

# Quaderns de Construcció de Pau

## Diagnóstico de construcción de paz

Análisis de la perspectiva de  
construcción de paz  
en la cooperación al desarrollo  
de las comunidades autónomas

Cécile Barbeito Thonon  
Gema Redondo de la Morena  
Míriam Acebillo Baqué

**Octubre de 2009**

Este documento ha sido posible gracias a la participación de:

- Andrés J. Carbonero Martínez, Director del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo del Gobierno de Navarra
- Antonia Sastre Serra, Técnica de la Administración especializada en Cooperación Internacional de la Agencia de Cooperación Internacional de las Baleares
- Antonio Fuentes, Coordinador General de Cooperación de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Carlota del Carmen Román García, ex Subdirectora General de la antigua Dirección Xeral de Cooperación Exterior, y Guillermo Otero Piñeyro-Maseda, actual Jefe de Servicio de Formación y Coordinación Institucional de la Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE da Xunta de Galicia
- Concepción Gisbert Jordà, Jefa de Servicio de Planificación y Formación de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad de la Generalitat Valenciana
- Euken Barreña Caloca, técnico de Cooperación de la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco
- Eva María Domínguez Sánchez, Jefa del Servicio de Cooperación al Desarrollo del Servicio de Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León
- Fernando Sánchez Rodríguez, Jefe de Servicio de Cooperación y Voluntariado de la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional de Castilla-La Mancha
- Isabel López Arnesto, Jefa de la Oficina técnica de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional
- Isabel Merino, Jefa de Servicio de Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo de la Dirección General de Acción Exterior del Gobierno de La Rioja
- Laura Atienza, Consultora en Cooperación para la Dirección de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid
- María Elvira Roel Sánchez, Jefa de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Cantabria
- María Cruz Obis Longarón, Jefa de Servicio de Cooperación al Desarrollo de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Aragón
- María Dolores Alarcón, Directora de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- Marisa Ramos Rollón, Responsable de la Unidad de Gobernabilidad y Construcción de Paz de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Miquel Àngel Prieto Vaz, Técnico de Construcción de paz de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
- Pilar González Acero, Jefa de sección de cooperación de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo
- Verónica Arvelo Iglesias, Responsable de Cooperación Internacional de la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias

# Diagnóstico de construcción de paz

Análisis de la perspectiva de  
construcción de paz  
en la cooperación al desarrollo  
de las comunidades autónomas

*Quaderns de Construcció de Pau* es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

## Índice

1. Introducción.....	7
2. La perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo: orígenes y definiciones.	9
a. Orígenes de la sensibilidad al conflicto.....	9
b. Conceptos clave.....	11
3. Metodología de investigación.....	14
a. Objetivos de la investigación.....	14
b. Ámbito de estudio.....	14
c. Muestra.....	15
d. Marco temporal.....	15
e. Metodología.....	16
4. Análisis de los datos y conclusiones.....	17
a. Necesidad, grado de coherencia y conocimiento de la sensibilidad al conflicto en el sistema de cooperación español.....	17
b. La construcción de paz como prioridad.....	20
c. Formas de incorporar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto.....	25
5. Recomendaciones.....	30
6. Bibliografía.....	33
7. Anexo: La sensibilidad al conflicto en la cooperación al desarrollo gubernamental: los casos de Alemania y Reino Unido.....	37

## RESUMEN

Los organismos de cooperación de las comunidades autónomas intervienen, tal vez sin ser conscientes de ello, en una proporción muy alta de países en situación de conflicto armado. Sin embargo, la articulación de políticas de construcción de paz es todavía muy incipiente en la cooperación española.

La presente investigación, elaborada a partir del análisis de planes directores, convocatorias, cuestionarios y más documentos, permite observar diferentes grados y formas de incorporar la perspectiva de construcción de paz, o de sensibilidad al conflicto, de dichos actores.

El diagnóstico, por último, permite formular recomendaciones, y visibilizar posibles vías al alcance de las Agencias de Cooperación que les permitan relacionar el desarrollo y la construcción de paz de forma más efectiva.

Para referenciar este documento:

Barbeito, C; Redondo, G. y Acebillo, M. (2009). Diagnóstico de construcción de paz. Análisis de la perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/diagnostico.pdf>

Las preocupaciones relativas al impacto de la cooperación para el desarrollo deben ir más allá de los efectos de los programas de ayuda o de los proyectos.(...)

Es importante que todos los actores sepan que las actividades de ayuda pueden tener efectos secundarios negativos imprevistos. Un cuadro más positivo permitiría reforzar los fundamentos de la estabilidad estructural y del desarrollo sostenible de manera que los países puedan instaurar y mantener las condiciones indispensables de una sociedad que vive en paz.

*Directrices del CAD para prevenir los conflictos violentos* (OCDE, 2001:34).

## 1. Introducción

Desde finales de los años 90, la práctica de la cooperación se está enriqueciendo con nuevas teorías provenientes del ámbito de la investigación para la paz. Estas teorías, que adoptan el nombre genérico de *sensibilidad al conflicto*, o de *perspectiva de construcción de paz*, argumentan que los proyectos de cooperación o de acción humanitaria desarrollados en contextos de tensión o de conflicto armado deben tener en cuenta ciertas especificidades que no es necesario contemplar en tiempos de calma. Así, la cooperación con países en tensión o conflicto armado debe adoptar una mirada específica, análoga a la perspectiva de género, o el cuidado del medio ambiente, para evitar que los proyectos desarrollados tengan un impacto negativo en el grado de violencia del contexto.

Esta preocupación nació tras constatar que proyectos de cooperación o acción humanitaria, aún cumpliendo satisfactoriamente sus objetivos de cooperación o asistencia humanitaria, podían contribuir al aumento de la inseguridad, a fortalecer los grupos armados de la región, o al incremento de las tensiones, entre otras consecuencias. Distintas teorías, agrupadas bajo el nombre genérico de *sensibilidad al conflicto*<sup>1</sup> aportan, desde 1996, perspectivas críticas y herramientas para minimizar los efectos negativos y maximizar los positivos desde una perspectiva de construcción de paz. No tanto sosteniendo que la cooperación deba implicarse en temas de construcción de paz (cooperación para la paz), sino que la cooperación al desarrollo o la acción humanitaria deben tener en cuenta - ser sensibles - que la acción se lleva a cabo en un contexto de conflicto armado, como una mirada transversal más a tener en cuenta.

Esta efervescencia de reflexiones y aportaciones ha llevado a determinadas instituciones del sector de la cooperación a recomendar que la cooperación adquiriera esta perspectiva sensible al contexto de conflicto o tensión. En el caso español, la *Estrategia de Construcción de Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo* publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007), o el último *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* recogen algunas recomendaciones en esta dirección. Tal plasmación en el ámbito normativo estatal es el reflejo de la creciente aplicación práctica de las teorías de sensibilidad al conflicto. En este contexto, es importante que también las instituciones de cooperación de las comunidades autónomas (CCAA), como actores garantes de la calidad de las prácticas de cooperación impulsadas en su comunidad, asuman la responsabilidad de recoger en sus marcos normativos y en sus procedimientos la sensibilidad al conflicto.

Este es precisamente el objetivo del presente documento: valorar y facilitar la incorporación de tal perspectiva en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas. Esta voluntad parte del convencimiento de que la perspectiva de construcción de paz se incorporará de forma más generalizada y sostenible si ésta es recogida y articulada en los principales instrumentos de cooperación (planes directores, convocatorias, evaluaciones de los proyectos, etc.).

<sup>1</sup> Ver en el apartado 2. "La perspectiva de construcción de paz..." los principales documentos de estas teorías.

Para ello, el *Diagnóstico de la perspectiva de construcción de paz de las comunidades autónomas* se plantea los objetivos de:

- Justificar la necesidad de que las comunidades autónomas incorporen la perspectiva de construcción de paz
- Conocer el grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto de las diferentes instituciones de la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas
- Proponer formas concretas de incorporar tal perspectiva en los diferentes instrumentos de los organismos de cooperación.

De manera indirecta, el análisis efectuado también tiene el objetivo de sumarse a debates y procesos recientes sobre la mejora de la calidad de la ayuda cuyos principales instrumentos son la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008). Estos elementos forman parte de un proceso lanzado desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para la mejora de la efectividad de la ayuda. De entre los cinco principios básicos planteados desde la Declaración de París (Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión orientada a resultados y Rendición de cuentas mutua (*mutual accountability*)) el presente estudio puede contribuir especialmente a mejorar cuestiones como la necesidad de armonizar acciones entre donantes, de manera que éstas sean más transparentes y colectivamente eficaces.

La Escola de Cultura de Pau está comprometida con la incorporación de la perspectiva de construcción de paz en las acciones de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria desde el año 2006. Ha contribuido a ello publicando el cuaderno *La construcción de paz aplicada, claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de tensión y/o conflicto armado*, ofreciendo formación en ámbitos universitarios y del mundo de la cooperación sobre las principales aportaciones de las teorías de sensibilidad al conflicto e incidiendo en algunos organismos de cooperación descentralizada para la incorporación a nivel institucional de la perspectiva de construcción de paz. El objetivo es que este documento pueda contribuir a tales empeños, intención que directamente contribuye al objetivo A.2. de la Estrategia de Construcción de Paz de "Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre construcción de paz" (MAEC, 2007: 60).

Después de este apartado introductorio, la estructura del documento es la que sigue:

- En **Historia de la sensibilidad al conflicto en la cooperación al desarrollo y definiciones previas** se contextualiza el reciente debate en torno a estos temas en la cooperación al desarrollo y acción humanitaria y se plantean los conceptos clave en los que se basa la investigación (apartado 2).
- A continuación, se presenta la **Metodología de la investigación** y los aspectos vinculados a la operacionalización de la misma (apartado 3).
- Desde **Análisis de datos y conclusiones** se ha optado por presentar la información agregada obtenida acompañándola de las valoraciones y conclusiones que de ella se derivan (apartado 4).
- Finalmente, **Recomendaciones** es una sección de tipo propositivo, en el que se describen las variadas formas de incorporación de la perspectiva de construcción de paz que los órganos de cooperación de las comunidades autónomas podrían utilizar (apartado 5).



## 2. La perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo: orígenes y definiciones

### a. Orígenes de la sensibilidad al conflicto

**D**urante la década de los noventa se produjo un incremento de las intervenciones internacionales en contextos bélicos y posbélicos, debido en gran parte al final de la Guerra Fría. En este período el término de construcción de paz entró con fuerza en el vocabulario internacional de la mano del informe publicado en 1992 por el secretario general de la ONU, Boutros Boutros Ghali, *Un programa de paz*. Este informe define la construcción de paz como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación de los conflictos.” El fin de la Guerra Fría no conllevó una disminución del número de conflictos armados. Las cifras oscilan de un centro de investigación a otro, desde los 57 que señala el Anuario SIPRI (SIPRI, 2006) para el período 1990–2005, hasta los 126 conflictos armados señalados por el The Atlas of War and Peace (2003) para el período 1990–2002. Y si bien la forma de clasificar y contabilizar los conflictos armados difiere, es cierto es que los contextos de violencia armada persisten, como también se demuestra al considerar los 31 conflictos armados y 80 situaciones de tensión contabilizadas durante el 2008 en el *Informe Alerta 2009* (Escola de Cultura de Pau, 2009: 24 y 47).

Paralelamente, la nueva etapa iniciada tras el fin de la Guerra Fría conllevó un incremento de las intervenciones internacionales en contextos de conflicto armado o tensión con el objetivo de promover la paz y la estabilidad. Sin embargo, algunas de las intervenciones llevadas a cabo al principio de la década de los noventa demostraron la complejidad que entrañan las intervenciones en este tipo de contextos. Las intervenciones realizadas en Somalia (1993), Bosnia y Herzegovina (1993) y Rwanda (1994), las tres con consecuencias desastrosas tanto para sus habitantes como para la comunidad internacional, dieron como resultado el inicio de un período de reflexión y evaluación crítica sobre el modelo de intervención utilizado hasta el momento. Tales evaluaciones permitieron concluir que: la acción humanitaria no puede ser un sustituto de la acción política; que los mandatos deben ser coherentes entre lo que los países comprometen y lo que están realmente dispuestos a aportar; que las intervenciones externas - ya sean humanitarias o de desarrollo, en contextos de conflicto armado y/o tensión - tienen siempre un efecto en el conflicto (positivo o negativo); y que es necesaria una mayor coordinación de los actores involucrados en sus intervenciones.

En Somalia las organizaciones humanitarias pagaron a los clanes enfrentados a cambio de protección para poder acceder a los segmentos de la población más necesitados. Además, permitieron que las milicias tasaran considerablemente los suministros de ayuda. Como resultado contribuyeron a financiar y prolongar el conflicto. Patrones de conducta similares se han observado en Etiopía y el Sur de Sudán. En contraste, el caso de Rwanda, que fue considerado durante muchos años como un modelo en cuanto a la cooperación al desarrollo, obliga a cuestionar si se promovió un tipo de desarrollo equivocado que perpetuó las estructuras de exclusión social y discriminación. (Leonhardt, 2001)

Es necesario señalar que durante este mismo período también se produjeron intervenciones exitosas. Como la intervención de la Oficina de Asistencia para Desastres de EEUU (OFDA, por sus siglas en inglés) que en 1991 facilitó el retorno de la población kurda al norte de Irak evitando que se creara un nuevo campo de refugiados en la frontera con Turquía que les había denegado el derecho de asilo. De no haberse producido un retorno inmediato de esta población se hubiera corrido el riesgo de que se estableciera un campo de refugiados de larga implantación, con los perjuicios que ello comporta. El éxito de esta intervención tuvo mucho que ver con el liderazgo establecido por un asesor externo de OFDA, Fred Cuny, y la confluencia de otros intereses, como la presencia del ejército de Estados Unidos en la región con motivo de la primera Guerra del Golfo, o el hecho que el Gobierno de Turquía contemplara como una amenaza el asentamiento en los lindes de su frontera de 400.000 kurdos procedentes del norte de Irak.

Con el fin de tratar de generalizar los éxitos y que un buen resultado no se limite a actores concretos y pueda ser replicable, a finales de la década de los noventa se empezaron a desarrollar una serie de herramientas y procesos que posteriormente, en 1999, se agruparían bajo la denominación de “sensibilidad al conflicto” (Barbolet, 2005).<sup>2</sup> Todos estos procesos y herramientas buscan tratar de minimizar los impactos negativos de la ayuda externa y, en la medida de lo posible, incrementar los positivos y tratar de evitar que las poblaciones afectadas continúen sufriendo los procesos de aprendizaje de la comunidad internacional (Bush, 1998).

<sup>2</sup> En inglés, “conflict-sensitive” o “conflict sensitivity”.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa se empiezan a publicar una serie de documentos con el objetivo de mejorar las intervenciones internacionales en contextos de conflicto armado, posconflicto armado o tensión, tanto desde las instituciones como desde las ONG.

A nivel institucional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) puso en marcha en 1995 un grupo de trabajo para elaborar las *Directrices sobre conflicto, paz y cooperación al desarrollo* que se publicarían finalmente en 1997. El objetivo de este grupo era, basándose en experiencias anteriores, mejorar el trabajo realizado en los países en conflicto o posconflicto armado proporcionando recomendaciones prácticas a aquellos que tuvieran que diseñar e implementar programas o proyectos en dichos contextos (OCDE, 1997).

La primera herramienta elaborada desde las organizaciones no gubernamentales y gracias al apoyo

de algunos países donantes empezó a desarrollarse en 1994 y se publicaría en 1996. Resultó en la publicación llamada Acción Sin Daño (*Do No Harm/ Local Capacities for Peace*, DNH) de Mary Anderson. Poco después le seguirían la Evaluación del Impacto en los Conflictos Armados y en la Paz (*Peace and Conflict Impact Assessment*, PCIA) de Kenneth Bush desarrollada entre 1996 y 1998, y el Sistema de Evaluación de Impactos en el Conflicto (*Conflict Impact Assessment System*, CIAS) de Luc Reyhler, presentado en 1999.

Posteriormente (sobre todo durante los primeros años de 2000) las ONG, organizaciones gubernamentales, donantes y organizaciones regionales empezaron a desarrollar herramientas propias de análisis de conflictos para tratar de minimizar posibles daños de sus intervenciones en zonas de conflicto armado o tensión. La figura 1 ofrece un sumario con las más importantes organizadas cronológicamente.

