sc/	Mantener la paz y la seguridad internacional de conformidad con los propósitos y principios de la ONU; investigar toda controversia o situación que pueda crear fricción internacional; recomendar métodos de ajuste de tales controversias, o condiciones de arreglo; elaborar planes para el establecimiento de un sistema que reglamente los armamentos; determinar si existe una amenaza a la paz o un acto de agresión y recomendar las medidas a adoptar; instar a los Miembros a que apliquen sanciones económicas y otras medidas que no entrañan el uso de la fuerza, con el fin de impedir o detener la agresión; y emprender la acción militar contra un agresor. http://www.un.org/spanish/docs/sc/unsc_funciones.html	Principal órgano decisor en materia de seguridad dentro del sistema de Naciones Unidas.

(Continúa)

(Continuación)

Organismo	Mandato	Relevancia para el sector
Marco Interdepartamental para la Coordinación de la Alerta Temprana y la Acción Preventiva	Coordinación interagencias sobre alerta temprana y prevención.	Instiga y coordina la acción preventiva temprana entre las diferentes agencias, departamentos y programas de la ONU.
Departamento de Asuntos Políticos (DAP) http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/normal.htm	Preside el Comité Ejecutivo sobre Paz y Seguridad.	Promueve la discusión a nivel interdepartamental e interagencias y las decisiones sobre opciones para acciones preventivas útiles.
Equipo de Prevención del DAP http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/peacemak.htm	Foro intradepartamental para el desarrollo de opciones de acción preventiva.	Análisis de los diferentes escenarios y opciones de instrumentos.
Programa Conjunto PNUD/DAP sobre la Construcción de Capacidades Nacionales para la Prevención de Conflictos	Asistencia para construcción de capacidades en CP.	Asiste a los equipos de países de la ONU y a los actores nacionales en determinados países para construir su capacidad para la solución pacífica de disputas potencialmente violentas, y para asegurar que la prevención de conflictos está integrada en los mecanismos programáticos de la ONU sobre el terreno.
Enviados y Representantes Especiales del Secretario General	Mediación y diplomacia preventiva.	Buenos oficios personales desde posiciones de reconocimiento.
Comisión de Consolidación de la Paz http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/	Reunir recursos a disposición de la comunidad internacional para prestar asesoramiento y proponer estrategias integradas con miras a la recuperación después de los conflictos, prestando especial atención a la reconstrucción, el fomento de las instituciones y el desarrollo sostenible en países que salen de conflictos violentos.	Propone estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos, ayudando a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación e inversiones financieras sostenidas a mediano y largo plazo, ampliando el período en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos y estableciendo prácticas óptimas sobre cuestiones que requieran una amplia colaboración entre los actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo.

En relación con la CP, los principales organismos dentro del paraguas de ONU son el Marco Interdepartamental para la Coordinación sobre Alerta Temprana y Acción Preventiva (Equipo Marco) y el Comité Ejecutivo sobre Paz y Seguridad (CEPS).



El Equipo Marco une los distintos brazos de la ONU involucrados en este terreno, con el objetivo de diseñar estrategias orientadas a consolidar la paz y de contribuir a la construcción de capacidades nacionales y de la sociedad civil sobre el terreno. El Equipo, creado en 1995, pretende coordinar los sectores humanitarios, políticos y de mantenimiento de la paz de la Secretaría de la ONU, en conexión con las misiones de mantenimiento de la paz. Desde su origen ha ido incrementando su campo de acción y en la actualidad coordina 23 agencias, departamentos, oficinas y programas de la ONU, entre los que cabe destacar DDA, DESA, DPA, DPKO, FAO, OIT, OCHA, OHCHR, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNHABITAT, UNIFEM, UNICEF, ACNUR, PMA, OMS, Banco Mundial y FMI.

Por su parte, el CEPS ha surgido como una de las iniciativas contempladas en el ambicioso proceso de reforma de la ONU. En la actualidad está formado por 22 altos mandos de las principales agencias involucradas en el tema de paz y seguridad.

Con relación al trabajo específico de CP, el organismo central sigue siendo el DAP, en funciones de "facilitador", encargado de proveer el marco general para asegurar la coherencia de la respuesta del sistema de la ONU a situaciones postbélicas, al mismo tiempo estimula la participación de cada uno de los componentes del sistema.

La Comisión de Consolidación de la Paz ha iniciado ya sus actividades y su Comité se reunió por primera vez en junio de 2006. En septiembre de ese mismo año la Comisión ha comenzado a abordar los dos primeros temas que aparecen en su agenda: las situaciones de Sierra Leona y Burundi. Igualmente, se ha establecido un Fondo para la Consolidación de la Paz, con aportaciones voluntarias de los Estados miembros, al que España está contribuyendo.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹¹ está formada por 30 países comprometidos con el gobierno democrático y la economía de mercado.

Dentro de su estructura, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el órgano principal a través del cual la OCDE elabora sus posiciones relacionadas con la cooperación con los países en desarrollo¹². Dentro del CAD, la Red sobre Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo es el foro internacional que une a los expertos en prevención de conflictos y construcción de la paz de las agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo, incluyendo a las agencias de la ONU, de la UE, del FMI y del Banco Mundial. Dichos expertos se reúnen para definir y desarrollar perspectivas comunes para el apoyo de la paz¹³.

Uno de los resultados más importantes de dicho Grupo fue la publicación en 1998 de las Directrices del CAD sobre Conflicto, Paz y Cooperación en el umbral del S. XXI¹⁴ que significaron un importante paso en este proceso y recoge, en realidad, la posición del CAD, de los donantes, en dos documentos: las Directrices del CAD¹⁴ sobre los Conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo y una Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos funcionarios de los organismos de la cooperación de los países miembros de la OCDE y en la que se recalca que el trabajo en países asolados por la guerra o proclives al conflicto debe considerarse parte integral del desafío de la cooperación.

En abril de 2007 se aprobó en la reunión de alto nivel el "Manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad"¹⁵, el cual fue diseñado por y para agentes internacionales que trabajan para reforzar la seguridad y el acceso a la justicia. Este fue elaborado tras un proceso consultivo de dos años y tiene como **objetivo** ayudar a los donantes y agencias de desarrollo, a los países en desarrollo y a las organizaciones internacionales a reforzar su trabajo en materia de RSS, lo que exige plantear una planificación estratégica de las políticas, las prácticas y las colaboraciones entre todos los interesados. Igualmente, proporciona orientación para ejecutar las Directrices sobre la Reforma de los Sistemas de Seguridad (RSS) y Gobernabilidad que fueron adoptadas por los ministros y jefes de agencia presentes en la Reunión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), celebrada en abril de 2004, en calidad de Documento de Referencia del CAD

¹¹ <http://www.oecd.org>

¹² http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

¹³ www.oecd.org/dac/conflict

¹⁴ Establecen un marco para el análisis de conflictos y sus lazos con el desarrollo e identifican oportunidades concretas para la asistencia de donantes en el apoyo a la paz.

¹⁵ IF-SSR.

como parte de su esfuerzo de mejora de las políticas y las prácticas para prevenir los conflictos violentos y construir la paz y que a su vez completa las Directrices del CAD para prevenir conflictos y es un componente esencial para la agenda de “seguridad humana”.

Una de sus principales recomendaciones es la seguridad, aspecto fundamental para garantizar los medios de subsistencia de las personas, reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y atañe a la seguridad personal y estatal, al acceso a los servicios sociales y a los procesos políticos.

Los Gobiernos de la OCDE y sus responsables en materia de desarrollo pretenden ayudar a los países socios a establecer estructuras y mecanismos adecuados para gestionar el cambio y resolver disputas por medios democráticos y pacíficos. El respaldo a la RSS forma parte de esa ayuda y su finalidad no es otra que contribuir a incrementar la capacidad de los países socios para responder a las necesidades de seguridad en sus sociedades de acuerdo con las normas democráticas, sólidos principios de gobernabilidad y el Estado de Derecho.

El Grupo de Estados Frágiles¹⁶ (FSG, en sus siglas inglesas y conocido formalmente como LAP) es el único foro que reúne a expertos en gobernabilidad, prevención de conflictos y reconstrucción de las agencias de cooperación al desarrollo bilaterales y multilaterales para facilitar la coordinación y compartir buenas prácticas de cara a aumentar la eficacia de la ayuda en los Estados frágiles¹⁷.

Este Grupo centra su trabajo, principalmente, en las siguientes áreas: Principios para el buen compromiso internacional¹⁸, construcción del Estado, flujos de ayuda, enfoques de las instituciones de gobierno, entre otros.

Los Ministros de Desarrollo y Jefes de Agencia acordaron dirigir la elaboración del borrador “Principios para el buen compromiso en los Estados Frágiles” en el HLM de marzo de 2005. En la reunión de alto nivel celebrada en abril de 2007 se aprobaba la Declaración política y los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad. La aprobación de este documento supone un compromiso de cara a adaptar el enfoque, políticas y prácticas para mejorar nuestras acciones en los Estados frágiles.

Unión Europea (UE)

La UE, en su intención de responder a su propia imagen de “potencia civil con capacidades militares al servicio de la prevención y gestión de los conflictos violentos”, ha ido construyendo un edificio, todavía incompleto, de naturaleza híbrida en el que confluyen, con cierto grado de solapamiento, instrumentos de muy diverso carácter. Básicamente, y a modo introductorio, se trata de¹⁹:

Tipo de instrumentos	Carácter	Marco
Política comercial; acuerdos de asociación y cooperación; ayuda al desarrollo; programas de cooperación económica; ayuda humanitaria; EuropeAid...	Económico	Primer pilar comunitario (CE)
Diálogo político; despliegue de representantes especiales; Sr. PESC; posiciones y acciones comunes; diplomacia preventiva; mecanismo de gestión civil de crisis...	Político-diplomático	Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)
Misiones Petersberg ²⁰ ; participación en operaciones internacionales de paz; Headline Goal; Berlín Plus; Fuerza de Reacción Rápida, Grupos de Combate...	Gestión de Crisis	Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

¹⁶ www.oecd.org/dac/fragilestates).

¹⁷ El CAD define a los Estados Frágiles como aquellos países donde hay una falta de compromiso político y débil capacidad para el desarrollo e implementación de políticas pro-pobres. Reconoce que las complejidades varían de un país a otro y con el tiempo. Además estos países tienden a caracterizarse por una gobernanza pobre y por ser propensos a los conflictos violentos.

¹⁸ http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html

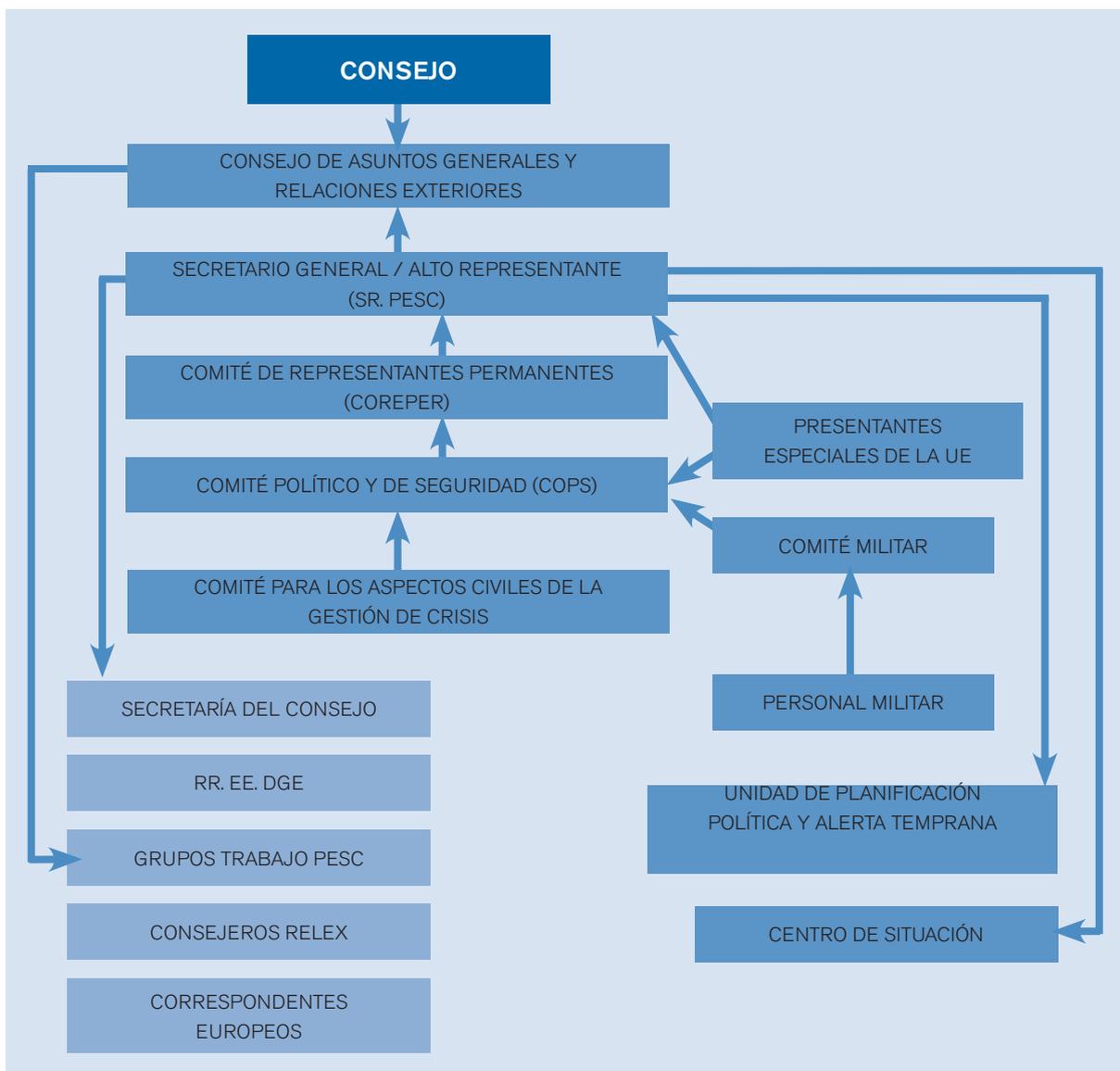
¹⁹ Datos referidos a principios de 2007, fecha de elaboración del presente Documento de Estrategia Sectorial sobre CP.

²⁰ Según el artículo 17 del Tratado de la UE se entiende por “misiones Petersberg” las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.



La acción exterior de la UE se concreta a través del grupo de Comisarios de relaciones exteriores, del Alto Representante para la PESC/PESD y, en cooperación con la secretaría del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo. Más específicamente, el aparato institucional de la UE sobre CP, que ha ido incorporando progresivamente una dimensión militar a su tradicional estructura civil (de la Secretaría General), se encuentra enmarcado en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la cual funciona como segundo pilar en procesos intergubernamentales. Ésta incluye a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) para la gestión de crisis y los temas de cooperación cívico-militar. En todo caso, no hay que olvidar que las instancias comunitarias específicamente encargadas de la cooperación al desarrollo, en el campo competencial de la Comisión Europea, y las que el Parlamento Europeo ha ido creando a lo largo de los años, son asimismo parte principal del esfuerzo comunitario por “una Europa segura en un mundo mejor”, tal como reza en la ya mencionada Estrategia Europea de Seguridad. Igualmente importante resulta la labor desarrollada por el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), como parte integral de la acción exterior comunitaria que aborda la CP.

Las principales instituciones de la Unión Europea especializadas en la temática de CP son:



No es posible en estas páginas llevar a cabo un análisis en detalle de cada uno de estos actores que, en términos operativos, desarrollan sus labores en estrecha colaboración con el Alto Representante para la PESC (cargo que simultanea con el de Secretario General del Consejo Europeo). Interesa destacar, en cualquier caso, que desde 2001 la UE cuenta con nuevas estructuras civiles y militares que en estrecha coordinación intentan, entre otras misiones, garantizar una acción exterior más operativa y coherente de la Unión en el terreno de la CP. Las más sobresalientes son:

COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD (COPS)	Ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones.
COMITÉ MILITAR DE LA UE	Proporciona asesoría militar al COPS.
COMITÉ PARA LOS ASPECTOS CIVILES DE LA GESTIÓN DE CRISIS (CIVCOM)	Gestiona los aspectos civiles en situaciones de crisis.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

El marco institucional de la OTAN está representado por una estructura civil y militar, que se ha adaptado a las importantes transformaciones internas y externas experimentadas por la Alianza en los últimos años. En particular, la OTAN, con el obvio protagonismo de su Secretariado Internacional y su Estado Mayor, trabaja por fortalecer las consultas políticas y la cooperación práctica entre sus miembros, socios y aliados en cuestiones de seguridad²¹. Entre las funciones centrales de sus principales órganos destacan:

CONSEJO DEL ATLÁNTICO NORTE	Foro de consultas y máximo organismo para la toma de decisiones dentro de la OTAN.
COMITÉ MILITAR DE LA OTAN	Asesoramiento sobre política y estrategia militar al Consejo y dirección de las mismas según las directrices del Consejo.
CONSEJO DE ASOCIACIÓN EUROATLÁNTICO	Foro encargado de proporcionar el marco global para consultas políticas y para cuestiones de seguridad entre la Alianza y sus socios.

Iniciativas relevantes en la agenda de la OTAN son, asimismo, la Asociación para la Paz y el Diálogo OTAN-Mediterráneo.

Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

La OSCE fue creada como un mecanismo regional de diplomacia preventiva. Desde el final de la Guerra Fría, su especialización en la organización y control de procesos electorales ha contribuido, y continúa haciéndolo en la actualidad, muy positivamente a asentar procesos de reconstrucción postbélica. Ésta realiza una labor clave en CP, en especial a través de tres instancias con mandatos directamente conectados con este campo:

Organización	Mandato	Relevancia para el sector
Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales. www.osce.org/hcnm/	Identificar y buscar resolución temprana de tensiones étnicas que puedan poner en peligro la paz, la estabilidad o las relaciones amistosas entre los Estados de la OSCE.	Mediación y apoyo a procesos sobre el terreno.

(Continúa)

²¹ Comunicado de la Cumbre de Washington, de abril de 1999 (párrafo 23), seguido por las cumbres de Praga (2002), Estambul (2004) y Riga (2006).



(Continuación)

Secretaría-Centro de Prevención de Conflictos. www.osce.org/cpc/	Apoyar los cuerpos de OSCE en el campo de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto.	Instrumentos de apoyo en alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto.
Secretaría-Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía. www.osce.org/spmu/	Apoyar a las agencias de ejecución de la ley de los países miembros para reforzar el Estado de derecho.	Asistencia de actividades policiales para la prevención de la violencia y la formación de personal especializado.

Asimismo, otra instancia regional relevante dentro de esta temática es el **Consejo de Europa**, cuyo mandato político, actualizado en la última cumbre de 2005 celebrada en Varsovia, incluye la promoción de los valores comunes fundamentales. Entre ellos se destaca la defensa de los derechos humanos, del Estado de derecho y la democracia; el refuerzo de la seguridad de los ciudadanos europeos, la elaboración de normativa y de directrices para combatir el terrorismo y el crimen organizado y el tráfico de seres humanos, así como el fomento de la cooperación con otras organizaciones internacionales y regionales²².

Banco Mundial y otras Instituciones Financieras Internacionales

Responsables en no pequeña medida de las reglas de funcionamiento del sistema económico que definen el mundo de hoy, las instituciones económicas internacionales (con el Banco Mundial, el FMI y la Organización Mundial del Comercio a la cabeza) tienen asimismo la posibilidad de convertirse en importantes constructores de paz en la medida en que opten por una actuación que asuma los planteamientos de la seguridad humana. El Banco Mundial reconoce que “la prevención de conflictos y la reconstrucción post-conflicto son partes fundamentales del mandato del Banco Mundial”²³, y ya desde 2001 cuenta con una política específica sobre prevención de conflictos y actuaciones en áreas de post-conflicto. En esta línea, y contemplado como un sexto referente internacional en la estrategia española de CP, el Banco Mundial presenta un perfil a considerar. Su amplia gama de proyectos y programas, así como sus investigaciones en áreas relacionadas con la CP, combinadas con su papel tradicional en la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de sociedades, acumulan un alto potencial de desarrollo para poblaciones y territorios actualmente desasistidos²⁴. Dentro del marco de estas páginas cabe destacar cuatro actividades:

Marco Integral de Desarrollo (MID) http://go.worldbank.org/O3CN35INY0	Los proyectos respaldados por el Banco Mundial tienen por finalidad aplicar estrategias nacionales de reducción de la pobreza. El MID orienta la formulación de esas estrategias y establece cuatro principios: <ul style="list-style-type: none"> ■ Las estrategias de desarrollo deben ser integrales e inspirarse en una visión a largo plazo. ■ Cada país debe diseñar y dirigir sus propios programas de desarrollo con la participación de la ciudadanía. ■ Los gobiernos, los donantes, la sociedad civil, el sector privado y otros interesados deberían trabajar juntos bajo la dirección de los países receptores para ejecutar las estrategias de desarrollo. ■ El desempeño en materia de desarrollo debe evaluarse por resultados susceptibles de medición.
Estrategia de Asistencia a los Países (EAP)	La EAP constituye el principal marco del Banco Mundial para el diseño de programas de asistencia para prestatarios de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

(Continúa)

²² http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/default.asp?L=ES

²³ <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>, p.183

²⁴ Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/>

(Continuación)

Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)	Los DELP representan uno de los resultados más concretos del nuevo enfoque sobre el desarrollo definido por el Banco en el MID. En el proceso de los DELP, los países de bajos ingresos redactan sus propios planes de reducción de la pobreza.
Estudios económicos y sectoriales	El Banco Mundial suministra una amplia gama de servicios de análisis y asesoría para ayudar a satisfacer las necesidades de cada país y de la comunidad internacional vinculada al desarrollo. Tienen por objeto proveer información para las conversaciones sobre políticas, respaldar la elaboración y ejecución de estrategias nacionales, formular programas crediticios efectivos, fortalecer la capacidad institucional y proporcionar conocimientos a la comunidad internacional.

El Banco Mundial suministra una amplia gama de servicios de análisis y asesoría para ayudar a satisfacer las necesidades de cada país y de la comunidad internacional vinculada al desarrollo. Tienen por objeto proveer información para las conversaciones sobre políticas, respaldar la elaboración y ejecución de estrategias nacionales, formular programas crediticios efectivos, fortalecer la capacidad institucional y proporcionar conocimientos a la comunidad internacional.

Además del Banco Mundial, otras instituciones financieras mundiales tienen un obvio impacto tanto a nivel global como local en asuntos de CP. En general parecen haber iniciado procesos internos de sensibilización sobre los vínculos entre la pobreza y seguridad, pero todavía habrá que esperar un tiempo para comprobar si consiguen transformar sus enfoques actuales hacia estrategias consistentes con los principios de la CP.

Estados nacionales

Es interesante subrayar en este mismo apartado la labor de algunos países que han descollado por su esfuerzo en promover iniciativas y planes de trabajo sobre CP. Con intención de mostrar algunos ejemplos que pueden resultar provechosos para la tarea que España se ha impuesto a sí misma, cabe mencionar al menos a Alemania²⁵, Canadá²⁶, Francia²⁷, Japón²⁸, Noruega²⁹, Países Bajos³⁰, Reino Unido³¹, Suecia³² y Suiza³³.

3.2.2. Marco institucional nacional

Tal como sucede en muchas otras áreas de actuación, en el nivel nacional la estructuración y jerarquización de la Estrategia de Cooperación al Desarrollo en la CP parece definida con mayor precisión. No puede caber duda alguna sobre la labor protagonista de coordinación que la Ley de Cooperación al Desarrollo otorga al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (con el notorio protagonismo de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores) en cualquiera de las acciones exteriores que emprendan actores gubernamentales españoles en este ámbito. Aunque, la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos debe enfocarse siempre como un cometido a largo plazo que

²⁵ http://www.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,g_u_e_s_t/bid,235/no_mime_type,0/~~/fachheft_zfd_span.pdf

²⁶ http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/global_issues-en.asp

²⁷ www.diplomatie.gouv.fr/es/

²⁸ <http://www.jica.go.jp/english/globalpdf/00.pdf>

²⁹ <http://www.dep.no/filarkiv/221493/peace-engelsk.pdf>

³⁰ http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=E264455E773D4E8E8A597D78C7C6540EX3X63413X82

³¹ <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentguidance.pdf>

³² <http://www.sida.se/peaceandsecurity>

³³ <http://www.swisspeace.org/koff/uploads/website/CSPM.pdf>



implica a actores muy diversos, habrá determinados momentos en que se produzca un marcado protagonismo de unos sobre otros.

Esto no cuestiona en ningún caso que todos los esfuerzos deban coadyuvar al mismo fin, orientados hacia un objetivo común y siempre bajo los principios que definen un quehacer centrado en la atención a quienes han estado, están o pueden estar sometidos a la violencia.

De especial relevancia en este campo es la actuación del Ministerio de Defensa, con las Fuerzas Armadas como instrumento principal, en aquellas ocasiones en que deban ser empleadas para solventar problemas de seguridad, tanto en ocasión de un conflicto violento como de un desastre natural o catástrofe. Existen labores de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos que quedan fuera del marco específico de los actores clásicos de la cooperación al desarrollo (que van desde la diplomacia militar en un sentido amplio, hasta las operaciones internacionales de paz, en sus variadas formas de empleo de la fuerza militar) y en las que, por definición, las Fuerzas Armadas ejercen un papel principal. En la práctica pueden darse situaciones en las que se imponga una división del trabajo entre actores civiles y militares que sólo puede redundar en beneficio de la misión encomendada. Es esto lo que debe orientar la aproximación de cada actor, aceptando cada uno cuál es su ventaja comparativa y cuál es su mandato original en la tarea a desarrollar. Se evitarán así duplicidades y errores indeseables y, sobre todo, será más eficiente la labor en la que España se haya implicado.

En línea con este enfoque los mecanismos nacionales de coordinación directa están centrados en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a partir de los cuales se debe asegurar la adecuada integración del resto de los Ministerios y organismos de la Administración General del Estado.

Además de la necesaria complementariedad a aplicar en toda la acción propia del Gobierno entre los Ministerios implicados, es también importante contar con unos mecanismos nacionales de armonización y coherencia de políticas que garanticen la unidad de acción entre todas las instancias involucradas en la cooperación al desarrollo en el ámbito de la CP y doten a todas sus acciones de una misma filosofía. En el caso español esta labor tiene que ser desempeñada por el Consejo de Cooperación (en especial a partir de las aportaciones de los Grupos de Trabajo sobre Seguridad y Desarrollo y Coherencia de Políticas), la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, sin olvidar que la Comisión de Cooperación Internacional, del Congreso de los Diputados, realiza igualmente una tarea similar en el marco parlamentario entre todas las fuerzas políticas.

De modo esquemático se recogen a continuación los principales órganos y actores que en el escenario español destacan especialmente en el campo de la CP:

Ámbito estatal		
Organismo	Mandato	Relevancia para el sector
Presidencia del Gobierno (Consejo de Política Exterior; Real Decreto 1.412/2000, de 21 de julio)	Elabora las directrices a las que, en este ámbito, deberán ajustar sus actuaciones los órganos encargados de la conducción de la acción exterior, y especialmente la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, a la que corresponde la función de coordinar las acciones de los distintos departamentos y organismos sectoriales afectados, sobre todo los Ministerios de Defensa e Interior y el Centro Nacional de Inteligencia,	Orienta la participación en el Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos de las distintas Unidades del MAEC con competencias en esta materia.

(Continúa)

(Continuación)

Ámbito estatal		
Organismo	Mandato	Relevancia para el sector
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Con el evidente protagonismo de la SECI, de la DGPOLDE y de la AECI, es responsable de la coordinación entre los actores de la Cooperación Española y de la ejecución de una parte importante de los fondos de cooperación en materia de cooperación en zonas de conflicto actual o potencial. ■ Cuenta asimismo con la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Real Decreto 1.416/2004, de 11 de junio; modificado posteriormente por los Reales Decretos 755/2005, de 24 de junio (BOE 151,25-6-2005) y 1.028/2006, de 15 de septiembre (BOE 222, 16-9-2006). ■ También dispone de un Embajador en Misión Especial para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. ■ Además, tiene una Dirección General de Asuntos Internacionales de Terrorismo, No Proliferación y Desarme y, no menos relevante, una Dirección General de Naciones Unidas, Derechos Humanos y Organismos Multilaterales 	<p>Reorienta sus recursos hacia los compromisos sectoriales asumidos en el Plan Director, en la Estrategia de CP y en los convenios y tratados internacionales. Abre espacios de participación a las CCAA y entes locales en el diseño y ejecución de programas conjuntos, así como en los nuevos instrumentos de cooperación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Asiste en el diseño y ejecución de la participación de España en dichas operaciones y en la coordinación con las distintas unidades del MAEC y con otros Departamentos del Gobierno. ■ Elaboran, proponen y aplican la política exterior de España en los asuntos de su competencia.
Ministerio de Defensa	Tiene por finalidad contribuir al efectivo desarrollo de la política de defensa, entre cuyos fines destaca la preservación de la paz y la seguridad internacional.	Órgano fundamental en la consecución de los fines de la política de defensa.
Consejo de Cooperación al Desarrollo	<p>Órgano consultivo y de participación de diferentes actores en la definición y aprobación de los planes, directrices y estrategias de la Cooperación Española.</p> <p>Un grupo de trabajo analiza la coherencia de políticas, tema de especial relevancia para la CP, especialmente en lo que se refiere a la coordinación con medios militares.</p>	Su papel es de máxima importancia en la definición y aprobación de los planes, directrices y estrategias de la Cooperación Española.
Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados.	Propone e informa al Congreso la normativa referida a la cooperación.	

(Continúa)



(Continuación)

Ámbito estatal		
Organismo	Mandato	Relevancia para el sector
Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo	Coordina, concierta y colabora con las Administraciones públicas que ejecutan AOD.	
Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (coordinación técnica de la Administración General del Estado).	Órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo.	Coordinación técnica entre los diferentes órganos del Estado en materia de cooperación al desarrollo.
Comunidades Autónomas (en su caso, Agencias de Desarrollo autonómicas y Consejos de Cooperación)	Tienen competencias propias en prevención de conflictos y construcción de la paz y en cooperación al desarrollo.	Destinan una parte creciente de su AOD a las intervenciones de desarrollo en zonas de conflicto actual o potencial.
Administraciones Locales (Ayuntamientos)	Apoyan con fondos y en ocasiones con recursos humanos y materiales.	Canalizan fondos de cooperación al desarrollo en zonas de conflicto actual o potencial, principalmente a través de las ONGD locales.
Fondos de cooperación	En la mayor parte de CCAA existen estos fondos que agrupan a Ayuntamientos, Diputaciones y, en ocasiones, otros actores.	Canalizan fondos para actuaciones de desarrollo en zonas de conflicto
ONG humanitarias	Algunas ONG cuentan con valiosa experiencia y presencia en el ámbito de la cooperación al desarrollo en zonas de conflicto actual o potencial.	Las ONGD españolas destacan entre los actores más relevantes y con mayor experiencia y tradición en la cooperación en zonas de conflicto actual o potencial. En numerosas ocasiones trabajan con fondos públicos y participan en los sistemas de coordinación.
Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE)		

En el marco autonómico existen, con desigual grado de desarrollo, organismos y mecanismos de coordinación directa, así como de consulta, armonización y coordinación indirecta. Para cubrir esas funciones, algunas CCAA disponen ya de sus propios Consejos de Cooperación para el Desarrollo o figura similar- como en Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña o Navarra-, mientras que otras están en proceso de creación de estos organismos. Las demás suelen coordinar las acciones en este campo a través de alguna Consejería a la que se asignan, entre otras, estas competencias. Como un apunte positivo, que puede ser seguido por otras CCAA, interesa reseñar en este ámbito que la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo ha creado en su seno un área de construcción de la paz y acción humanitaria.

Por otra parte, algunas entidades locales, echando mano principalmente de las universidades y las ONGD asentadas preferentemente en sus respectivos territorios, han ido articulando diversos mecanismos de coordinación directa e indirecta así como de consulta y asesoría en estas materias.

3.2.3. Marco institucional de las organizaciones no gubernamentales (ONGD)

En el contexto global de la acción que desde hace años vienen desarrollando las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), la construcción de la paz es un área de atención relativamente reciente. En todo caso, en una tarea combinada entre centros e institutos dedicados a estos temas y ONGD, existen ya referencias sólidas tanto en lo que respecta a la identificación de criterios y orientaciones que deben impulsar la actuación en el terreno como en el campo académico y analítico sobre estas mismas cuestiones. A modo de ejemplo deben citarse, al menos, las siguientes:

Ámbito internacional

Las Organizaciones No Gubernamentales han sido pioneras en cuanto al desarrollo de herramientas prácticas y aportaciones teóricas en torno a las intervenciones de desarrollo en zonas de conflicto actual o potencial. El proyecto INCORE, una iniciativa conjunta de la Universidad de las Naciones Unidas y de la Universidad de Ulster, ha desarrollado una base de datos de las principales organizaciones relacionadas con la paz y los conflictos, que puede ser consultada en www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/metadata/organs.html

Entre algunas de las principales organizaciones no gubernamentales y centros de investigación internacionales directamente relacionados con la construcción de la paz cabe destacar:

Institución	Enlace electrónico de la organización
Berghof Research Center for Constructive Conflict Management	http://www.berghof-center.org/
Bonn International Centre for Conversion	http://www.bicc.de/
Centre for Humanitarian Dialogue	http://www.hdcentre.org/
Centro para la Resolución de Conflictos, Universidad de Bradford	http://www.brad.ac.uk/acad/confres/
Centro de Investigación sobre Desarrollo Internacional, Canadá.	http://www.idrc.ca/
Collaborative Learning Projects	www.cdainc.com
Conciliation Resources	http://www.c-r.org/
Comité Internacional de la Cruz Roja	http://www.icrc.org/spa
Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité	http://www.grip.org/
International Alert	http://www.international-alert.org
International Crisis Group	http://www.crisisgroup.org/
International Institute for Strategic Studies	http://www.iiss.org/
Internacional Peace Academy	http://www.ipacademy.inter.net/
Internacional Peace Research Institute, Oslo	http://www.prio.no/
Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies	http://www.nd.edu/~krocinst
Oxfam Internacional	http://www.oxfam.org.uk
Saferworld	http://www.saferworld.org/
Stockholm International Peace Research Institute	http://www.sipri.org/
Transcend: A Peace and Development Network	http://www.transcend.org/
WSP International	www.wsp-international.org



Ámbito nacional español

En el contexto español existen, asimismo, diversas instancias con dinámicas muy diferentes, dado lo reciente y fragmentado de las investigaciones específicas en este campo. Algunas de las organizaciones más representativas que trabajan en el área son:

Institución	Enlace electrónico de la organización
Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de Cruz Roja Española (CEDIH), Madrid	http://www.cruzroja.es/
Escola de Cultura de Pau, Barcelona	http://www.scolapau.org/
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid	http://www.iecah.org
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid	http://www.ucm.es/info/icei/
Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), Bilbo	http://www.hegoa.ehu.es/topics/intro/
Real Instituto Elcano, Madrid	http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal
Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada	http://www.ugr.es/~eirene/frameset1.htm
Intermón Oxfam	http://www.intermonoxfam.org/
Centro de Investigación para la Paz (CIP), Madrid	http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/
Fundación FRIDE, Madrid	http://www.fride.org/
Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz y Desarrollo, Univ. Jaime I, Castellón	http://www.epd.uji.es/
Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza	http://www.seipaz.org
Médicos Sin Fronteras-España	http://www.msf.es/
Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados	http://www.menoressoldado.org/

3.3. Marco teórico

En su sentido más amplio, el concepto de CP debe ser entendido como ligado, pero no confundido, con los del desarrollo humano, el respeto de los derechos humanos y el de seguridad humana del conjunto de la población potencialmente afectada por la violencia, desde una perspectiva orientada principalmente hacia la consecución de niveles adecuados de bienestar y seguridad para cada ser humano, sin dejar de lado prioridades transversales como las de igualdad de género y de protección de los derechos de las minorías.