**Fig. 1. Principales herramientas para el análisis de conflictos sensible al conflicto**

Título	Organización	Objetivo	Año
Better Programming Initiative <a href="http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/resources/reducing-risks/leaflet-bpi.pdf">http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/resources/reducing-risks/leaflet-bpi.pdf</a>	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)	Adaptación de <i>Do No Harm</i> y <i>Local Capacities for Peace</i> para la Federación Internacional de la Cruz Roja (IFRC). Metodología para el análisis de posibles impactos negativos y positivos de los programas puestos en marcha en comunidades recuperándose de un conflicto violento. Aplicable a nivel regional, nacional y local.	1998
Programming for Results in Peacebuilding <a href="http://cpr.web.cern.ch/cpr/library/Tools/MeasuringPerformanceCIDA_v2.pdf">http://cpr.web.cern.ch/cpr/library/Tools/MeasuringPerformanceCIDA_v2.pdf</a>	Canadian International Development Agency (CIDA)	Indicadores de funcionamiento. Marco para evaluar los programas de construcción de paz.	1998
Crisis análisis (No disponible en la web)	FORAD (German Ministry for Economic Cooperation)	Análisis de crisis, alerta temprana.	1998
Conflict Impact Assessment (CIA) (No disponible en la web)	Department for International Development (DFID)	Análisis de conflicto previo, durante y posterior. Mitigar los riesgos que las intervenciones podrían provocar y fomentar las oportunidades para la facilitación de iniciativas de construcción de paz local y nacional.	1999
Early Warning and Preventive Measures <a href="http://www.unssc.org">www.unssc.org</a>	UN System Staff College	Análisis de conflicto, alerta temprana y diseño de respuesta. Aplicable a nivel de país.	1999
FAST methodology <a href="http://www.swisspeace.ch/typo3/en/peace-conflict-research/previous-projects/fast-international/about/index.html">http://www.swisspeace.ch/typo3/en/peace-conflict-research/previous-projects/fast-international/about/index.html</a>	Swisspeace	Evaluación de riesgos y alerta temprana. Aplicable a nivel de país, aunque también puede utilizarse para regiones y sub-regiones y puede modificarse para darle un enfoque temático.	1999
Conflict and Peace Analysis and Response Manual <a href="http://www.reliefweb.int/library/documents/studman2.pdf">http://www.reliefweb.int/library/documents/studman2.pdf</a>	Forum on Early Warning and Early Response (FEWER)	Alerta temprana y definición de la respuesta de desarrollo.	1999
Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change (Libro)	OXFAM	Evaluación del impacto de la asistencia de emergencia realizada por ONG.	1999
Towards a Lessons-Learned Framework for NGOs in Peacebuilding (No disponible en la web)	CIDA	Marco de aprendizaje para actividades de construcción de paz realizadas por ONG.	1999
Conflict and Policy Assessment Framework <a href="http://www.clingendael.nl/publications/2000/20000602_cru_paper_vandegoor.pdf">http://www.clingendael.nl/publications/2000/20000602_cru_paper_vandegoor.pdf</a>	Clingendael Institute	Análisis de conflicto y alerta temprana para desarrollar estrategia de prevención de conflictos	2000
Working with conflict: skills and strategies for action <a href="http://www.respond.org">www.respond.org</a>	Responding to Conflict (RTC)	Análisis de conflictos dentro del marco de la transformación de conflictos. Aplicable a nivel de proyectos y local, aunque también se puede utilizar para análisis a nivel de país.	2000

Conflict analysis and response definition <a href="http://www.conflictrecovery.org/bin/fewer-meth-apr01.pdf">http://www.conflictrecovery.org/bin/fewer-meth-apr01.pdf</a>	FEWER, West Africa Network for Peacebuilding (WANEP), Centre for Conflict Research (CCR)	Análisis de conflictos. Marco de análisis y acción que sirve para planificar acciones iniciales de respuesta temprana.	2001
EC checklist for root causes of conflict <a href="http://www.ceipaz.org/images/contenido/European%20Commission%20Checklist%20for%20Root%20Causes%20of%20Conflict_ENG.pdf">http://www.ceipaz.org/images/contenido/European%20Commission%20Checklist%20for%20Root%20Causes%20of%20Conflict_ENG.pdf</a>	Comisión Europea	Instrumento de alerta temprana.	2001
Benefits / Harms Handbook <a href="http://www.careinternational.org.uk/6217/rights-based-approaches/benefits-harms-handbook.html">http://www.careinternational.org.uk/6217/rights-based-approaches/benefits-harms-handbook.html</a>	CARE	Análisis del impacto del trabajo humanitario y de desarrollo en los derechos humanos de la población.	2001
Conflict analysis for project planning and implementation <a href="http://www.gtz.de/crisisprevention/english/">www.gtz.de/crisisprevention/english/</a>	GTZ	Análisis de conflicto y planificación. Aplicable a nivel de proyecto y país.	2002
Conflict Analysis Framework (CAF) <a href="http://www.worldbank.org/socialanalysis/issuebook">www.worldbank.org/socialanalysis/issuebook</a>	Banco Mundial	Herramienta de análisis de conflictos para preparar estrategias país, estrategias de reducción de la pobreza, y programas y políticas. Puede hacerse individualmente o integrarse en un análisis macrosocial más amplio.	2002
Strategic Conflict Assessment (SCA) <a href="http://www.dfid.gov.uk">http://www.dfid.gov.uk</a>	DFID	Análisis del conflicto y planificación, principalmente para preparar estrategias país y regionales, aunque también puede aplicarse a proyectos y programas.	2002
The Evaluation of Conflict Resolution Interventions: Framing the State of Play <a href="http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/research/incore%20A5final1.pdf">http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/research/incore%20A5final1.pdf</a>	International Conflict Research (INCORE)	Desarrolla un criterio de evaluación para las actividades de construcción de paz.	2002
Reflecting on Peace Practices <a href="http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/book/confrontingwar_Pdf1.pdf">http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/book/confrontingwar_Pdf1.pdf</a>	CDA	Instrumento de planificación para un trabajo de paz que permita transformar el contexto a nivel estructural.	2003
Making Sense of Turbulent Contexts (MSTC): Analysis tools for humanitarian actors (No disponible en la web)	World Vision	Análisis de conflicto y planificación. Aplicable a nivel regional y de país.	2003
Conflict diagnostic handbook (No disponible en la web)	CIDA/Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction (CPR) Network resource	Instrumento para facilitar el diseño de marcos de diagnóstico del conflicto que permitan tomar decisiones estratégicas y definir puntos de entrada de la respuesta a través del análisis del conflicto y los factores de paz y el análisis de actores. Aplicable a nivel de país y regional.	2003
Conflict assessment framework <a href="http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_ConfAssessFrmwrk_8-17-04.pdf">http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_ConfAssessFrmwrk_8-17-04.pdf</a>	USAID, Office of conflict Management and Mitigation	Herramienta para integrar la sensibilidad al conflicto en la estrategia de la misión. Enfocada principalmente a proyectos de desarrollo. Aplicable a nivel país, regional y a nivel de sector.	2004
Aid for Peace Approach (Libro)	Paffenholz y Reyhler	Metodología para planificar y evaluar intervenciones de construcción de paz.	2005
Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities. <a href="http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39774574_1_1_1_1,00.pdf">http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39774574_1_1_1_1,00.pdf</a>	Comité de Ayuda al Desarrollo (OECD/CAD)	Recomendaciones para la evaluación de proyectos realizados en contextos de conflicto armado o tensión.	2008

Fuente: Recopilación de instrumentos basada en Leonhardt (2000), Fewer et al. (2004) y Zupan (2005) (se han mantenido los nombres originales en inglés para facilitar su búsqueda posterior).

## b. Conceptos clave

Este estudio se refiere a las acciones de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto que se han llevado a cabo desde las principales instituciones de la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas. Dada la equivocidad del término construcción de paz, y la confusa relación entre éste y la concepción de sensibilidad

al conflicto, el presente apartado pretende clarificar cuál es el ámbito teórico en el que se centra la investigación. Dado que a su vez se trata de dos conceptos dinámicos y recientes en el marco de la cooperación al desarrollo, en el siguiente apartado se tratará de establecer su uso en el presente trabajo.

Existen varias acepciones del término **construcción de paz**. En principio, se entiende como aquellas acciones encaminadas a crear condiciones para avanzar hacia la paz en una sociedad marcada por un conflicto armado o tensión. Algunas formas de definir la construcción de paz, como hizo el Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali en la *Agenda para la Paz* (1992), consideran que la Construcción de Paz (*peacebuilding*) se da especialmente una vez ha finalizado la fase armada de un conflicto, y corresponde esencialmente, por tanto, a tareas de rehabilitación posbélica. Desde otras perspectivas se considera que la construcción de paz alude al “conjunto de medidas, planteamientos, y etapas necesarias encaminadas a transformar los conflictos violentos en relaciones más pacíficas y sostenibles” (Lederach, 1998: 47), independientemente de que estas medidas se tomen en un contexto de tensión, de confrontación armada abierta, o de posconflicto armado. Algunas de estas medidas pueden ser la presión política para reducir el riesgo de enfrentamiento (diplomacia preventiva), el impulso de medidas de confianza entre partes enfrentadas; la mediación o facilitación de negociaciones; la presión para limitar la producción y exportación de armas; el desminaje; el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de soldados; medidas para el respeto del derecho internacional humanitario; la promoción de la reconciliación; la educación para la paz, etc.

Otros autores, como es el caso de Kenneth Bush, plantean que no debería hablarse de construcción de paz para referirse a cualquier medida que pretenda favorecer la paz, sino sólo cuando existe una transformación que sea realmente efectiva. Esta acepción no se refiere tanto a medidas o a estrategias, sino a los efectos (o impactos, según sus palabras) que éstas generan. (Bush, 2006).

Dado que es la acepción acuñada en la *Estrategia de construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*, en esta investigación se hablará de construcción de paz en sentido amplio, incluyendo “tanto la prevención de conflictos violentos como la gestión de crisis, resolución de conflictos y la consolidación de la paz.” (MAEC, 2007).

La **sensibilidad al conflicto** es una forma de planificar y evaluar los proyectos de intervención internacional que se llevan a cabo en contextos de tensión o de conflicto armado. Su función es “analizar el contexto de paz y conflicto, comprender y anticipar la interacción entre la propia intervención y el contexto, y evitar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de las acciones emprendidas” (Fewer et. al., 2004). Aunque, de la misma manera que con la construcción de paz, en este caso también existen diferentes formas de considerar cuál es su principal función y cómo aplicarla.

La sensibilidad al conflicto parte de la observación de que cualquier proyecto de cooperación internacional que se desarrolle en contexto de conflicto armado tiene repercusiones en tal contexto. Se ha observado cómo, independientemente de que el proyecto sea exitoso o fallido en sus objetivos de desarrollo o de acción humanitaria, éste puede tener impactos constructivos o destructivos en el marco de conflicto en el que se lleva a cabo. Esto justifica, por tanto, que cualquier proyecto de cooperación internacional implementado deba tener una sensibilidad específica por el hecho de llevarse a cabo en un contexto de conflicto.<sup>3</sup>

Sin embargo, existen una serie de condicionantes que dificultan la utilización de una sensibilidad al conflicto en el momento de definir o implementar un proyecto como son: los ciclos cortos de financiación de proyectos, la obligación de gastar los fondos anualmente, la necesidad de presentar resultados visibles, la competencia entre las organizaciones por áreas de intervención y población afectada o la falta de personal cualificado para las nuevas tareas relacionadas con el trabajo sensible al conflicto (GTZ, 2006). En el apartado de Anexos a este informe puede consultarse el proceso seguido por las cooperaciones de Alemania y Reino Unido en torno a la articulación de la perspectiva de la sensibilidad al conflicto en los órganos y políticas gubernamentales.<sup>4</sup>

Simplificando la distinción entre un término y otro, se podría decir que la construcción de paz se refiere al *qué* (qué medidas se toman (Boutros Boutros Ghali, Lederach) o *qué* resultados e impactos se consiguen (Bush) para favorecer un contexto de mayor paz), mientras que la sensibilidad al conflicto se refiere al *cómo* (cómo tengo en cuenta que el proyecto se desarrolla en un contexto de tensión o conflicto armado). Otra distinción, entre las acciones de construcción de paz y la perspectiva de sensibilidad al conflicto, es que la primera puede llevarse a cabo en cualquier contexto, incluido en sociedades sin conflictos violentos mayores (como campañas de desarme, o para una Corte Penal Internacional, etc.). Mientras que, la sensibilidad al conflicto, en cambio, sólo toma sentido en contextos de tensión o de conflicto armado.

El posicionamiento del presente documento es que es necesario que cada vez más prácticas, ya sean de desarrollo o de acción humanitaria -cuando éstas se llevan a cabo en contextos de conflicto armado y/o tensión-, o de construcción de paz, sean sensibles al conflicto. Esta apuesta significa que no sólo la cooperación para la paz tiene que tener en cuenta

<sup>3</sup> Para más información sobre cómo aplicar la sensibilidad al conflicto, ver VVAA (2007). La construcción de paz aplicada, claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de tensión y/o conflicto armado. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. [en línea] <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/qcp01.pdf>

<sup>4</sup> Ver Anexo en página 37.

las especificidades del contexto de violencia (*sobre* el conflicto), sino también la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria que se desarrolle en tales contextos (*en* el conflicto).

Otros conceptos clave utilizados a lo largo del documento son desarrollo, acción humanitaria, tensión, conflicto armado y seguridad. Éstos responderán a las siguientes acepciones:

**Desarrollo** (Asamblea General de Naciones Unidas, 1986): “la mejora constante del bienestar de la población entera y de todos los individuos, en base a su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa redistribución de los beneficios resultantes de este”.

**Acción humanitaria** (Good Humanitarian Donorship, 2003): “Los objetivos de la AH son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por catástrofes naturales–, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones. (...) La AH incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.”

A lo largo del diagnóstico, y para determinar qué países se encuentran en situación de tensión o de conflicto armado, se han seguido las definiciones y tipificaciones recogidas en el Informe Alerta!, que determina anualmente qué países se encuentran en una situación u otra:

**Conflicto armado** (Escola de Cultura de Pau, 2009): todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o

un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciados de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a:

- demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias;
- la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder;
- o al control de los recursos o del territorio.

**Tensión** (Escola de Cultura de Pau, 2009): situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política y social y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que puede incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques, y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias. Las tensiones están normalmente vinculadas a: a) demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; b) la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado, o a la política interna o internacional de un Gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o c) al control de los recursos o del territorio.

En relación a estos dos últimos conceptos, la sensibilidad al conflicto debe aplicarse no sólo en momentos de conflicto armado abierto sino también en contextos de tensión por falta de gobernabilidad democrática, confrontaciones sociales, represión de minorías, etc., que, de no ser abordados, puedan derivar en una escalada del conflicto.



### 3. Metodología de investigación

El Diagnóstico de Construcción de paz pretende describir y analizar el grado actual de incorporación de las teorías de sensibilidad al conflicto de los diferentes actores institucionales de la cooperación descentralizada en España. El reflejo de la situación actual debe poder permitir identificar

qué acciones pueden ser reforzadas para enriquecer las prácticas actuales con las teorías apuntadas.

El proceso de investigación se ha definido de acuerdo con los puntos resumidos en la siguiente tabla y desarrollados a continuación:

Fig. 2. Metodología de investigación	
<b>Objetivos</b>	<p><b>Objetivo General:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generalizar la incorporación de la perspectiva de construcción de paz en las prácticas de la cooperación de las CCAA.</li> </ul> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justificar la necesidad de que las comunidades autónomas incorporen la perspectiva de construcción de paz;</li> <li>- Conocer y difundir el grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto de las diferentes instituciones de la cooperación desde las comunidades autónomas;</li> <li>- Proponer formas concretas de incorporar tal perspectiva en los diferentes instrumentos de los organismos de cooperación.</li> </ul>
<b>Ámbito de estudio</b>	Políticas de construcción de paz, cooperación al desarrollo y de acción humanitaria desarrollados por las comunidades autónomas en contextos de tensión y/o conflicto armado.
<b>Muestra</b>	Actores institucionales de cooperación de las comunidades autónomas y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
<b>Marco temporal</b>	Estudio realizado entre septiembre de 2008 y junio de 2009, teniendo en cuenta los planes directores de cooperación vigentes.
<b>Metodología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque cuantitativo y cualitativo.</li> <li>- Análisis documental y cuestionarios.</li> </ul>

#### a. Objetivos de la investigación

En tanto que investigación aplicada desde un planteamiento de investigación para la paz, el presente documento busca dar recomendaciones prácticas a los actores de cooperación de las comunidades autónomas para que éstos incorporen la sensibilidad al conflicto en sus prácticas. Para ello, la investigación se propone:

- **Justificar la necesidad de que las comunidades autónomas incorporen la perspectiva de construcción de paz:** Si bien algunos actores de la cooperación consideran que la construcción de paz está fuera de sus competencias, el primer apartado pretende argumentar la importancia de adoptar esta perspectiva, partiendo de la realidad misma de la cooperación de las comunidades autónomas.
- **Conocer y difundir el grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto de las comunidades autónomas:** Un segundo objetivo del diagnóstico es describir y valorar el grado de incorporación de objetivos de construcción de paz y la perspectiva de sensibilidad al conflicto, para conocer cómo plasma cada actor la sensibilidad al conflicto en cada uno de sus instrumentos de cooperación (planes directores, convocatorias, presupuestos, etc.). Dado que esta incorporación es todavía incipiente en la mayoría de CCAA, este conocimiento puede resultar útil como una línea de base sobre la que comparar, en un futuro, la evolución de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas.

- **Proponer formas concretas de incorporar la perspectiva de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto:** partiendo de las buenas prácticas identificadas en las comunidades autónomas, así como de otros actores de la cooperación, se proponen a las comunidades autónomas formas concretas de reforzar sus instrumentos de cooperación para que éstos incorporen la sensibilidad al conflicto.

Todo ello debería poder permitir incrementar el grado de sensibilidad al conflicto de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas, y contribuir así a una mejora en la práctica de los proyectos de construcción de paz, de desarrollo o acción humanitaria que se lleven a cabo en contextos de conflicto armado o tensión.

#### b. Ámbito de estudio

Desde la perspectiva y definiciones presentadas en el primer apartado, el campo de estudio que abarca esta investigación no se limita a las acciones de construcción de paz, sino a todas las intervenciones de cooperación, acción humanitaria o educación y sensibilización que requieran una sensibilidad al conflicto.

La concreción práctica del planteamiento teórico de la investigación da como fruto el presente documento, que analiza y valora las políticas de las comunidades autónomas de sensibilidad al conflicto (cooperación al desarrollo, acción humanitaria, desarrolladas en

contextos de tensión y/o conflicto armado, así como la sensibilización y educación acerca de conflictos armados) y de construcción de paz.

El análisis y la valoración de las políticas de construcción de paz y sensibilidad al conflicto de las comunidades autónomas revisa tanto el planteamiento estratégico de sus políticas de cooperación (prioridades plasmadas en sus planes directores, presupuesto específico asignado), como la existencia o inexistencia de personal dedicado a estos temas en el organigrama de cada actor de la cooperación autonómica, o las acciones que éstos llevan a cabo (cooperación directa, cooperación indirecta, formación, entre otros).

### c. Muestra

La investigación se ha aplicado al conjunto de Agencias, Áreas, Consejerías, Oficinas, y Direcciones Generales de Cooperación de los gobiernos de las comunidades autónomas, así como a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Aunque dentro de España existen otros actores relevantes que llevan a cabo acciones de cooperación descentralizada (ayuntamientos, Confederaciones de fondos, etc.), y que algunos de éstos han demostrado tener iniciativas interesantes en cuanto a la sensibilidad al conflicto,<sup>5</sup> este estudio solo tiene en cuenta los principales actores de cooperación que dependen de los gobiernos de las comunidades autónomas. Han quedado por tanto fuera del estudio actores de la política exterior de las comunidades como oficinas y delegaciones exteriores, cámaras de comercio, etc.