En su esencia, la totalidad de una Estrategia de Construcción de la Paz en el ámbito de la cooperación al desarrollo debe edificarse sobre la base del principio de la búsqueda de la mayor efectividad en todas sus intervenciones, entendiendo que rendirá sus mejores frutos si persevera en un esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo, activando las capacidades disponibles en este terreno ya en las etapas más tempranas del ciclo de la violencia. Por otra parte, el enfoque de desarrollo en el que se basa esta estrategia es el del desarrollo sostenible, atento a los derechos fundamentales de las personas directamente afectadas y procurando asegurar su participación en la identificación de las necesidades y en la planificación de los proyectos a realizar en cada caso. También se basa en el enfoque de género en desarrollo para el empoderamiento de las mujeres en la construcción de la paz.

Como ya se ha señalado anteriormente, el punto central desde el que se despliega una estrategia de este tipo no puede ser exclusivamente el de la prevención de los conflictos violentos, que aunque sea más visible (sobre todo cuando la violencia ya ha estallado o es inminente su explosión) implica siempre un cierto nivel de fracaso, sino preferentemente el de la construcción de la paz. Es, en definitiva, una tarea que afecta a todas las sociedades, tanto para consolidar sus propias bases de convivencia como para contribuir a que otras avancen por la mismo vía. Se traduce, por tanto, en una preocupación constante en todas las sociedades del planeta, incluso las que se consideren a priori más estables, aunque es posible, desde la óptica de la cooperación al desarrollo, identificar a las que sean más proclives al conflicto violento.

Aunque sea necesario insistir en que se trata de un cometido permanente, cabe estructurarlo en distintas etapas, considerando que la preocupación y la intensidad del esfuerzo pueden ser moduladas en diferente forma en cada una de ellas, entendiéndolo, por otro lado, como un ciclo llamado a repetirse indefinidamente.

A efectos prácticos, y como mínima guía para asentar determinados conceptos que se emplean a lo largo de estas páginas, además de los ya mencionados en otros pasajes del texto, conviene fijar aquéllos que tienen una significación especial en el marco de la CP. Combinando definiciones tomadas de organismos o centros de referencia con otras adaptadas especialmente para la ocasión, y sin pretender en ningún caso elaborar un glosario completo de los podrían tomarse en consideración, se recogen a continuación los más útiles para una mejor comprensión de la estrategia. Dada la carga de subjetividad y la falta de consenso sólido a nivel internacional, tanto en el terreno gubernamental como en el académico, sobre los conceptos usados en el campo de la CP, los aquí recogidos deben interpretarse únicamente como una indicación del entendimiento y las decisiones adoptadas entre los expertos y responsables implicados en la redacción de esta estrategia sectorial³⁴.

CONCEPTOS	
Causas Estructurales de Conflicto Violento	Son aquellos factores de largo plazo que van creando las condiciones que alimentan un conflicto potencialmente violento (estructuras estatales débiles, desigualdades horizontales entre grupos, exclusión económica...).
Conflicto	El conflicto ocurre naturalmente y tiene lugar cuando dos o más partes perciben sus intereses como incompatibles, expresan actitudes hostiles, o toman una acción que afecta a las posibilidades de que las otras partes puedan alcanzar sus objetivos o defender adecuadamente sus intereses. Es un elemento esencial para el funcionamiento correcto de la sociedad y, consecuentemente, la clave es cómo manejarlo/gestionarlo por medios pacíficos.
Conflicto Violento	Uso de fuerza (armada) entre dos o más partes dentro de una sociedad (esto es, no sólo la fuerza aplicada por parte de una autoridad reconocida) como método de resolución de las diferencias. Es el resultado de la ausencia o quiebra sustancial de las condiciones requeridas para la estabilidad estructural.
Consolidación de la Paz	Tal como las contempla el Informe Brahimi son actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra.
Diplomacia preventiva	Conjunto de actividades de muy diverso tipo, realizadas en el marco del capítulo VI de la Carta de NNUU, concebidas para evitar la aparición de tensiones, o mitigar las existentes, y que éstas desemboquen en conflictos armados entre Estados o entre facciones opuestas dentro de un mismo Estado.

(Continúa)

³⁴ Para una lista más completa, véase por ejemplo López (2004).



(Continuación)

Establecimiento de Paz (<i>Peace-making</i>)	Conjunto de acciones de carácter diplomático encaminadas a conseguir que las partes en conflicto puedan negociar acuerdos, empleando los medios pacíficos previstos en el Capítulo VI de la Carta de NNUU. Estas medidas se ponen en práctica una vez comenzado el conflicto y su fin es alcanzar una solución pacífica.
Gestión de Conflictos Violentos	La limitación, mitigación y contención del conflicto violento. Su principal objetivo es evitar la escalada vertical (intensificación de la violencia) u horizontal (expansión territorial) de los conflictos violentos existentes.
Imposición de la paz (<i>Peace-enforcement</i>)	Consiste en el empleo de la fuerza armada para mantener o reestablecer la paz en una zona de conflicto. Este concepto se enmarca dentro del Capítulo VII de la Carta de NNUU
Mantenimiento de la paz (<i>Peace-keeping</i>)	Contempla la contención, moderación y/o conclusión de hostilidades, entre o dentro de los Estados, por medio de una tercera parte imparcial, para aplicar o supervisar la aplicación de un acuerdo de paz, contando para ello con el consentimiento de las partes en disputa. Este concepto se enmarca dentro del Capítulo VI de la Carta de NNUU.
Prevención de Conflictos Violentos	Acciones encaminadas a eliminar la amenaza del recurso inminente a la violencia a fin de resolver las disputas o desacuerdos. Es una de las muchas acciones que se integran en el marco de las actividades de construcción de la paz. Incluye entre otras modalidades, el seguimiento y/o la intervención para estabilizar un conflicto potencialmente violento, antes de que estalle, a través de la realización de actividades que hagan frente a las causas subyacentes así como a los disparadores de la disputa; el establecimiento de mecanismos que detecten signos de alerta temprana y registren indicadores específicos que puedan ayudar a predecir la violencia inminente; la coordinación planificada para prevenir la aparición de conflictos; y la institucionalización de mecanismos de prevención a nivel local, regional e internacional.
Progreso Inclusivo	El progreso inclusivo es a menudo- pero no siempre, especialmente no dentro de un horizonte de más corto plazo- una precondition para el progreso sostenible. Plantea un modelo que no excluya a los distintos grupos de esa sociedad del progreso y de las mejoras del bienestar general.
Progreso Sostenible	Será real si supone la mejora (a lo largo del tiempo) del bienestar de sus miembros, de forma de que no pongan en peligro el progreso futuro, ya sea obstaculizando la actividad vital en los mecanismos básicos de la sociedad o hipotecando el futuro de dicha sociedad al trasladar un excesivo peso (económico, cultural o de otra naturaleza) a las futuras generaciones.
Resolución de Conflictos	La conversión de la tendencia a la violencia hacia formas pacíficas de resolver las diferencias existentes y de gestionar el conflicto.
Sistema de Alerta Temprana	Instrumento de las estrategias de CP, que ayuda a prever si y cuándo pueden ocurrir los conflictos violentos. Aspira a evitar que lleguen a producirse a través del despliegue de mecanismos de "respuesta temprana". Dicha respuesta puede consistir en diferentes formas de intervención, ya sean militares o no, dirigidas por terceras partes, como otros Estados, organizaciones internacionales o mediadores internacionales.

3.3.1. La necesidad de la construcción de la paz

La nueva conceptualización del desarrollo y la seguridad es el resultado natural de la persistencia del sufrimiento humano a nivel mundial como resultado de la violencia, de su instrumentalización por actores que manejan un discurso explícitamente dirigido hacia la confrontación abierta (con el terrorismo como una modalidad destacada), de la eclosión de nuevas amenazas y del reconocimiento de que estos asuntos están interrelacionados. Esta última observación está creando progresivamente una nueva dinámica en algunas partes del mundo económicamente avanzado, en donde no sólo existe un nuevo planteamiento de los temas del desarrollo, sino también un mayor esfuerzo volcado en el desarrollo humano. Se tiende así a reconocer que para garantizar la seguridad, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, no basta con mantener y acumular más capacidades militares, sino que las medidas necesarias abarcan muchos otros espacios.

La seguridad hoy ha dejado de ser principalmente un tema de protección de las fronteras nacionales frente a amenazas externas que puedan afectar a los intereses nacionales y que manejan supuestas divisiones civilizacionales o culturales que harían inevitable el choque violento. Del mismo modo, tanto a nivel individual como colectivo, la seguridad propia depende cada vez más, y de modo muy directo, de la de los demás. No cabe imaginar, en definitiva, que la seguridad personal, estatal o internacional esté garantizada dentro de espacios de protección teóricamente impenetrables, si lo que nos rodea es un escenario que condena a amplias capas de la población mundial a la inestabilidad estructural, a la inseguridad personal y a la exclusión y el subdesarrollo generalizado.

Como ya se apuntaba en las primeras páginas de este documento, durante demasiado tiempo esos dos campos, seguridad y desarrollo, han sido vistos como separados. Por una parte se priorizaba el reforzamiento de los instrumentos militares, en un enfoque claramente disuasorio y reactivo. Por otra, las políticas de cooperación al desarrollo eran- y todavía lo son en algunos casos- asumidas como un mero ejercicio voluntario, en el que se combinan en diferente medida la defensa de los intereses de política exterior con una cierta motivación compasiva hacia quienes están en peor situación. Hoy, en un contexto dominado por la preocupante emergencia de amenazas globales y transnacionales, se impone la necesidad de un multilateralismo eficaz, por el que España apuesta claramente, entendiendo que el desarrollo de las naciones y el bienestar de los individuos son aspectos cruciales de cualquier análisis de seguridad y de política exterior.

No es sólo, lo que debería ser suficiente por sí mismo, que ese renovado interés por asegurar una vida digna para todos los seres humanos sea una demanda exigible desde los valores y principios que definen a las sociedades democráticas, sino que, además, es un imperativo que emerge desde una estrategia de seguridad conectada con la realidad internacional actual. La ayuda voluntaria al desarrollo tiene que ser reemplazada por la provisión de seguridad humana tanto dentro como en el exterior de cada Estado, dado que la seguridad de cada persona y de su comunidad de referencia está directamente afectada por la de la de todos los demás seres humanos a nivel mundial.

La seguridad humana tiene simultáneamente dos características: es una "lista" descriptiva de condiciones que identifican las necesidades básicas para el desarrollo humano y el bienestar dentro de una sociedad dada³⁵, y, en segundo lugar, es una herramienta analítica para mejorar el entendimiento tanto de la dinámica doméstica como internacional de la seguridad. De manera más específica, muestra el nivel de complejidad y la fuerza de los lazos que vinculan las causas del sufrimiento humano y el desarrollo deficiente. Ambos aspectos merecen atención en el marco de la construcción de la paz.

En la elaboración de la Estrategia de Cooperación Española al Desarrollo en la Construcción de la Paz se ha de adoptar primordialmente un enfoque proactivo y preventivo, más que reactivo, en la resolución de conflictos que, idealmente, permita la resolución pacífica de las diferencias sin recurrir a la violencia. El objetivo básico de política de seguridad debe ser, hoy, alcanzar una situación de estabilidad estructural que asegure a todos los componentes de la sociedad mundial la ausencia de la amenaza a verse inmersos en un conflicto violento.

³⁵ Esta lista está normalmente presentada como "la libertad de [...]". Para un análisis más detallado de dicha lista, véase el informe "La Seguridad Humana Ahora" (2003).



La construcción de la paz es, desde esos presupuestos, un esfuerzo orientado más a atacar las causas que los efectos de las amenazas y los desafíos a los que nos enfrentamos hoy en día. Está basada en la **comprensión** de que el conflicto violento, el sufrimiento humano, la degradación medioambiental y otros peligros de ese tipo son el resultado directo de una falta de atención a reforzar los factores subyacentes que permiten florecer la estabilidad, la libertad y la prosperidad que se necesitan para prevenir los efectos perniciosos de dichas amenazas a todos los niveles. Un abordaje de este tipo no sólo crea un nuevo ímpetu y desarrolla una nueva lógica en pos del desarrollo humano- que se presenta ya no simplemente como una opción entre otras, sino como una necesidad inescapable-, sino que también hace de la cooperación internacional al desarrollo una prioridad destacable para cualquier gobierno, perdiendo, por tanto, el perfil puramente voluntario que ha dominado el pensamiento del desarrollo durante tanto tiempo.

3.3.2. Marco conceptual

La construcción de la paz es la directa actualización de este marco conceptual de la seguridad humana. A través de medidas que refuercen la cohesión y la convivencia social, económica y política a nivel local, evitando la exclusión o marginación de determinados grupos o personas, la construcción de la paz es, entre otras cosas, el ejercicio de crear las condiciones imprescindibles para que una sociedad consiga la estabilidad estructural. Un corolario básico de este planteamiento es que la construcción de la paz reduce significativamente la probabilidad de que una sociedad ejerza amenazas sobre otras. Esto es verdad tanto para amenazas en principio no violentas como para las netamente violentas. A partir de esas consideraciones, la construcción de la paz puede ser definida como

El conjunto de acciones que permitan a una sociedad prevenir, gestionar y resolver el conflicto -a través de sus propias capacidades- sin recurrir al uso de la violencia. Es un proceso en el que los individuos dentro de la sociedad- así como la sociedad en su conjunto- fortalecen su capacidad para crear seguridad y un desarrollo sostenible a través de la permanente mejora estructural de sus mecanismos básicos en el terreno social, económico y político.

Toda estrategia de construcción de la paz, por lo tanto, debe tener como objetivo central la consecución de un alto grado de seguridad humana a través de la construcción de capacidades sociales, políticas y económicas y de la creación y consolidación de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos.

Para cada nivel de conflicto considerado existe un conjunto específico de actividades de construcción de la paz. No obstante, la CP debe ser una vocación y una tarea permanente, sea cual sea el nivel de violencia dentro de la sociedad. Sólo desde el compromiso con esos principios, básicos para conseguir un progreso sostenible e inclusivo de una sociedad, se puede avanzar decisivamente hacia la consecución del deseado objetivo de estabilidad estructural. Es importante asumir que, en contra de la idea inicial, la mayoría de las acciones a realizar no son explícitamente parte de un consciente esquema de construcción de la paz. De lo que se deriva que el planteamiento que debe guiar la actuación de un país constructor de la paz, como aspira a ser España, es el de permitir, estimular y mejorar los mecanismos de construcción de la paz que, por definición, existen ya en cualquier sociedad, incluso las más aparentemente deficitarias en este terreno.

Todas las actividades de CP- enmarcadas a grandes rasgos en la promoción del desarrollo global, la seguridad humana y los derechos humanos- deben contribuir, para ser eficaces, al objetivo conjunto del progreso inclusivo, procurando evitar el aislamiento de personas y grupos dentro de la sociedad.

Conviene señalar en todo caso que el conflicto en sí mismo es un pilar básico de la vida individual y social y que, por ello mismo, no puede ser evitado. El conflicto es un componente importante de la vida individual y colectiva; y lo relevante, desde la perspectiva de la CP, es hacer ver a aquéllos que están implicados en él que el intento de resolverlo de manera violenta es más costoso que los hipotéticos beneficios que pudieran alcanzar. De ahí que el objetivo de la construcción de la paz sea el de incrementar los beneficios potenciales de una resolución pacífica de los conflictos, al tiempo que incrementa, hasta hacerlo inasumible, el coste asociado al conflicto violento.

3.3.3. El entorno de construcción de la paz

Conviene subrayarlo una vez más, la construcción de la paz es, sobre todo, una actividad local. Más aún, toda sociedad, aún las menos desarrolladas o las más inclinadas a la violencia, se involucra constantemente en tareas de construcción de la paz a diferentes niveles. La promoción de la seguridad humana es ajena a las naciones social, económica o políticamente menos desarrolladas, ni los efectos de su establecimiento en los países en desarrollo son sólo identificables en aquellas sociedades. La construcción de la paz es una actividad permanente, continua y universal, y como tal no existe división entre las diferentes regiones del planeta.

Lo que es claro, no obstante, es que las actividades de construcción de la paz son más naturales, abundantes y menos visibles en los países económicamente avanzados. Por el contrario, las actividades de construcción de la paz en las sociedades menos desarrolladas son generalmente escasas, a pesar de la importancia de su impacto en el bienestar de sus miembros. En todo caso, parece obvio entender que en las sociedades más desarrolladas y estables existe un superávit acumulado en "recursos de construcción de la paz" (fondos, conocimientos, tecnología) que puede, y debe, ser empleado para actividades internacionales. En ese sentido, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, se puede distinguir entre constructores de la paz nacionales (que se identifican con los receptores de la ayuda internacional en este terreno) e internacionales (que serían los donantes de CP).

Es prácticamente imposible disponer de un esquema de aplicación universal, válido para cualquier contexto, pero sí puede ser identificado un marco general aplicable en etapas igualmente importantes como las de identificación y selección. Para el constructor de paz existen dos actividades fundamentales antes de la puesta en práctica de cualquier programa concreto. La primera consiste en identificar, inventariar y conocer la disponibilidad de los recursos susceptibles de ser empleados en CP para cada caso real. La segunda supone identificar en la sociedad afectada por el conflicto violento los actores y las actividades que tienen mayor necesidad de apoyo inmediato y que, al mismo tiempo, tengan mayores probabilidades de ser exitosas en su labor y mejor encajen con los recursos activados para la ocasión. Cumplidas esas dos etapas, que con frecuencia se desarrollan de manera simultánea, el papel del constructor de la paz pasa a ser menos visible y básicamente de refuerzo, ya que la tarea, idealmente, es liderada a partir de entonces por los actores locales³⁶.

3.3.4. Etapas de la cooperación al desarrollo en la construcción de la paz

Desde la perspectiva del cometido a realizar en el marco de la cooperación al desarrollo por un constructor de la paz externo interesa destacar que, inevitablemente, se quedan fuera del análisis muchas e importantes actividades de CP que obedecen a otras dinámicas y que guían las agendas de otros actores. De este modo, el ejercicio que aquí se inicia asume que la CP es una labor que debe implicar a muchos otros actores- en paralelo a los de la cooperación al desarrollo-, interesados en desarrollar sus propias estrategias sectoriales para que finalmente se pueda llegar a disponer de una verdadera estrategia española de construcción de la paz. Por todo esto, la coordinación entre los diferentes actores es imprescindible para garantizar la eficacia de la ayuda.

Situado el conflicto violento en el centro de la escena- por mucho que, como ya se ha enfatizado anteriormente, la construcción de la paz sea una tarea constante que cumple mejor sus objetivos cuando evita que se llegue a este punto-, es posible distinguir distintas etapas en la estrategia de CP. La violencia desatada es claramente el tipo más desestabilizador de fenómeno dentro de una sociedad, lo que la sitúa en el extremo más alejado de la estabilidad estructural en un contexto en el que la seguridad humana queda directamente cuestionada. En ese momento, las prioridades esenciales son reducir o evitar las víctimas mortales, los desplazamientos forzados de poblaciones, el colapso político y económico del sistema y el generalizado malestar social que siempre origina un proceso de esta naturaleza. El esfuerzo principal será, por tanto, detener las hostilidades, cediendo el protagonismo a los medios militares, políticos y diplomáticos, y crear o potenciar instancias de diálogo y negociación comprometidas con la paz. Antes y después de esos instantes críticos, la prevención de los con-

³⁶ Sin que eso suponga que el constructor de paz no continúe (a menudo a través del apoyo con expertos) jugando un papel activo, aunque no necesariamente protagonista, a lo largo de todo el proceso.



flictos violentos y la consolidación de la paz son tareas fundamentales que, en su amplitud, ofrecen un amplio campo de acción a los encargados de diseñar políticas orientadas a esa deseada estabilidad estructural.

Una vez que se haya determinado una estrategia específica de CP se puede categorizar el tipo de actividades a desarrollar por un constructor de paz externo, integradas en cuatro etapas distintas, tal como se ilustra en la tabla que sigue (en el Capítulo 3 se profundizará más detalladamente en este proceso). En la Fase I- de acumulación de recursos- se debe determinar qué recursos están, o pueden estar, disponibles para desarrollar en la práctica la estrategia diseñada al efecto (son principalmente recursos humanos, financieros y físicos). Durante la Fase II- de identificación de actividades-, deben ser identificados los actores locales y las actividades a desarrollar, a fin de dirigir los recursos disponibles hacia las tareas más adecuadas. En tercer lugar, se tendrá que realizar la implementación de las actividades programadas. La naturaleza de la actividad específica en la Fase III- de implementación- es siempre muy dependiente de las opciones seleccionadas en las fases anteriores. Finalmente, antes de regresar, si es preciso, a la Fase I, hay que encarar la evaluación identificada en la Fase IV, con la intención de analizar los efectos de las actividades de CP realizadas y proveer una plataforma para el aprendizaje y el ajuste posterior, en caso necesario.

Las Cuatro Etapas de la Cooperación al Desarrollo en la Construcción de Paz		
Etapa	Objetivo	Ejemplos
I. Acumulación de recursos	Crear un inventario de recursos y conocimientos que potencialmente pueden ser dirigidos hacia actividades de CP.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificar recursos. ■ Movilizar recursos. ■ Evaluar recursos.
II. Identificación de actividades	Alinear los intereses del constructor de paz con los intereses locales, basándose en la naturaleza de los recursos disponibles, las posibilidades de éxito y la urgencia de la situación local.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Emplear un fondo de construcción de paz para responder a peticiones locales. ■ Sumarse a actividades locales o internacionales. ■ Identificar principales actores locales. ■ Responder a sistemas de alerta temprana.
III. Implementación	Conectar los recursos de Fase I a los actores y actividades de Fase II y activar la estrategia de CP predeterminada.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Asignar los recursos. ■ Establecer misiones en el terreno. ■ Activar proyectos.
IV. Evaluación	<p>Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados</p> <p>Aprender de experiencias pasadas para la identificación y implementación de futuros proyectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analizar la eficacia de los proyectos. ■ Evaluar el logro de objetivos. ■ Evaluar cualitativamente la situación local en relación al nivel de la seguridad humana y de estabilidad estructural.



4

Marco de intervención

4.1. Marco metodológico	57
4.2. Marco instrumental	78
4.3. Marco geográfico	78

4 Marco de intervención



El objetivo de España tal y como identifica el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 es convertirse en un activo constructor de la paz. A partir de la posición que España ocupa, tanto en el ámbito nacional como internacional, asumiendo por tanto las limitaciones que de ello se derivan; a tratar de conocer en su totalidad la dinámica de la CP, para seleccionar aquellos campos en los que se puede contar con una ventaja comparativa; y a tomar conciencia de cuáles son sus intereses exteriores y sus áreas geográficas de actuación preferente, para determinar si conviene concentrar en ellas el esfuerzo a realizar, en el marco de una división internacional del trabajo con otros socios.

En esta travesía España no parte de cero, puesto que atesora ya una valiosa experiencia en algunos contextos problemáticos. Al mismo tiempo, cuenta con fortalezas específicas con respecto a la construcción de la paz: su propia experiencia de superación del enfrentamiento interno y de transición a la estabilidad estructural y al desarrollo; su imagen de neutralidad internacional, con interlocución válida con actores muy diversos; sus relaciones preferenciales con determinadas zonas sometidas a procesos violentos (mundo árabe y latinoamericano); y el hecho de no haber estado involucrada militarmente en ninguno de los conflictos actuales.

4.1. Marco metodológico

4.1.1. Cruce con prioridades horizontales del Plan Director 2005-2008

Cruce con prioridades horizontales	
Lucha contra la pobreza	<p>No es, en principio, un objetivo específico de la construcción de la paz, dado que en sí misma no lleva necesariamente a la violencia. Sin embargo, la falta de recursos y, especialmente, su distribución desigual sí pueden enajenar a grupos dentro de una sociedad y, consecuentemente, causar tensión hasta desembocar en la violencia; con mayor probabilidad si los grupos más afectados están excluidos de los procesos institucionales, económicos o sociales vigentes en ese contexto.</p> <p>La pobreza no es sólo un estado de falta de recursos económicos, sino también de falta de acceso a los bienes y servicios públicos, de privación continua de capacidades, de opciones, de información y de poder necesarios para disfrutar del derecho a un nivel de vida adecuado. Es, por tanto, un problema con diversos frentes y la lucha contra ella debe ser, asimismo, multidimensional.</p> <p>En consecuencia, facilitar el acceso de los colectivos más desfavorecidos a los mecanismos de sostén social, aumentar la movilidad social y crear sociedades donde toda la población se sienta participe en la vida social, económica y política- y, por tanto, tenga interés propio en mantener una sociedad civil sana, fuerte y no-violenta- son objetivos fundamentales.</p> <p>Es en esta línea en la que el Plan Director destaca “el apoyo a la inserción de las personas y colectivos más pobres en el circuito económico”, “la promoción del diálogo social” y “la promoción del acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación”.</p>

(Continúa)

(Continuación)

Cruce con prioridades horizontales	
Defensa de los derechos humanos	<p>Entendidos en su más amplia extensión, su defensa y la garantía en el acceso a los derechos básicos deben ser piezas fundamentales de la acción exterior de España, y más aún en el marco de la estrategia de construcción de paz. Es, sin duda, el principal hilo conductor de la política española de cooperación al desarrollo.</p> <p>De relevancia particular es la defensa de los derechos humanos de los grupos más vulnerables, orientada a garantizar su incorporación en los procesos legales, políticos y civiles. Igualmente resulta muy relevante la lucha contra la impunidad de los responsables de violaciones de estos derechos en cualquiera de sus formas.</p> <p>Para ser eficaz en la defensa de estos derechos, será necesario articular sistemas de seguimiento de la evolución de la situación en países de riesgo de conflicto violento mediante mecanismos de “alerta temprana” en materia de derechos humanos.</p>
Igualdad de género	<p>Es un componente central para lograr la consolidación de sociedades inclusivas y sostenibles; por ello debe ser contemplada como una de las actividades básicas de CP. Aunque los estereotipos al uso identifican el conflicto violento como un asunto entre hombres, el papel de las mujeres en los mismos- víctimas principales, junto con niños y ancianos, de la violencia, pero también victimarias en diferentes formas-, aconseja reforzar su protagonismo en la puesta en marcha de mecanismos para aliviar su sufrimiento y para fomentar, por otra parte, su participación activa en instancias de resolución pacífica.</p> <p>Dentro de los procesos de CP, la posición de las mujeres es fundamental como promotoras activas de la paz, tal como resalta la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (2000). Es preciso, por tanto, no sólo reconocer lo que ya están haciendo en este terreno, sino potenciar sus capacidades individuales y colectivas al servicio de ese objetivo.</p> <p>De ese convencimiento se deduce que el acceso igualitario a los sistemas e instituciones públicos de atención socioeconómica y política, así como el derecho a la no-discriminación y el reforzamiento de los elementos de inclusividad en el sistema son prioridades elementales.</p> <p>Un especial esfuerzo debe realizarse para poner fin a la “invisibilidad” que sufren las niñas y mujeres en algunas situaciones de conflicto, como ocurre con las niñas soldados.</p> <p>La apuesta recogida en el Plan Director por la “institucionalización e integración de la perspectiva de género” y por la “promoción del diálogo político sobre temas de género” conecta directamente con la CP.</p>
Sostenibilidad medioambiental	<p>No sólo es importante incorporar evaluaciones de impacto ambiental siempre que sea posible en relación con las actividades de CP, sino que también hay que promover actividades en este campo enfocadas directamente hacia aspectos medioambientales. La lucha por la escasez de recursos, provocada en muchos casos por su despilfarro o por los métodos empleados en su uso, es identificada nítidamente como uno de los más importantes factores belígenos de la agenda actual de seguridad.</p> <p>La caracterización de la CP como un proceso de largo plazo, inclusivo y sostenible encaja perfectamente con la necesidad de garantizar la sostenibilidad medioambiental.</p>

(Continúa)



(Continuación)

Cruce con prioridades horizontales	
Respeto a la diversidad cultural	<p>La integración de minorías culturales, la participación universal en los sistemas estatales de carácter político, socioeconómico y de seguridad y la diversidad cultural están íntimamente conectadas en el marco de CP. El énfasis de la CP en lograr la integración de todos los grupos identificados en una sociedad se acomoda perfectamente a esta prioridad horizontal de la cooperación española al desarrollo.</p> <p>Además, la cultura y sus diferentes expresiones poseen un elevado potencial en acciones o programas de CP, tanto al promover expresiones artísticas que fomenten la búsqueda creativa de soluciones pacíficas a los conflictos, como al servir de canal adecuado para la expresión del dolor, contribuyendo así a la superación post-traumática de personas afectadas por la violencia. Orientada adecuadamente, contribuye también a la reconstrucción colectiva de la memoria histórica del conflicto y a la dignificación pública de las víctimas. Finalmente, la programación de acciones de carácter cultural fomenta la participación social, el diálogo intercultural, la cohesión social y la reconciliación.</p>

4.1.2. Objetivos estratégicos

El objetivo principal de esta Estrategia, fijado en el Plan Director vigente, es hacer de España un miembro activo de la comunidad de constructores de paz, no sólo participando en proyectos específicos sino también contribuyendo positivamente a mejorar el conocimiento, los sistemas y los mecanismos internacionales existentes en esta materia. Para la cooperación española en este terreno es importante, desde sus primeras etapas, no pretender centrar todos sus esfuerzos en la realización de actividades sobre el terreno (obviamente un objetivo final de cualquier estrategia), sino dedicar una parte sustancial de ellos a crear las bases adecuadas para que España pueda tener, cuanto antes, un papel eficaz e importante dentro de un área en la que no ha ocupado un lugar destacado hasta ahora.

En conclusión, y con una cierta idea de secuenciación cronológica, se pueden identificar dos objetivos principales en el plazo marcado por el Plan Director: sentar las bases de una estrategia global, sostenible y coherente en la materia, y poner en marcha programas de identificación, selección y ejecución de proyectos específicos de CP; todo ello con el fin último de convertir a España en un activo y eficaz constructor de paz.

Por lo que hace relación a los objetivos específicos para alcanzar esos fines principales, parece adecuado estructurarlos a partir de dos criterios, uno que distinga entre actividades internas o externas y otro que identifique si se trata de acciones directas o indirectas.

Entre las que responden al primer criterio, las actividades internas son las que pretenden sensibilizar y alinear a los distintos actores públicos y privados de la cooperación española con los objetivos y pautas de la CP, así como con la necesidad de capacitarlos para llevar a cabo proyectos específicos de construcción de paz dentro de las fronteras españolas (como, por ejemplo, proyectos de educación o de movilización de fondos financieros). Especialmente en las primeras fases de la implementación de la estrategia, es de esperar que el ámbito interno domine sobre el resto, dando tiempo a que las actividades externas vayan aumentando progresivamente su importancia, en la medida en que se vayan cubriendo los objetivos internos. Inicialmente, las actividades externas estarán especialmente relacionadas con la integración de España dentro de la comunidad internacional de CP y con el desarrollo de proyectos pilotos en contextos locales, que permitan aprender de la experiencia realizada y mejorar las capacidades ya adquiridas (como, por ejemplo, las atesoradas a partir de la participación en procesos de negociación y de establecimiento de la paz en diferentes conflictos).

Por otro lado, cabe establecer igualmente diferencias en el conjunto de los objetivos específicos identificados, según se traduzcan en acciones señaladas propiamente como de CP, con incidencia directa en la mejora de

una situación local o en la propia estrategia española de construcción de la paz, o bien en otras actividades de tipo más general, que sirvan indirectamente a la consecución de esas mismas metas. De esta forma la estrategia de CP, en la medida en que dé como resultado una política sólida en la materia, no servirá únicamente para enmarcar el esfuerzo a realizar sectorialmente por parte de quienes sean los responsables directos de aplicarla, sino que alumbrará las actuaciones que cualquier otro actor emprenda en caminos que, desde diferentes niveles, contribuyan también a lograr los mismos objetivos que se plantea la construcción de la paz.