En definitiva, el conjunto de actores analizados es de 18 (N=18):

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional
- Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo
- Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
- Agencia de Cooperación Internacional de la Baleares
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Área de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja

- Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid
- Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo del Gobierno de Navarra
- Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco
- Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad de la Generalitat Valenciana
- Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Aragón
- Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias
- Dirección Xeral de Cooperación Exterior, Xunta de Galicia
- Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración,
- Oficina de Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Cooperación del Gobierno de Cantabria
- Servicio de Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León
- Servicio de Cooperación y Voluntariado, Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional de Castilla-La Mancha

Para el marco teórico y para la elaboración de propuestas, además, se han analizado documentos procedentes de actores internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o de teorías de sensibilidad al conflicto.

### d. Marco temporal

El estudio se ha realizado entre septiembre del 2008 y junio del 2009. Este plazo temporal llega 10 años más tarde de la publicación de las primeras teorías de sensibilidad al conflicto (en particular de las reflexiones sobre la Evaluación del Impacto sobre la Paz y el Conflicto – PCIA, publicadas ya a partir de 1998), y unos meses después de la publicación de la *Estrategia de Construcción de la Paz* de la Cooperación Española para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, publicada en el 2007. También el nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se ha publicado durante el período de investigación del diagnóstico.

Aproximadamente la mitad de Agencias y Direcciones Generales de cooperación han publicado sus planes directores durante el plazo de estudio. Otros están todavía vigentes y se han publicado con anterioridad

<sup>5</sup> A este respecto, ver por ejemplo el *Pla Director de Cooperació Internacional, Solidaritat i Pau 2009-2012* del Ayuntamiento de Barcelona, y cómo incorpora la perspectiva de construcción de paz a varios niveles.

**Fig. 3. Planes directores analizados según año de publicación**

<b>2004</b>	Asturias - Plan Cuatrienal Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007
<b>2006</b>	Galicia - I Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006-2009
<b>2007</b>	Cataluña - Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2007-2010 Navarra - I Plan Director de la Cooperación Navarra (2007-2010)
<b>2008</b>	Andalucía - Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011) Aragón - Plan Director de la Cooperación Aragonesa 2008-2011 Balears - Pla Director de la Cooperació de les Illes Balears 2008-2011 Extremadura - Plan General de la Cooperación Extremeña (2008-2011) País Vasco - Plan Estratégico y Director. Cooperación para el Desarrollo 2008-2011. La Rioja - II Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja (2008-2013) Valencia - Plan Director de la Cooperación Valenciana
<b>2009</b>	Asturias - Plan Cuatrienal. Cooperación Asturiana al Desarrollo (2004-2007) Canarias - Plan Director de Cooperación Canaria para el Desarrollo 2009-2012 (Borrador) Cantabria - Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012 Castilla-La Mancha - III Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo Horizonte 2011 (Castilla-La Mancha) Castilla León - Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 (Borrador) Madrid - Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 de la Comunidad de Madrid Murcia - Pendiente de publicación DGPOLDE-MAEC - Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

a la *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española y del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.

Es evidente que la *Estrategia de Construcción de Paz* no ha podido influir en los planes directores que se habían elaborado con anterioridad a la publicación de ésta. Sin embargo, si bien la Estrategia llegaba tardíamente para orientar muchos planes directores, no así otros documentos internacionales como las Directrices del CAD para prevenir los conflictos violentos de 1998 y de 2001, u otros documentos teóricos de sensibilidad al conflicto, que también podrían haberse tenido en cuenta.

### e. Metodología

El Diagnóstico de construcción de paz es un **estudio descriptivo** de la situación actual acerca del grado de aplicación de las teorías de sensibilidad al conflicto en la cooperación internacional española. Para la elaboración del estudio se ha analizado información cuantitativa y cualitativa.

**Técnicas de recogida de información:** los datos se han obtenido de tres fuentes básicas:

- **Documentos públicos de las comunidades autónomas**, como sus planes directores de cooperación vigentes (16), sus convocatorias para la subvención de proyectos (60), los formularios de las comunidades cuyo plan director define objetivos de paz (20) y documentos de análisis sobre la cooperación de las CCAA.

- **Cuestionarios**, respondidos por todas las agencias de cooperación de las comunidades autónomas (17), además de AECID. En cada caso han sido las agencias quienes han decidido quién era la persona más indicada para responder el cuestionario.
- **Entrevistas**, ya sean telefónicas o presenciales, con el personal técnico que respondió el cuestionario de algunos de los organismos de cooperación, para depurar los datos recogidos y recoger información cualitativa.

**Técnicas de análisis de la información:** se han utilizado varias técnicas, en función del tipo de análisis que se ha querido realizar de los datos:

- El **análisis cuantitativo**, realizado mediante el procesador de datos SPSS, ha permitido obtener una visión general de la realidad del conjunto de las comunidades autónomas. (En el caso del análisis de los planes directores, y debido a que la región de Murcia no ha publicado el suyo hasta la fecha, los datos no tienen en cuenta esta Comunidad Autónoma. En estos casos se ha tenido en cuenta únicamente el porcentaje válido del resto de comunidades autónomas.)
- El **análisis cualitativo**, por su parte, ha permitido reflejar las especificidades de cada comunidad.



## 4. Análisis de los datos y conclusiones

De acuerdo con los objetivos del diagnóstico apuntados, se ha procurado dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto está justificado que los actores públicos de cooperación descentralizada conozcan y utilicen las teorías de sensibilidad al conflicto? ¿En qué grado lo hacen?
- ¿En qué medida la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto son prioridades para los actores estudiados?
- ¿De qué forma los actores de la cooperación promueven la construcción de paz e incorporan la sensibilidad al conflicto en su trabajo?

Los siguientes apartados se estructuran en base a estas cuestiones.

### a. Necesidad, grado de coherencia y conocimiento de la sensibilidad al conflicto en el sistema de cooperación español

Una reflexión previa, antes de entrar en materia, debe llevar a cuestionar si las agencias de cooperación al desarrollo deben plantearse objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto. ¿En qué medida estos campos son de su competencia? ¿Los actores de la cooperación deben realmente considerar que es su responsabilidad implicarse en temas de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto?

#### ¿Cuán necesario es ser sensibles al conflicto?

Una primera forma de revisar si es necesario que la cooperación autonómica asuma objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto es analizar cuántos de los países prioritarios se encuentran en situación de tensión o conflicto armado. La lógica es, pues, que a menos que las agencias de cooperación no estén interviniendo en contextos de conflicto armado o tensión, es necesario que se planteen estos enfoques si consideran entre sus países prioritarios algunos en situación de tensión o conflicto armado.

El número total de países prioritarios varía considerablemente de una comunidad a otra, con un mínimo de 13, un máximo de 50 países prioritarios por comunidad autónoma, y una media de 24 países (con una desviación típica de más de 10). Tal diversidad en el número de países prioritarios contrasta con los criterios de la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* (2005) que

aboga por el principio de armonización de donantes, y aconseja disminuir la fragmentación de la ayuda.

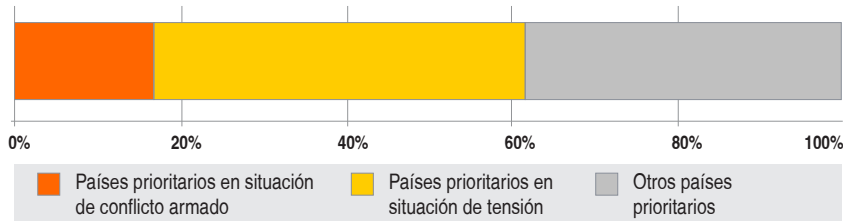
En cuanto a los **países prioritarios en situación de conflicto armado**, la cifra varía de un mínimo de 0 a un máximo de 11, con una media de 4,2 y una desviación típica de 3. En este caso también hay una gran variación de datos entre cada comunidad.

Si calculamos cuál es la proporción de países prioritarios en situación de conflicto armado, no ya en números absolutos sino en proporción sobre el total de países prioritarios de cada comunidad, las cifras revelan que en una comunidad hay un 0% de los países prioritarios en situación de conflicto armado, mientras que en la comunidad en que la proporción es más alta, ésta asciende al 30%. La media de todas las comunidades autónomas, muestra que el **16,7% de los países prioritarios de todas las comunidades autónomas están en situación de conflicto armado** (con una desviación típica del 9,3%).

El número de **países prioritarios en situación de tensión** oscila entre un mínimo de 7 y un máximo de 21 países, según la comunidad, dando una media de 10,4 países en tensión, con una desviación típica del 3,7.

Estos números, en proporción al número total de países prioritarios de cada comunidad, se traducen en que la comunidad que tiene la proporción más baja de países prioritarios en situación de tensión tiene un 33,3%, mientras que en la comunidad en que la proporción de países en tensión es la más elevada, sube hasta un 69,2%. La media de las comunidades autónomas que calcula cuántos de los países prioritarios se encuentran en situación de tensión es de 44,9%, con una desviación típica del 8,7%. En promedio, por tanto, el **44,9% de los países prioritarios están en situación de tensión**.

Fig. 4. Proporción de países prioritarios en situación de conflicto armado o tensión



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores y Escola de Cultura de Pau (2008).

La proporción de **países prioritarios en situación de tensión y/o de conflicto armado**. Oscila entre un 41,6% en la comunidad en que es más baja, y un 92,3% en la comunidad en que es más alta. En promedio, el **61,7% de los países considerados prioritarios por las CCAA se encuentra en situación de tensión o de conflicto armado** (desviación típica del 12,4%).

Una segunda forma de considerar la importancia de que la cooperación autonómica asuma objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto es analizar hacia qué países se destinan los **gastos** más cuantiosos de las comunidades autónomas. Este dato es relevante porque no todos los países que son considerados prioritarios son finalmente objeto de intervenciones de cooperación. Conocer cuáles son los principales destinatarios de las ayudas, en cambio, permite

ver cuáles son las prioridades geográficas reales.

En términos económicos, pues, se observa que de entre los 50 países que reciben una mayor dotación en concepto de AOD, 11 se encuentran en situación de conflicto armado, y 26 en situación de tensión. De los más de 1.533 millones de euros que se destinan a éstos países, más de 856 millones van a parar a países en situación de conflicto armado o tensión, lo que corresponde a un 55,85% (Fig. 5.).

**Fig. 5. AOD española\* en función de la situación del país en la que se interviene**

	Total 50 países	Países en conflicto armado	Países con tensiones	Países en conflicto armado y/o tensión**
Número de países	50	11	26	31
Ayuda recibida (€)	1.533.069.888	262.210.101	705.222.096	856.198.738
Ayuda recibida (%)	100%	17,10%	46,00%	55,85%

\* Los datos, en este caso, no se refieren solo a las aportaciones de las CCAA, sino la toda la AOD del Estado.

\*\* Esta columna no equivale a la suma de las dos columnas anteriores porque existen casos en que hay tensiones y conflicto armado a la vez.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MAEC (2008), y Escola de Cultura de Pau (2008).

Todos estos datos muestran que las intervenciones de los actores de la cooperación autonómica se dan en gran medida en contextos de violencia. Más del 60% de los países prioritarios y más del 55% del gasto se destina a países que padecen tensiones o conflictos armados. La inversión de AOD susceptible de ser gestionada bajo la sensibilidad al conflicto es elevada. Así, se puede concluir que la coherencia en las acciones obliga a la cooperación de las comunidades autónomas a asumir objetivos específicos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.

### Coherencia de las estrategias de cooperación

Si bien acaba de mostrarse que las políticas de cooperación dedican la mayor parte de su ayuda a países en situación de tensión o conflicto armado,

cabe ver hasta qué punto éstas tienen en cuenta y responden a este factor.

Con tal de evaluar el grado de **coherencia de las estrategias de cooperación en función del contexto de paz o violencia de los países** en los que intervienen las comunidades, veamos a continuación si el hecho de tener más países prioritarios en situación de tensión o conflicto armado se traduce en una mayor asunción de medidas concretas de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.

Una primera forma de valorar el grado de coherencia de las políticas de cooperación respecto a la paz y el conflicto consiste en analizar si el hecho de que una comunidad tenga una proporción alta de países en tensión o conflicto armado se traduce en que se planteen objetivos de construcción de paz:

**Fig. 6. Coherencia en cuanto a los objetivos de construcción de paz (en número de planes directores)**

		¿Define la construcción de paz como un objetivo?			
		No considera paz como objetivo	Considera paz como principio rector, sin concretarlo en acciones específicas	Considera paz como objetivo y lo concreta en acciones específicas	Total
¿Qué proporción de países prioritarios están en situación de tensión o conflicto armado?	Baja (0-33%)	0	0	1	1
	Media (33,1%-66%)	6	3	3	12
	Alta (más de 66%)	1	3	1	5
	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>18</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

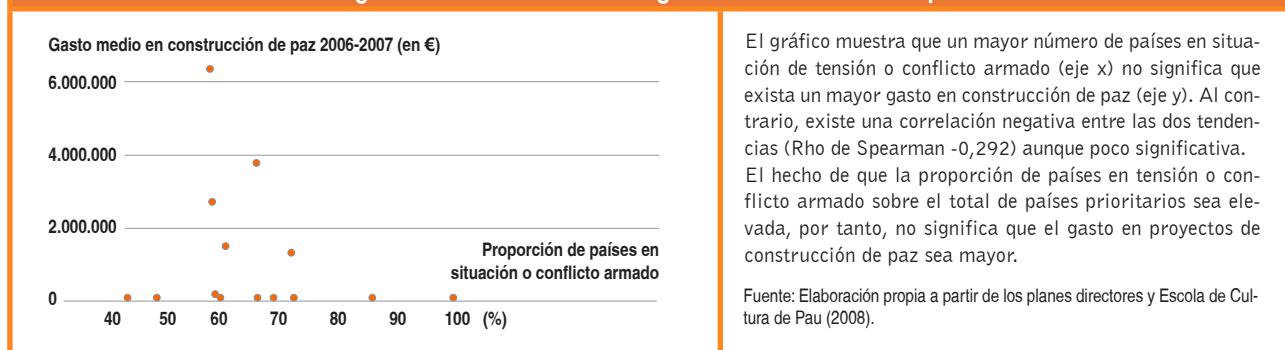
Tal y como muestra la tabla, no existe una correspondencia clara entre el hecho de definir como prioritarios una gran proporción de países en situación de tensión o conflicto armado, y el hecho de plantearse objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto. En efecto, la comunidad que tiene una proporción

más baja de países en situación de violencia (Castilla-La Mancha) considera la construcción de paz como una prioridad, mientras que de las cinco comunidades con un porcentaje de países en situación de violencia superior al 66%. Solo una concreta en su plan director acciones específicas de construcción de paz.

Una segunda forma de valorar el grado de coherencia de las políticas de cooperación respecto a la paz y el conflicto consiste en analizar si el hecho de que una

comunidad tenga una proporción alta de países en tensión o conflicto armado se traduce en un mayor gasto en construcción de paz:

**Fig.7. Coherencia en cuanto al gasto en construcción de paz**



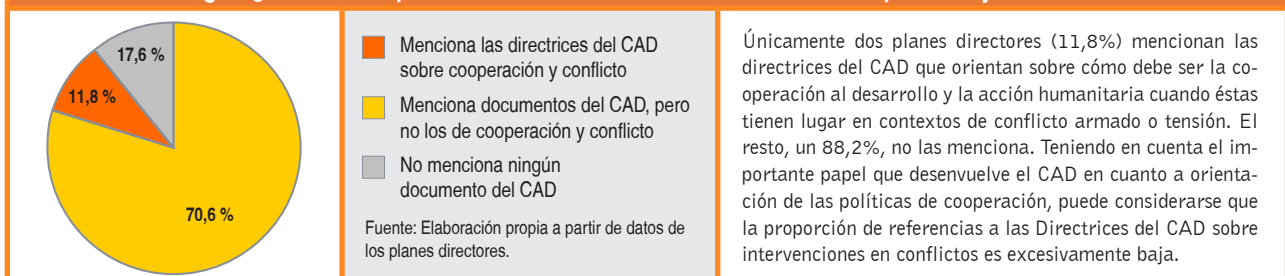
**Grado de conocimiento de la sensibilidad al conflicto**

Una posible razón que justifique la no correspondencia entre la proporción de países en situación de violencia y la asunción de objetivos de paz o el gasto en construcción de paz puede tener que ver con el desconocimiento de las teorías de sensibilidad al conflicto. Como se ha visto anteriormente, estas perspectivas de sensibilidad al conflicto argumentan

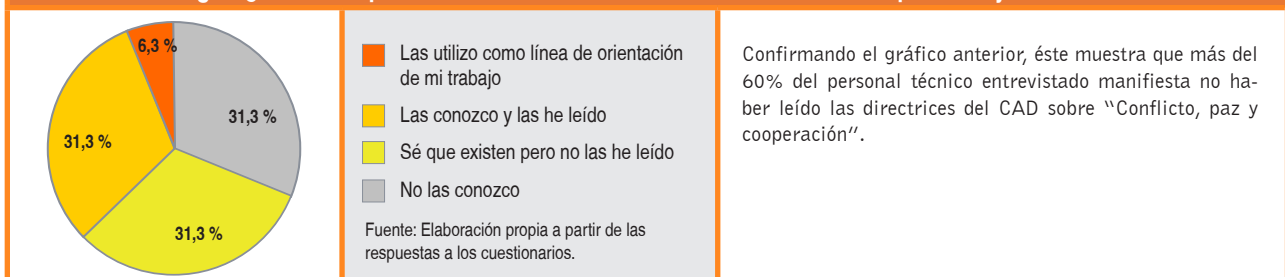
que la cooperación que se lleva a cabo en situaciones de tensión o de conflicto armado debe tener en cuenta aspectos específicos que no son necesarios en otro tipo de contextos, y ofrecen herramientas prácticas para facilitar esta nueva mirada transversal.