La presente Estrategia abrirá el camino al desarrollo de los correspondientes planes de acción para cada uno de los siguiente objetivos generales y específicos:

Objetivos generales	Objetivos específicos
A. Sentar las bases de una estrategia global, sostenible y coherente en materia de construcción de CP	<p style="text-align: center;">Internos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar y mejorar las capacidades de España para actividades de CP. 2. Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre CP. 3. Coordinar y armonizar esfuerzos de CP dentro de la sociedad española. 4. Fortalecer aquellos mecanismos que tienen entre sus objetivos la coherencia de las políticas de desarrollo en construcción de la paz.
	<p style="text-align: center;">Externos</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Incorporar a España dentro de la comunidad internacional de CP: desarrollar redes de contacto, intercambio y cooperación con actores involucrados en el tema. 6. Publicitar la presencia internacional de España como constructor de paz, aumentando la difusión sobre la estrategia sectorial y los recursos disponibles. 7. Crear sistemas de evaluación y cooperación con posibles socios (locales y externos) en actividades españolas de CP. 8. Contribuir al debate de la comunidad internacional sobre CP. 9. Consolidar el apoyo a la Comisión de Consolidación de la Paz, así como las aportaciones financieras al Fondo de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas y la realización de su ambición de formar parte de su Comité de Coordinación.
B. Impulsar la realización de actividades de CP	<p style="text-align: center;">Internos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organizar conferencias, jornadas, estudios y otras actividades para fomentar el intercambio de ideas sobre CP. 2. Implementar sistemas de asignación y creación de recursos para CP. 3. Identificar y evaluar recursos para su asignación a posibles proyectos de CP. 4. Implementar reformas dentro de los organismos relacionados con el tema que garanticen un enfoque coherente por todos los actores involucrados dentro de España, asegurando en todo caso la coordinación interna en el MAEC.
	<p style="text-align: center;">Externos</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Identificar y desarrollar un corto número de proyectos de CP (entendidos como “proyectos piloto”), que permitan un progresivo aprendizaje y que no asuman una carga excesiva para las capacidades existentes a corto plazo. 6. Potenciar la participación en iniciativas de diálogo, intermediación y negociación entre actores enfrentados violentamente, con vistas a la consecución de la paz 7. Incorporarse a programas sobre el terreno ya en marcha, liderados por países con mayor experiencia.



4.1.2.1. Actividades de la cooperación al desarrollo en la construcción de paz

No puede olvidarse en ninguna circunstancia que la construcción de la paz es una labor que nunca puede darse por acabada, que afecta a todas las sociedades y que no debe identificarse exclusivamente con el esfuerzo realizado en situaciones próximas al estallido de la violencia. En todo caso, hay que subrayar que, en términos prácticos, los proyectos de impacto rápido para aliviar las necesidades más básicas de la población en territorios de post-conflicto siempre tendrán una importancia especial. La necesidad de acotar esa visión a unos parámetros que permitan diseñar una estrategia operativa, que pueda ser asumible para un país como España en el marco temporal definido por el actual Plan Director, lleva a reducir el campo de visión para concentrar el esfuerzo precisamente en esas etapas críticas (antes, durante y después de que haya estallado la violencia), tratando de identificar las actividades que puedan servir de mejor manera a los objetivos planteados en el apartado anterior.

La construcción de la paz, contemplada desde esa óptica, incluye tres dimensiones que se refuerzan mutuamente y en las que se debe procurar avanzar de modo simultáneo:

1. Desarrollo de aspectos relacionados con la seguridad y la defensa;
2. Desarrollo social y económico;
3. Desarrollo político;

La toma en consideración de ese esquema, con la pretensión de concretar qué tipo de actividades cabe realizar al servicio de los objetivos internos y externos mencionados anteriormente, lleva a desglosar someramente aquéllas en las que España puede, ya desde ahora, aportar sus conocimientos y capacidades:

1. Desarrollo de aspectos ligados con la seguridad y la defensa

En la práctica totalidad de los casos se trata de actividades de carácter mixto, cívico-militar, que demandan una estrecha colaboración entre actores con mandatos y capacidades distintas. Aunque en algunas fases habrá inevitablemente un protagonismo claro de alguno de ellos, es preciso insistir en la conveniencia de armonizar previamente la actuación a realizar para evitar duplicidades o efectos contraproducentes, entendiendo que la referencia fundamental es la atención efectiva y eficiente a quienes sufren la violencia que se pretende evitar o reducir.

■ Desarme, desmovilización y reintegración

Las actividades de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) son cruciales para la construcción de la paz y para el desarrollo sostenible, dado que crean entre los grupos que pudieran estar más inclinados a recurrir a la violencia un interés común por restablecer, mantener y mejorar las estructuras e instituciones que garanticen el bienestar y la seguridad para todos sus componentes. Aunque obviamente el desarme y la desmovilización son los primeros pasos, la reinserción plena de antiguos combatientes es fundamental para sostener los otros dos procesos mencionados. Como recuerda el Informe Brahimi (2000: 8), "los combatientes desmovilizados (que casi nunca se desarman por completo) tenderán a volver a una vida de violencia si no encuentran un medio de vida legítimo; es decir, si no se les reintegra en la economía local".

Esto supone, por tanto, que no basta con alcanzar un acuerdo de paz entre los distintos grupos enfrentados, sino que es preciso también disminuir o eliminar la disponibilidad de armas y crear vínculos estables e intereses comunes entre los excombatientes y el conjunto de la sociedad. Esto significa, asimismo, que las negociaciones de paz deben incluir en su agenda temas como la reinserción, la modificación de estructuras sociales discriminatorias, la rehabilitación de las víctimas de la violencia, los planes incentivados que ofrezcan educación y acceso a los servicios públicos a los excombatientes, todo ello con la intención de lograr la mutua aceptación de excombatientes en la sociedad.

En el intento por lograr la reintegración social, política y económica de los antiguos combatientes, y en paralelo a las medidas institucionales de apoyo, es esencial la actitud y las acciones que desarrollen los miembros de las comunidades de acogida. La reintegración tiene una visión a largo plazo, y el proceso de DDR no podrá alcanzar sus objetivos más que si se cumplen cada una de las fases que lo componen. Atención especial merece el problema planteado por los niños y niñas-soldado³⁷. Como consecuencia de la escasez de recursos o por deficiencias en la implementación de los programas de DDR, a menudo un importante número de menores exsoldados se ven excluidos de estos procesos. Su precaria situación, con un pasado lastrado por su participación directa en el proceso de violencia y con un presente y futuro sin expectativas, debe orientar a los constructores de paz a articular programas específicamente dedicados a estos menores, con actuaciones que vayan desde la educación formal a la atención psicológica, pasando por su capacitación para integrarlos en la vida social, política y económica de sus comunidades de referencia. No es baladí recordar que no es necesario esperar a la finalización del conflicto violento para poner en marcha acciones que persigan ese objetivo

Los programas de DDR deben prestar especial atención a la prevención del re-reclutamiento y desarrollarse en conjunción con otros programas de protección de la infancia que se estén llevando a cabo. La prevención y protección de las niñas y niños, especialmente ex soldados, requiere en la mayoría de los casos una mayor inversión en los sistemas educativos (infraestructuras, materiales, formación de profesorado...) de las regiones afectadas por conflictos armados. Todo el personal que trabaje directa o indirectamente con los niños y niñas (fuerzas de paz, policía, oficiales de frontera e inmigración...) debe recibir formación especializada en protección de la infancia para identificar a aquellos menores que podrían ser beneficiarios de un programa DDR.

España acumula ya una experiencia de años en procesos de DDR, que puede rentabilizar en el futuro como uno de sus activos en el marco internacional. En todo caso, sería preciso establecer una plataforma permanente que aúne los conocimientos de los distintos actores que han participado hasta ahora en ellos, con el objetivo de crear una doctrina española y unas capacidades permanentemente actualizadas en la materia.

■ Desminado humanitario

Las minas, las municiones sin estallar y los restos explosivos de guerra constituyen una amenaza permanente para la población civil, incluso mucho después del cese de hostilidades, causando estragos entre comunidades cuyo futuro queda seriamente comprometido por esta causa. Las actividades de desminado pretenden reducir los efectos sociales, económicos y medioambientales de la presencia de estos artefactos.

En general se trata de acciones que incluyen los siguientes cinco componentes esenciales: 1) educación sobre su riesgo (básicamente de sensibilización sobre el peligro que representan); 2) desminado humanitario (que abarca la limpieza, remoción y eliminación de minas, municiones sin estallar y restos explosivos de guerra, así como estudios técnicos, levantamientos cartográficos, remoción, señalización, documentación posterior al desminado, contacto directo con las comunidades afectadas y traspaso de las tierras desminadas); 3) asistencia completa a las víctimas (desde los primeros auxilios y la atención médica permanente, hasta la rehabilitación física, el apoyo psicológico y social, la reintegración económica y políticas y la elaboración de leyes encaminadas a erradicar la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades); 4) destrucción de existencias; 5) actividades de denuncia para promover la prohibición total de las minas antipersonal.

Todo ello implica que cualquier estrategia de desminado humanitario debe ir más allá del mero aspecto técnico, considerando además que, en muchos casos, su labor seguirá siendo vital mucho tiempo después de que el conflicto violento haya cesado.

La complejidad de estas tareas obliga a adoptar un enfoque multidisciplinar, que encaja perfectamente en el marco de la estrategia general de construcción de paz. La experiencia y el reconocido prestigio alcanzado por España en este terreno es un buen punto de arranque para poner en marcha programas españoles de construcción de paz en este ámbito. Como tal ha adquirido el compromiso de apoyar a otros Estados que lo soliciten en las actividades relativas a las minas, con asistencia técnica, de formación o financiera, entre otras modalidades de apoyo.

³⁷ Definidos como cualquier menor de 18 años ligado a una estructura desde la que se ejerza violencia (maras, seguridad privada, paramilitares, guerrillas...), sea o no en el marco de un conflicto armado e independientemente de las funciones que ejerza el menor dentro de esa estructura.



AOD bilateral destinada a retirada de minas antipersonas 2006			
	País	Desembolso	Agente
Acción contra las minas en Camboya	Camboya	300.000	MAEC
Educación en el riesgo de minas	Colombia	300.000	MAEC
Prevención Lesiones Infantiles (Minas)	Vietnam	164.780	MAEC
Cursos de instructores de desminado humanitario para Irak	Irak	153.191	MDEF
Cursos de instructores de desminado humanitario para Bosnia y Herzegovina	Bosnia y Herzegovina	73.335	MDEF
Cursos de instructores de desminado humanitario para Chile	Chile	42.500	MDEF
Cursos de instructores de desminado humanitario para Angola y Mozambique	Angola/Mozambique	82.876	MDEF
Total		1.116.681	

■ Control de armas pequeñas y ligeras y reducción de la violencia armada

La inmensa mayoría de las víctimas mortales ocasionadas en los conflictos actuales son producidas por las armas pequeñas y ligeras, comercializadas por muchos productores y sin apenas regulaciones eficaces para frenar su proliferación. En este mismo apartado cabe incluir las municiones y explosivos relacionados.

La comunidad internacional se encuentra actualmente tratando de identificar medidas prácticas para enfrentarse al conjunto de problemas relacionados con el comercio ilícito de estas armas desde una perspectiva amplia, procurando atender a la especial incidencia que tienen en la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo económico y social de los pueblos. Aunque se han registrado en los últimos años algunos progresos- aumento de la cooperación internacional, promulgación de nuevas leyes e instrumentos jurídicos en los órdenes nacional y regional, establecimiento de procedimientos administrativos y puntos de contacto nacionales- sigue siendo necesario un impulso internacional de mayor entidad para frenar esta deriva proliferadora.

Algunos Estados, por su propio interés pero también como resultado de una creciente movilización social, intentan incrementar los medios para controlar el comercio de estas armas, tomando en consideración aspectos como la protección de las víctimas de los conflictos armados, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia en general, así como la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Todo ello sin perjuicio de las actividades de comercio legal de armas, elemento íntimamente vinculado a las legítimas necesidades de defensa y seguridad nacionales y de mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana de los Estados.

El control de este tipo de armas tiene dos facetas fundamentales. Una de carácter interno, que afecta a su fabricación y uso propio (con la necesidad de contar con sistemas de marcaje eficaces), así como al control de las exportaciones que se realicen. Otra, especialmente significativa en contextos de conflicto en los que se lleven a cabo tareas de normalización y reconstrucción postbélica, relativa a la identificación, recogida y destrucción de las que se hayan acumulado en manos de los distintos actores enfrentados. En este ámbito España goza de una amplia experiencia acumulada en el contexto latinoamericano y africano, con labores de asistencia técnica que han contribuido a mejorar los estándares regionales de control de la producción, el almacenamiento y el comercio de este tipo de armas.

Dando por hecho que la fabricación y uso propio de este tipo de armas por parte de España cumple rigurosamente la normativa nacional e internacional, el punto de preocupación especial es el relativo al control

de las ventas al exterior. En este punto, para España, la prioridad más obvia es cumplir escrupulosamente y reforzar el Código de Conducta de la UE, así como aprobar y cumplir la futura ley que controle eficazmente su comercio³⁸. En esta línea es preciso mantener- a partir del Tratado Internacional de armas adoptado por la Asamblea General de la ONU, el 6 de diciembre de 2006- el protagonismo que el gobierno ha venido manifestando al respecto. A partir de ahí, se trata de incrementar la cualificación del personal propio para poder aportar esta especialización en contextos conflictivos en otros países (tanto en la elaboración y aplicación de legislación específica sobre esta materia, como prestando ayuda financiera para proyectos relacionados con la seguridad de arsenales o destrucción de excedentes), impulsando asimismo iniciativas referentes al marcaje de armamento y a la potenciación de la legislación sobre su producción, uso y exportación. Más allá de las labores específicas a realizar para llegar a su eliminación, precisa, con la participación de diversas instancias, identificar y establecer contacto con actores locales, procurar la integración de grupos de excombatientes en la sociedad, ofrecer seguridad a individuos y grupos amenazados por la violencia, fortalecer las instituciones locales y nacionales afectadas por el conflicto.

■ Reforma del sector de seguridad (RSS)

La transformación, dirigida a su mejora, de las instituciones, estructuras y actores directamente involucrados en la provisión de seguridad- el sector de seguridad en su conjunto- es, en sociedades cerradas, una de las actividades de más alta prioridad para una estrategia de construcción de paz y parte esencial de la seguridad humana. El objetivo en este campo es consolidar un sector de seguridad subordinado al poder civil, capaz y con voluntad de garantizar la seguridad humana de toda la población, lo cual significa consolidar sistemas fiables y no discriminatorios para todas las comunidades e individuos dentro de esa sociedad. La tarea no sólo afecta a la prevención concreta de un determinado conflicto violento, sino también a la confianza de la sociedad en dicho sector y de éste en su sociedad, así como al interés en mantenerla a salvo de quiebras o fracturas que pongan en peligro su propia supervivencia.

En muchos casos será necesario plantear simultáneamente una reforma del sector de seguridad formal (en tanto que representante del poder oficial) y un esfuerzo dirigido a otros actores adicionales con peso significativo en el marco nacional de seguridad, con el objetivo final de desactivarlos. El primero comprende tanto a las fuerzas armadas como a las policiales y a los servicios de inteligencia, así como a los órganos gubernamentales y los sistemas judiciales y penitenciarios que lo sustentan y, al menos teóricamente, los controlan. El segundo, integrado de múltiples maneras en la sociedad civil, lo constituyen los diversos grupos armados (como compañías privadas de seguridad, guerrillas, y paramilitares) que retan el monopolio de la fuerza que corresponde al primero, así como a los actores que los financian o alimentan con cualquier tipo de recursos físicos y humanos.

Según destaca el “Manual sobre la reforma del sistema de seguridad: Apoyo a la seguridad y justicia, 2007”, del OCDE/CAD, la manera en la que las comunidades de la seguridad, la diplomacia y el desarrollo están trabajando de manera conjunta sigue siendo un reto. Este documento³⁹ pretende asegurar que el apoyo de los donantes a los programas sea efectivo y sostenible. El trabajo desarrollado por el CAD ha proporcionado una plataforma desde la cual se pueda llegar a los actores que no son del desarrollo y a los países socios. Hay un creciente reconocimiento de que los principios de la gobernanza para la RSS pueden ayudar a enmarcar aportaciones técnicas facilitadas por las comunidades de la política de seguridad y diplomática. Este enfoque permite a los países hacer frente a la variedad de retos de la seguridad a través de la integración de las políticas de desarrollo y seguridad.

Como parte de la estrategia de la construcción de paz, el enfoque de España en este caso, con vocación de empeño a largo plazo y con enfoque multidisciplinar, tiene que estar dirigido a la inclusión y a la sostenibilidad. Se deben apoyar unas reformas que permitan alcanzar niveles aceptables de seguridad humana para todos los miembros de la sociedad afectada, a través de la provisión estatal de seguridad.

³⁸ El Consejo de Ministros celebrado el 29 de diciembre de 2006 aprobó un anteproyecto de Ley sobre el Control del Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso, que ya ha iniciado su trámite parlamentario.

³⁹ El mismo fue aprobado en el HLM (reunión de alto nivel) del CAD celebrado los pasados 3 y 4 de abril de 2007 junto con los compromisos de los Estados miembros (‘Key Policy and Operational Commitments from the Implementation Framework for Security System Reform IF-SRR’).



Por otro lado, las Naciones Unidas, a través de la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del PNUD, de los programas contra el crimen y contra el terrorismo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), así como por medio de la labor asistencial del directorio ejecutivo del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, atesora una gran experiencia en facilitar asistencia a los Estados para la reforma de sus sectores de seguridad y Justicia.

2. Desarrollo social y económico

■ Repatriación y reinserción de los refugiados y personas internamente desplazadas

Implica el apoyo a la repatriación de refugiados y el regreso de las personas internamente desplazadas (PID), incluyendo la recuperación del acceso a la propiedad, la restauración de los derechos a la tierra y su distribución. Si no se dan las condiciones para el regreso a sus comunidades de origen, es necesario ofrecer posibilidades de refugio a quienes así lo soliciten.

■ Atención social a víctimas de la violencia y del terrorismo

Este campo comprende medidas como la detección y el tratamiento de la salud mental de las personas afectadas por la violencia, la capacitación de las personas (empoderamiento, formación de formadores y de líderes comunitarios), trabajo con grupos vulnerables (formación en capacidades de afrontamiento de la violencia, resiliencia) y experiencias de reconstrucción social (fomento de espacios comunitarios participativos).

■ Atención social a la infancia y a menores excombatientes

Además de las actividades generales de apoyo social al conjunto de la población que sufre las consecuencias de un conflicto violento, es especialmente necesario desarrollar programas centrados en la infancia. Por una parte, con la intención de transmitirles, en el marco de la educación formal e informal, los valores y principios propios de una sociedad abierta inclinada a resolver sus diferencias por métodos pacíficos. Por otra, y esto adquiere más relevancia en relación con menores excombatientes, para ayudarles a rehacer sus vidas tras el impacto de una experiencia de violencia vivida en primera persona, conscientes de ser una tarea que sólo da sus frutos a medio y largo plazo.

Dado que los programas de ayuda a menores soldados son considerados normalmente como intervenciones de emergencia, es preciso adoptar una perspectiva de desarrollo y derechos humanos a largo plazo, que permita su plena recuperación en un proceso que puede durar años.

■ Reconstrucción de infraestructuras y de funciones públicas importantes

Supone la ayuda para la reconstrucción física de edificios y estructuras materiales, suministro eléctrico y otras utilidades, vías de transporte y medios para subsanar el daño medioambiental causado por el enfrentamiento armado.

Con relación a las infraestructuras integra tareas de promoción de la inversión en el futuro, así como apoyo económico para la mejora de las infraestructuras económicas (comunicaciones, caminos, sistemas de aprovisionamiento de agua potable, gestión de aguas residuales, redes eléctricas...) y para la capacitación en temas claves para el buen funcionamiento de la economía.

■ **Desarrollo social básico: educación y sanidad**

Es preciso prestar una atención especial a las medidas de apoyo económico para la mejora de la provisión de los servicios de salud y para mejorar el acceso a una educación básica y de calidad.

En esa línea, y con especial énfasis en los momentos más críticos de una crisis violenta, se debe considerar como parte de la tarea a realizar la posibilidad de enviar y distribuir ayuda alimentaria y de emergencia, como parte esencial de un apoyo para evitar la escalada del conflicto.

Desde una perspectiva estructural, es imperiosa la necesidad de poner en marcha actividades y programas específicos de educación para la paz en todos los niveles de la educación formal e informal. No es necesario esperar a que finalice el conflicto violento para encarar este tipo de acciones.

■ **Desarrollo del sector privado, creación de empleo y promoción del comercio e inversiones**

Básicamente, se trata de promover actividades de desarrollo y fortalecimiento de la empresa privada, con atención particular a la creación de puestos de trabajo, a la recuperación de los canales de intercambio comercial y al incremento de inversiones en la región afectada. Será cada vez más importante implicar el sector privado en la estrategia de CP, entendiendo el impacto que sus actividades tienen en sociedades débiles y fracturadas. Por lo tanto, se plantea como deseable la adopción de códigos de conducta y medidas que incentiven los compromisos de responsabilidad social corporativa de las empresas españolas que operen o negocien con países susceptibles de sufrir conflictos violentos.

3. Desarrollo político

■ **Apoyo a autoridades y estructuras políticas y administrativas**

Orientado a la puesta en marcha de programas de capacitación en los sectores gubernamentales y no gubernamentales y entre las fuerzas políticas, que refuercen la capacidad estructural del Estado para ejercer sus funciones en provecho del conjunto de la población.

■ **Refuerzo de la Administración de Justicia**

Un sistema judicial fuerte y abierto capaz de ofrecer seguridad jurídica a los ciudadanos y de generar la confianza de la sociedad constituye un pilar fundamental sobre el que se apoyan muchos otros ámbitos de la vida nacional. España dispone de capacidades y de experiencia considerable en este campo- tanto en el marco de la Corte Penal Internacional como de manera bilateral-, que deben ser activadas y enmarcadas desde la perspectiva de la CP.

En el contexto de los procesos de resolución de conflictos resultan de especial relevancia las actividades realizadas en el terreno de la justicia transicional, entendida como un conjunto de procesos, judiciales y extrajudiciales, que facilitan la superación de la violencia entre comunidades enfrentadas previamente⁴⁰. Con el protagonismo ineludible de los actores locales, se trata de poner en marcha iniciativas que permitan enjuiciar a los responsables de delitos y violaciones que se hayan cometido durante el conflicto, una efectiva rendición de cuentas y una integración pacífica de los distintos bandos enfrentados.

⁴⁰ El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, en sus siglas inglesas), www.ictj.net/, es una institución reconocida por su labor en este campo. En sus líneas programáticas identifica cinco áreas prioritarias: el desarrollo de estrategias para juzgar a responsables; la documentación de violaciones a través de vías no judiciales tales como comisiones de la verdad; la reforma de instituciones abusivas; la provisión de reparaciones a las víctimas; y la promoción de la reconciliación.



Las comisiones de la verdad y otros mecanismos similares son instrumentos válidos al servicio de este objetivo. Del mismo modo, la capacidad de una administración de justicia para contribuir a la resolución de los estallidos de violencia, sobre la base de una rigurosa aplicación de los principios del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos, constituye un elemento esencial por asentar la legitimidad del Estado ante sus ciudadanos y, de este modo, prevenir que el recurso a la violencia ilegítima, incluyendo el terrorismo, acabe consolidándose en un país.

■ Fomento de sociedades abiertas

Se realiza mediante el apoyo a las instituciones y actores que promueven el desarrollo de una sociedad abierta (partidos políticos, medios de comunicación independientes, sindicatos, asociaciones profesionales, ONG), y con actividades educativas y culturales que tengan como base la promoción del diálogo abierto entre individuos y grupos con distintas señas de identidad. En sí mismo, debería ser un criterio aplicable a todo tipo de proyectos de cooperación.

■ Gobernabilidad democrática

Son acciones que promueven la ética, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno, fortaleciendo la legitimidad y representatividad democrática del Estado ante sus propios ciudadanos. También se centran en defender y reforzar el Estado de Derecho, el sistema judicial y en impulsar las reformas legales.

■ Respeto de los Derechos Humanos

Los derechos humanos son junto con el desarrollo y la seguridad, uno de los pilares fundamentales de un orden internacional más justo, tal como lo entiende la propia ONU. En lo que respecta a España es, junto con la apuesta por el reforzamiento del derecho internacional y el multilateralismo eficaz, un hilo conductor preferente del conjunto de su acción exterior.

Desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo centrada en la CP, se debe entender como la promoción de actividades dedicadas a incrementar el conocimiento y la sensibilización de la población en general, y de los funcionarios y responsables políticos en particular, sobre los estándares internacionales en derechos humanos. Se preocupa, además, del análisis y seguimiento de casos de violación y abuso de esos derechos y, no menos importante, de adecuar coherentemente sus distintas políticas sectoriales a las exigencias de un escrupuloso respecto de los derechos humanos por parte de nuestros socios.

Cabe destacar la importancia del derecho internacional humanitario, y su aplicación, según los Convenios de Ginebra y los consiguientes Protocolos adicionales y convenciones⁴¹, en caso de conflicto armado. Cuando el derecho de los Derechos Humanos, a diferencia del derecho internacional humanitario, es aplicable en tiempo de paz, muchas de sus disposiciones pueden ser suspendidas durante el conflicto armado. Limitar el sufrimiento en proteger a los no-combatientes en situaciones de violencia organizada es una necesidad obvia para poder entrar en actividades de CP, y una característica fundamental de ellas mismas.

■ Capacitación en negociación y mediación de conflictos

El objetivo es realizar y apoyar, a partir de las capacidades ya existentes en España por parte de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, actividades de formación y empoderamiento de los actores locales en técnicas de resolución pacífica de conflictos; en especial, de herramientas conceptuales y programáticas de negociación y mediación en los conflictos actuales o potenciales.

⁴¹ Son principalmente: la Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos; la Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas; la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos; la Convención de 1993 sobre Armas Químicas; el Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal; y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

Es de vital importancia aprovechar la experiencia acumulada en España por parte de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, a través de actividades de formación y empoderamiento de los actores locales a través de la participación activa en diversos procesos de diálogo y negociación de expertos y centros españoles, en búsqueda de la paz en diferentes conflictos a lo largo de estos últimos años. El esfuerzo para incrementar sus fortalezas y para implicarlos en futuros ejercicios de diálogo y negociación debe constituir una prioridad elemental que redundará en beneficio de las víctimas y de la posición de España en el ámbito de la CP.

Interesa resaltar, igualmente, el desarrollo de recursos formativos en gestión civil de crisis, que se pueden ir creando en el ámbito internacional- especialmente en relación con los proyectos de formación en Gestión Civil de Crisis de la Comisión Europea, y con la Escuela Europea de Seguridad y Defensa.

■ **Contención y transformación de crisis**

Se desarrollan actuaciones y entrenamiento específico con grupos civiles y unidades tácticas especiales para incorporar instrumentos de contención y transformación (descenso de tensiones) de crisis en zonas de conflicto actual o potencial.

■ **Desarrollo de sistemas de alerta temprana y respuesta temprana**

Un sistema de alerta temprana es un mecanismo diseñado para reducir el riesgo de enfrentamientos armados. Está integrado básicamente por cuatro componentes interrelacionados:

- El conocimiento del riesgo: identificación previa de los posibles escenarios de amenaza que pueden afectar a determinadas comunidades humanas;
- El seguimiento y servicio de alerta: capacidades de seguimiento de los respectivos riesgos y mecanismos de decisión, rápidos y fiables, para poner en marcha la acción temprana;
- La comunicación: difusión de alertas comprensibles para todas las personas expuestas a dichos riesgos;
- La capacidad de respuesta: conocimiento, preparación y disponibilidad de todos los componentes de la cadena de información y reacción.

Es un instrumento fundamental para la CP con el que debe contar cualquier país en previsión de riesgos que puedan afectarle directamente o, desde la perspectiva de un país como España, para servir a su estrategia de construcción de la paz más allá de sus fronteras. España, en el marco del Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos, cuenta ya con un sistema de alerta temprana, que debe perfeccionar para permitir no sólo un mejor y más pronto conocimiento sobre dinámicas desestabilizadoras que puedan afectar a sus intereses sino, además, para permitirle una acción temprana y coordinada en aquellas áreas en las que pueda movilizar sus diversas capacidades.

■ **Reconciliación**

Aunque se trata de un proceso muy complejo- que conecta directamente la agenda de seguridad con las de desarrollo social, económico y político- cabe incluirlo en este subapartado en la medida en que su naturaleza originaria es eminentemente política. Implica un compromiso y una voluntad política que anime tanto a los representantes de los actores enfrentados (los gubernamentales y el resto de los actores combatientes), como a las víctimas y al conjunto de la población afectada por el conflicto violento.

Para que pueda encararse con ciertas posibilidades de éxito necesita de un claro liderazgo para comprometer en el diálogo a los líderes de grupos inicialmente antagónicos, a sus miembros y a las organizaciones de base activas en esa sociedad (incluyendo a las que representan a las víctimas). A partir de aquí, el esfuerzo



se orienta hacia la construcción o reparación de lazos en la propia sociedad, con actividades en las que los medios de comunicación, a corto plazo, y los sistemas educativos, con una visión de más alcance, procuren erosionar las barreras que generan sociedades altamente divididas. Es, junto a lo ya recogido anteriormente al hacer referencia a la justicia transicional, una pieza básica para lograr la superación de una quiebra tan profunda como la que la violencia haya producido.

La extrema dificultad para romper la dinámica de violencia, e iniciar así el proceso de reconciliación, cuando las heridas están aún muy frescas, llama a la implicación directa de “facilitadores” externos que puedan mantener una interlocución permanente con las principales partes enfrentadas, dirigiéndolas hacia la mesa de diálogo y negociación

4.1.3. Líneas generales de intervención

Para desarrollar con ciertas garantías de éxito una estrategia global, transversal, inclusiva y sostenible de CP, España debe ajustarse lo más estrictamente posible a los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, que constituyen la base sobre la que se asienta la actuación de quienes conforman y lideran la comunidad de construcción de paz a escala internacional. Además de los que hacen referencia al principio de responsabilidad de proteger y de no dañar (“do no harm”), los “Principios para Ayudar a Prevenir el Conflicto Violento”, elaborados por el CAD, son piezas básicas a considerar.

Junto a ellos, es importante tener en cuenta las ideas que se recogen en el marco de referencia básico que figura en este apartado.

Marco de referencia básico

- Entender que el desarrollo está en la primera línea de defensa para lograr la seguridad.
- Considerar que existe una interrelación directa entre el desarrollo y la seguridad.
- Asumir que la CP integra aspectos de la política de cooperación al desarrollo y de las políticas de seguridad y defensa, desbordando el marco estricto de cada una de ellas.
- Aspirar a que la CP desarrolle una agenda ambiciosa, con pretensión de contribuir a la desaparición de amenazas y conflictos de carácter interno o regional, así como aquéllas de carácter global y a las derivadas de situaciones de violencia difusa.
- Comprender que la prevención de conflictos violentos (incluyendo el terrorismo) es sólo una parte de la CP.
- Trabajar hacia el objetivo de la estabilidad estructural.
- Asegurar la coherencia y consistencia interna y externa de la política de CP.
- Centrarse no únicamente en los efectos más visibles de los conflictos sino también en sus causas subyacentes.
- Prestar atención especial a la protección de las minorías.
- Centrarse en la apropiación local y en el protagonismo de la sociedad civil (haciendo que los individuos tengan interés en mantener y mejorar su sociedad).
- Recompensar el éxito: colaborar y apoyar a países con programas exitosos o sociedades implicadas en su desarrollo y la CP en su entorno inmediato.
- Entender que la CP es una tarea permanente que afecta a todas las sociedades.
- Hacer de la CP una prioridad nítida de la acción exterior.
- Incorporarse activamente en los marcos internacionales existentes, aprendiendo de las experiencias de quienes han marcado el ritmo hasta ahora y coordinándose con los principales actores multilaterales (ONU, CAD y UE preferentemente).

(Continúa)

(Continuación)

Marco de referencia básico

- Evaluar las actividades exitosas registradas hasta el momento y adoptarlas como base de nuevas estrategias a desarrollar.
- Crear un catálogo nacional de potenciales recursos e instrumentos disponibles para la cooperación al desarrollo en la construcción de la paz. (Los recursos e instrumentos de las Fuerzas Armadas, por su propia naturaleza, no figurarán en ningún catálogo de potenciales recursos).
- Detectar las fortalezas y las debilidades de España como constructor de la paz y, consecuentemente, identificar sus ventajas comparativas para especializarse en ellas.
- Coordinar los esfuerzos de los diferentes actores civiles y militares por parte del MAEC.
- Integrar al Consejo de Cooperación, a la Comisión Interterritorial y a la Comisión Interministerial en la estrategia de CP.
- Asumir que la CP va más allá de la ayuda al desarrollo (AOD) en sentido estricto y apostar por sumar a todos los actores interesados en el tema.
- Comprender que la prevención de conflictos violentos es sólo una parte de la construcción de la paz, y que esta última es el centro de atención de la estrategia española de CP.
- Desarrollar capacidades de alerta temprana y de acción temprana.
- Introducir e integrar otros actores (ONG, empresas) en las actividades de construcción de la paz.
- Preocuparse por la formación específica de personal especializado en CP y prevención de conflictos violentos, claves para el mayor éxito de cualquier actividad en este campo.

4.1.3.1. Líneas estratégicas

El propio Plan Director 2005-08 fija como líneas estratégicas de la cooperación española en CP:

- Coadyuvar a un cambio de enfoque, concentrando la atención y los recursos disponibles no sólo en la lucha contra la pobreza, sino en el desarrollo humano y en la seguridad humana.
- Desarrollar planteamientos dirigidos a incorporar a esta dinámica a todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, entendiendo que se trata de una estrategia de largo alcance y que sólo rendirá sus frutos en la medida en que pueda ser sostenida en el tiempo.
- Concentrar mucho más el esfuerzo en las etapas previas al estallido de la violencia, poniendo en juego instrumentos que van más allá, no sólo de la AOD, sino de la propia cooperación al desarrollo. En cualquier caso, lo que ocurra durante y después de los conflictos es también terreno propio de la CP.
- Procurar el reparto de la ayuda humanitaria y alimentaria de emergencia en situaciones de guerra o conflictos, especialmente a la población más vulnerable, y dando prioridad a las necesidades más urgentes.
- Establecer y aplicar medidas efectivas para promover la prevención y acabar con la violencia de género en los conflictos armados y otros contextos de violencia, de acuerdo con los instrumentos internacionales humanitarios y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

4.1.3.2. Actuaciones prioritarias

Sobre esa base, y siguiendo la estructura señalada al analizar los objetivos generales y específicos de la estrategia de CP, se deducen las siguientes actuaciones prioritarias⁴²:

⁴² La realización práctica de estas actuaciones prioritarias debe quedar ordenada por un calendario que fije los plazos de intervención y por unos planes de acción detallados, elaborados por los organismos involucrados en la estrategia sobre CP.