El presente apartado tiene por objetivo comprobar o refutar la hipótesis acerca de la falta de conocimiento de estas teorías:

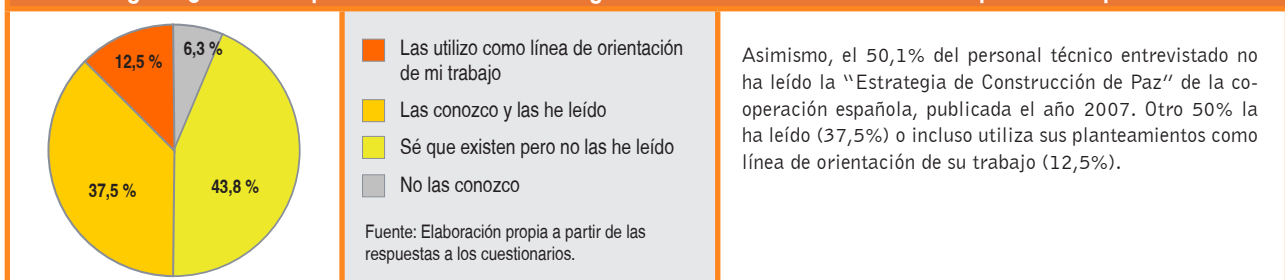
**Fig. 8. ¿Menciona el plan director las directrices del CAD sobre cooperación y conflicto?⁶**



**Fig. 9. ¿Conoce el personal técnico las directrices del CAD sobre cooperación y conflicto?**

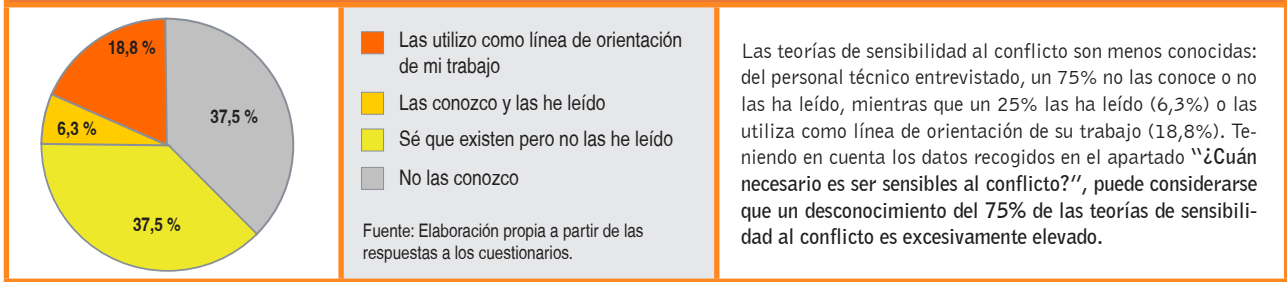


**Fig. 10. ¿Conoce el personal técnico la Estrategia de Construcción de Paz de la Cooperación Española?**



6 Éstas son OCDE/CAD (1997). *Guidelines on Conflict, Peace and Development*. [Versión española: MAEC (1999). *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*], y (2001). *DAC Guidelines - Helping Prevent Violent Conflict*.

Fig. 11. ¿Conoce el personal técnico las teorías de sensibilidad al conflicto?



Tal y como muestran los datos, el carácter específico que deberían asumir las intervenciones que se desarrollan en contextos de tensión o de conflicto armado es todavía poco conocido y todavía menos utilizado por parte del personal técnico de los organismos de cooperación autonómica.

Tres ideas básicas han guiado las observaciones realizadas hasta ahora: En primer lugar, se ha observado que más de la mitad de la cooperación de las comunidades autónomas va destinada a países en tensión o conflicto armado; en segundo lugar, se ha visto cómo el hecho de intervenir en una gran proporción de países en situación de violencia no se traduce necesariamente en una mayor asunción de objetivos estratégicos o actuaciones específicas de paz; y por último, se ha constatado que las teorías de sensibilidad al conflicto todavía no son muy conocidas en las agencias de cooperación. Estas tres observaciones de partida ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer las políticas de construcción de paz en el caso de intervenir en países en situación de violencia, y de facilitar que las comunidades autónomas refuercen sus mecanismos para favorecer la adopción de la sensibilidad al conflicto.

### b. La construcción de paz como prioridad

La emergencia de las teorías y herramientas de la sensibilidad al conflicto ha provocado un debate acerca de si los actores de cooperación deberían asumir intervenciones con objetivos de construcción de paz, o si eso queda fuera de sus competencias. El presente apartado pretende reflejar el grado de

interés de las comunidades autónomas respecto a la construcción de paz.

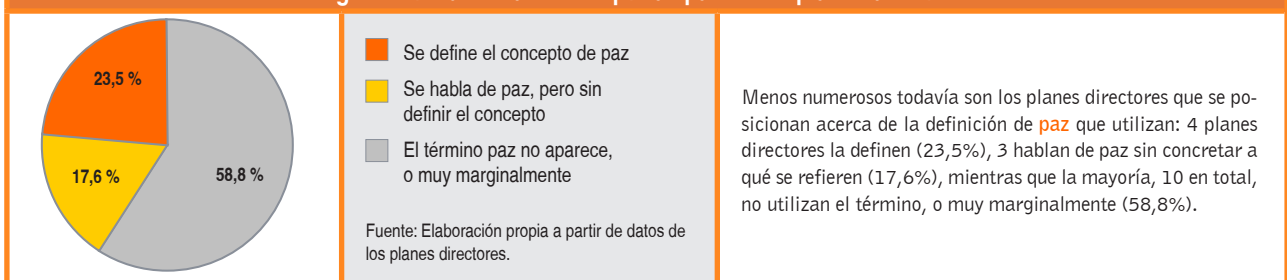
#### Utilización de los conceptos de paz y construcción de paz

Para evaluar hasta qué punto la construcción de paz es una prioridad, este Diagnóstico revisa, en primer lugar, qué articulación conceptual hacen los planes directores de las comunidades autónomas entorno a los conceptos de paz o de construcción de paz.

Poco más de la mitad de los planes directores (52,9%) definen qué tipo de desarrollo persiguen, y poco menos de la mitad (47,1%) definen lo que entienden por acción humanitaria. No todos los planes directores, por tanto, especifican qué modelos de desarrollo o de acción humanitaria promueven. Esta proporción puede considerarse muy baja dada la importancia de que los organismos de cooperación expliciten los planteamientos que persiguen, y que éstos se plasmen consecuentemente en la definición de sus políticas.

Aquellos planes directores que definen el concepto comparten la visión de paz positiva, una concepción de la paz que no se limita a la ausencia de guerra, sino que se relaciona además con el desarrollo, la justicia social, el respeto de los derechos humanos, o la gobernabilidad (PD Aragón, PD Castilla-La Mancha).<sup>7</sup> En efecto, muchos de éstos afirman que paz y desarrollo son indisolubles. Algunos lo argumentan con relaciones de causa-efecto, porque el hecho de que haya paz facilita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (paz → desarrollo) (PD Castilla y León), o, en sentido contrario,

Fig. 12. Utilización del concepto de paz en los planes directores

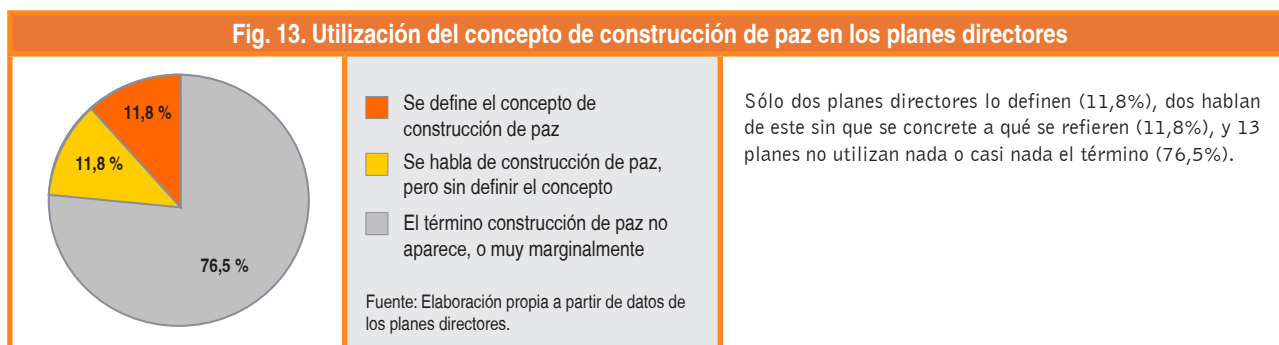


<sup>7</sup> Con tal de abreviar las citas referentes a los planes directores, se ha optado por referenciarlos con las siglas PD seguido del nombre de la CCAA de donde proceden. La referencia completa de estos puede encontrarse en la bibliografía. Las siglas PD CE se refieren al Plan Director de la Cooperación Española elaborado por la DGPOLDE-MAEC mediante un proceso participativo con la Administración General del Estado, CCAA, y entes locales entre otros actores.

porque cubrir las necesidades básicas es una forma de prevención de conflictos (desarrollo → paz). El plan director de Extremadura, por ejemplo, acuña el término de "desarrollo preventivo", para referirse a la necesidad de que la prevención de conflictos sea una acción constante de los programas diseñados para promover el desarrollo. Otros consideran que desarrollo y paz son indisolubles en tanto que aspiraciones universales que van de la mano,

junto con la justicia y el respeto de los derechos humanos (PD Castilla-La Mancha). En general, pues, se puede decir que, si bien son muy pocos los actores de cooperación autonómicos que definen la paz en sus planes directores, cuando éstos lo hacen es con una visión positiva y amplia de la misma. Se constata, también, que estas definiciones son más teóricas que operativas, al no especificar en qué acciones específicas se puede concretar la cooperación para la paz.

Algo parecido ocurre con el término de construcción de paz (fig. 13):



En general, las definiciones de construcción de paz son más operativas que las de paz, y concretan ámbitos de intervención. En cualquier caso, existe consenso en que "es una concepción mucho más amplia que lo estrictamente militar y diplomático" (PD Extremadura). Estos ámbitos de intervención suelen ser la prevención de conflictos o la rehabilitación posbélica, y en otros casos menos frecuentes, la gestión de crisis o la transformación de conflictos (PD Cataluña, PD CE).

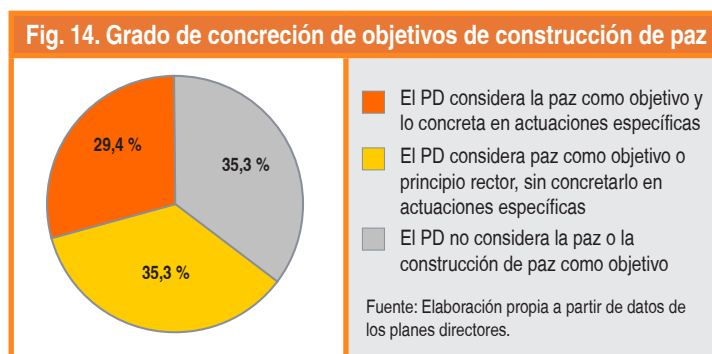
En otros casos, no se concretan actuaciones específicas de **construcción de paz**, pero se especifica que si las acciones de acción humanitaria se desarrollan en contextos de violencia armada, éstas deberán tener en cuenta esta especificidad, y ser un instrumento útil para la construcción de paz (PD País Vasco).

En cuanto a la utilización de los conceptos, para concluir, se observa que cerca de la mitad de los planes directores definen desarrollo y acción/ayuda humanitaria, pero menos de un cuarto (23,5%) define paz, y menos de un octavo (11,8%) define construcción de paz. Se puede decir que son una minoría los planes directores que otorgan un papel relevante a la explicitación del modelo de paz o de construcción de paz que piensan promover.

**La construcción de paz y la sensibilidad al conflicto como objetivos**

Con independencia de si definen los términos de paz o de construcción de paz, algunos planes directores de cooperación consideran la paz como un aspecto a ser tenido en cuenta. Ya sea porque lo definen como un principio general o un principio rector de todas las acciones de cooperación (en el 35,3% de los planes directores), o porque se especifican acciones de cooperación para la paz como actuaciones prioritarias (29,4%). Así, casi el 65% de los planes directores incluyen objetivos de construcción de paz, de una forma u otra.

Son cuatro las comunidades autónomas además del MAEC (un 29,4%) las que concretan objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.



De entre los planes que mencionan temas relacionados con la paz, la gran mayoría lo hacen concretando objetivos de construcción de paz. En algunos casos, se mencionan algunos términos relacionados con la sensibilidad al conflicto, pero en ningún caso se menciona explícitamente que deberá adoptarse esta mirada transversal en caso de que los proyectos se lleven



**Fig. 15. Objetivos de construcción de paz de los planes directores**

<b>Desarme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control de la fabricación y uso de armas pequeñas y ligeras, así como la identificación, recogida y destrucción de éstas (MAEC:63).</li> <li>Desminado humanitario: educación sobre su riesgo; limpieza, remoción y eliminación de minas; asistencia a víctimas; destrucción de existencias; y actividades de denuncia (MAEC:62).</li> </ul>
<b>Prevención de conflictos violentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuir a un mejor conocimiento de las formas e instrumentos para analizar e intervenir en los conflictos (PD Cataluña: 31; MAEC: 68).</li> <li>Evitar el desencadenamiento de un conflicto latente o limitar su escalada a través de iniciativas de diplomacia ciudadana no gubernamental (PD País Vasco: 131).</li> </ul>
<b>Límite al impacto de la violencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incidir en la prevención y finalización de la violencia de género y el uso de niños y niñas en los conflictos armados y otros contextos de violencia (PD Castilla-La Mancha: 64).</li> <li>Promover el respeto por el Derecho Internacional Humanitario y a la población civil en las situaciones de conflicto (PD Castilla-La Mancha: 64; PD País Vasco: 128).</li> <li>Facilitar el acceso de las víctimas a los sistemas de protección de los Derechos Humanos (PD Castilla-La Mancha: 64).</li> </ul>
<b>Apoyo a procesos de diálogo o de negociación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar iniciativas dirigidas a promover la solución pacífica de conflictos armados (PD Cataluña: 31).</li> <li>Apoyar iniciativas dirigidas a construir y reconstruir espacios de diálogo e intermediación (PD Baleares: 14).</li> <li>Apoyar procesos de negociación, mediación y creación de confianza (PD Cataluña: 31).</li> </ul>
<b>Rehabilitación postbélica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar procesos de pacificación, reconstrucción y reconciliación en situaciones de conflicto y posconflicto (PD Aragón: 23).</li> <li>Apoyar a los actores locales en los procesos de reconstrucción posconflicto armado (PD Cataluña: 31; PD Extremadura: 18).</li> <li>Incrementar las capacidades y la participación de las mujeres en los procesos de paz y de reconstrucción posconflicto armado (PD Cataluña: 31).</li> <li>Apoyar programas de desarme, desmovilización y reintegración, con especial atención a los "niños y niñas soldado" (PD Castilla-La Mancha: 64; MAEC:62).</li> <li>Reforma del sector de seguridad (MAEC: 64).</li> <li>Atender a las víctimas de los conflictos armados, con especial incidencia a los colectivos más vulnerables, como mujeres e infancia (PD Castilla-La Mancha: 64).</li> </ul>
<b>Reforzar las capacidades locales para construir la paz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar programas de formación en construcción de paz y/o transformación de conflictos (PD Castilla-La Mancha: 64; PD Cataluña: 31; MAEC: 68).</li> <li>Apoyar iniciativas para mejorar los instrumentos a disposición de los actores locales en el ámbito de construcción de paz y de transformación de conflictos (PD Cataluña: 31).</li> <li>Reforzar los grupos o sectores con autoridad moral y que se encuentren al margen de las confrontaciones (líderes tradicionales, mujeres, iglesia, etc.) (PD País Vasco: 128; PD Cataluña: 31).</li> <li>Apoyar iniciativas de diálogo que contribuyan al desarrollo de una cultura de paz (PD Cataluña: 31; PD Navarra:74).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

De nuevo se ha optado por referenciar los planes directores con las siglas PD seguido del nombre de la CCAA de donde proceden. En el caso del MAEC, el documento referenciado se refiere a la *Estrategia de Construcción de paz*.

a cabo en situaciones de conflicto armado o tensión. En algunos casos, también se circunscribe claramente la construcción en un sólo ámbito, mientras que en otros casos, como en el *Plan estratégico y director del País Vasco*, la construcción de paz se concreta tanto para acciones de desarrollo, como de acción humanitaria, o de educación y sensibilización.

La suma de objetivos de construcción de paz del conjunto de las comunidades autónomas posibilita un marco de intervención muy amplio. La comparación de los objetivos permite ver cómo la cooperación autonómica concede, en general, más interés a la rehabilitación posbélica que a la prevención de conflictos armados. Otro dato significativo es que, sin

**Fig. 16. Objetivos de Sensibilidad al conflicto de los planes directores**

<b>Desarrollo</b>	<b>Desarrollo económico sostenible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar intervenciones de desarrollo en zonas de conflicto permanente o donde se produzcan diálogos de paz (PD Navarra:74).</li> <li>Poner en marcha actuaciones dirigidas a prevenir los conflictos para contribuir a alcanzar las metas establecidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PD Castilla y León: 93);</li> <li>Considerar las diferentes formas de violencia y las causas estructurales que la sostienen: pobreza, desigualdad, discriminaciones, injusticia (PD Baleares: 14; PD Extremadura: 18)</li> </ul>
	<b>Fortalecimiento democrático</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las estructuras democráticas, el buen gobierno y la participación de los pueblos y de sus organizaciones (PD Aragón: 23; PD Extremadura: 18; PD Madrid: 82);</li> <li>Apoyo a instituciones que tengan como base la promoción del diálogo abierto entre individuos y grupos con distintas señas de identidad (MAEC:67);</li> <li>Luchar contra la corrupción en las fases de reconstrucción (PD Madrid: 82; MAEC: 67).</li> </ul>
	<b>Derechos humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar el respeto y protección de los derechos humanos (PD Aragón: 23; PD Extremadura: 18; PD País Vasco: 128);</li> <li>Apoyar acciones que promuevan la protección y defensa de los derechos sociales y laborales (PD Castilla-La Mancha: 64).</li> <li>Apoyar la denuncia de violaciones de los Derechos Humanos (PD Castilla-La Mancha: 64);</li> <li>Poner en marcha iniciativas que permitan enjuiciar a los responsables de delitos y violaciones que hayan cometido durante el conflicto (Comisiones de la verdad y otros) (MAEC:66);</li> <li>Participar en programas de apoyo y protección a las personas defensoras de los Derechos Humanos (PD Castilla-La Mancha: 64).</li> </ul>
<b>Acción Humanitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la coordinación y eficacia en la preparación y respuesta ante las situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o de conflictos armados. (PD Valencia: 383);</li> <li>Incidir sobre las vulnerabilidades y las capacidades para reducir el riesgo de un nuevo desastre. (PD País Vasco: 131);</li> <li>Garantizar el retorno de las personas refugiadas y desplazadas, la recuperación de las fuentes de ingreso y la puesta en marcha de los servicios básicos (PD País Vasco: 131; MAEC: 65);</li> <li>Apoyo a ciudades solidarias para la población desplazada por el conflicto armado (PD Valencia: 379);</li> <li>Aplicar las directrices para la protección de mujeres refugiadas y desplazadas o que hayan sufrido violaciones y vejaciones durante conflictos armados y otras crisis humanitarias (PD Madrid: 60).</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

mencionar la Resolución 1325 de Naciones Unidas, que recoge la necesidad de que las mujeres tengan un papel más activo en las tareas de construcción de paz: no menos que cuatro planes directores hacen mención específica a ello (Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco).

Por otro lado, cabe tener en cuenta que las diferentes definiciones del concepto de construcción de paz no son siempre compartidas entre las comunidades, como revela el hecho de que algunos planes directores todavía se refieren a la "reconstrucción" posbélica en vez de rehabilitación, un término que abarca necesidades como la transformación de las causas que llevaron al conflicto, el fomento de la gobernabilidad, el retorno y la reconciliación, etc. En el caso del Plan Director de Aragón, también, se establece como objetivo la "pacificación", un término asociado a la participación de las fuerzas armadas, y que por ello su inclusión como medida de construcción de paz podría considerarse controvertida.

Otras CCAA que no definen objetivos de construcción de paz si explicitan algunos principios que pueden relacionarse con la sensibilidad al conflicto, como el hecho que las actuaciones deban fundamentarse en el Derecho Internacional Humanitario, o que deban "Apoyar y coordinarse según los principios estratégicos contenidos en el Plan Director de la

cooperación española referidos a los instrumentos de ayuda alimentaria y ayuda humanitaria y al sector de prevención de conflictos" (PD Madrid: 79).

En general, la cooperación de las comunidades autónomas opta por priorizar o bien la construcción de paz o bien la mirada sensible al conflicto; raramente se opta por promover ambas aproximaciones simultáneamente. Esta disyuntiva hace que algunas intervenciones puedan ser vistas por ciertas comunidades autónomas como medidas de construcción de paz, mientras que para otras sean consideradas como medidas de acción humanitaria o desarrollo que deben tener en cuenta la sensibilidad al conflicto. Algunos ejemplos de desacuerdo entre las comunidades autónomas sobre si se trata de medidas de construcción de paz o de desarrollo o de acción humanitaria son la rehabilitación posbélica o la atención a víctimas del conflicto armado como las mujeres o las personas desplazadas.

Son tres las comunidades autónomas (Andalucía, País Vasco y Valencia) las que conceden un mayor peso a la educación para la paz, y a la comprensión de las causas de la violencia armada. Es notable, sin embargo, la ausencia de objetivos para formar a las organizaciones no gubernamentales sobre construcción de paz y para dar a conocer la perspectiva de sensibilidad al conflicto.

**Fig. 17. Objetivos de Educación para la paz de los planes directores**

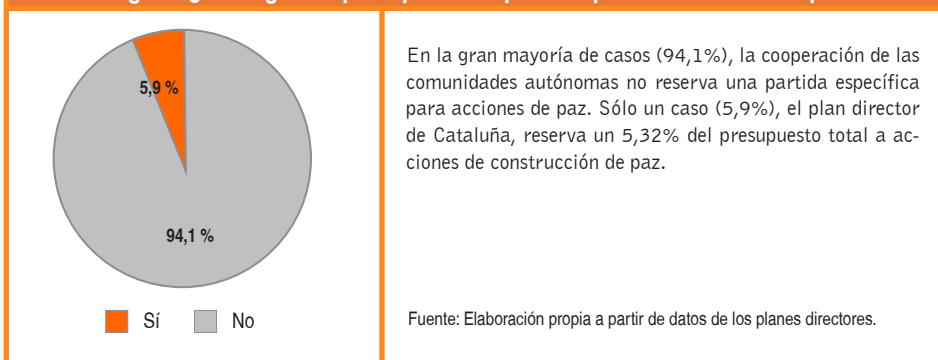
<b>Educación y sensibilización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Educar en una visión crítica de la violencia estructural, en una nueva cultura donde la resolución de los conflictos pueda llevarse a cabo de manera no violenta (PD País Vasco: 138);</li> <li>· Apoyar iniciativas que permitan comprender las causas de los conflictos armados, y contribuyan a la difusión de iniciativas para la prevención, la reconstrucción y la reconciliación posconflicto (PD Valencia: 380); Informar sobre los "conflictos olvidados" (PD Madrid: 84);</li> <li>· Difundir el Derecho Internacional Humanitario (PD Madrid: 83).</li> <li>· Informar y sensibilizar sobre el papel de la mujer en los conflictos armados y en los procesos de acción humanitaria y desarrollo, promoviendo la igualdad de género (PD Valencia: 380; PD Madrid: 84);</li> <li>· Fomentar la Cultura de la Paz (PD Andalucía: 29);</li> <li>· Potenciar actitudes pacíficas, de comunicación y de entendimiento, por medio de metodologías de trabajo que no fomenten la competencia ni el enfrentamiento, sino la solidaridad (PD País Vasco: 138);</li> <li>· Participar en la Alianza de Civilizaciones y en iniciativas nacionales o internacionales de promoción de la paz y prevención de conflictos (PD Andalucía: 29).</li> <li>· Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre construcción de paz (MAEC: 60)</li> <li>· Organizar conferencias, jornadas y estudios y otras actividades para fomentar el intercambio de ideas sobre construcción de paz (MAEC:60)</li> </ul>
------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores.

**Recursos asignados para la paz**

El compromiso con la construcción de paz también puede evaluarse por la cantidad de recursos que se destinan a este fin. Este es el objeto de estudio del presente apartado. (ver fig. 18)

**Fig. 18. ¿Se asigna un presupuesto específico para actuaciones de paz?**



Por otro lado, también es cierto que el hecho de que el plan director no establezca un importe fijo para la cooperación para la paz no impide que la cooperación autonómica dedique en la práctica una cantidad variable a la construcción de paz, tal y como demuestran las cifras de la AOD de las comunidades autónomas:

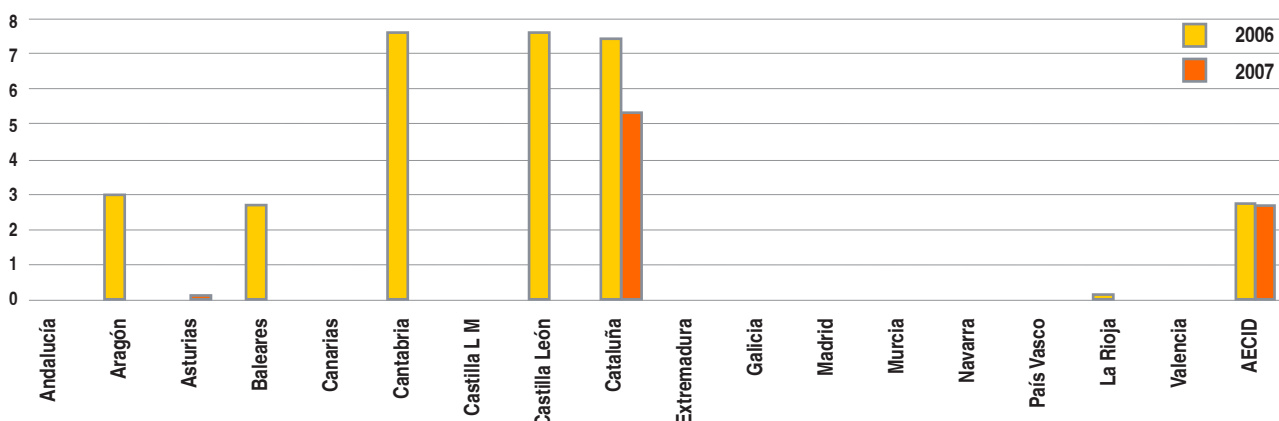
**Fig. 19. Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a la Prevención de Conflictos y la Construcción de Paz**

	2006			2007		
	PC y CP (€)	AOD por objetivos (€)	CP/AO (%)	PC y CP (€)	AOD por objetivos (€)	CP/AOD (%)
AGE	9.128.118	330.060.530	2,77%	20.628.820	769.847.696	2,68%
Andalucía	0	43.989.559	0,00%	0	49.948.524,52	0,00%
Aragón	144.886	4.829.346	3,00%	0	5.967.644,87	0,00%
Asturias	0	0	0,00%	12.000	9.133.660	0,13%
Baleares	194.602	7.282.979	2,67%	0	8.336.071,34	0,00%
Canarias	0	7.178.512	0,00%	0	11.910.098,63	0,00%
Cantabria	262.589	3.453.303	7,60%	0	4.325.048,53	0,00%
Castilla LM	0	0	0,00%	0	25.310.317	0,00%
Castilla León	785.017	10.325.376	7,60%	0	7.381.927,82	0,00%
Catalunya	2.619.000	35.407.838	7,40%	1.510.400	28.369.234,93	5,32%
Extremadura	0	0	0,00%	0	7.072.883,63	0,00%
Galicia	0	0	0,00%	0	8.034.919,39	0,00%
Madrid	0	0	0,00%	0	22.423.333,89	0,00%
Murcia	0	3.310.221	0,00%	0	3.689.520,90	0,00%
Navarra	0	0	0,00%	0	14.521.722,82	0,00%
País Vasco	0	0	0,00%	0	20.450.520,14	0,00%
La Rioja	5.000	2.553.599	0,20%	0	3.680.038,26	0,00%
C. Valenciana	0	21.088.108	0,00%	0	19.963.697,03	0,00%
Cooperación Autonómica	4.011.093	139.418.840	2,88%	1.522.400	250.519.163,70	0,61%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MAEC (2008).

PC: Prevención de conflictos / CP: Construcción de paz / AOD: AOD bilateral bruta por objetivos / AGE: Administración General del Estado. Cabe tener en cuenta que la AOD aquí reflejada no es equivalente al total de las aportaciones de las CCAA, sino a aquellas que se contabilizan por objetivos, o líneas estratégicas del Plan Director. Los objetivos contemplados son: Aumentar las capacidades sociales e institucionales; Aumentar las capacidades humanas; Aumentar las capacidades económicas; Aumentar las capacidades para sostenibilidad ambiental; Aumentar la libertad y las capacidades culturales; Aumentar las capacidades y la autonomía de las mujeres; Prevención de conflictos y construcción de paz; Otras actuaciones relacionadas.

De la comparación de las figuras 18 y 19, se podría constatar cómo el establecimiento de una cuota del presupuesto para acciones de construcción de paz garantiza que exista un gasto – y por tanto actuaciones – en este ámbito; en la mayoría de comunidades autónomas, al no existir un mínimo establecido, el gasto en prevención de conflictos y construcción de paz fluctúa de forma considerable (gasto medio del 2,88% en 2006, y del 0,61% en 2007). El único actor de la cooperación autonómica que tiene un gasto sostenido en construcción de paz en 2006 y 2007 es

**Fig. 20. Gasto en construcción de paz de las comunidades autónomas (% del total de presupuesto)**


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAEC (2008).



la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, el mismo que establece en su plan director un porcentaje mínimo para construcción de paz.

Cabe contemplar, también, que la fluctuación de los datos mostrada en las figuras 19 y 20 puede ser debida a la forma de contabilizarlos. En efecto, tal como manifiestan algunas comunidades autónomas, los criterios para ubicar los gastos en cada partida no siempre quedan claros, y muchos proyectos pueden corresponder tanto a la partida de construcción de paz como al aumento de capacidades sociales e institucionales, aumento de las capacidades humanas u otras. Este hecho podría explicar la aparente fluctuación del gasto en construcción de paz entre un año y otro, así como el aparente bajo compromiso de las CCAA con la construcción de paz.

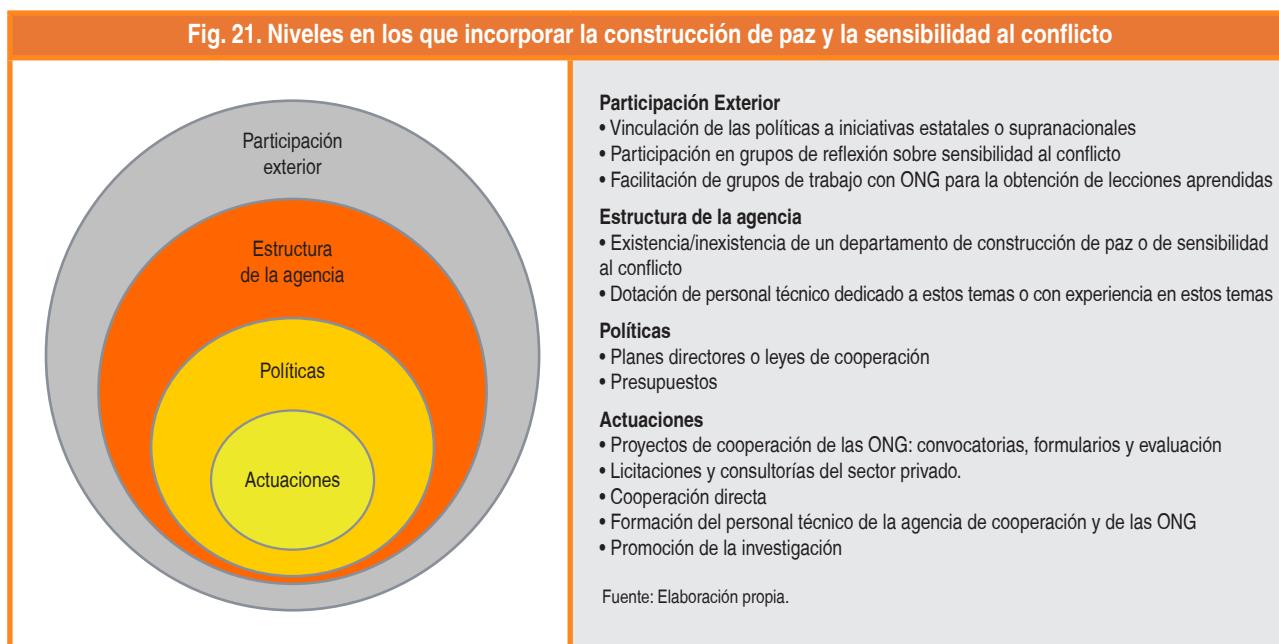
Se puede decir, para concluir, que la gran mayoría de

comunidades autónomas no considera prioritaria la asignación y contabilización de recursos específicos para la construcción de paz, aunque pueden financiar proyectos de este tipo (o de construcción de paz) puntualmente.

### c. Formas de incorporar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto

El análisis de las prácticas de los diferentes actores de la cooperación autonómica revela que, de forma intuitiva o reflexiva, éstos adoptan una gran variedad de medidas que favorecen la adopción de actuaciones de construcción de paz o la incorporación de la sensibilidad al conflicto.

Éstas medidas pueden ordenarse, de más generales (participación exterior) a más específicas (actuaciones), de la siguiente forma:



En base a esta clasificación por niveles, a continuación se presentan algunas sugerencias para incorporar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto extraídas del análisis realizado a las comunidades autónomas.

#### Participación exterior en iniciativas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto

Conscientes de la dimensión global de la promoción de la paz, varias comunidades autónomas vinculan sus políticas con iniciativas y marcos legales que van más allá de la comunidad autónoma. Así lo explicita Castilla-La Mancha en su plan director refiriéndose a la Década Internacional para la Cultura de Paz (2001-2010) proclamada por Naciones Unidas. Castilla y León, por su parte, se refiere al artículo 1.1 de la Carta de Naciones Unidas en tanto que "clave fundamental al establecer la necesidad de mantener la paz y la seguridad internacional, exhortando a

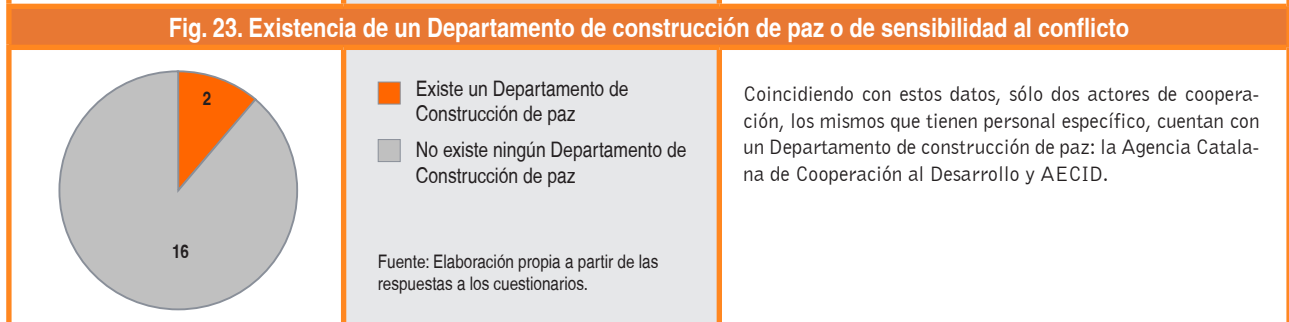
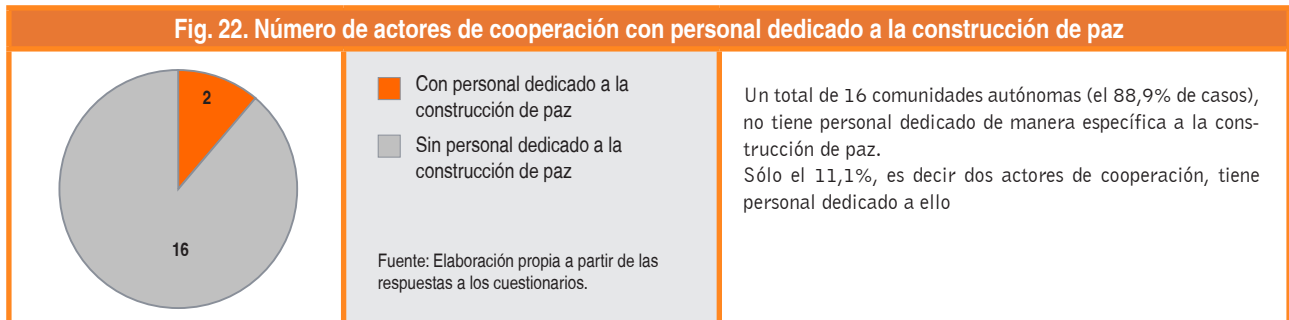
los países a tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas contra la paz, conforme a los principios de las Naciones Unidas" (PD Castilla León: 93). Castilla-La Mancha y Andalucía, también, se refieren en sus planes directores a la Ley de Fomento de la Educación y la Cultura de la Paz, aprobada en el 2005 por el parlamento español.

En cuanto a la actuación de los actores de cooperación de las CCAA, el análisis revela que éstos no se implican en iniciativas de reflexión y construcción de conocimiento sobre la sensibilidad al conflicto o la construcción de paz. Sólo el MAEC menciona en el *Seguimiento del PACI 2007* que ha participado en el grupo de Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo (CPDS) y Estados Frágiles (FSG) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, participando en la elaboración y puesta en práctica de varios estudios relacionados con la sensibilidad al conflicto (MAEC, 2008:60).

**Estructura de los actores de la cooperación autonómica**

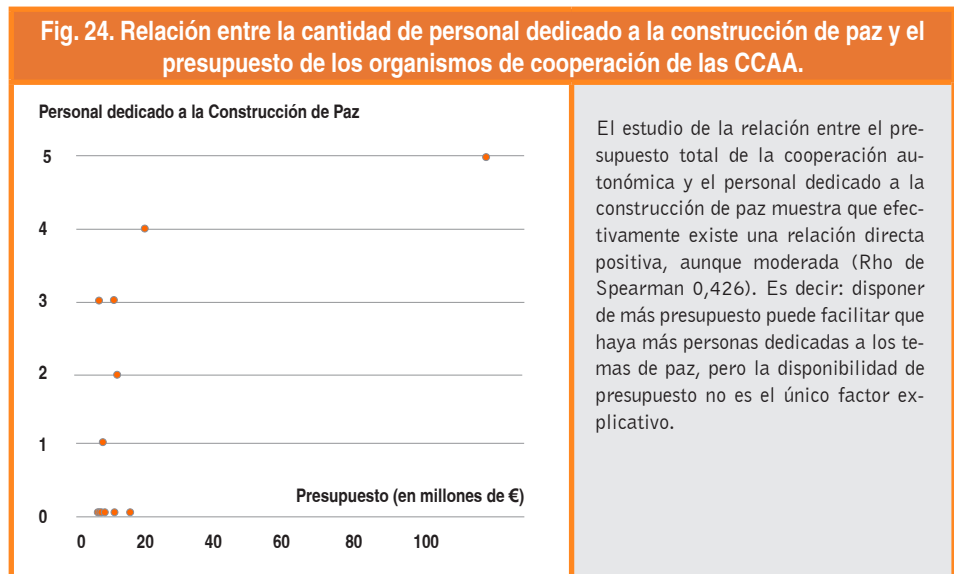
El grado de dedicación del personal técnico a temas de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto es todavía bajo. Según las respuestas a los cuestionarios, una sola comunidad autónoma

(Cataluña), además de AECID, tiene personal directamente vinculado a la construcción de paz. En ambos casos, son dos las personas dedicadas a estos temas.



Frente a estos datos, se puede argumentar que no es necesario tener personal exclusivamente dedicado a la construcción de paz si éste ya conoce las teorías de sensibilidad al conflicto. Este planteamiento más transversal podría compensar el hecho de que la construcción de paz o la sensibilidad al conflicto no quede reflejada en la estructura de los órganos de cooperación de las comunidades autónomas. Sin embargo, como muestra la figura 8, en el 75% de las agencias, el personal técnico reconoce no conocer las teorías de sensibilidad al conflicto. Podría afirmarse por tanto que la estructura y capacitación de los actores de la cooperación de las comunidades autónomas no cubre de manera adecuada las necesidades de la construcción de paz o la sensibilidad al conflicto.

cooperación. Para validar este argumento, el siguiente gráfico muestra hasta qué punto puede decirse que la existencia de personas dedicadas a la construcción de paz se debe a que la agencia tiene un presupuesto mayor:



Por otro lado, cabe considerar que la posibilidad de tener un departamento o personal técnico específicamente dedicados a la construcción de paz actualmente está condicionada en gran medida por el presupuesto disponible, o por lo grande que sea el organismo de

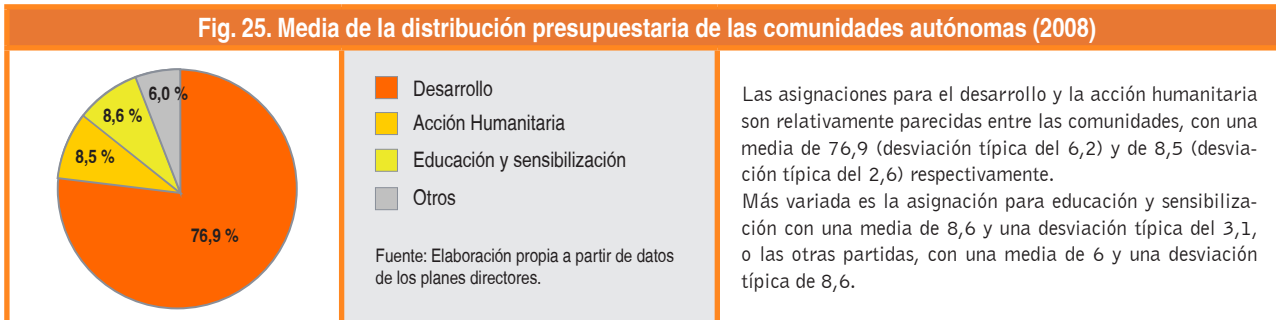
**Políticas**

Las diferentes formas de plasmar la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto en las políticas de los actores de cooperación se reflejan esencialmente en las políticas que definen en sus leyes de cooperación y/o planes directores, y en los presupuestos que destinan a estas acciones, tal

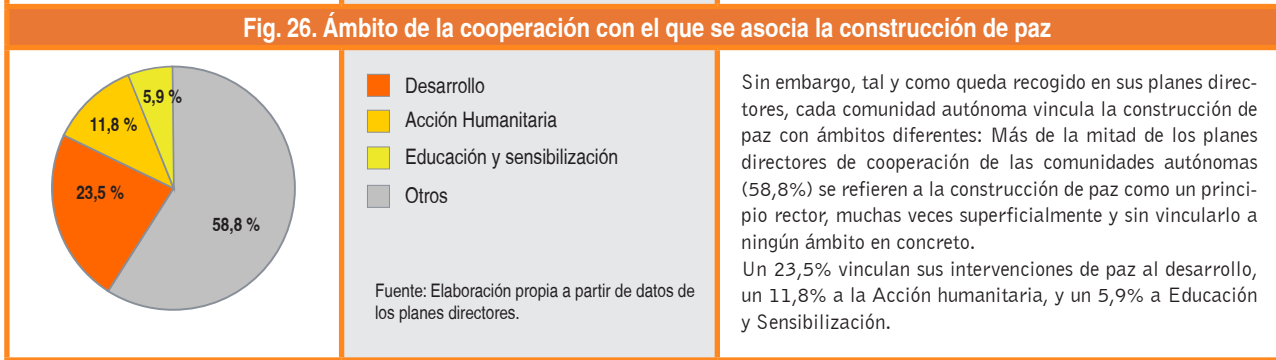
y como se ha analizado en el apartado 4.b. “La construcción de paz como prioridad”. Complementando las observaciones del apartado 4.b., se analiza aquí hasta qué punto las políticas de cooperación de las comunidades autónomas

consideran la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto como un eje transversal, que impregna las diferentes políticas, o si lo asocian a algún tipo de actuación en concreto (desarrollo / acción humanitaria / educación y sensibilización / otros).

**Fig. 25. Media de la distribución presupuestaria de las comunidades autónomas (2008)**



**Fig. 26. Ámbito de la cooperación con el que se asocia la construcción de paz**



**Actuaciones**

La cooperación puede concretarse bajo diferentes formas de intervención en otros países (cooperación indirecta o directa), así como intervenciones en el propio país, como la investigación en temas relacionados con el desarrollo, o la formación de actores de la cooperación o la sensibilización y educación de la ciudadanía en general.

En cuanto a la cooperación indirecta, aquella que es gestionada por agentes externos no pertenecientes a las instituciones públicas, la supervisión técnica de las comunidades autónomas puede canalizarse a través de los requisitos de las convocatorias y de los formularios. Los principios rectores o actuaciones específicas de paz definidos en los planes directores no siempre quedan reflejados en las **convocatorias**. Analizando las más de 50 convocatorias abiertas de todas las comunidades autónomas y de AECID (fig.27),

se observa que un 45,6% de las convocatorias definen objetivos de paz, mientras que un 54,4% no lo hacen. También se observa como, de las 19 convocatorias de comunidades autónomas en las que el plan director no define objetivos de paz, 15 no consideran la paz como objetivo, y cuatro sí. El hecho de que el plan director no contemple la paz como prioridad queda reflejado, como es lógico, en su ausencia en las convocatorias. ¿Pero qué ocurre con las convocatorias que dependen de planes directores que sí han definido objetivos de paz? En este caso, de 33 convocatorias relacionadas con las agencias responsables de la ejecución de estos planes directores, 11 no definen objetivos de paz y 22 convocatorias sí lo hacen. Se puede decir, por tanto, que dos tercios de las convocatorias de las comunidades cuyos planes directores definen objetivos de paz concretan a su vez objetivos de paz, mientras que un tercio de estas convocatorias no reflejan el hecho de que el plan director defina paz como objetivo.

**Fig. 27. Grado de coherencia entre los objetivos de paz de planes directores y convocatorias (en número de convocatorias)**

		¿Define el plan director objetivos de paz?			
		No	Sí	Pendiente*	Total
¿Considera la convocatoria objetivos de paz?	No	15 (26,3%)	11 (19,3%)	5 (8,8%)	31 (54,4%)
	Sí	4 (7%)	22 (38,6%)	0 (0%)	26 (45,6%)
	<b>Total</b>	19 (33,3%)	33 (57,9%)	5 (8,8%)	57 (100%)

\* Se contabilizan aquí las convocatorias de Murcia, que no ha publicado su plan director.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los planes directores y las convocatorias de las CCAA.

Analizando los casos en cada Comunidad Autónoma, vemos que en Extremadura, País Vasco, y MAEC, a pesar de que los temas relacionados con la paz aparecen en el plan director, estos objetivos no quedan reflejados en ninguna de sus convocatorias. En el caso de Valencia, Navarra, Cataluña, y Castilla-La Mancha, cuyos planes directores también consideran la paz como principio rector o como ámbito de acción prioritario, algunas de las convocatorias señalan la construcción de paz como uno de sus objetivos, mientras que otras convocatorias no. Es necesario destacar, también, que l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament emitió en el año 2007 una convocatoria específica de construcción de paz, pero que fue eliminada en los siguientes años.

Para concluir la reflexión sobre las convocatorias, cabe decir que si bien la mayoría (64,7%) de planes

directores consideran la paz como un objetivo, esto no siempre queda reflejado en las convocatorias. En efecto, el porcentaje de convocatorias que reflejan objetivos de paz es menor que el de los planes directores (45,6%).

En cuanto a los **formularios**, queda por ver si existe concordancia entre éstos y las convocatorias y los planes directores: ¿Se puede decir que facilitan la incorporación de la sensibilidad al conflicto? La principal conclusión es que si bien ningún formulario muestra una apuesta integrada por incorporar la sensibilidad al conflicto, muchos adoptan algunas aportaciones puntuales que sí pueden facilitar la adopción de una mirada sensible al conflicto.

Las principales aportaciones en los formularios son (Fig. 28):

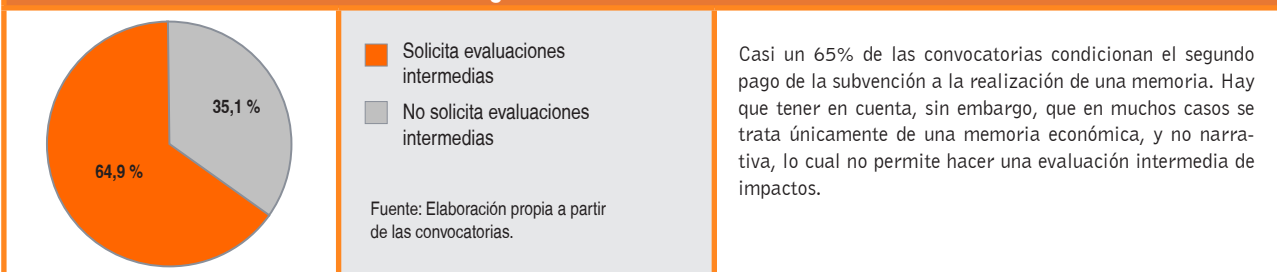
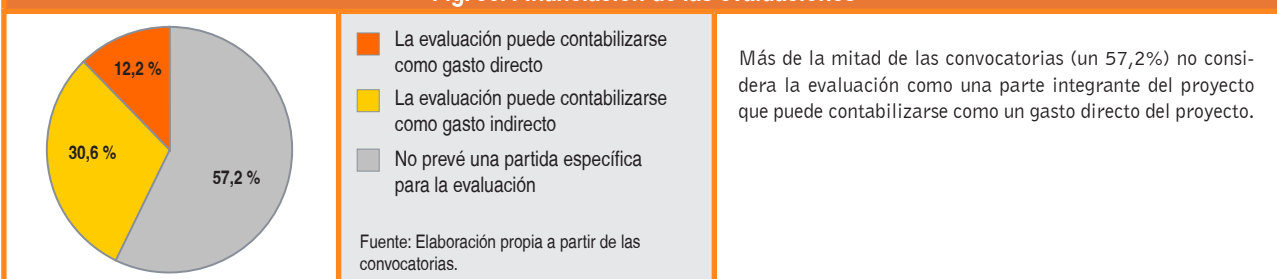
**Fig. 28. Incorporación de la sensibilidad al conflicto en los formularios**

- Explicitar las medidas de construcción de paz como una **prioridad sectorial** (Aragón).
- Solicitar un **análisis del contexto** más exhaustivo, que tenga en cuenta la situación de conflicto armado, sus antecedentes, sus causas, sus consecuencias, etc. (Andalucía, Castilla y León, Navarra, País Vasco, Valencia).
- Conceder más importancia al **análisis de riesgos**, a la viabilidad del proyecto (Castilla y León, Cataluña, Madrid, La Rioja), o pedir que se expliciten protocolos de seguridad (País Vasco, Baleares).
- Indicar si, y de qué manera se han **incorporado los instrumentos *Peace and Conflict Impact Assessment* y *Do No Harm*** (Cataluña).
- **Baremos:** (Baleares, Cantabria, Navarra) En el caso de la Agencia de Cooperación de las Islas Baleares, por ejemplo, en el baremo de valoración del proyecto se obtiene mayor puntuación si la entidad solicitante o la contraparte cuenta con un plan de actuación para la protección del personal humanitario, si tiene un marco de acción para la prevención o reducción de riesgos, el tiempo de respuesta ante crisis humanitarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas a los cuestionarios del personal técnico de las CCAA.

Casi la totalidad del personal técnico de las comunidades autónomas ha afirmado que tienen en cuenta si el proyecto se desarrolla en contextos de conflicto armado a la hora de valorar los proyectos presentados y de decidir las ayudas a otorgar. Sin embargo, ellos y ellas mismas reconocen que sólo en la mitad de las comunidades autónomas puede decirse que los formularios reflejan preguntas específicas para tener en cuenta esta cuestión.

Promover medidas efectivas de construcción de paz y promover la sensibilidad al conflicto debe traducirse, también, en la promoción de una **evaluación** exhaustiva, que tenga en cuenta no sólo los resultados del proyecto en sí, sino también los impactos sobre el contexto de paz y de conflicto. La sensibilidad al conflicto recomienda que se hagan evaluaciones regularmente, para minimizar los impactos negativos que puedan tener los proyectos

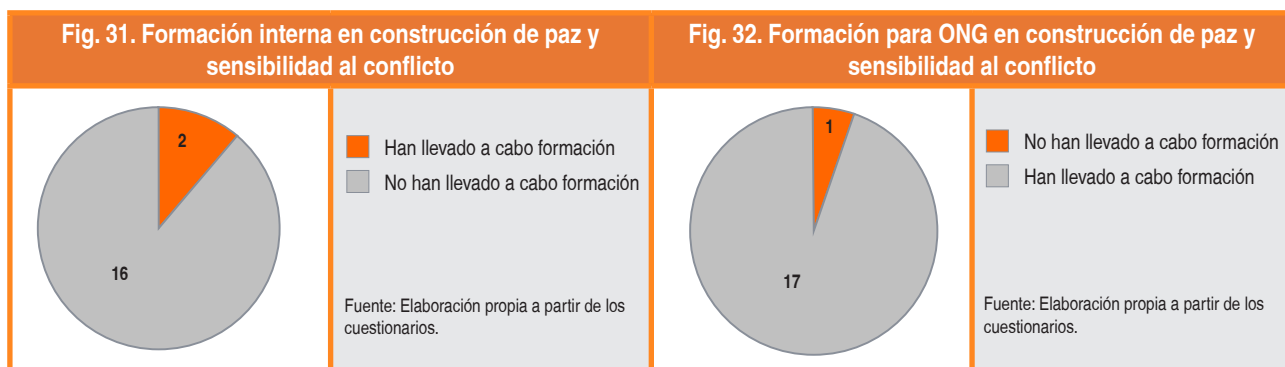
**Fig. 29. Evaluaciones intermedias**

**Fig. 30. Financiación de las evaluaciones**


en el contexto y maximizar los positivos. De acuerdo con este planteamiento, es importante que las agencias promuevan las evaluaciones intermedias y de final de proyecto que vayan más allá de la lógica de justificación económica y financiera, y que éstas puedan ser presupuestadas como un aspecto más de la ejecución del proyecto.

En lo que se refiere a la **cooperación directa**, aquella que es impulsada por los órganos de cooperación de las comunidades autónomas, ha sido imposible identificar medidas que garanticen la incorporación de la sensibilidad al conflicto o que promuevan medidas de construcción de paz, debido a la

dificultad de encontrar información desglosada sobre la cooperación directa e indirecta de las CCAA.

En cuanto a favorecer la **formación en sensibilidad al conflicto**, hasta la fecha únicamente una comunidad autónoma ha organizado cursos de formación sobre el tema a personal de ONGs (Fig. 32). Es el caso de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, que ha celebrado dos cursos, destinados esencialmente a ONG y personal técnico de cooperación. También el personal técnico de cooperación de la Agencia Catalana y de la Agencia de Cooperación de las Islas Baleares ha participado en cursos de formación interna sobre construcción de paz y sensibilidad al conflicto (Fig. 31).



La formación promovida por las comunidades autónomas en temas de sensibilidad al conflicto y de construcción de paz, ya sea para el personal técnico de las agencias, o para el personal técnico de las ONG es claramente insuficiente, comparado con los recursos que se destinan a los países en situación de tensión o de conflicto armado. Además del caso de Cataluña,

donde la agencia de cooperación ha promovido dos formaciones en sensibilidad al conflicto, sólo la Agencia de Cooperación balear afirma tener en cuenta la formación del personal de las ONG en temas relacionados, como minas antipersona, actuaciones en conflictos armados, etc.

## 5. Recomendaciones

El presente diagnóstico permite observar que la adopción de objetivos de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto es una necesidad apremiante, de acuerdo con la gran cantidad de países en situación de tensión y/o conflicto armado en los que intervienen. El hecho de que cuatro comunidades autónomas concreten objetivos de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto puede considerarse como un buen inicio, que podría ser imitado por el resto de comunidades autónomas. Especialmente en aquellas que intervienen en mayor proporción en contextos que requieren ser sensibles al conflicto.

Cabe reconocer que el conjunto de comunidades toma efectivamente medidas para favorecer estos enfoques de paz. Sin embargo, parece que éstas son más el resultado de decisiones intuitivas y no estructuradas que de la articulación de una política consciente, coherente y planificada de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto.

De cara a que la contribución de las comunidades autónomas a la construcción de la paz pase de ser una actuación intuitiva a una articulación coherente, pueden emprenderse numerosas iniciativas.

En primer lugar es recomendable que cada comunidad autónoma delibere qué **objetivos de intervención para la paz** considera prioritarios y lo plasme en el plan director. Algunas comunidades pueden creer pertinente definir objetivos de construcción de paz, otras conformarse con promover la sensibilidad al conflicto para intervenciones de desarrollo o acción humanitaria en zonas de conflicto armado o tensión. Cabe tener en cuenta, también, que ambas aproximaciones son complementarias y pueden por tanto ser adoptadas a la vez. Para garantizar la coherencia de la previsión estratégica de la cooperación, es importante que la propia estrategia tenga en cuenta cuántos de los países prioritarios, y en especial aquellos que reciben más fondos, están en situación de tensión o de conflicto armado, y tomar decisiones consecuentes con ello.

- Definir una estrategia de cooperación que tenga en cuenta en qué medida los países prioritarios y los que reciben más ayudas están en situación de tensión o de conflicto armado.

En el caso de que la agencia de cooperación se plantee la **construcción de paz como un objetivo**, es necesario reflexionar acerca de qué tipo de paz persigue la comunidad autónoma. Es importante clarificar el concepto de paz o de construcción de paz, y que esta definición sea operativa, para transmitir una idea concreta del modelo de paz

buscado y de las actuaciones a priorizar. A la hora de establecer las prioridades de las políticas, cabe tener en cuenta que los procesos de construcción de paz pueden necesitar intervenciones a largo plazo. Igualmente, por razones éticas y de efectividad de la ayuda, la construcción de paz debe adoptar objetivos de prevención de conflictos armados, además de la rehabilitación posbélica. Si bien estos planteamientos no son excluyentes, no es menos cierto que "cuando se trata de un conflicto armado, prevenir es mucho mejor y más barato que curar." (Annan, 2001:6). También se recomienda que los Planes Directores, velen "porque aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos", tal como recoge la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

- Para aquellos planes directores que se planteen objetivos de construcción de paz, **reconsiderar hasta qué punto sus definiciones son suficientemente operativas** como para transmitir una idea concreta de las prioridades que define el plan director con respecto a la paz o la construcción de paz.
- A la hora de establecer las prioridades de las políticas y de conceder la financiación a proyectos, **tener en cuenta que los procesos de construcción de paz pueden necesitar intervenciones a largo plazo.**
- Los objetivos de construcción de paz deberían adoptar **objetivos de prevención** de conflictos armados además de los de rehabilitación posbélica.
- De la misma forma que ya han hecho algunos planes Directores, **plasmear objetivos para reforzar el papel de las mujeres en la construcción de la paz** (Resolución 1325 de Naciones Unidas).

En el caso en que la CCAA reconozca la necesidad de adoptar la **sensibilidad al conflicto** es preferible que ésta quede recogida como eje transversal, prioridad estratégica, etc., que oriente tanto las intervenciones de desarrollo como las de acción humanitaria o las de formación, educación y sensibilización. Para ello, puede ser útil clarificar los criterios por los cuáles se considerará que un país está en situación de tensión o de conflicto armado y sobre el que por tanto se deberá aplicar la mirada sensible al conflicto.

- En cuanto a la **sensibilidad al conflicto**, para asegurar su **incorporación** es preferible que ésta quede recogida como eje transversal, prioridad estratégica, más que asociarla a un campo específico como el desarrollo, la acción humanitaria o la formación.
- Definir con qué criterios se considerará que un país está en situación de conflicto armado o de tensión.
- Dado que son compatibles entre sí, aquellas comunidades que se planteen tanto objetivos de construcción de paz como de sensibilidad al conflicto, pueden adoptar las dos recomendaciones anteriores en su plan director.



Para asegurar que el compromiso con la construcción de paz y/o la sensibilidad al conflicto se mantenga en el tiempo, puede ser pertinente plasmar el tipo de aproximación de la agencia de cooperación – transversal (sensibilidad al conflicto en todos los proyectos) / exclusiva (proyectos específicos de construcción de paz) o ambas – en la **estructura** del personal de la organización de cooperación. Si bien la existencia de un departamento o de personal específico dedicado a la construcción de paz o a la sensibilidad al conflicto topa con la limitación presupuestaria de cada actor de cooperación, también pueden encontrarse otras formas de plasmar a nivel estructural el compromiso con la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto, como es “asignar un presupuesto específico para actividades de construcción de paz” (MAEC, 2007:72). Contabilizar de forma diferenciada el dinero asignado a construcción de paz puede facilitar la evaluación de la pertinencia de las políticas y los impactos de los proyectos en este campo. Para ello, puede ser útil clarificar los criterios según los cuáles unos proyectos serán considerados como acciones de construcción de paz o como otro tipo de intervenciones. También es importante, de cara a mostrar la responsabilidad de la agencia, así como facilitar los estudios de las políticas de cooperación, poner a disposición pública el máximo de información posible.

- Reflejar el tipo de aproximación de la agencia de cooperación (construcción de paz, sensibilidad al conflicto o ambas) en la estructura de la agencia.
- Debatir si es coherente establecer un porcentaje mínimo de recursos para acciones de construcción de paz, teniendo en cuenta en qué medida la cooperación de la comunidad se hace en países en situación de tensión o de conflicto armado.
- Clarificar los criterios según los cuáles unos proyectos serán contabilizados como acciones de construcción de paz o como otro tipo de intervenciones.
- Facilitar el acceso a la información y transparencia de los recursos públicos relativa a la construcción de paz y la sensibilidad al conflicto.

Con tal de garantizar que éstos objetivos quedan reflejados en la práctica, es necesario que éstos se reflejen en los **distintos instrumentos de las agencias** (planes directores, convocatorias, formularios). Por ejemplo, es recomendable incorporar en los formularios preguntas específicas que permitan evaluar hasta qué punto se han tenido en cuenta las consideraciones de sensibilidad al conflicto. Algunos de los contenidos que deben solicitar los formularios son: “un análisis riguroso del conflicto; una teoría de cambio bien articulada; metas y objetivos bien formulados (...) y actividades que son relevantes para el conflicto; y un proceso que integre

el monitoreo y la evaluación desde el principio”. (OCDE/CAD, 2008:43). En cuanto a la evaluación de las actuaciones, ésta puede ser reforzada. En efecto, las agencias de cooperación pueden fomentar el conocimiento y adquisición de una cultura de evaluación y aprendizaje que vaya más allá de las justificaciones económicas y técnicas centradas en una visión aislada de proyecto. Sin duda este es un ámbito crítico y complejo, pero imprescindible. Un comienzo puede ser requerir y financiar la evaluación en distintos puntos del proceso de actuación. En este sentido, también es clave reforzar la coordinación de donantes para la alineación de estrategias junto con los socios y poner en marcha mecanismos de mutua rendición de cuentas (mutual accountability) que involucren tanto a los donantes como a los socios. Se trata de que las evaluaciones no se limiten a un aspecto de transparencia en el presupuesto, sino que permitan, además, monitorear el impacto que éstos generan en el contexto, y tomar medidas para maximizar los impactos positivos y limitar los negativos (OCDE/CAD, 2008:45). El MAEC, también, resalta la necesidad de “crear un sistema de evaluación específico para construcción de paz” (MAEC, 2007: 71). En línea con lo argumentado en este punto, es recomendable que en el futuro se investigue mejor acerca de la cultura y los mecanismos de evaluación vinculados a la construcción de la paz y la sensibilidad al conflicto, no sólo como forma de valorar resultados e impacto de los proyectos, sino también como forma de aprendizaje desde la práctica.

- Garantizar la coherencia entre los objetivos de los planes directores de construcción de paz y/o sensibilidad al conflicto reflejándolos en las convocatorias y los formularios.
- Incorporar en los formularios preguntas específicas que permitan evaluar hasta qué punto se han tenido en cuenta las consideraciones de sensibilidad al conflicto.
- Establecer y fomentar que los proyectos hagan evaluaciones intermedias y finales que permitan valorar el impacto que éstos generan en el contexto, y tomar medidas para maximizar los impactos positivos y limitar los negativos.
- Reconocer las evaluaciones como parte del proyecto, y que puedan ser contabilizadas como gastos directos.

Por último, es recomendable que los organismos de cooperación de las comunidades autónomas fortalezcan las capacidades para adoptar una perspectiva sensible al conflicto y promuevan, por ejemplo, la **formación** del personal técnico de las agencias de cooperación y de las ONG en temas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto. Esta formación puede comprender, por ejemplo, “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" (MAEC, 2007: 72).

- Promover la capacitación y formación del personal técnico de las agencias de cooperación y de las ONG en temas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto.
- Participar en foros de reflexión, ya sea con los receptores de los fondos, o en otros marcos, para crear conocimiento en construcción de paz y sensibilidad al conflicto.



## 6. Bibliografía

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (2008).** *Plan andaluz de cooperación para el desarrollo (2008-2011)*. Sevilla: servicio de publicaciones.  
[http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/export/portal/com/bin/contenidos/la\\_consejeria/accion\\_exterior/agencia\\_andaluza\\_coop\\_int/pacode/1200499838157\\_pacode\\_boja.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/export/portal/com/bin/contenidos/la_consejeria/accion_exterior/agencia_andaluza_coop_int/pacode/1200499838157_pacode_boja.pdf).
- Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo (2004).** *Plan Cuatrienal Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007*. Oviedo: servicio de publicaciones.
- Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (2007).** *Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2007-2010*. Barcelona: servicio de publicaciones.  
[http://www.gencat.cat/cooperacioexterior/cooperacio/castellano/plan\\_director\\_07\\_10.htm](http://www.gencat.cat/cooperacioexterior/cooperacio/castellano/plan_director_07_10.htm).
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2009).** *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: servicio de publicaciones.  
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012.pdf>.
- Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2008).** *Plan General de la Cooperación Extremeña (2008-2011)*. Mérida: servicio de publicaciones.  
[http://www.aexcid.es/web/descargas/plan\\_general\\_2008-2011.pdf](http://www.aexcid.es/web/descargas/plan_general_2008-2011.pdf).
- Ajuntament de Barcelona (2008).** *Pla Director de Cooperació Internacional, Solidaritat i Pau 2009-2012*. Barcelona: servicio de publicaciones. [http://www.bcn.es/cooperacio/cas/pla\\_director/pla-director-09-12.pdf](http://www.bcn.es/cooperacio/cas/pla_director/pla-director-09-12.pdf)
- Anderson, M. (1996).** *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace*, Cambridge, MA: Local Capacities for Peace Project. The Collaborative for Development Action Inc.
- Annan, K. (2001).** *Prevención de los conflictos armados*. Informe del Secretario General, A/55/985-S/2001/574, 7 de junio de 2001.
- Área de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior de Gobierno de La Rioja (2008).** *II Plan Director de cooperación para el desarrollo de La Rioja (2008-2013)*. Logroño: servicio de publicaciones.  
[http://www.larioja.org/npRioja/components/ged/tools/dlg/dlg\\_opendocument.jsp?Download=false&IdDoc=486408&IdGed=25264](http://www.larioja.org/npRioja/components/ged/tools/dlg/dlg_opendocument.jsp?Download=false&IdDoc=486408&IdGed=25264)
- Asamblea General Naciones Unidas (1986).** *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Nueva York: servicio de publicaciones.
- Barbolet, A. et al. (2005).** *The utility and dilemmas of conflict sensitivity*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Dialogue Series.  
[http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue4\\_barbolet\\_etal.pdf?LANG=e&id=83](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue4_barbolet_etal.pdf?LANG=e&id=83)
- Boutros Boutros Ghali (1992).** *Un Programa para la paz*. A/47/277 - S/24111, 17 de Junio de 1992. Nueva York: servicio de publicaciones.
- Bush, K. (1998).** *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*. Working Paper No. 1. Ottawa: The International Development Research Centre. [http://www.idrc.ca/es/ev-32227-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-32227-201-1-DO_TOPIC.html).
- Bush, K. (2006).** Intervención en la Conferencia "El paper dels governs locals en la construcció de la pau". 6 y 7 de septiembre de 2006, Barcelona.
- Consejería de Bienestar Social de la Junta de comunidades de Castilla la Mancha (2009).** *III Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo Horizonte 2011 (Castilla La Mancha)*. Toledo: servicio de publicaciones. <http://www.jccm.es/social/acooperacion/documentos/PlanEstrategicoHorizonte2011.pdf>

- Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid (2009).** *Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009 – 2012 de la Comunidad de Madrid.* Madrid: servicio de publicaciones. [http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheaderna me1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3Dplananual\\_Maquetaci%C3%B3n+1web.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1220442533819&ssbinary=true](http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheaderna me1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3Dplananual_Maquetaci%C3%B3n+1web.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1220442533819&ssbinary=true)
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000).** Resolución 1325. S/ RES/1325 (2000), 31 de octubre de 2000. [http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf).
- Cooperación Canaria - Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias (2009)** *Plan Director de Cooperación Canaria para el Desarrollo 2009-2012.* Santa Cruz de Tenerife: servicio de publicaciones.
- DANIDA et al. (1996).** *The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience. Study 3: Humanitarian and Aid effect.* Conpehague: DANIDA, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. <http://www.reliefweb.int/library/nordic/index.html>.
- De la Haye, J. y Denayer, K. (2003).** *PCIA. A Tool to Move from Conflict-Ignorance to Conflict Sensitivity within Development, Humanitarian Aid and Peacebuilding Work.* Journal of Peacebuilding & Development, Vol. 1 N°2.
- Departamento de Asuntos sociales, Familia, Juventud y Deporte del Gobierno de Navarra (2007).** *I Plan Director de la Cooperación Navarra (2007-2010).* Pamplona: servicio de publicaciones. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/E087D221-3B73-46B9-ACC3-CB7FB69CB0C6/92064/IPlanDirectorGN.pdf>
- Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2008).** *Plan estratégico y director. Cooperación para el desarrollo 2008-2011.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de publicaciones. <http://www.lankidetza.info/DefinitivoPlanDirectorEstrategico2008-2011.pdf>
- Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad de la Generalitat Valenciana (2008).** *Plan Director de la Cooperación Valenciana (2008-2011).* Valencia: servicio de publicaciones. [http://www.cic.gva.es/images/stories/dgc/legislacion/acuerdo\\_plan\\_director\\_2008-2011.pdf](http://www.cic.gva.es/images/stories/dgc/legislacion/acuerdo_plan_director_2008-2011.pdf).
- Dirección General de Cooperación del Gobierno de Cantabria (2009).** *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012.* Santander: servicio de publicaciones. [http://www.cantabriacoopera.org/2BED0CF1-CF4B-09C3-65DD-F84704D9D04C.doc/documentos\\_interes/documentos/Plan-Director-de-Cooperacion-al-Desarrollo-en-Cantabria-2009-2012](http://www.cantabriacoopera.org/2BED0CF1-CF4B-09C3-65DD-F84704D9D04C.doc/documentos_interes/documentos/Plan-Director-de-Cooperacion-al-Desarrollo-en-Cantabria-2009-2012)
- Dirección General de Cooperación del Gobierno de las Illes Balears (2008).** *Pla Director de la Cooperació de les Illes Balears 2008-2011.* Palma de Mallorca: servicio de publicaciones. <http://www.caib.es/fitxer/get?codi=227806>
- Dirección Xeral de Cooperación Exterior da Xunta (2006).** *I Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006–2009.* Santiago de Compostela: servicio de publicaciones. [http://cooperaciongallega.org/documentos\\_ver.php?idArchivo=21](http://cooperaciongallega.org/documentos_ver.php?idArchivo=21)
- Escola de Cultura de Pau (2008).** *Alerta 2008! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz.* Barcelona: Icaria. <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/alerta08c.pdf>
- Fewer et al. (2004).** *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building: Tools for Peace and Conflict Impact Assessment, a Resource Pack.* Sri Lanka: Fewer, International Alert, Saferworld, Africa Peace Forum, Center for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies. <http://www.saferworld.org.uk/publications.php?id=148>.
- Gobierno de Aragón (2008).** *Plan director de la cooperación aragonesa 2008–2011.* Zaragoza: servicio de publicaciones. <http://aragonparticipa.aragon.es/dmdocuments/PLANDIRECTOR08-11CGOB.pdf>
- Good Humanitarian Donorship (2003).** Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship. <http://www.undp.org/mdtf/dem-rep-congo/docs/GHD.pdf> en línea, último acceso 09/09/09]

- Goodhand, J. y Hulme, D. (2000).** *NGOs and Peace-Building in Complex Political Emergencies. Final Report to the Department of International Development.* Manchester: IDMP, Universidad de Manchester.
- Goodhand, J. y Atkinson, P. (2001).** *Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement.* Londres: International Alert. [http://conflictsensitivity.org/files/publib/Conflict\\_and\\_Aid.pdf](http://conflictsensitivity.org/files/publib/Conflict_and_Aid.pdf).
- Goodhand, J. (2006).** *Aiding peace? The role of NGOs in Armed Conflict.* Warwickshire: Intermediate Technology Publications Ltd.
- GTZ (2006).** *Prácticas sensibles a los conflictos y la paz: contribuciones conceptuales y ejemplos de aplicación.* Sublínea Herramientas, métodos y estrategias Tomo 1. Colección compás de convivencia. Bogotá: GTZ-Programa de Participación Ciudadana para la Paz PACIPAZ. [http://www.berghof-peacesupport.org/publications/como\\_bfps\\_pacipaz\\_2006.pdf](http://www.berghof-peacesupport.org/publications/como_bfps_pacipaz_2006.pdf).
- Kievelitz et al. (2003).** *Joint Utstein Study of Peace building - National Report from Germany.* Eschborn: GTZ. <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-utstein.pdf>.
- Lange, M. (2004).** *Building Institutional Capacity for Conflict-Sensitive Practice: The Case of International NGOs.* Londres: International Alert. [http://www.international-alert.org/pdf/institutional\\_capacity\\_ngos.pdf](http://www.international-alert.org/pdf/institutional_capacity_ngos.pdf).
- Lawry-White, S. (2003)** Review of the UK Government Approach to Peacebuilding. Contribution to the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Londres: UK Department for International Development. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev646.pdf>
- Lederach, J.P. (1998).** *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas.* Bilbao: Bakeaz - Gernika Gogoratuz.
- Leonhardt, M. (2000).** *Conflict Impact Assessment of EU Development Co-operations with ACP Countries. A Review of Literature and Practice.* Londres: International Alert/Saferworld. [http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:2727](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:2727).
- Leonhardt, M. y Gaigals, C. (2001).** *Conflict Sensitive Approaches to Development: A Review of Practice.* Londres: Saferworld/International Alert/IDRC. <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10596649641conflict-sensitive-develop.pdf>
- Leonhardt, M. et al. (2002).** *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) and NGO Peacebuilding: Experiences from Kenya and Guatemala – A Briefing Paper.* Londres: International Alert, Centre for Conflict Research, IEPADES. [http://conflictsensitivity.org/files/publib/PCIA\\_and\\_NGO\\_Peacebuilding.pdf](http://conflictsensitivity.org/files/publib/PCIA_and_NGO_Peacebuilding.pdf).
- MAEC (2007).** *Estrategia de construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo.* Madrid: servicio de publicaciones. [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia\\_construccion\\_paz.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_construccion_paz.pdf)
- MAEC (2008).** *Seguimiento del PACI 2007. Mejorar la eficacia de la ayuda a través de la armonización, incrementando la asignación para la cobertura de necesidades sociales.* Madrid: servicio de publicaciones. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/LaA0Despanola.Estadisticas/Documents/Estadisticas%20Seguimiento%20del%20PACI%202007.pdf>.
- OCDE/CAD (1997).** *Guidelines on Conflict, Peace and Development,* Paris: OECD/DAC. [http://www.undg.org/archive\\_docs/2847-OECD\\_DAC\\_Guidelines\\_on\\_Conflict\\_Peace\\_and\\_Development\\_Cooperation\\_-\\_dac.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/2847-OECD_DAC_Guidelines_on_Conflict_Peace_and_Development_Cooperation_-_dac.pdf). [Versión española: MAEC (1999). *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI.* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación]
- (2001).** *DAC Guidelines - Helping Prevent Violent Conflict.* Paris: OECD/DAC. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>.
- OCDE/CAD (2005).** *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.* Paris: OECD/DAC. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

- OCDE/CAD (2006).** *United Kingdom Peer Review*. Paris: OECD/DAC.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/57/37010997.pdf>.
- OCDE/CAD (2008).** *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Paris: OECD/DAC.  
[http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en\\_21571361\\_34047972\\_39774574\\_1\\_1\\_1\\_1,00.pdf](http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39774574_1_1_1_1,00.pdf)
- OCDE/CAD (2008b).** *Programa de Acción de Accra*. Paris: OECD/DAC.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>.
- PNUD (1994).** *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: PNUD-Mundi-Prensa.
- PNUD (1999).** *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: PNUD-Mundi-Prensa.
- Redondo, G. y otras (2007).** *La construcción de paz aplicada, claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de tensión y/o conflicto armado*. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/qcp01.pdf>
- Reychler, L. (1999).** *The Conflict Impact Assessment System (CIAS): A Method for Designing and Evaluating Development Policies and Projects*. Ebenhausen: CPN.
- Servicio de Cooperación al Desarrollo - Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León (pendiente de publicación).** *Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012*. Valladolid: servicio de publicaciones.
- Smith, D. (2004).** *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo: Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores.  
[http://www.prio.no/files/file44563\\_rapport\\_1.04\\_webutgave.pdf](http://www.prio.no/files/file44563_rapport_1.04_webutgave.pdf).
- Spencer, T. (1998).** *Synthesis of Evaluations of Peace-Building Activities Undertaken by Humanitarian Agencies and Conflict Resolution Organisations*. Londres: Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance.  
[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5Q5JUN/\\$file/alnap-peace-nov98.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5Q5JUN/$file/alnap-peace-nov98.pdf?openelement)
- Uvin, P. (1999).** *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict Possibilities of influencing conflict situations through development cooperation (Bosnia, Afghanistan, Rwanda, Sri Lanka)*. Paris: OECD.  
[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DJE8F/\\$file/oecd\\_sep1999.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DJE8F/$file/oecd_sep1999.pdf?openelement).
- Zupan, N. (2005).** "Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead" en *Internationale Politik und Gesellschaft Online : International Politics and Society*. 2005, nº4. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/03042.pdf>.

## 7. Anexo

### La sensibilidad al conflicto en la cooperación al desarrollo gubernamental: los casos de Alemania y Reino Unido

Con el objetivo de mostrar cómo algunos organismos vinculados con la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria han integrado en sus mecanismos de ejecución y procesos de reflexión la sensibilidad al conflicto, se presentan a modo de ejemplo dos casos de cooperación estatal, los de Alemania y Reino Unido. En ambos países, desde finales de la década de los noventa, se ha llevado a cabo un proceso de reflexión, análisis e integración de mecanismos para favorecer la sensibilidad al conflicto en el trabajo de cooperación y acción humanitaria.

Tanto Alemania como Reino Unido iniciaron su fase de reflexión formando parte del grupo Utstein. En 1999 los Ministros de Desarrollo de cuatro países europeos (Noruega, Holanda, Alemania y Reino Unido) se reunieron en la ciudad de Utstein para debatir acerca de cómo mejorar su trabajo para contribuir a la construcción de paz. El objetivo no era dictar nuevas políticas, sino mejorar las ya existentes. Su punto de partida fue el análisis de 336 proyectos de construcción de paz puestos en marcha por los cuatro países integrantes del grupo Utstein así como la valoración de sus política de construcción de paz y actividades relacionadas.

En el caso de **Alemania** uno de los principales problemas identificados fue las diferentes interpretaciones que se utilizaban del concepto de construcción de paz, no sólo a nivel de las agencias de cooperación sino también a nivel de los propios proyectos y programas. En este país, según señala el Informe Utstein, la construcción de paz se equiparaba en ocasiones al buen gobierno o democratización, otras se vinculaba con cuestiones de reconciliación, y en otras se entendía que cualquier acción de cooperación al desarrollo llevada a cabo en un contexto de posconflicto armado era en sí misma una actividad de construcción de paz. (Kievelitz et al, 2003)

El informe realizado por el estudio Utstein sobre Alemania destaca algunos elementos positivos de la cooperación alemana en relación a la construcción de paz como son:

- A nivel internacional, valora positivamente el **apoyo** del Gobierno alemán a las instituciones multilaterales implicadas con la construcción de paz (sistema de Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea, entre otros), a través del apoyo a **operaciones de mantenimiento de la paz** y de sus **contribuciones a programas multilaterales**.
- El **enfoque de prevención de crisis** en los procesos de planificación del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo, a través del uso de indicadores de crisis diseñados para detectar la necesidad de medidas preventivas, de manera que los programas y proyectos pudieran adaptarse en función de ello.
- La prevención de crisis y la construcción de paz pasó a ser una de las **once áreas prioritarias de la cooperación alemana** para el desarrollo y cinco países socios (Guatemala, Sri Lanka, Colombia, Senegal y Burundi) acordaron definir la construcción de paz como una de sus áreas prioritarias de la cooperación para el desarrollo con Alemania. Además, en otros países como Rwanda o Nepal, la construcción de paz se convirtió en un elemento transversal de la cooperación al desarrollo.
- Se pusieron en marcha nuevos **espacios de reflexión y actuación** en los que los actores gubernamentales y no gubernamentales pudieran cooperar estrechamente, como el Servicio Civil de Paz (CPS) o el Grupo de Trabajo en Paz y Desarrollo (FriEnt), establecido en 2001 por iniciativa del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo (BMZ) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), entre otros.



- FriEnt está formado por siete organizaciones con diferentes mandatos y cultura de trabajo y tiene por objetivo fomentar la construcción de paz en todas las áreas de la cooperación al desarrollo.
  - El Servicio Civil de Paz, creado en 1999, aglutina a expertos cualificados y preparados en construcción de paz para asistir a grupos, comunidades y gobiernos en contexto de conflicto en el desarrollo de sus capacidades para gestionar conflictos de manera no violenta. El CPS contaba en el momento de la publicación del Utstein con 100 expertos. Éste se complementa con los Fondos Nacionales de Paz, establecidos para apoyar a microproyectos.
  - Dentro de la GTZ se pusieron en marcha varios programas de cooperación y de investigación de construcción de paz dentro de la cooperación para el desarrollo alemana. Éstos tratan aspectos vinculados a la prevención y la transformación de conflictos, el control de las armas ligeras, la reforma del sector de la seguridad y el apoyo de iniciativas locales de paz a través de un fondo para la construcción de paz.
  - A partir del 11 de septiembre de 2001, el BMZ desarrolló aproximaciones conceptuales a la construcción de paz en contextos de terrorismo y diseñó un ambicioso programa de prevención de conflictos en dicho contexto.
- En cuanto a las carencias de la cooperación alemana identificadas por el Infrome Utstein, destacan las siguientes:
- Las evaluaciones o los marcos para la definición de proyectos no se ajustaban a la sensibilidad al conflicto. Muchos documentos de planificación de proyectos sólo hacían una referencia superficial al conflicto como un elemento a tener en cuenta.
  - La necesidad de integrar estrategias de construcción de paz en todos los niveles institucionales.
  - La necesidad de transversalizar la sensibilidad al conflicto de manera más sistemática en los módulos de formación del personal de los institutos de cooperación al desarrollo vinculados con la construcción de paz.

#### La cooperación alemana y la sensibilidad al conflicto en la actualidad

- Entre las iniciativas más recientes de la GTZ, destacan las siguientes:
- En el Centro de Competencia "Prevención, Seguridad y Paz" en la División Gobernabilidad y Democracia de la GTZ existen varias personas especializadas en diferentes ámbitos del sector de la sensibilidad al conflicto.
- El Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo condiciona la asignación de fondos a proyectos desarrollados en zonas de conflicto o tensión a que éstos tengan una sensibilidad al conflicto, para ello clasifica los países y concierne los sectores de cooperación.
- En algunos países, como Filipinas o Sri Lanka, el único enfoque de la cooperación es la prevención de crisis y por ello todos los programas de la cooperación bilateral están obligados a contribuir a la transformación de conflictos.
- Para garantizar que los proyectos sean sensibles al conflicto la GTZ utiliza la evaluación del impacto en el conflicto y la paz a nivel de país y en programas sectoriales, y la Acción Sin Daño a nivel de proyectos.
- Durante el 2009 el tema anual de la GTZ es "Desarrollar Seguridad – Asegurar el Desarrollo". Una forma de mostrar que toda la organización está comprometida con la sensibilidad al conflicto.

Fuente: Extractos de una entrevista con Wolfgang Garatwa, Planning and Development, Senior Planning Officer. Section Prevention, Security and Peace. Division State and Democracy Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

En cuanto al **Reino Unido**, según concluía el estudio Utstein en 2003, no disponía de una estrategia de construcción de paz como tal (Lawry-White, 2003).

La construcción de paz se contemplaba entonces como parte de la reducción y la prevención de conflictos. Algunos elementos clave en el desarrollo de las estrategias de prevención y reducción de conflictos de Reino Unido incluyen:

- La puesta en marcha de los **Grupos de Prevención de Conflictos** (Conflict Prevention Pools, CPP) del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), el Ministerio de Exteriores (FCO) y el Ministerio de Defensa (MoD) en 2001. Los CPP son una herramienta para realizar análisis conjuntos, financiación y coordinación, permitiendo que tres órganos de gobierno comprometidos con la reducción de conflictos violentos puedan alinear
- sus objetivos políticos: la reducción de la pobreza (DFID), los derechos humanos y la seguridad internacional (FCO), y la defensa (MoD). Los CPP forzaron y favorecieron una mayor consistencia en la estrategia de trabajo entre los departamentos de gobierno implicados y mejoraron la coherencia entre las estrategias planteadas y la programación a nivel de país. Su puesta en marcha significó que se unieran por primera vez las operaciones de construcción de paz y los programas de resolución de conflictos.
- El **Departamento de Conflictos y Asuntos Humanitarios** (CHAD), establecido en 1997, lideró los programas y estrategias de DFID relacionadas con conflictos hasta la aparición del **Departamento de Conflictos, Asuntos Humanitarios y Seguridad** (CHASE), que trabaja en estrecha colaboración con CHAD-Operations Team.
- El análisis de los conflictos que se llevó a cabo desde los departamentos geográficos y los programas país

- de DFID, utilizando una metodología de análisis de conflictos desarrollada por ellos mismos.
- La Unidad de Prevención de Conflictos del Ministerio de Exteriores se amplió en 2002

para mejorar la gestión de recursos destinados a la prevención de conflictos y apoyar la transversalización de la prevención de conflictos.

#### La cooperación británica y la sensibilidad al conflicto en la actualidad

En la evolución realizada por el Reino Unido desde la conclusión del estudio Utstein destaca la puesta en marcha en el 2004 de la Unidad de Reconstrucción Posconflicto (PCRU), otra unidad conjunta de DFID, FCO y el MoD, para mejorar la capacidad del Reino Unido en la estabilización posconflicto, como respuesta a los retos planteados por el trabajo desarrollado en Iraq y otros conflictos. Si bien esta unidad no se podría considerar como específicamente vinculada con la construcción de paz y la transversalización de la sensibilidad al conflicto. Por el momento, el papel que desempeña el PCRU no está claramente definido, pero los argumentos a favor señalan que tiene el potencial de suplir la brecha existente entre los actores militares y las capacidades civiles necesarias para estabilizar situaciones de posconflicto armado de manera inmediata. Por otro, los argumentos en contra apuntan a la falta de transparencia del trabajo realizado por esta unidad.<sup>8</sup>

Se podría considerar por tanto que desde la publicación de las conclusiones del Utstein, el Reino Unido ha progresado favorablemente hacia el logro de una estrategia de trabajo integrada entre todos los departamentos dedicados a la prevención y mitigación de conflictos, aunque aún necesita fortalecer los procesos de coordinación interdepartamentales, superando las diferentes culturas de trabajo por departamentos aún vigentes, según señala la OCDE (OCDE, 2006).

<sup>8</sup> Entrevistas confidenciales con personal de DFID.





## Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura de Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

### Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 42 / Fax: +34 93 581 32 94

[escolapau@uab.cat](mailto:escolapau@uab.cat)

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)  
Campus de la UAB  
08193 Bellaterra  
(Cerdanyola del Vallès)  
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48  
Fax: +34 93 581 32 94  
escolapau@uab.cat  
<http://escolapau.uab.cat>