Actuaciones prioritarias

1. España como constructor de paz en el ámbito nacional:

- Potenciar el Sistema de Alerta Temprana ya existente, implementando mecanismos de participación y coordinación entre los distintos departamentos de la Administración y actores civiles especializados.
- Establecer una Unidad de Construcción de la Paz en la SECI/AECI, en coordinación con la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la D. G. de Política Exterior, para los aspectos de cooperación de la prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional y la CP en coordinación con los órganos correspondientes del MAEC, y del resto de la Administración. La Unidad debe asegurar también la debida relación con la sociedad civil.
- Identificar las áreas de CP en las que España debe especializarse para su actuación en contextos proclives al conflicto violento en coordinación con los demás actores de la CP.
- Potenciar la formación específica en cuestiones de CP con actividades formativas (no sólo dirigidas a futuros especialistas sino a quienes están actualmente encargados de estas materias), divulgativas, de publicación y de investigación.
- Diseñar Protocolos de Actuación, actualizados permanentemente, que sirvan de guía para responder ante la amenaza de que estalle la violencia en países prioritarios, preferentes o de atención especial para la cooperación española, aunando en un mismo marco las aportaciones que puedan realizar los diversos actores identificados con la CP.
- Establecer un órgano público dependiente de la SECI/AECI para impulsar el intercambio de experiencias de los aspectos de cooperación en la prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional y la consolidación de la paz.
- Incluir en los DEP de países proclives al conflicto violento un enfoque específico de CP (siguiendo el *Peace and Conflict Impact Assessment*) que inspire la labor global a desarrollar por la cooperación española.
- Crear un sistema de evaluación específico para CP. Analizar y evaluar las intervenciones ya realizadas por España- aprovechando las consiguientes lecciones aprendidas- y fomentar la difusión de este conocimiento, así como la interlocución, el encuentro y el intercambio entre actores de la cooperación española en diferentes países.
- Poner en marcha una biblioteca virtual sobre CP, que contenga el conocimiento básico, especializado y actualizado sobre los conceptos, las teorías y las experiencias prácticas.
- Crear y difundir entre toda la comunidad española e internacional de CP un boletín regular que dé a conocer las posiciones y actuaciones de actores españoles como constructores de paz.
- Organizar actividades divulgativas (seminarios, cursos, jornadas, talleres de trabajo) con una orientación informativa y sensibilizadora, como parte de una política pública de paz, estimulando la participación y el encuentro de actores gubernamentales y no gubernamentales.

(Continúa)

(Continuación)

Actuaciones prioritarias

Coherencia:

- Publicar y difundir el marco básico de CP entre actores relevantes en España.
- Publicar una lista actualizada de pautas de CP para guiar la actuación general de los actores involucrados en esta materia.
- Impulsar la necesaria coordinación permanente entre los diferentes departamentos de la Administración relevantes en CP.
- Promover la sensibilización y el establecimiento de códigos de conducta sobre responsabilidad social corporativa desde la perspectiva de la CP.
- Impulsar proyectos específicos para ajustar las políticas existentes a las pautas de CP.
- Organizar sesiones internas de trabajo que permitan compartir experiencias para mejorar las capacidades españolas en la materia, contando con la participación de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que hayan participado en acciones sobre el terreno.

Recursos:

- Asignar un presupuesto específico para actividades de CP, que incluya un fondo de urgencia que asegure la posibilidad de movilizar con la rapidez necesaria recursos propios a las zonas en las que deban ser desplegados con ocasión de una crisis.
- Desarrollar un esfuerzo singular que permita contar, al final del periodo de vigencia del actual Plan Director, con un núcleo estable de especialistas (“constructores civiles de paz”) en diversas ramas de la CP, disponibles para su rápida movilización. Este objetivo debe perseguirse en paralelo con el desarrollo de la iniciativa internacional de creación de una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana.
- Incentivar la movilización de fondos para CP entre actores privados.
- Crear una base de datos, permanentemente actualizada, que permita conocer con precisión los recursos humanos, físicos y monetarios a disposición de la CP, (exceptuando los recursos de las Fuerzas Armadas).
- Aportar datos consolidados en los sucesivos PACI sobre los fondos empleados en cada caso en CP.

2. España como constructor de paz en el ámbito internacional:

- Incorporarse a redes multilaterales como el Grupo de Trabajo sobre Conflictos del CAD, la Red de Seguridad Humana (Human Security Network) y a las actividades de la ONU en el área de CP.
- Desarrollar una red propia, con participación de actores españoles, públicos y privados, que visibilice en el exterior la labor española en este campo.
- Potenciar la actuación de actores españoles con experiencia en procesos de diálogo y negociación en conflictos.
- Incrementar significativamente las aportaciones voluntarias de España a los proyectos de ONU en CP.
- Realizar (en línea con los DEP y los PAE) un análisis por regiones de la actuación de los organismos multilaterales y proponer una priorización de aquéllos con los que se debe reforzar el trabajo, la financiación o incluso la coordinación, la complementariedad y la armonización.

(Continúa)



(Continuación)

Actuaciones prioritarias

3. En relación a desarrollar actividades concretas de construcción de paz:

- Iniciar proyectos pilotos específicamente centrados en CP (uno o dos como máximo en el tiempo de vigencia del actual Plan Director), y con las siguientes características:
 - Pequeña escala
 - Impacto rápido
 - Corto plazo (para poder evaluarlos rápidamente, no deberían sobrepasar un año de aplicación).
- Diseñar programas específicos de DDR, con énfasis en temas educativos y de capacitación profesional (para excombatientes en general, con atención especial al drama de los niños y niñas-soldados) y de inserción socioeconómica en sus comunidades de referencia.
- Diseñar programas específicos para asegurar el acceso a los derechos básicos en el plano social, político y económico.
- Crear un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Plan Estratégico de desarrollo de la Resolución 1325 de la ONU.
- Incrementar las labores de formación para desminado humanitario en el Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares.
- Acelerar el proceso de aprobación de una ley reguladora, de claro carácter restrictivo y acorde con las exigencias del Código de Conducta de la UE, sobre el comercio de armas ligeras y pequeñas.
- Incorporar los "Principios de París" sobre niñas y niños soldado- aprobados en la Conferencia "Libéremos a los niños de la guerra", de febrero de 2007- a la práctica cotidiana de los actores españoles en los escenarios de construcción de la paz.

4.1.3.3. Pautas de intervención

Las pautas de intervención marcan la orientación que deberán mantener las actuaciones prioritarias reseñadas anteriormente. Son elementos que obligatoriamente deberían influir positivamente todas las acciones de la cooperación española. Simultáneamente, debe ser un objetivo importante que otros actores y modalidades de acción exterior apliquen estas mismas pautas para asegurar la necesaria coherencia global y evitar efectos contraproducentes.

Dada la necesidad de implicar totalmente a los actores locales en las acciones de CP que se formulen, adquiere aquí todo su sentido la idea de la cooperación entre las partes. Si ésta no se produce será muy difícil llevar a la práctica, y más aún lograr un éxito razonable, cualquier estrategia de construcción de la paz, por muy perfecta que pudiera parecer a primera vista. De hecho, ni siquiera la identificación de las necesidades para hacer funcionar el proceso sobre el terreno puede realizarse exclusivamente por parte del constructor de la paz externo, sin la contribución abierta de los actores locales. Esa comunicación permanente debe ser, por tanto, la pauta principal a considerar en toda aproximación a los casos reales en los que se pretenda intervenir. Adicionalmente, cabe tomar en cuenta otras como:

Pautas de intervención

1. Inclusividad

Reforzar la relación entre los actores de CP y la sociedad de referencia. La construcción de la paz y la prevención a largo plazo de conflictos violentos requiere la dedicación permanente de todos los actores implicados en mantener las instituciones y mecanismos de su entorno, evitando que se produzcan procesos de exclusión.

2. Sostenibilidad

Fortalecer estructuralmente los mecanismos, instituciones y posiciones de los seres humanos. Cualquier actividad o proyecto de CP debe ser planteado con perspectiva de largo plazo, procurando encajarlo en la estrategia general para reforzar la sociedad.

3. Apoyo a la sociedad civil

Centrar el esfuerzo en vincular en el proceso a los diversos actores privados y no gubernamentales, en paralelo al fortalecimiento de las capacidades del aparato estatal. Aunque, obviamente, el Estado tiene un papel central en CP, el interés de las acciones a realizar debe estar en la búsqueda de la coherencia y la consistencia de la estrategia implicando al conjunto de los actores civiles.

4. Urgencia/Gravedad

Priorizar los proyectos en sociedades frágiles o en situaciones de conflicto. Aunque la CP sea siempre un proceso de largo plazo y que está presente en todas las sociedades, la importancia de los proyectos a realizar está claramente relacionada con las urgencias de aquellas más proclives al conflicto violento. Las demás, por otro lado, ya suelen contar con mecanismos de CP más sólidos, lo que las hace más resistentes a la ruptura violenta.

5. Ajustar necesidades con recursos

Evaluar los recursos disponibles en España y buscar proyectos que sean adecuados, además de oportunos. Para tomar decisiones sobre acciones de CP es importante hacer un balance previo sobre la capacidad propia para llevarlas a cabo, en función de los medios disponibles en cada caso y de la adecuación de éstos a las características específicas de cada situación.

6. Apuesta por la implicación de los actores locales

Poner el acento en los actores locales, tanto en la decisión del proyecto como en su puesta en marcha. Son ellos quienes mejor conocen sus capacidades y, por tanto, sus necesidades. Suelen ser, además, más eficaces y estarán mejor dispuestos a cooperar en la medida en que tengan más protagonismo e influencia sobre las actividades que se realicen en un terreno que conocen mejor que nadie.

7. Recompensar el éxito

Seleccionar proyectos con actores y sociedades que ya hayan demostrado que son capaces de utilizar los proyectos en una manera sostenible y exitosa. Es importante no caer en la trampa de ayudar sólo a los que cosechan un menor éxito, o un fracaso tras otro: aunque la necesidad pueda parecer mayor, la posibilidad de éxito podría ser mucho menor. Además, es asimismo importante transmitir a otras sociedades frágiles que hay casos exitosos y que esas experiencias puedan ser aprovechadas por otros.



4.1.4. Cruce con prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008

Las actuaciones de construcción de paz y prevención de los conflictos violentos afectan e incluyen dimensiones de otras estrategias y prioridades sectoriales definidas por el Plan Director 2005-2008, en un juego que se refuerza mutuamente. Aunque, debido a la novedad de la CP en la cooperación española, no se han consolidado hasta ahora vínculos muy detallados, ya es posible identificar los cruces generales que se establecen en diversas direcciones. En resumen cabe citar:

Cruce de la estrategia con prioridades sectoriales	
Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.	<p>La estrategia española de CP contribuye a la emergencia de sociedades abiertas, al tiempo que se favorece directamente de su fortalecimiento. Todas las líneas estrategias y actuaciones prioritarias definidas en el Plan Director vigente para este Sector sirven a los objetivos de la CP. El hilo conductor de todas ellas está en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Contribuir, en el plano local, a reforzar las estructuras y procesos inclusivos de toma de decisiones en todos los niveles del poder político. Del mismo modo, es fundamental apoyar la creación y sostenimiento de sistemas locales de alerta temprana, así como de instancias de diálogo y negociación. ■ Procurar, en el plano internacional, un alto nivel de coordinación con otros actores (ONU, CAD, UE, OSCE, OTAN y otros gobiernos nacionales), en un intento común por evitar procesos de exclusión o marginación que puedan derivar en un aumento de las tensiones o en un estallido de la violencia.
Cobertura de las necesidades sociales	<p>La escasez y distribución desigual de los recursos disponibles es, en combinación con otros factores belígenos, una de las causas fundamentales que ponen en marcha procesos violentos. De igual manera hay que entender la discriminación en el acceso a los servicios sociales básicos. Su universalización es un requerimiento central de la seguridad humana, en la que descansa en gran medida la construcción de la paz.</p> <p>La actuación en este ámbito debe estar regida por la idea de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ evitar la exclusión de los más vulnerables; ■ combatir las causas que provoquen la escasez y el reparto desigual; ■ apostar por políticas públicas que creen y fortalezcan capacidades locales en estos sectores y que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas; ■ garantizar el acceso universal al sistema educativo y sanitario, al agua potable, a los alimentos y a la vivienda digna.

(Continúa)

(Continuación)

Cruce de la estrategia con prioridades sectoriales	
Promoción del tejido económico y empresarial	<p>El desarrollo económico sostenible es una pieza clave en la CP, en la medida en que fortalece a la sociedad en su conjunto y aumenta el interés de los individuos que la conforman para mejorarla, desincentivando el conflicto violento como método para solucionar las diferencias.</p> <p>Además del impulso que se genere directamente por parte de las instancias públicas, es imprescindible movilizar al sector privado (clase empresarial nacional e internacional) para consolidar una estructura económica y empresarial sana.</p> <p>De las líneas estratégicas recogidas en el Plan Director para este sector, las siguientes son prioritarias para la CP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ apoyo a la micro y pequeña empresa para hacer inclusivo y universal el desarrollo económico, sin olvidar la importancia clave del sector de economía social; ■ apoyo al establecimiento de redes y vínculos empresariales para aumentar la cohesión de la sociedad; ■ mejora de los medios de comunicación y transporte; ■ apoyo a la inserción internacional de la economía local; ■ aumento de la disponibilidad de recursos vitales para la actividad económica (materias primas energéticas...); ■ fortalecimiento de las capacidades institucionales para la regulación de unos mercados no excluyentes; ■ formación de agentes y comunidades locales para asegurar el funcionamiento a largo plazo de los proyectos; ■ fortalecimiento de instituciones y mercados para asegurar el buen funcionamiento de las actividades económicas.
Medio ambiente	<p>También en este caso sobresale la idea de la sostenibilidad como concepto significativo para favorecer la CP. No se trata sólo de una cuestión de sostenibilidad económica e intergeneracional, sino también de la prevención de los conflictos a corto plazo, teniendo en cuenta que la escasez de algunos recursos naturales y, por tanto, el interés por controlarlos en exclusiva, alimentan muchos procesos violentos.</p> <p>La política medioambiental, por lo tanto, está claramente vinculada con la construcción de paz. En este sentido, los objetivos compartidos por ambos enfoques deben ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas; ■ el fortalecimiento de la disponibilidad de recursos naturales para grupos locales en una manera sostenible e inclusiva; ■ el fortalecimiento institucional para una gestión de recursos naturales así definida; ■ la plena participación ciudadana, asegurando la incorporación de los grupos más vulnerables de la sociedad; ■ la elaboración de informes regulares que analicen el grado de riesgo al desencadenamiento de desastres naturales.

(Continúa)



(Continuación)

Cruce de la estrategia con prioridades sectoriales	
Cultura y desarrollo	<p>La CP, guiada por la idea global de que la marginación genera tensiones que pueden desembocar en la violencia, pone un énfasis especial en asegurar la participación de los grupos minoritarios en la vida nacional.</p> <p>Ni cabe eliminar sus señas de identidad propia, tal como propugnan algunos modelos unificadores de desarrollo, ni su preservación puede hacerse a costa de hipotecar su participación en los procesos de desarrollo global de los países en los que están ubicados. Por el contrario, su posición particular en la sociedad debe ser considerada como un activo a reforzar.</p> <p>Para una estrategia exitosa es importante diseñar mecanismos para reforzar la posición de los pueblos indígenas y crear un ambiente institucional que pueda manejar los conflictos de una manera pacífica.</p>
Género y desarrollo	<p>La doble condición de las mujeres en muchos países, como pobres y víctimas principales de los conflictos violentos, obliga a reforzar la atención en cualquier estrategia de CP para que sean atendidas con particular empeño.</p> <p>Además de evitar el sufrimiento que padecen en estos casos, se debe entender que su papel en la resolución pacífica de los conflictos es muy relevante. Por ello, su integración en todos los órdenes de la vida nacional y su participación directa en las instancias de CP debe ser una constante preocupación.</p>

Cruce con Acción Humanitaria

Dadas las circunstancias especiales de los conflictos violentos que a menudo provocan el sufrimiento humano, la acción humanitaria está muy vinculada a la CP. En su globalidad, la acción humanitaria no sólo se centra en asistir a las víctimas, sino que también le corresponde, por mandato, su protección y dar testimonio de su situación. Sus principios de imparcialidad, independencia y no discriminación se adecuan perfectamente a los que guían la CP, obviando así la necesidad de fomentar la coordinación entre ambos. La acción humanitaria en los procesos de construcción de la paz debería evitar:

- Contribuir a alimentar el conflicto armado; evitando aportar recursos a la economía de guerra de los contendientes o reforzar a alguna de las facciones en lucha.
- Generar dependencia de la ayuda externa; la cual actuaría como un lastre que incapacitaría a la población para tomar la iniciativa de su propio proceso de desarrollo futuro.
- Erosionar las capacidades de la población local; sean éstas sus propias estrategias para hacer frente a las crisis, su capital social o sus redes sociales.
- Socavar la capacidad administrativa y operativa de los países receptores, lo que mermaría las posibilidades de un futuro desarrollo sostenible y centrado en las propias capacidades.
- Poner en peligro el espacio humanitario y la seguridad tanto de la población como de los trabajadores humanitarios.

Cruce con las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

El Plan Director 2005-2008 contiene varias indicaciones acerca de las (TIC) y sus impactos al proceso de desarrollo. De tal forma, que en su capítulo 8 se puede leer que "se valorará la utilidad de las TIC como herramienta al servicio de los objetivos, planteados en los distintos sectores estratégicos prioritarios". Con la Guía para la Integración de las TIC en la Cooperación Española se ha dado un importante paso en lo que se refiere

al papel de las TIC en el desarrollo, dando pautas generales sobre la implantación de las TIC en los diferentes sectores prioritarios de nuestra Cooperación. El sector de “construcción de la paz” prevención de conflictos y construcción de la paz” y su relación con las TIC resulta todavía un campo poco investigado.

4.2. Marco instrumental

La actuación de la Cooperación Española al Desarrollo en el marco de la CP, fundamentada en la disponibilidad de unos instrumentos internos en constante proceso de perfeccionamiento, está claramente orientada hacia el exterior, sea por vías bilaterales o multilaterales. A partir de esa realidad es posible estructurar el marco instrumental de la estrategia de construcción de la paz en este ámbito.

De forma general se debe partir de la existencia de una red central, con la SECI/AECI como plataforma, en lo que hace referencia a la aportación de la cooperación española al desarrollo en la CP, que integre todas las capacidades y recursos disponibles y que garantice el contacto y la colaboración permanente entre todos los actores de CP españoles. A escala internacional es importante la activa participación de España en los principales marcos internacionales de CP.

Sobre esos pilares, España podrá decidir cuáles son los instrumentos mejor adaptados a las circunstancias que se presenten en cada caso (bilaterales y/o multilaterales) para movilizar sus recursos y para implicarse en la tarea común que se emprenda. Si en unos casos se debe optar por actuaciones directas de los principales órganos de la Administración General del Estado, en otros será preferible o necesario añadir la compañía de otros organismos de las administraciones autonómicas o locales, sin olvidar a las ONG y otros actores privados. Más allá de las particularidades de cada situación concreta, que determinará el perfil exacto del esquema de actuación a ejecutar, es conveniente apostar por marcos de colaboración entre los actores citados que no se fijen caso por caso, sino que aspiren a enmarcarse en plataformas de colaboración multilaterales y plurianuales.

Es importante tener en cuenta que no basta con lo que existe en la actualidad para responder al reto que plantea una estrategia global de construcción de la paz. La capacidad para atender a los objetivos generales y específicos definidos más arriba depende de la voluntad por crear y reforzar los instrumentos de hoy.

Por último, se necesita perfeccionar los instrumentos para evaluar la actuación de España en CP, tanto en las acciones directas derivadas de proyectos o programas específicos en este tema, como en cualquier otro en los que la construcción de la paz sea contemplada de forma transversal. Esto requiere la identificación y desarrollo de, medidas de intervención específicas, tanto mediante planes de acción como de protocolos de intervención.

4.3. Marco geográfico

El marco y las prioridades geográficas del conjunto de la cooperación española están ya definidos en el Plan Director 2005-08, que establece diversos criterios que llevan a una asignación en función de tres categorías: países prioritarios, países con atención especial y países preferentes.

De cualquier forma, y a diferencia de otras, la estrategia de CP no sólo debe orientar sus esfuerzos en función de un criterio geográfico estricto y predeterminado, sino que debe activarse en función de las necesidades y de la gravedad de los procesos de conflicto potenciales o ya abiertos. El simple paso del tiempo impone una actualización constante de la lista de países proclives al conflicto, lo que hace escasamente operativo fijar unos países a *priori*.

Cabe destacar en todo caso que, por primera vez, el Plan Director 2005-2008 considera países o regiones de atención especial a aquéllos que se encuentran en condiciones especiales con implicaciones, en un gran número de casos, para la reconstrucción tras un conflicto. Las circunstancias incluidas son: la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz, la debilidad del respeto a los derechos humanos



y del sistema democrático, las crisis derivadas de desastres naturales o por crisis financieras y sociales que generan un impacto perceptible en la estabilización o un incremento de los niveles de pobreza en los sectores más desfavorecidos de la población. Para esos países se prevé la elaboración de un Plan de Actuación Especial (PAE), que debe definir y concretar en cada caso las actuaciones a realizar y los instrumentos a emplear, y en los cuales tendrá que figurar una consideración específica desde la perspectiva de la CP.

Lo relevante no es tanto un listado más o menos detallado, elaborado en un momento dado, como una voluntad y una vocación política sostenida en el tiempo por tomar la CP como una prioridad en la acción exterior y en el marco más específico de la cooperación al desarrollo.



5

Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia

5.1. Marco de aplicación	83
5.2. Difusión, sensibilización y apropiación	83

5 Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia



5.1. Marco de aplicación

La aplicación de la presente Estrategia podría iniciarse a través de un proceso que incluya:

- El establecimiento de un calendario, ordenado por prioridades, para desarrollar las actuaciones prioritarias definidas en el marco de la Estrategia.
- El refuerzo de la capacidad del MAEC (especialmente de la Secretaría de Estado para Cooperación Internacional, de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y de la Agencia Española de Cooperación Internacional) en construcción de la paz y prevención de los conflictos violentos. La necesidad de más recursos humanos, financieros y físicos a esta tarea ya ha sido señalada como una prioridad absoluta.
- La elaboración de los correspondientes Protocolos de Coordinación y Actuación en esta materia, así como de los Planes de Acción que desarrollen en detalle los puntos contemplados en el Apartado 3 de esta estrategia sectorial.
- La asignación presupuestaria específica de los compromisos financieros que se determinen para el desarrollo de esta estrategia.
- El Inicio un proceso de diálogo abierto a los demás actores de la Cooperación Española interesados en la CP, con idea de poner en pie el actividades españolas de construcción de la paz.

5.2. Difusión, sensibilización y apropiación

Tan importante como lo anterior es situar a España en el mundo de la CP. Para facilitar ese propósito es necesario poner en marcha actividades de difusión de la presente Estrategia tanto en el ámbito nacional como el internacional. Aquí se incluyen a diferentes actores, públicos y privados, que desarrollan actividades en este campo (incluyendo a las OTC y a las embajadas de España en el exterior); así como a los socios bilaterales más importantes y a los organismos internacionales relevantes en la materia (tanto a los actores gubernamentales como a los centros, institutos y ONG de referencia).

Para ello, la SECI debe diseñar un Plan de Difusión de la Estrategia con varias dimensiones:

- Publicación de la Estrategia, y de un resumen ejecutivo que recoja sus aspectos más relevantes, y difusión a los actores más relevantes (lo que supone la necesidad de traducir los textos a otros idiomas).
- Organización de un acto de presentación formal de la estrategia (orientado hacia los medios de comunicación y la comunidad española de CP).
- Sesiones informativas y jornadas de trabajo, para profundizar en su contenido y consolidar una red de contacto regular, con diversos departamentos de la Administración General del Estado, así como de las CCAA, gobiernos locales, ONG...
- Cursos de formación en CP, dirigidos al personal de la administración del mundo, de las ONG y del ámbito académico interesados en el tema.
- Jornadas de debate con los responsables de las OTC y, en general, de las estructuras de la cooperación española en el exterior.
- Sesiones de trabajo con representantes de países susceptibles de ser seleccionados para el desarrollo de programas o proyectos específicos de CP.
- Reuniones con representantes de las agencias de desarrollo de países relevantes en materia de CP y de los principales organismos internacionales especializados (CAD, UE...).



6

Proceso de seguimiento y evaluación

6 Proceso de seguimiento y evaluación



El seguimiento y la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo constituyen herramientas de análisis imprescindibles para suministrar información sobre el desempeño y resultados de las intervenciones de la Cooperación Española. Además, la evaluación es un instrumento de aprendizaje, que permite obtener lecciones de la experiencia y aportar insumos para una mejor planificación de intervenciones futuras.

Esto es igualmente importante en el ámbito de las intervenciones de construcción de la paz, en las que el seguimiento y la evaluación deben formar parte de un sistema integrado de reflexión y comunicación en apoyo de la ejecución de la Estrategia sectorial.

El sistema de seguimiento y evaluación de la presente Estrategia se basará principalmente en 2 criterios relativos a los elementos que justifican la Estrategia, su diseño y articulación.

Coherencia interna: Definida como la adecuada articulación interna de la estrategia, en ella se valorará la correspondencia entre los problemas y las causas identificadas en el diagnóstico, y su relación con la definición, calidad y jerarquía de objetivos, líneas estratégicas y actuaciones propuestas.

Coherencia externa: Hace referencia a la articulación de la estrategia sectorial con otras políticas y programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad, especialmente en tres ámbitos de planificación diferentes: los niveles de planificación estratégica de la política española de cooperación- Plan Director y Estrategias Geográficas-; los principales consensos de la agenda internacional de desarrollo, con atención especial a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la Declaración de París; así como las políticas nacionales y otras intervenciones ejecutadas en cada uno de los países receptores.

Para la medición de los criterios señalados, se definirán indicadores de contexto que permitan recopilar información de aquellos elementos del ámbito en el que se desarrollará la estrategia de CP y que pueden influir en su desarrollo, así como las principales variables que permiten caracterizar al sector y que pueden servir de línea de base para la posterior valoración de los efectos de la propia estrategia.

Los Documentos de Estrategia Geográfica ya han recopilado indicadores de este tipo. Por lo que es pertinente utilizar éstos, en el marco de la estrategia sectorial de CP, convenientemente adaptados y actualizados a las necesidades de ese campo. Todo ello facilitará la armonización del seguimiento de diferentes instrumentos estratégicos de la Cooperación Española sobre el terreno y su agregación y comparación a escala global.

El seguimiento de la aplicación de los DES se llevará a cabo cada vez que se realice una evaluación en el sistema de cooperación español. Estas evaluaciones verificarán la integración de las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias en las intervenciones de la Cooperación Española.

La evaluación de la Estrategia sectorial se realizará a nivel geográfico, analizando su aplicación en el marco de los países y regiones donde actúa la Cooperación Española, a través de un cruce con las estrategias geográficas (DEP o PAE) y midiendo el grado de implicación de los gestores para adoptar las directrices marcadas.



Acrónimos



Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BCPR	Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CE	Comunidad Europea
CEPS	Comité Ejecutivo sobre Paz y Seguridad
CIVCOM	Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis
CONGDE	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
COPS	Comité Político y de Seguridad
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CP	Construcción de la Paz
CPDC	Grupo sobre Prevención de Conflictos y Cooperación al Desarrollo
DDA	Programa de Doha para el Desarrollo
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
DEP	Documento de Estrategia País
DES	Documentos de Estrategia Sectorial
DESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DPA	Departamento de Asuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
EAP	Estrategia de Asistencia a los Países
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSG	Grupo de Estados Frágiles
GOVNET	Red sobre Gobernanza
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
INCORE	International Conflict Research
LAP	Learning and Advisory Process on Difficult Partnership

LCID	Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MID	Marco Integral de Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Planes Anuales de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PC	Prevención de Conflictos
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PID	Personas Internamente Desplazadas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSS	Reforma del Sector de Seguridad
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNHABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer



Bibliografía y webs de interés



Bibliografía y webs de interés

ANDERSON, A. (1999): Do No Harm: How Aid Can Support War, Boulder: Lynne Reichner Publishers

AXWORTHY, L. (1996): Building Peace to Last: Establishing a Canadian Peacebuilding Initiative, discurso en la Universidad de York (30 de octubre)

BOUTROS GHALI, B. (1992): An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, Document A/47/277 - S/241111, 17 June 1992, New York: Department of Public Information, United Nations

BRAHIMI, L. et al (2000): Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la ONU
http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

BUSH, K. (1998): "A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects In Conflict Zones", Working Paper Vol. 1, The Peacebuilding and Reconstruction Programme & The Evaluation Unit.

COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA (2003): La Seguridad Humana, Ahora
<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/>

DFID - DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2005): Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/securityforall.pdf>

DUFFIELD, M. (2001): Global Governance and the New Wars, London: Zed Books

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2007): Alerta 2007! Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de Paz
<http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/alerta/alerta/alerta07.pdf>

GOODHAND, J. y D. HUME (1999): "From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in The New World Disorder." Third World Quarterly, Vol. 20

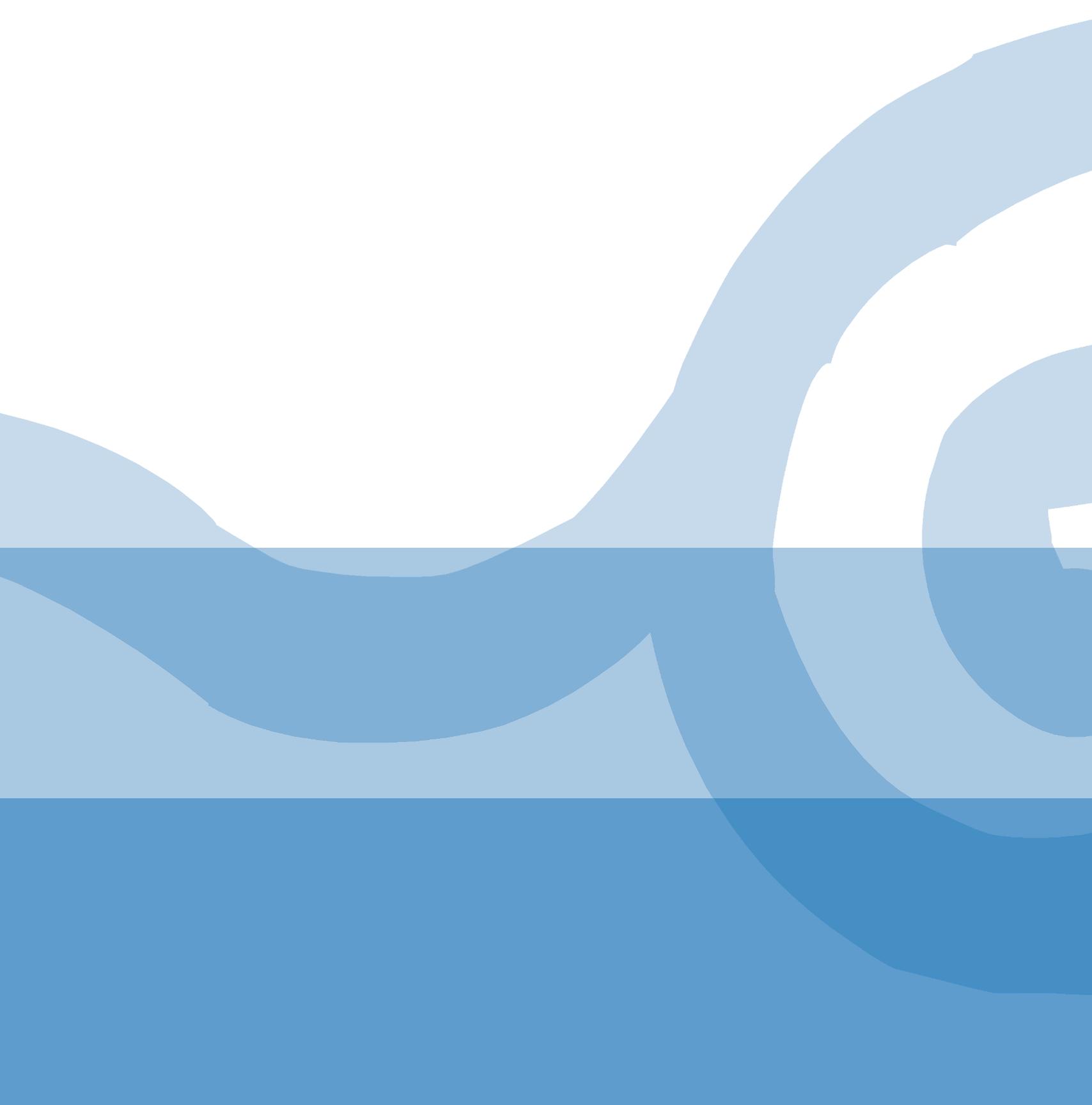
KALDOR, M. (2001): New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era, Cambridge: Polity Press.

LOPEZ, M. (dir.) (2004): Enciclopedia de Paz y Conflictos, Granada: Universidad de Granada, Junta de Andalucía –Consejería de Educación y Ciencia.

OECD (2007): OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice.
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

PROYECTO DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS (2005): Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio
http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm

SECRETARIO GENERAL DE LA ONU (2005): Un Concepto Más Amplio de la Libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos
<http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO