

Desde hace unos años, diversos gobiernos y agencias internacionales han incluido la prevención de conflictos y la construcción de la paz en sus planes de cooperación al desarrollo. Esto supone un gran avance en el reconocimiento explícito de la cooperación al desarrollo como un instrumento efectivo para promover la construcción de la paz en los países que han sufrido conflictos armados, así como abordar los factores económicos, socio-culturales y políticos que están en las raíces de la violencia.

En este número se presentan diferentes análisis y reflexiones sobre la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz en distintos países europeos, así como el papel de la sociedad civil en sentar las bases para una paz estable y duradera.

 **Cáritas
Española**
Editores

ISBN 978-84-8440-368-5



9 788484 403685



La cooperación al desarrollo
y la construcción de la paz

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

142

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

142

julio-septiembre 2006

La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz

Monografía

Cooperación al desarrollo y construcción de la paz.

Manuel Mesa

**Tejiendo la red: el rol de la sociedad civil
en la construcción de la paz.**

Catherine Barnes

**Mujeres y construcción de la paz: usando el enfoque
de género.**

Lisa Schirch y Manjrika Wewak

**«La ayuda al desarrollo de la UE y la prevención
de conflictos: nacimiento y evolución en un concepto».**

Federico Santopinto

**La construcción de la paz y la prevención
de conflictos en la cooperación española**

Rocío Muñoz y Milagros Hernando

**El Plan de Acción alemán: Prevención Civil
de crisis. Resolución de conflictos y construcción
de la paz.**

Christoph Weller

**La política del Reino Unido para la prevención
de conflictos: tiempo de mostrar resultados.**

Claire Hickson y Sarah Dalrymple. Traducción: Alejandra

**Bibliografía sobre prevención de conflictos y
construcción de la paz.**

Susana Fernández.

Tribuna Abierta

**La salud mental entre la población excluida
de la Diócesis de Madrid.**

Raúl Flores Martos y Mercedes Ruiz Cubero

**Posibilidades de estructuración de una banca
ética en España.**

Ángel Toña, Peru Sasia y Juan Garibi (proyecto FIARE)

Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze
Luisa Alamá Sabater y Enrique Lluch Frechina

ISSN 0417-8106

142

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

julio-septiembre, 2006

Director: Silverio Agea

Directora Técnica: Ana Abril Fernández

Edición: **Cáritas Española**. Editores

San Bernardo, 99 bis.

28015 Madrid

Tel. 914 441 006 – Fax 915 934 882

E-mail: maparicio.ssgg@caritas.es

<http://www.caritas.es>

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

San Bernardo, 99 bis.

28015 Madrid

Tel. 914 441 037 – Fax 915 934 882

E-mail: suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías

Distrifer Libros

Valle de Tobalina, 32. naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

Condiciones de suscripción y venta:

España: Suscripción a cuatro números: 27,70 euros.

Precio de este número: 11,40 euros.

Extranjero: Suscripción Europa: 40,00 euros.

Número suelto Europa: 11,40 euros + gastos de envío.

Suscripción América: 62 dólares

Número suelto a América: 11,40 euros + gastos de envío.

(IVA incluido)

La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz

Coordinación del número:

MANUELA MESA

142

Director: Silverio Agea

Directora Técnica: Ana Abril Fernández

Consejo de redacción: Jaime Atienza
José Antonio Alonso
Pedro José Cabrera
Germán Jaraíz
Miguel Laparra
Manuela Mesa
Teresa Montagut
Víctor Renes
Enrique del Río
Luis de Sebastián
Imanol Zubero
José Manuel López Rodrigo

Redacción de la Revista: San Bernardo, 99 bis
28015 Madrid
Tel. 914 441 044 – Fax 915 934 882
E-mail: documentacionsocial@caritas.es

© **Cáritas Española.** Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-368-5

Depósito Legal: M. 52.313-2006

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 Móstoles (Madrid)

Sumario



Presentación

5



Monografía

- 1** Cooperación al desarrollo y construcción de la paz.
Manuela Mesa **11**
- 2** Tejiendo la red: el rol de la sociedad civil en la construcción de la paz.
Catherine Barnes **27**
- 3** Mujeres y construcción de la paz: usando el enfoque de género.
Lisa Schirch y Manjrika Wewak **49**
- 4** «La ayuda al desarrollo de la UE y la prevención de conflictos: nacimiento y evolución en un concepto».
Federico Santopinto **67**
- 5** La construcción de la paz y la prevención de conflictos en la cooperación española.
Rocío Muñoz y Milagros Hernando **83**
- 6** El Plan de Acción alemán: Prevención Civil de Crisis. Resolución de conflictos y construcción de la paz.
Christoph Weller **99**

- 7 La política del Reino Unido para la prevención de conflictos: tiempo de mostrar resultados.**
Claire Hickson y Sarah Dalrymple. Traducción: Alejandra **117**
- 8 Bibliografía sobre prevención de conflictos y construcción de la paz.**
Susana Fernández **133**



Tribuna Abierta

- 1 La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid.**
Raúl Flores Martos y Mercedes Ruiz Cubero **141**
- 2 Posibilidades de estructuración de una banca ética en España.**
Ángel Toña, Peru Sasia y Juan Garibi (proyecto FIARE) **157**
- 3 Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze.**
Luisa Alamá Sabater y Enrique Lluch Frechina **175**



Documentación

- 1 La Iniciativa Helsinki para el desarme, la desmovilización y la reintegración.**
Embajada sueca **187**



Reseñas bibliográficas

- 1 Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza social en la infancia.**
Luis Ayala Cañón, Rosa Martínez López y Mercedes Sastre García **195**
- 2 El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias.**
Vincenç Navarro **198**
- 3 Poder y democracia. Los retos del multilateralismo.**
Anuario CIP 2006 **200**



Presentación

En los últimos años se han firmado acuerdos de paz en numerosos países del mundo. Muchos de ellos fueron vulnerados y el conflicto armado rebrotó de nuevo. El camino de la guerra a la paz es largo y difícil y enfrenta múltiples obstáculos. Los tratados de paz representan un consenso mínimo entre los actores sociales y políticos para iniciar el proceso de rehabilitación y construcción de la paz, pero por sí solos no solucionan los problemas. Es necesario realizar profundas reformas en el ámbito político, social, y económico y todos los sectores sociales deben estar comprometidos e implicados.

A su vez, la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo, con sus diversos actores, puede jugar un papel esencial en el acompañamiento y apoyo de estos procesos, partiendo de las causas estructurales que provocaron el conflicto y orientándolo hacia un desarrollo humano que permita construir una paz estable y duradera en el futuro.

Desde hace unos años, diversos gobiernos y agencias internacionales han incluido la prevención de conflictos y la construcción de la paz en sus planes de cooperación al desarrollo. Esto supone un gran avance en el reconocimiento explícito de la cooperación al desarrollo como un instrumento efectivo para promover la construcción de la paz en los países que han sufrido conflictos armados, así como abordar los factores económicos, socio-culturales y políticos que están en las raíces de la violencia.

En este número se presentan diferentes análisis y reflexiones sobre la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz. Manuela Mesa, directora del

Centro de Investigación para la Paz, y especialista en conflictos y desarrollo, presenta un análisis sobre el complejo proceso de rehabilitación que afrontan los países que han pasado de la guerra a la paz y algunas enseñanzas que se pueden extraer de este proceso. La cooperación al desarrollo tiene cada vez más en cuenta la dimensión de conflicto porque el desarrollo no es posible sino hay paz, y para ello es preciso abordar las causas estructurales de la violencia.

Catherine Barnes, especialista en procesos de paz y en los derechos de minorías y asesora de la Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict aborda el papel de la sociedad civil en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Analiza diversas iniciativas y estrategias utilizadas por los grupos locales, para facilitar la comunicación entre los actores enfrentados, participar en la mesa de negociación y establecer las bases para una paz estable y duradera.

Lisa Schirch, profesora de la Universidad Menonita del Este, aborda la dimensión de género en los conflictos y las contribuciones de las mujeres a los procesos de paz, en reducir la violencia directa, transformar las relaciones y, fortalecer las capacidades para la paz.

Federico Santopinto, investigador del GRIP (Groupe de recherché et d'information sur la paix y la sécurité) sobre cooperación al desarrollo y prevención de conflictos en la Unión Europea, analiza la evolución de la cooperación al desarrollo en la Unión Europea y sus vínculos con la prevención de conflictos en el nuevo contexto internacional.

Milagros Hernando, Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y Rocío Muñoz responsable del área de la Unión Europea y organizaciones multilaterales (DGPOLDE) presentan las líneas generales del documento sectorial sobre construcción de la paz y prevención de conflictos en la cooperación española.

Christoph Weller, investigador senior del Institut für Entwicklung und Frieden en Duisburg (Alemania) analiza el "Plan de Acción" alemán que amplía las competencias de la política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo, con el objetivo prioritario de prevenir crisis a través de instrumentos civiles.

Sonia Rai, investigadora de la organización británica Saferworld, analiza los compromisos del Gobierno del Reino Unido en la prevención de conflictos en estos últimos años.

Susana Fernández, responsable de documentación en la Fundación Hogar del Empleado, ha elaborado una bibliografía con los principales títulos y espacios web disponibles sobre el tema.

En la sección de documentos se incluye la *Iniciativa Helsinki para el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR)* llevada a cabo por el gobierno sueco, que abarca amplios estudios e investigaciones en el ámbito del DDR con importantes recomendaciones para la cooperación al desarrollo.

Esperamos que este número contribuya a profundizar en la relación entre cooperación al desarrollo y construcción de la paz, y sirva como referencia para los diferentes actores de la cooperación para impulsar nuevas iniciativas de desarrollo que contribuyan a establecer las bases para una paz sostenible y duradera.

En la sección Tribuna Abierta encontramos un primer artículo de **Raúl Flores** y **Mercedes Ruiz** sobre «La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid» que realiza un análisis que permite afirmar que la exclusión social y los problemas de salud mental aparecen a un mismo tiempo, retroalimentándose como fenómenos complementarios. A continuación, **Ángel Toña**, **Peru Sasia** y **Juan Garibi** abordan en su artículo «Posibilidades de estructuración de una banca ética en España» ofrecen una propuesta concreta de lo que debe ser considerado Banca Ética en sentido estricto, desarrollando las consecuencias de esa opción conceptual en la manera de entender aspectos tan nucleares a todo proyecto de Banca ética como son la propiedad y la estructura de gobierno, el estilo de gestión o la relación con los grupos de afectados. Por último, **Luís Alamá** y **Enrique Lluch** plantean en su artículo «Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze» una mirada amplia sobre la realidad de esta zona de Mozambique.

La sección Documentación nos presenta a través de la «Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración» un programa destinado a contribuir en la planificación e implementación de estructuras destinadas a la reconstrucción social política, económica y de desarrollo a largo plazo en lugares donde existen conflictos violentos. Los programas DDR surgen conjuntamente con otra serie de programas paralelos como piezas clave en el desarrollo de los procesos de paz.

Monografía

1	Cooperación al desarrollo y construcción de la paz. <i>Manuela Mesa</i>	11
2	Tejiendo la red: el rol de la sociedad civil en la construcción de la paz. <i>Catherine Barnes</i>	27
3	Mujeres y construcción de la paz: usando el enfoque de género. <i>Lisa Schirch y Manjrika Wewak</i>	49
4	La ayuda al desarrollo de la UE y la prevención de conflictos: nacimiento y evolución en un concepto. <i>Federico Santopinto</i>	67
5	La construcción de la Paz y la prevención de conflictos en la cooperación española. <i>Rocío Muñoz y Milagros Hernando</i>	83
6	El plan de acción alemán: prevención civil de crisis. Resolución de conflictos y construcción de la paz. <i>Christoph Weller</i>	99
7	La política del Reino Unido para la prevención de conflictos: tiempo de mostrar resultados. <i>Claire Hickson y Sarah Dalrymple. Traducción: Alejandra</i>	117
8	Bibliografía sobre prevención de conflictos y construcción de la paz. <i>Susana Fernández</i>	133



La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz

Manuela Mesa

Presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ)

Sumario

1. El legado de los conflictos violentos.
2. El papel de la cooperación al desarrollo.
3. De la paz negociada a las operaciones de estabilización.
4. La rehabilitación posbélica y la construcción de la paz.
5. La reconciliación nacional.
6. Las mujeres y la construcción de la paz.
7. La desmovilización, el desarme y la reintegración.

RESUMEN

La cooperación al desarrollo puede jugar un papel relevante en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Cuando los procesos de rehabilitación fracasan, el riesgo de la vuelta a la confrontación armada es muy alto. La mitad de los países que abandonan la violencia vuelven a la confrontación armada al cabo de cinco años. La comunidad internacional debe destinar más recursos a la rehabilitación posbélica y aprovechar las enseñanzas que se pueden extraer de los procesos de construcción de la paz que se han llevado a cabo desde la década de los 90, con el fin de evitar que los mismos errores se vuelvan a producir y sentar las bases de una paz sostenible y duradera.

ABSTRACT

Development cooperation can play a relevant role in conflict prevention and peacebuilding. When rehabilitation processes fail, the risk of a return to armed confrontation is high. Nearly half of the countries that put an end to violence through a peace process return to armed conflict in less than 5 years. The international community needs to assign more resources to post – conflict rehabilitation and to learn from the experiences of the peacebuilding processes carried out during the 90s, in order to prevent the same mistakes from occurring and to build the foundations of a lasting and sustainable peace.

1 EL LEGADO DE LOS CONFLICTOS VIOLENTOS

El paso de la guerra a la paz es muy complejo. Cuando la guerra acaba y se firma la paz, el proceso de rehabilitación y construcción de la paz es largo y está lleno de dificultades. Las consecuencias de las «nuevas guerras» tienen un fuerte impacto sobre la población civil que sufre directamente los efectos de la violencia. Se trata de conflictos internos que se desarrollan dentro del Estado y en los que la población civil se encuentra atrapada entre los diferentes grupos armados, que se enfrentan entre sí por obtener el control del territorio y de los recursos. En ocasiones, se utilizan las estrategias de la denominada «limpieza étnica» y se incurre en el genocidio, y cuando no se llega a este extremo, son frecuentes las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). La población civil sufre presiones para que se incorpore a la guerra mediante el reclutamiento o la creación de milicias, incluso no existen escrúpulos en reclutar a menores. A menudo, estos conflictos armados se producen en Estados institucionalmente frágiles, en los que éste no es capaz de garantizar los derechos básicos y niveles mínimos de justicia, ni servicios de salud o de educación a su ciudadanía. En muchos países, la violencia es una forma de supervivencia para los excluidos⁽¹⁾. En algunos conflictos armados, la violencia deviene en un medio para dar cobertura a actividades económicas en mercados ilícitos, que abarcan desde el tráfico de drogas, armas o diamantes, hasta la explotación de recursos naturales. Se trata de actividades económicas que alternan la legalidad y la ilegalidad y que se vinculan con los circuitos ilícitos transnacionales.

Al finalizar 2005 estaban activos 21 conflictos armados en el mundo. La situación empeoró en relación al año anterior en Argelia, Sudán (Darfur), Uganda, Afganistán, Rusia (Chechenia) e Irak. En otros como en Burundi, India (Jammu y Cachemira) y Nepal, se observó una cierta mejora. La situación no varió de forma significativa en Argelia, Costa de Marfil, Nigeria, República Democrática del Congo, Somalia, Colombia, Haití, Filipinas, Indonesia (Aceh), Tailandia, Israel, y Palestina⁽²⁾.

(1) WOOWARD, Susan L., «La agenda de los Estados frágiles: de la soberanía al desarrollo» en WOOWARD, Susan L., y TAYLOR, Mark, B., *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*. Madrid: CIP/FUHEM, 2006, p. 3.

(2) ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2006, Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Icaria, 2006, pp. 18-19.



Diversos estudios han mostrado que las sociedades en las que la riqueza y el poder se distribuyen de forma relativamente equilibrada, y cuentan con un marco de gobernación participativo, responsable y honesto, son menos proclives al conflicto armado interno. Igualmente, se producen más conflictos en las sociedades que se caracterizan por profundas —y crecientes— disparidades socioeconómicas y un desigual acceso al poder basado en la falta de equidad en el acceso y el control de recursos escasos —agua, tierra, bosques...—. También parecen más proclives al conflicto armado las sociedades que, además de estos factores estructurales, experimentan un rápido declive económico, producido por factores internos o por choques externos, como la caída brusca de los precios de un producto de exportación o un programa de ajuste; las sociedades en las que estos procesos, al coincidir con una estructura étnico-cultural diversa, tienen condiciones para la movilización de grupos sociales alrededor de programas basados en la exclusividad étnica, religiosa o política; las sociedades, finalmente, en las que se produce una quiebra o un debilitamiento del Estado y el sistema político y, en general, de las capacidades de gobierno⁽³⁾.

Esos estudios también señalan que la prevención de conflictos es una tarea de gran complejidad, en la que intervienen múltiples variables —políticas, económicas, militares, diplomáticas— y actores, internos y externos, incluyendo organizaciones internacionales y de cooperación al desarrollo. Las acciones de prevención comportan grandes dificultades, como ilustraron los dramáticos casos de Ruanda, Bosnia-Herzegovina y Kosovo— y requieren la existencia de voluntad política para actuar. Existe un consenso sobre la oportunidad que ofrecen las acciones de prevención para evitar víctimas y daños económicos de todo tipo, evitando, entre otros, los elevados costes en ayuda humanitaria, que despliegue de tropas, etc., que comportan las operaciones de implantación de la paz (*peace making*) y de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) que han de llevarse a cabo cuando el conflicto ya ha estallado. La ayuda externa destinada durante años a promover el desarrollo sirve de muy poco cuando estalla la guerra, y los logros alcanzados son destruidos rápidamente. Por otra parte, cuanto más se prolonga una guerra, más difícil es solucionarla⁽⁴⁾. El fin de las guerras civiles ha pasado a convertirse en una prioridad para el desarrollo, porque éste no puede alcanzarse sin paz, y no se puede lograr la paz sin el desarrollo.

Actualmente se están llevando a cabo procesos de rehabilitación posbélica en 19 países y territorios. Se trata de países en los que se ha llegado al cese de hostilidades, ya sea como resultado de que las partes deciden deponer las armas, porque se logra un acuerdo de paz por ambas partes, o a través de la mediación

(3) Carnegie Commission, Preventing Deadly Conflict. Final Report, 1996, en <http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/rept97/finfr.htm>

(4) WOODWARD, Susan L., y TAYLOR, Mark, B. *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*. Madrid: CIP/FUHEM 2006, p. 14.

de terceros. En esos procesos de rehabilitación se encuentran, entre otros, Angola, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Haití, o Macedonia⁽⁵⁾.

Cuando los procesos de rehabilitación fracasan, existe un elevado riesgo de que se vuelva a la confrontación armada. Se ha observado que en torno a la mitad de los países que abandonan la violencia vuelven a la confrontación armada al cabo de unos cinco años. La comunidad internacional debe destinar más recursos a la rehabilitación posbélica y aprovechar las enseñanzas que se pueden extraer de los procesos de construcción de la paz que se han llevado a cabo desde la década de los noventa, con el fin de evitar que los mismos errores se vuelvan a producir, y sentar las bases de una paz sostenible y duradera.

La cooperación al desarrollo, aunque no pueda evitar un conflicto por sí sola, puede jugar un papel importante en su prevención. Para ello es necesario, como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que se reconozca explícitamente que la construcción de la paz (*peacebuilding*) constituye un objetivo primordial de la cooperación⁽⁶⁾, y que se mejore la comprensión de las dinámicas y los factores causales que pueden llevar al estallido de los conflictos.

2 EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En los últimos años, un número cada vez mayor de gobiernos han incluido en sus políticas de cooperación al desarrollo la dimensión de conflictos, de prevención y de construcción de la paz⁽⁷⁾. El Reino Unido fue uno de los gobiernos pioneros en incluir la prevención de conflictos y crear una «Unidad de Reconstrucción Posconflicto» para mejorar su acción y asistencia a países en el periodo inmediatamente posterior al cese de hostilidades. También el gobierno alemán aprobó en mayo de 2004 un «Plan de Acción» cuyo objetivo prioritario es la prevención de crisis a través de instrumentos civiles, y para ello ampliaba las competencias de la política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo. El gobierno sueco ha realizado un amplio estudio sobre los procesos de «Desmovilización, Desarme y Reintegración» (DDR). Y recientemente el gobierno español ha incluido la prevención de conflictos y la construcción de la paz como una de los sectores prioritarios dentro del Plan Director de la Cooperación Española. Estas iniciativas parten de la constatación de que no se puede promover el desarrollo si no hay paz, y esto lleva a si-

(5) Para más información consultar el Informe Alerta 2006.

(6) OCDE. *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Paris, DAC, 1997. Versión en español: Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

(7) Ver los artículos en este número sobre el Reino Unido, Alemania, España y la Unión Europea.



tuar la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz como una de las cuestiones claves en el desarrollo.

De igual modo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE comparte este planteamiento como muestran las «Orientaciones sobre Paz, Conflicto y Cooperación al Desarrollo» elaboradas en 1997. El CAD propone una guía para la intervención de los donantes en situaciones de conflicto, que ofrece una visión integrada de la prevención, la actuación en situaciones de emergencia, la rehabilitación y las tareas de construcción de la paz. En el análisis del papel de la cooperación al desarrollo en estas situaciones, se formulan los siguientes principios:

- La cooperación al desarrollo debería esforzarse por crear un entorno de «estabilidad estructural» como base para el desarrollo sostenible. Según el CAD, ello comprende aquellas acciones encaminadas a conseguir objetivos interdependientes, y que se refuerzan mutuamente, de paz social, imperio de la ley, vigencia de los derechos humanos y desarrollo económico y social, todo ello apoyado en instituciones dinámicas y representativas, capaces de gestionar el cambio y resolver las disputas sin recurrir al conflicto violento.
- Los donantes deberían tratar de desarrollar su capacidad para analizar el contexto socio-político de los países hacia los que se dirige la cooperación al desarrollo.
- Para fundamentar el juicio sobre el que erigir las estrategias de cooperación, debería hacerse un detallado análisis dirigido a identificar las causas básicas del conflicto.
- Debería explorarse, donde sea apropiada, la posibilidad de la acción preventiva. Esta acción debería fortalecer la capacidad para enfrentarse a las causas profundas del conflicto, y desarrollar las instituciones y los mecanismos que puedan facilitar la integración de los intereses diversos, así como la resolución pacífica de las disputas.
- La cooperación al desarrollo es sólo uno de los instrumentos de la acción exterior, por lo que los donantes deben establecer los mecanismos de coordinación entre los instrumentos que están disponibles, de carácter militar, político, de comercio y cooperación al desarrollo.
- De forma similar, debe buscarse una mayor coherencia dentro del sistema multilateral entre los diversos mecanismos existentes.

Estos principios generales se complementan con el documento «Ayudando a prevenir los conflictos violentos» (*Helping Prevent Violent Conflict*)⁽⁸⁾ publica-

(8) Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>

do por el CAD en 2001. En él se plantea que la cooperación al desarrollo puede proporcionar distintos instrumentos para promover la paz, como la diplomacia, el apoyo económico, o la presencia de fuerzas armadas para crear un marco de seguridad y estabilidad. A largo plazo, la cooperación puede contribuir a abordar las causas de los conflictos y promover la creación de instituciones capaces de resolver los conflictos de forma pacífica. También puede ayudar a consolidar la paz en estados institucionalmente frágiles, y apoyar los procesos de reconstrucción social, política, física y de reconciliación social⁽⁹⁾. La cooperación también puede promover el refuerzo de las capacidades locales en las políticas de desarrollo. El CAD también plantea la necesidad de contar con instrumentos para evaluar el impacto de los proyectos de desarrollo, y propone que se introduzcan indicadores de alerta temprana y de riesgo. Algunos de los principios generales que se proponen para asegurar una acción efectiva en situaciones de conflicto son los siguientes⁽¹⁰⁾:

- Reconocer el potencial y los límites de la actuación de los actores externos en los conflictos. Éstos pueden jugar un papel positivo a partir de una política coherente que implique a los distintos actores del ámbito de la diplomacia, de la seguridad, de las finanzas, del comercio y del desarrollo, y que aborde las raíces del conflicto. Sin embargo, no se puede olvidar que la mayoría de los conflictos tienen sus dinámicas internas y una larga historia de agravios y venganzas que es difícil superar.
- Asegurarse de que la ayuda no sea perjudicial y que sea aprovechada eficientemente. La ayuda pasa a formar parte de las dinámicas del conflicto y por este motivo es necesario que el principio de «no hacer daño» (*do not harm*), prevalezca sobre otras cuestiones. Esto significa que todas las partes cuentan, que las percepciones sobre lo que ocurre son importantes; y que se ha de ser consciente de que el discurso sobre el desarrollo y los recursos que éste canaliza pueden ser utilizados o tergiversados por los actores políticos y armados para sus propios fines, al margen de las intenciones del donante.
- La transparencia y la comunicación es esencial entre los actores del conflicto y los actores internacionales, que pueden facilitar espacios para el diálogo. Los medios de comunicación pueden jugar un papel positivo informando a la población y creando un ambiente favorable al intercambio de información.
- Las capacidades locales deberían ser reforzadas, y han de contar con el apoyo de los donantes. Sin embargo, los recursos deben ser acordes con

(9) OCDE. *Helping Prevent Violent Conflict*, Paris: OECD, 2001, p. 85.

(10) OCDE, *opus cit.*, p. 23.



las necesidades y la capacidad de gestión de los receptores y hay que evitar que aparezcan relaciones de dependencia.

- Es necesario reconocer el papel de las mujeres en la construcción de la paz, y en particular sus capacidades para establecer puentes entre las comunidades enfrentadas. Este papel es a menudo ignorado en los órganos políticos.
- El impacto de los conflictos en la infancia es muy grave. Se han producido avances importantes en este ámbito, con la adopción en 1989 de la Convención de los Derechos del Niño, y el Protocolo de 2000 para eliminar la utilización de los niños en los conflictos armados. Sin embargo, los actores armados no estatales no respetan estas normas y se siguen reclutando niños que pasan a formar parte de sus milicias.
- La promoción de la paz es un proceso dinámico que requiere de un compromiso a largo plazo. Se requiere un análisis permanente para poder actuar a corto plazo, y responder de manera flexible ante coyunturas complejas, en las que la situación se puede deteriorar rápidamente. Es necesario asegurar que las acciones realmente hacen una contribución positiva a una paz sostenible.
- La ayuda puede crear incentivos para la paz o para la guerra, tanto si es de forma deliberada como si no lo es. Los donantes externos pueden tratar de mitigar los efectos del conflicto y fortalecer la paz a partir de un compromiso coherente y de una implicación constructiva de largo plazo. La ayuda debe formar parte de un marco más amplio de incentivos para la paz, y si se utiliza la condicionalidad, ésta debe basarse en un análisis claro y bajo condiciones específicas, y sólo emplearse como el último recurso.
- La coordinación entre los diferentes donantes de la OCDE en las situaciones de conflicto es urgente, al igual que la coordinación a nivel regional. Aunque la mayoría de los conflictos violentos se producen dentro de los Estados, existen importantes problemas transfronterizos y vínculos de carácter regional. La mayoría de estos conflictos sólo pueden abordarse de una manera eficaz en el contexto regional⁽¹¹⁾. Los donantes deben apoyar las capacidades de las instituciones regionales para prevenir los conflictos y construir la paz.

(11) Para más información, consultar: COLLIER, Paul, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank Policy Research Report, Banco Mundial, 2003.

Estos principios han permitido construir un consenso básico en el ámbito de la prevención de los conflictos y la construcción de la paz entre la comunidad de donantes, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, y las organizaciones internacionales en general.

También Naciones Unidas ha abordado la prevención de conflictos y la construcción de la paz en estos últimos años, a partir del Marco Interdepartamental de Coordinación sobre Alerta Temprana y Acción Preventiva. Este Marco reúne a todos los departamentos, fondos y agencias especializadas, junto con el Banco Mundial, para compartir información y análisis y elaborar las estrategias multidisciplinares que va a implementar la propia organización⁽¹²⁾. El denominado «Grupo de Alto Nivel», designado por el Secretario General, recomendó en su informe de 2005, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz, con el objetivo de abordar la debilidad de los mecanismos de respuesta a las situaciones posbélicas y hacer frente a la escasez de recursos financieros, a la falta de coordinación y a la tendencia de los actores internacionales a salir rápidamente de los países cuando éstos empiezan a estabilizarse. La creación de esta Comisión fue avalada por la «Cumbre» de Naciones Unidas de septiembre de 2005, y finalmente, el 20 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó su constitución y composición⁽¹³⁾. La Comisión será responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores. Está integrada por 31 miembros que fueron seleccionados en junio de 2006, presidida por Angola, con dos vicepresidencias de Noruega y El Salvador. Tiene como mandato⁽¹⁴⁾:

- Proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la reconstrucción posbélica.
- Contribuir a garantizar una financiación previsible para las actividades de reconstrucción y una inversión económica sostenida a medio y largo plazo.
- Ampliar el periodo de atención de la comunidad internacional a la rehabilitación posbélica.
- Desarrollar buenas prácticas sobre cuestiones que exigen una colabora-

(12) RUBIN, Barnett R., *La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas*. Madrid: CIP-FUHEM, 2005, p. 5.

(13) Resolución sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, A/RES/60/180 de 30 de diciembre de 2005. El Comité organizativo permanente contará con 31 miembros: siete del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete elegidos por el ECOSOC; los cinco mayores contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas y los cinco mayores contribuyentes a las fuerzas de paz; y siete elegidos por la Asamblea General, atendiendo al criterio de representación geográfica y a su experiencia en reconstrucción posconflicto.

(14) BARANYI, Stephen, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?* Madrid: CIP/North South Institute, 2006, p. 6.



ción exhaustiva entre actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo.

En octubre de 2006, la Comisión celebró su primera reunión, en la que analizó la situación en Sierra Leona y Burundi, y se lanzó un fondo para obtener recursos para el proceso de rehabilitación y construcción de la paz⁽¹⁵⁾. El nuevo fondo aspira a obtener contribuciones por 250 millones de dólares. Todavía es demasiado pronto para hacer una valoración de la misma, pero su creación supone un reconocimiento de la importancia de los procesos de rehabilitación posbélica y de construcción de la paz en el contexto internacional.

3 DE LA PAZ NEGOCIADA A LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN

Con el fin de la Guerra Fría se produjo el cese de las hostilidades y el inicio de procesos de reconstrucción y reconciliación nacional en varios países y territorios golpeados por la guerra, como Angola, Camboya, El Salvador, Guatemala, Mozambique, o Bosnia-Herzegovina. En mayor o menor medida, se considera que estas operaciones de paz han tenido éxito, y de ellas se pueden extraer importantes lecciones para los procesos de rehabilitación y construcción de la paz. Contaron con la mediación internacional, y el cumplimiento de los acuerdos fue verificado por organismos internacionales independientes. Los acuerdos incluían el desarme, la desmovilización e integración de los actores armados, el reasentamiento de los refugiados y desplazados internos, el desminado, y las reformas institucionales para promover los derechos humanos y la gobernanza democrática. Los logros fueron importantes, porque se consiguió poner fin a conflictos armados prolongados y socialmente devastadores. Este proceso se vio facilitado por un contexto internacional favorable y la intervención de Naciones Unidas, que jugó un papel muy activo y relevante. Sin embargo, estos procesos no están finalizados. A título de ejemplo, 10 años después de la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, y 12 años después en Mozambique, todavía quedan pendientes reformas políticas e institucionales profundas, como la reforma fiscal y agraria. En Guatemala, ello se debe, en parte, a la tradicional debilidad de los partidos de la oposición y de las organizaciones de la sociedad civil que representan a las poblaciones históricamente excluidas. La ausencia de las reformas acordadas sigue obstaculizando la consolidación de una paz duradera⁽¹⁶⁾. En Mozambique la determinación de las elites políticas de mantener su control por el poder hace

(15) Más información en www.reformtheun.org

(16) BARANYI, Stephan, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Madrid: CIP-FUHEM, 2006, p. 12.

difícil avanzar hacia la democracia. Pero a pesar de estos problemas, el balance general es positivo y es de vital importancia seguir apoyando estos procesos a largo plazo.

Sin embargo, a finales de los años noventa fue aumentando la convicción de que las soluciones negociadas no siempre eran posibles, y que en algunos contextos era necesario el uso de la fuerza. Esta idea se vio reforzada por las violaciones masivas de los derechos humanos que se produjeron en Bosnia y Ruanda, y que llevaron a un profundo replanteamiento de las medidas necesarias para proteger a los civiles. Cuando la violencia se intensificó en Timor Oriental o en Kosovo, algunos gobiernos y organizaciones multilaterales consideraron la intervención militar como la mejor respuesta. Esta reflexión está en el origen de las denominadas «operaciones de paz de tercera generación» que se caracterizaban por el uso de la fuerza, y que fueron aplicadas en Haití y Kosovo⁽¹⁷⁾.

Estas medidas fueron seguidas por las llamadas «operaciones de estabilización», que son intervenciones militares que no cuentan con el apoyo multilateral, ni con el consentimiento del país afectado y que combina los instrumentos bélicos con otras medidas de carácter económico o social. La invasión de Afganistán encabezada por Estados Unidos después de los atentados en Nueva York y Washington fue un ejemplo de estas operaciones de estabilización. Esta intervención se justificó en nombre del derecho a la defensa propia, y sólo fue respaldada posteriormente por el Consejo de Seguridad. Los principales problemas que plantean este tipo de operaciones es que se inician con una intervención militar de carácter unilateral, y enmarcan en el proceso de reconstrucción objetivos como la lucha contra el terrorismo. En otros términos, se privilegian los intereses de los actores internacionales sobre los de la población local. La mayor parte de los fondos se destinan al despliegue de fuerzas militares, quedando las tareas de consolidación de la paz y de reconstrucción en un segundo plano⁽¹⁸⁾. Este modelo ha sido objeto de fuertes críticas por parte de distintos actores del desarrollo y la cooperación internacional, y las ONGD y algunas agencias de desarrollo sitúan estas operaciones en el marco de la «securitización de la ayuda», cuando ésta se utiliza para promover objetivos de seguridad y lucha contra el terrorismo, en lugar del desarrollo⁽¹⁹⁾.

(17) BARANYI, Stephan, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Madrid: CIP-FUHEM, 2006, p. 9.

(18) Relatoría del seminario: *Prevención de conflictos y construcción de la paz: un reto para la cooperación española*. En www.cip.fuhem.es.

(19) SANAHUJA, José Antonio, «Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización», en MESA, Manuela, y GONZALEZ, Mabel, *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial*. Barcelona: Icaria/CIP, 2004, pp. 217-241.



4 LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

La rehabilitación posbélica es un proceso complejo, que se extiende a todos los ámbitos de la vida de un país, que abarca desde la reconstrucción de la infraestructura física y los servicios básicos de salud y educación, a la reforma del sistema político y la gestación de una nueva cultura de paz y reconciliación. En ninguno de estos casos los acuerdos de paz pretenden el mero retorno a la situación anterior a la guerra, entre otras razones porque el conflicto suele generar dislocaciones que hacen imposible la vuelta al pasado, y porque en esa situación previa se encontraban, latentes o de forma emergente, las fracturas sociales, políticas, étnico-culturales o religiosas que provocaron el estallido de la guerra. El proceso no se limita a superar las heridas de la guerra, sino que constituye, una oportunidad para volver a definir las relaciones sociales y políticas, a través de una verdadera «refundación» del Estado y de la sociedad sobre nuevas bases. El propósito último es «romper definitivamente el ciclo de la violencia» y crear un nuevo marco que permita la resolución pacífica de los conflictos⁽²⁰⁾. De forma muy esquemática, en el proceso de rehabilitación posbélica se pueden identificar cinco grandes dimensiones:

- **Dimensión política e institucional:** democratización, reforma del estado y «buen gobierno», respeto y vigencia de los derechos humanos y reconciliación nacional.
- **Dimensión militar y de seguridad:** desmovilización, desmilitarización, desarme, reintegración de los ex combatientes, y desminado.
- **Dimensión social:** retorno y reintegración de poblaciones desplazadas y refugiadas, rehabilitación de los servicios sociales básicos, atención a las necesidades de los grupos más vulnerables (mujeres, infancia, grupos en situación de extrema pobreza, discapacitados de guerra), reactivación del tejido social y fortalecimiento y participación de las organizaciones comunitarias en la reconstrucción.
- **Dimensión económica:** superar las distorsiones de la «economía de guerra», restablecer un marco macroeconómico estable, reconstruir la infraestructura productiva básica, reactivar la producción, la demanda interna y los mercados locales, fortalecer la seguridad alimentaria, promover reformas estructurales —reforma fiscal, reforma agraria...— que permitan superar las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión que en muchos casos originaron la guerra y/o se agravaron con ella.

(20) AGERBACK, Linda, «Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto», en Stephen Commins (ed.), *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid: Oxfam/CIP-Intermon, 1998. Ver también, ROMEVA, Raúl, *Guerra, posguerra y paz*, Barcelona, Icaria, 2003.

- **Dimensión ambiental:** asegurar un manejo sostenible de los recursos naturales a partir de patrones equitativos de tenencia/acceso a esos recursos.

De estas dimensiones se han seleccionado para un tratamiento más detallado la reconciliación, el papel de las mujeres en la construcción de la paz y los procesos de desmovilización, desarme y reintegración.

5 LA RECONCILIACIÓN NACIONAL

La violencia política y militar, las violaciones de los derechos humanos y los desplazamientos forzados de población en los conflictos armados contemporáneos dejan un legado de sufrimiento y odio que es necesario superar. Uno de los efectos más devastadores del conflicto violento es la polarización de las relaciones sociales. Las condiciones de inseguridad contribuyen a la creación de una desconfianza social duradera. Volver a tender puentes de comunicación entre los grupos sociales y promover la participación en la vida política son requisitos esenciales para la reconciliación social.

También es necesario dejar atrás la cultura de la violencia y construir una nueva cultura de paz. Ello supone admitir nuevas reglas del juego y aceptar al adversario dentro de esas reglas. Para ello es importante promover la comunicación y cooperación entre los sectores antes enfrentados, creando espacios comunes de encuentro y comunicación.

La experiencia de los procesos de paz contemporáneos revela que el reconocimiento de los daños causados, el arrepentimiento público y, en la medida de lo posible, la justa reparación de los mismos es una condición necesaria para permitir la reconciliación nacional y de esta forma sentar las bases para lograr una paz estable y duradera.

En varios países (Sudáfrica, Ruanda, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina) los acuerdos de paz incluyen la creación de «Comisiones de la Verdad» que investigan las violaciones de los derechos humanos perpetradas durante el conflicto. Estas comisiones intentan esclarecer la verdad histórica e identificar a los responsables, individuales y colectivos, de los abusos y atrocidades cometidos sobre la población y sobre los contendientes. El esclarecimiento de los hechos es importante, porque a menudo las atrocidades cometidas durante la guerra son silenciadas y a las víctimas no se les reconoce esa condición. En Guatemala, por ejemplo, ha sido necesario exhumar a las víctimas de las masacres perpetradas por los militares hace más de una década para demostrar que esos hechos ocurrieron, y permitir que las familias y co-



munidades afectadas puedan celebrar dignamente las honras fúnebres y dejar de considerar a sus familiares y convecinos como «desaparecidos». Para las víctimas es fundamental tener una oportunidad para contar su experiencia para poder superar el trauma. En este sentido, las Comisiones de la Verdad son una forma de iniciar el proceso de reconciliación. En algunos países se han establecido mecanismos para compensar a las víctimas y reparar de alguna forma los daños causados.

La justicia transicional ha supuesto también un extraordinario avance en el acceso a la justicia y en las reparaciones legales en las situaciones posbélicas. Se han desarrollado estrategias para juzgar a los responsables; se han documentado las violaciones de los derechos humanos a través de vías no judiciales, y se ha promovido la reforma de las instituciones judiciales y los procesos de reconciliación. Uno de los centros más prestigiosos en este ámbito es el Centro de Justicia Transicional de Nueva York⁽²¹⁾ (ICTJ por sus siglas en inglés), que asiste a países y en sociedades que emergen de regímenes represivos o conflictos armados, así como en democracias consolidadas en las cuales injusticias históricas o abuso sistémico siguen sin resolverse. Provee información comparativa, análisis legal y de políticas, documentación e investigación estratégica a gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otros.

6 LAS MUJERES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

También las mujeres han sido actores claves en los procesos de reconciliación y construcción de la paz⁽²²⁾. Así lo reconoce la Resolución 1325 aprobada por el Consejo de Seguridad en el 2000 que exhorta a actuar para lograr una mayor inclusión de las mujeres en la construcción de la paz⁽²³⁾. Esta Resolución propone establecer cuatro áreas de acción interrelacionadas:

- El aumento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones.
- Introducir la dimensión de género en la capacitación y formación para el mantenimiento de la paz.

(21) El Centro de Justicia Transicional: <http://ictj.com/spanish/>. Otras ONG, como ILA, proporcionan ayuda legal a las víctimas en los Balcanes, a partir del trabajo sobre el terreno con la refugiados, desplazados internos y ofrecen también capacitación a los abogados locales y redes locales.

Women's Link: <http://www.womenslinkworldwide.org/>. Es una organización internacional no gubernamental que trabaja para fomentar el uso del derecho internacional, los tribunales internacionales y el litigio estratégico a favor de los derechos de las mujeres.

(22) Consultar el artículo de Lisa Schirch, «Mujeres y construcción de la paz: el enfoque de género» en este número de la revista.

(23) Un análisis sobre la Resolución 1325 se puede encontrar en: MAGALLÓN, Carmen, «Mujeres en procesos de paz: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad», en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 87, Otoño 2004, pp. 97-104.

- La protección de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posbélicas.
- La introducción transversal del enfoque de género en la recogida de datos y sistemas de información de Naciones Unidas, así como en la puesta en práctica de los distintos programas.

El Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad presionó para sacar adelante esta Resolución y aglutinó los esfuerzos de diversas organizaciones internacionales de mujeres⁽²⁴⁾. Se parte de la convicción de que la desigualdad de género es una amenaza para la paz y la seguridad global. La promoción de la paz implica el acceso pleno y la participación de las mujeres en las estructuras de poder y su implicación en los esfuerzos para la prevención de conflictos y construcción de la paz. Como afirma Carmen Magallón⁽²⁵⁾, «las mujeres aportan a la causa de la paz entre los pueblos y las naciones, experiencias, competencias y perspectivas diferentes. La función que cumplen las mujeres de dar y sustentar la vida les ha proporcionado aptitudes e ideas esenciales para unas relaciones humanas pacíficas y para el desarrollo social. Las mujeres se adhieren con menos facilidad que los hombres al mito de la eficacia de la violencia y pueden aportar una amplitud, una calidad y un equilibrio de visión nuevos, con miras al esfuerzo común que supone pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz».

Existe un número importante de experiencias de grupos de mujeres que han jugado un papel muy activo en la paz. Una de ellas es la iniciativa de «Las Mujeres de Negro» que agrupó a mujeres israelíes y palestinas para protestar contra la ocupación en Gaza y Cisjordania; esta iniciativa se extendió posteriormente a otros contextos en Belgrado, en España, Italia y Tokio; grupos de mujeres que trabajan por el acercamiento entre comunidades enfrentadas, como *Had*, que es un grupo que trata de superar la enemistad entre las dos partes de Chipre; la Ruta Pacífica de las Mujeres Colombianas que trata de encontrar salidas negociadas al conflicto en Colombia⁽²⁶⁾.

Todas estas experiencias muestran que en la construcción de la paz es necesario tener en cuenta a las mujeres, que representan a la mitad de la humanidad. Esto implica que en las situaciones posbélicas se deben destinar recursos a programas de rehabilitación y desarrollo que fortalezcan las capacidades de las mujeres y promuevan el acceso igualitario a los activos productivos (tierra, crédito, capacitación...) y a los servicios básicos de salud y educación.

(24) Para más información consultar: http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender.

(25) Carmen Magallón, opus cit, p.2

(26) Un trabajo sistemático sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz es el de MAGALLÓN, Carmen. *Las mujeres en pie de paz*, Madrid: Siglo XXI, 2006.



7 DESMOVILIZACIÓN, DESARME Y REINTEGRACIÓN⁽²⁷⁾

Esta es una de las tareas más complejas dentro del proceso de paz y de reconstrucción nacional, tanto desde el punto de vista político como técnico. La desmilitarización y el desarme abarca dos grandes etapas. A corto y medio plazo incluye la desmovilización y reinserción de los ex combatientes, tanto si proceden de las fuerzas armadas gubernamentales como de otros grupos alzados en armas. A medio y largo plazo, la agenda de la desmilitarización es más amplia y entronca con el proceso de democratización y reconciliación nacional, ya que incluye la plena subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y la afirmación de una cultura de paz. La desmilitarización de la seguridad pública es un componente importante de esta agenda.

La reinserción de los ex combatientes requiere un mayor gasto público en las primeras fases, pero a medio plazo la economía en su conjunto de beneficiará de su aporte productivo y del llamado «dividendo de la paz»; esto es, de la reducción del gasto militar improductivo. En todo este proceso la comunidad internacional puede jugar un papel muy importante, proporcionando observadores para el proceso de desarme y desmovilización, y ayuda externa para los programas de reinserción.

Para terminar, existe una amplia gama de opciones, aún por explorar, para que la cooperación al desarrollo contribuya al objetivo de la construcción de la paz; acciones que enfrenten los factores estructurales de los conflictos armados y se orienten al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones locales para hacer frente a la crisis. Y especialmente las «capacidades para la paz⁽²⁸⁾» que favorecen el diálogo y la negociación y vinculan a las personas entre sí, debilitando las dinámicas que empujan a una sociedad a dividirse y enfrentarse consigo misma en una sangrienta confrontación armada.

(27) El Gobierno sueco ha realizado un amplio estudio sobre los procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración. Se incluye un anexo en este número de la revistas. Para más información consultar: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/4890/a/35281>.

Otras fuentes sobre los procesos DDR en: <http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/ddr003.pdf>

(28) ANDERSON, Mary, *Desarrollo y diversidad social*, Madrid, Oxfam/CIP/Intermon, 1998. p. 8



Tejiendo la red: los roles de la sociedad civil en su trabajo en el conflicto y la construcción de la paz⁽¹⁾

Catherine Barnes⁽²⁾

Asesora de Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict

Sumario

1. Introducción.
2. Comunidades Polarizadas, el Desafío de la Sociedad «No Civil» y el Poder del Diálogo.
3. Áreas Múltiples para el Rol de las Organizaciones Civiles en la Prevención y en la construcción de la Paz.
4. Los límites del Compromiso.
5. Hacia las Asociaciones para la Paz.
6. Bibliografía.

RESUMEN

Los foráneos nunca pueden lograr la paz por sí solos; las personas y las sociedades crear sus propios sistemas para resolver sus diferencias. Mientras que los gobiernos deben jugar un papel crucial en este proceso, las personas son la clave para la transformación del conflicto a largo plazo. Los foráneos juegan un papel importante como facilitadores y prestando apoyo a los actores locales. A través del proceso de relacionarse unas con otras, las personas pueden determinar cómo vivirán en el mundo que comparten y dar su consentimiento al proceso por el cual acceden a ser gobernados. Este acto de hacer y mantener acuerdos en todos los órdenes de la vida y la voluntad de coexistir y de relacionarse pacíficamente y, en ocasiones, también alegremente, está en el centro de los papeles que juega la sociedad civil al trabajar con el conflicto.

(1) Publicado originalmente en inglés en: en VAN TONGEREN; BRENNK, Malin; HELLEMA, y VERHOEVEN, Juliette. Verhoeven, editores, *People Building Peace II - Successful Stories of Civil Society*, USA, Lynne Rienner, 2005, Para más información: www.peoplebuildingpeace.org y www.gppac.net.

(2) Catherine Barnes es una consultora independiente que trabaja a favor de las iniciativas para la construcción de la paz mediante la facilitación, el entrenamiento, y la investigación. Es asesora de la Asociación Global para la Prevención del Conflicto Armado (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict).

**ABSTRACT**

Foreigners will never be able to achieve peace for others; people and societies create their own systems to resolve their differences. While governments must play a pivotal role in this process, it is people themselves who are the key to transforming conflicts in the long term, with outsiders playing potentially important roles as facilitators and supporters. By interacting with each other, people can decide how to live in the world they share and can consent to the process by which they wish to be governed. This act of reaching and upholding agreements in all walks of life, plus the desire to live peacefully with each other, and sometimes indeed happily, is at the heart of civilian society's role in working with conflict.

1

INTRODUCCIÓN

Es difícil definir a la «sociedad civil», en especial cuando se la considera desde una perspectiva global. Cada sociedad tiene sus diferentes y propias formas de organización social, tradiciones culturales y políticas, así como también sus estructuras económicas, todo lo cual es fundamental para el desarrollo de la sociedad civil y para moldear sus características específicas. Sin embargo, en un sentido más amplio, la *sociedad civil* se refiere a la red de relaciones sociales que existen en el espacio entre el Estado, el mercado (actividades cuyo fin es obtener ganancias), y la vida privada de las familias y los individuos. Relacionado con el concepto de sociedad civil está la idea de capital social: los valores, las tradiciones y las redes que permiten la coordinación y la cooperación entre las personas. Por consiguiente, estos conceptos tienen cualidades asociadas con las relaciones, los valores y las formas de organización.

La sociedad civil se configura por medio de varios tipos de asociación. Desde instituciones oficialmente constituidas hasta pequeños grupos comunitarios informales, estas asociaciones le brindan una expresión y dirección a las necesidades sociales, políticas, espirituales y culturales de los miembros. Al reflejar diversos intereses y valores, permiten la articulación, la movilización y la búsqueda de las aspiraciones de los diferentes elementos que componen una sociedad.

En una definición más precisa de sociedad civil, algunos debatirían la inclusión de algunas de estas agrupaciones como parte de ella. Aún así, todas estas agrupaciones han jugado un papel importante en su respuesta al conflicto. Lo que es evidente es que la sociedad civil es mucho más que las organizaciones no gubernamentales de bien público (ONG). Las ONG con habilidades técnico-profesionales pueden, sin embargo, jugar un papel importante al brindar servicios, promover el cambio, y trabajar en el conflicto.

Como concepto, la sociedad civil alcanzó importancia a nivel mundial en la década de los 90. Esto fue, en parte, el resultado de la articulación de las agendas de las ONG internacionales. Fue también una respuesta a las iniciativas de las agencias donantes que aspiraban a apoyar el desarrollo de este espacio independiente dentro de las sociedades en transición de varias formas



de gobierno autoritario. Como abordaremos más adelante, la sociedad civil transnacional y mundial se ha vuelto poderosa en las dos últimas décadas. Junto con esto ha habido una rápida expansión en las organizaciones civiles cuyo objetivo explícito es trabajar en el conflicto. Naciones Unidas ha reconocido en informes y resoluciones recientes la importancia de la sociedad civil en general y en particular su papel en el conflicto.

Existen variaciones importantes en la manera en que los teóricos definen la sociedad civil y consideran sus funciones. Muchos incorporan una cualidad normativa a su definición y la consideran como el espacio para cultivar valores y prácticas «cívicas». También se la ve como el espacio para cultivar valores de «civilidad» en el ámbito público en el que las relaciones constituyentes entre diferentes grupos dentro de la sociedad median el poder. Desde este punto de vista, la sociedad civil puede distinguirse del patrimonialismo: relaciones de poder personalizadas que operan por medio de alianzas organizadas alrededor de las relaciones patrón-cliente que apuntalan a la organización social, política y económica.

Algunos acentúan el rol político de la sociedad civil, considerándola como el espacio para cultivar procesos por medio de los cuales los ciudadanos se comprometen en la vida pública canalizando sus intereses y aspiraciones a través de procesos deliberativos pacíficos. La sociedad civil se superpone con el Estado por medio de las instituciones parlamentarias (donde a menudo se considera que los parlamentarios sirven de puente al ser representantes electos de la sociedad civil), mediante diferentes formas de diálogo político, y aún mediante demostraciones directas de poder a través de movimientos de protesta y activismo. Además, los grupos de la sociedad civil pueden ayudar a supervisar y a limitar el ejercicio arbitrario del poder del Estado y, cada vez más, el comportamiento de los negocios privados y hasta de las corporaciones multinacionales. Por lo tanto, la sociedad civil permite a diferentes agrupaciones en la sociedad debatir diferencias, lograr un compromiso, establecer prioridades y, a veces, desarrollar un consenso sobre un propósito común más alto.

No obstante, la sociedad civil no reemplaza al Estado. En el peor de los casos, un gobierno autoritario puede oprimir, y hasta aplastar, el funcionamiento de la sociedad civil utilizando métodos que violan los derechos humanos. Aún así, a las sociedades civiles les resulta difícil prosperar en medio de la anarquía y de la violencia generalizada. Una sociedad civil próspera depende con frecuencia de la seguridad y de la previsibilidad que brinda un Estado democrático eficaz controlado por un gobierno que asegura el imperio de las leyes y políticas que responden a las necesidades de la población. Si estas



condiciones no están presentes, la gente, organizada en sociedades civiles, lucha para crear los elementos de autonomía en el gobierno y seguridad. En algunos casos, las comunidades han luchado para crear estas condiciones en medio de la falla del Estado, como se vio en algunas zonas de Somalia. Al hacer esto, el pueblo está recreando las bases de un gobierno democrático, que descansan en el consentimiento de los gobernados. De este modo, la sociedad civil y los Estados democráticos son altamente complementarios y hasta independientes.

2 COMUNIDADES POLARIZADAS, EL DESAFÍO DE LA SOCIEDAD «NO CIVIL», Y EL PODER DEL DIÁLOGO

La mayor parte del tiempo, la mayoría de las personas no quiere ser parte de la violencia a gran escala. Muchos, sin embargo, participan de la violencia o la toleran cuando no ven alternativas o están tan enfurecidos por la injusticia, que consideran que la violencia es necesaria para remediar la situación o para protegerse. En estos casos, los actores de la sociedad civil pueden ser fundamentales en la movilización y en la escalada de la guerra. Los intelectuales, las autoridades tradicionales, y los líderes religiosos pueden brindar la razón fundamental y la justificación moral para la violencia; las instituciones educativas y los medios pueden formar una percepción de lo que está ocurriendo y aconsejar la guerra como respuesta; las asociaciones civiles y los partidos políticos pueden movilizar a sus miembros para la guerra. De este modo, los grupos de la sociedad civil pueden ser un factor en la guerra como también una fuerza para la paz.

Una concepción maximalista de la sociedad civil reconoce esta pluralidad porque es una manifestación de la variedad de opiniones, intereses y valores que existen dentro de una sociedad. En algunos contextos, pueden aparecer profundas divisiones dentro de la sociedad que, a su vez, se reflejan en las organizaciones civiles polarizadas y son moldeadas por estas. Algunas organizaciones civiles promueven causas que son incompatibles con las normas y los principios acordados internacionalmente, como por ejemplo, aquellos que promueven ideologías excluyentes u otras ideologías basadas en el odio. O aquellos que toleran (e incluso respaldan) tácticas basadas en la violencia y la opresión.

Existen también elementos dominantes en la sociedad que pueden utilizar diferentes formas de poder coercitivo, a veces ejercido por medio de las instituciones del Estado, para mantener sus privilegios y promover sus intereses a expensas de otros grupos, de las futuras generaciones, o del medio ambiente en su totalidad. Mientras que muchos argumentan que los grupos armados no



son parte de la sociedad civil *per se*, estos grupos a menudo están apoyados por elementos en la sociedad civil que defienden la causa y consideran a la lucha armada como legítima, señalando además las líneas borrosas que rodean a la «civilidad» en algunas organizaciones civiles.

Una sociedad civil diferente y próspera es no obstante uno de los apuntalamientos cruciales para fortalecer la capacidad de las sociedades para manejar los conflictos de forma pacífica. Esto es particularmente cierto cuando los individuos son miembros de varios grupos, cada uno de los cuales apunta a diferentes aspectos de sus inquietudes, como por ejemplo su identidad comunal, intereses vocacionales y pasatiempos, valores sociales y políticos, y las condiciones de su barrio. Estos miembros transversales de las organizaciones civiles crean un «capital social puente»: las redes compactas que son una fuerza poderosa que integra la sociedad y que minimiza el potencial para la polarización a lo largo de cualquier brecha específica.

Finalmente, el Estado le pertenece a su pueblo; el compromiso de las organizaciones civiles en abordar problemas que podrían generar conflicto fortalece a largo plazo el desarrollo social y político del país. La sociedad civil es una fuerza potencialmente poderosa que puede movilizar tanto para intensificar un conflicto como para facilitar su resolución. Los gobiernos que intentan reprimir las aspiraciones que se expresan por medio de la sociedad civil tienden a provocar una lucha para cubrir esas necesidades por otros medios, incluyendo la resistencia violenta. Cualquier estrategia de prevención a largo plazo necesita estar arraigada a la creación de una cultura de paz. Mientras tanto, es importante que actores civiles antagonistas se involucren en procesos de diálogo que puedan superar las diferencias, desarrollar un terreno común, y transformar las percepciones distorsionadas por el medio, los malentendidos, y el odio.

2.1. Involucrarse en el conflicto y prevenir la guerra

El potencial para el conflicto existe en todos los aspectos de la vida social humana. En un sentido más amplio, el conflicto ocurre cuando dos o más partes (individuos o grupos) tienen o *perciben* que tienen objetivos incompatibles y esta percepción de incompatibilidad moldea sus actitudes y comportamientos hacia el otro. Muchas personas consideran al conflicto como intrínsecamente negativo. Sin embargo, el conflicto típicamente emerge de asuntos reales e intereses aparentemente contradictorios, revelando así problemas subyacentes que necesitan ser tratados para mantener el sistema de relaciones dinámico y fuerte. La manera en que las personas responden al



conflicto marca la diferencia entre que este se convierta en una fuerza para la destrucción o que sea un catalizador para un cambio constructivo. A veces las personas responden buscando evitar el problema o tratando de reprimirlo. A veces utilizan la agresión e incluso la violencia contra quienes según ellos crean el problema u obstruyen sus objetivos. Aún así, es también posible involucrarse en el conflicto por medio de procesos pacíficos. Esto puede ayudar a aquellos implicados a tratar las causas y reconstruir las relaciones que se habían debilitado debido al enojo, el miedo y el odio, así ayudando a transformar la situación que dio origen al conflicto.

El conflicto está usualmente entrelazado con procesos de cambio. Se puede aceptar el conflicto como una forma de trabajar de manera proactiva teniendo como objetivo el cambio social, y es una característica intrínseca de la lucha por la justicia. Muchos activistas han buscado llevar el conflicto a la superficie para que los problemas que se reprimen e ignoran se puedan incluir en la agenda y puedan ser abordados. A pesar de que a veces esto se realiza por medio de movimientos armados y el uso de la violencia, existe una larga y bien desarrollada tradición de protesta pacífica, acción no violenta directa, y otros tipos de activismo. Esta distinción señala la importancia de canalizar el conflicto a través de procesos pacíficos capaces de producir cambios constructivos. Desde el punto de vista histórico, el activismo civil ha sido uno de los recursos más poderosos en estos procesos, como se demostró en los famosos movimientos de no violencia liderados por Gandhi para poner fin al régimen colonial en el sur de Asia o por Martín Luther King en la lucha contra el racismo y por los derechos civiles en los Estados Unidos.

De este modo, muchas organizaciones civiles no buscan prevenir el conflicto *per se*; en cambio, tienen como objetivo prevenir la guerra y tratar las consecuencias de la violencia. Esto es particularmente importante en una era donde los civiles no combatientes son cada vez más el centro de la guerra, con cifras de muertes civiles de alrededor del 75 por ciento de todas las víctimas⁽³⁾. Los desplazamientos forzosos y las masacres; las mujeres y los niños como blanco, y niños obligados a ser soldados; la destrucción del medio ambiente y el colapso económico creando un profundo empobrecimiento; y los legados de amargura desgarradora, miedo y división son algunas de las muchas razones por las cuales los actores de la sociedad civil se ven obligados a utilizar su energía y creatividad para encontrar alternativas a la violencia, poner fin a las guerras, y evitar que comiencen o vuelvan a ocurrir.

En un sentido más amplio, la prevención tiene como fin prevenir e impedir el conflicto violento y construir una paz justa y sostenible por medio de la trans-

(3) Secretario General de la ONU 2001.



formación de las causas implícitas del conflicto. La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales (*Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*) desarrolló esta idea en la distinción entre la *prevención estructural* (estrategias para tratar las causas fundamentales) y la *prevención operacional* (estrategias para impedir la aparición, la escalada y la propagación de la violencia). El Secretario General de la ONU, en su *Informe sobre la Prevención del Conflicto Armado* (*Report on the Prevention of Armed Conflict*) de 2001, posteriormente adoptó estos conceptos, los cuales se han convertido en piedras fundamentales de la estructura para tratar la prevención del conflicto a nivel internacional.

3 ÁREAS MÚLTIPLES PARA EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA PREVENCIÓN Y EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

En un mundo globalizado, prevenir la guerra y el conflicto armado, y construir una paz sostenible requiere de estrategias que contemplen las causas estructurales del conflicto, muchas de las cuales pueden ser inherentes al sistema global. También es necesaria una asociación entre los actores de la sociedad civil a nivel local, nacional, regional y mundial, y los gobiernos, organizaciones intergubernamentales (OIG), y potencialmente los negocios. Para enfrentar este desafío existen aparentemente tres orientaciones básicas que motivan a los grupos de la sociedad civil a trabajar en temas relacionados con los conflictos. En primer lugar, existen los grupos preexistentes de civiles de la sociedad, como por ejemplo, las organizaciones de mujeres o los grupos religiosos que no consideran trabajar en el conflicto como tema central pero que se sienten obligados a responder al desafío que el conflicto y la guerra les plantea a sus miembros. Su compromiso puede estar motivado en parte para asegurarse de que se abordan sus inquietudes principales; con frecuencia ponen en relieve asuntos claves que deberían contemplarse para tratar el conflicto. Por ejemplo, las organizaciones de mujeres pueden tener como fin asegurarse que se cumplen las necesidades de las mujeres y que se las respeta en la mesa de negociaciones. Estas organizaciones civiles sectoriales a menudo apelan a otras en sus vastas redes para ampliar la solidaridad, y así ayudar a movilizar recursos y contribuir a crear conciencia. En segundo lugar, como se describe en la siguiente sección, existen organizaciones civiles que tienen como fin abordar problemas estructurales implícitos que dan origen al conflicto en general, por medio de esfuerzos que apuntan a una reforma política y a un cambio en los sistemas, pero que no están directamente centrados en los esfuerzos para resolver o transformar situaciones de conflicto específicas. En tercer lugar, existen grupos que apuntan principalmente a responder a situaciones de conflicto específicas. Su rol es el tema principal de este capítulo.



3.1. La sociedad civil global: tratando las causas sistémicas de la guerra y del conflicto

Con el crecimiento de la tecnología de las comunicaciones está surgiendo una sociedad civil global. Existen muchas razones importantes para esta expansión: el fracaso de los gobiernos para responder de manera efectiva a los desafíos globales, como por ejemplo el medio ambiente; la creciente preocupación por la situación de las personas en otros lugares, como se observa en el movimiento por los derechos humanos; y los sentimientos de solidaridad haciendo frente a amenazas comunes, como la preocupación por lo que implica la concentración de poder en las corporaciones transnacionales. Para muchos, esto es una reacción a la creciente desigualdad de poder y al aumento en la discrepancia entre la economía y la gobernabilidad, por medio de los cuales los efectos de los mercados cada vez más interdependientes no están equilibrados con mecanismos de regulación global eficaces.

La habilidad de los actores no estatales para elaborar una agenda obligatoria, en particular sobre temas ambientales, sociales y, en menor grado, económicos y de seguridad, ha sido una fuerza significativa en la formulación de respuestas a nivel mundial a problemas estructurales de importancia. Algunos han observado que la opinión pública se ha convertido en el «segundo superpoder». A pesar de que las organizaciones civiles no tienen el poder legal, político o militar de los Estados, tienen el poder de persuadir, de proponer soluciones basadas en su análisis de los problemas, y de influenciar mediante el ejemplo y la integridad de su voz moral. Es más probable que los gobiernos y las corporaciones escuchen cuando perciben que las organizaciones civiles tienen el apoyo de grandes cantidades de personas que quieren el cambio.

La sociedad civil global ha desempeñado un papel clave en la movilización de campañas cuyo objetivo es el cambio político. Los importantes papeles que jugaron los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos que estos movilizaron apoyando la Convención sobre el Cambio Climático, la Campaña Internacional para la Prohibición de Minas Terrestres, el movimiento por la Corte Criminal Internacional, para crear conciencia sobre el VIH/SIDA, y para reducir el peso de la deuda son algunos de los ejemplos de exitosas iniciativas de campaña de las organizaciones civiles. Algunas de las campañas apuntaron específicamente a factores que hacen posible el conflicto armado, como por ejemplo el esfuerzo para prohibir el comercio de los diamantes en países en conflicto o «diamantes con sangre» que proveían de fondos a las milicias, y los esfuerzos en la actualidad para regular el comercio de armamento y armas livianas.



Además de las campañas que apuntan a asuntos políticos específicos, existen movimientos de protesta mundiales para abordar los problemas que surgen de la globalización económica y los desafíos que surgieron como resultado de los atentados del 11-S, como es el caso del movimiento mundial por la paz en el año 2003 contra la guerra en Irak.

Además de analizar las estructuras económicas e institucionales que generan conflicto y las respuestas políticas para cambiarlas, existe la necesidad de transformar actitudes y patrones de relaciones entre grupos de personas que están profundamente arraigadas y que dan origen a la violencia. Innumerables organizaciones civiles alrededor del mundo trabajan de forma independiente o junto con los gobiernos y las OIG para crear a largo plazo las bases para una paz sostenible. Esto incluye poner atención en la educación para la paz y las habilidades prácticas para la resolución de conflictos, la desmilitarización, la igualdad de género, el cumplimiento de los derechos humanos, promover el desarrollo equitativo y sostenible, y la seguridad personal y ambiental.

Dada la importancia de la sociedad civil transnacional como fuerza para el cambio, no es quizás sorprendente que hayan surgido problemas. A menudo existen desequilibrios entre aquellos en el «centro» y aquellos en la «periferia» de acceso a los recursos y el poder. Esta dinámica se agota desde el punto de vista de quién puede decidir la agenda para el cambio y qué voces se escuchan al tomar las decisiones y en las iniciativas de cambio social. Dentro de algunas coaliciones de ONG internacionales, existe la tendencia por parte de los socios del norte y del oeste de tener una voz dominante y así armar las agendas que responden a sus percepciones de los problemas de manera que podrían no reflejar las opiniones y los objetivos de los socios del Sur y del este. Algunos también han hecho un estudio crítico de las formas en que estas iniciativas han impuesto exigencias sobre los gobiernos en el Sur y en el Este, como por ejemplo, apoyando la condicionalidad de la ayuda y las sanciones. Les inquieta que las prescripciones sobre la política nacional impuestas en forma externa debiliten los procesos democráticos al hacer al gobierno responsable ante las fuerzas externas, especialmente las instituciones financieras internacionales y los gobiernos extranjeros poderosos, que ante su propia población.

3.2. Los roles de las organizaciones civiles en la respuesta a guerras y conflictos específicos

El Secretario General de la ONU ha expresado claramente que la principal responsabilidad en la respuesta al conflicto recae en los actores locales. Las organizaciones civiles arraigadas a comunidades afectadas por conflictos son crucia-



les en esta ecuación. Si bien a menudo trabajan asociados con actores de la sociedad civil de otras partes del mundo, que los apoyan en sus esfuerzos, aquellos dentro de las sociedades involucradas son quienes realizan los esfuerzos más cruciales. Los grupos de la sociedad civil traen consigo una serie de importantes características en la respuesta a casos específicos de conflicto. En general:

- Su independencia y, en algunos casos, la condición única que mantienen debido a la experiencia, la integridad y la autoridad moral que en ellos se observa, les permite la libertad de actuar rápida y flexiblemente.
- Las organizaciones civiles a menudo dependen de estrategias innovadoras, creativas y no coercitivas para persuadir a las personas de que se involucren en procesos pacíficos basados en el diálogo y la deliberación para tratar problemas y reconciliar relaciones.
- Las organizaciones civiles pueden actuar cuando, por varias razones, los actores oficiales no pueden hacerlo(a menudo relacionado con los mandatos, la falta de voluntad política, o las inferencias que tiene su condición oficial). Esto puede incluir la capacidad para conversar con aquellos que están en los movimientos militantes a fin de aclarar los problemas del conflicto y explorar las oportunidades para acceder a los procesos de negociación
- Las organizaciones civiles pueden mejorar la comunicación y las relaciones fomentando la interacción a través de las brechas del conflicto por medio de intercambios informales y proyectos conjuntos. En tanto puedan facilitar el diálogo entre los protagonistas de la lucha armada, los procesos conducidos por las organizaciones civiles se centran a menudo en ayudar a personas comunes para expresar con claridad lo que realmente necesitan y luego ayudar a encontrar puntos en común desde los cuales puedan trabajar para establecer una coexistencia pacífica.
- Al movilizar el «poder de la gente», las organizaciones civiles pueden presionar a quienes toman las decisiones para alcanzar una conciliación pacífica. Pueden impulsar políticas y prácticas diseñadas para tratar las causas fundamentales del conflicto.
- Las organizaciones civiles pueden atestiguar las violaciones de manera tan influyente que debilitan la autoridad y la legitimidad moral de los torturadores, a veces estimulando condiciones que a la larga llevan a la caída de regímenes. Pueden supervisar en forma rutinaria los eventos y generar la atención cuando ocurren las violaciones o no se cumple con los acuerdos.

Estas características y otras más se despliegan de innumerables maneras apropiadas para el contexto en las diferentes etapas del desarrollo de un con-



flicto. Existen barreras que deben superarse para desempeñar estos papeles en forma efectiva. ¿Cómo pueden los distintos actores en una sociedad sentir que tienen la capacidad para marcar la diferencia y desempeñar un papel eficaz en el cambio de las dinámicas del conflicto que surgen, en especial si ellos mismos están movilizados / polarizados a lo largo de las brechas del conflicto? ¿Cuál es la razón de su influencia? ¿Cómo tienen acceso a los que toman las decisiones? ¿Cómo se involucran con la población en general para movilizar a la gente no sólo para poner fin a la violencia sino también para crear una sociedad mejor?

3.3. La participación de las organizaciones civiles en la prevención estructural y la respuesta al conflicto

Casi de la misma manera en que los esfuerzos de las sociedades civiles transnacionales buscan encarar los desafíos principales dentro del sistema global, las organizaciones civiles de un país en particular están con frecuencia a la vanguardia en lo que respecta a abordar problemas en sus propios países. Muchas tienen como fin tratar los orígenes de la violencia estructural y promover la seguridad personal por medio de iniciativas para el desarrollo social y económico, la supervisión de los derechos humanos, la promoción del imperio de la ley, prevenir la degradación ambiental, entre otros desafíos. Mediante la participación en los procesos políticos, el diálogo político, las campañas de apoyo, y las protestas ayudan a hacer que los gobiernos y las estructuras del Estado sean más sensibles a las necesidades de sus ciudadanos.

Las organizaciones civiles también pueden desempeñar papeles importantes ayudando a aliviar el conflicto y las tensiones sociales. Trabajan tanto para desafiar al racismo, la xenofobia, y la discriminación como para fomentar la tolerancia y una cultura de paz. Las metodologías centradas en las personas, como es el caso de los talleres de reducción de los prejuicios y el diálogo interreligioso complementan los esfuerzos por abordar la discriminación por medio de una reforma política y un cambio estructural. A menudo estas iniciativas se dirigen a la juventud, que puede tener mayor capacidad para el cambio que las generaciones mayores. Los campamentos de verano, las escuelas integradas, y los programas de intercambio pueden promover lo que se conoce como el «trabajo de la próxima generación».

En muchas partes del mundo, existen esfuerzos para fortalecer las capacidades locales para mediar conflictos y manejar las diferencias mediante el entrenamiento en la resolución de conflictos, servicios de mediación, y facilitación del diálogo. Por ejemplo, la ONG Fundación Internacional para la Tolerancia (*NGO Foundation for Tolerance International*) con sede en la República de Kirgizstán ha



entrenado y apoyado a mediadores comunitarios en aldeas en el con frecuencia explosivo Valle de Ferghana donde hay frecuentes disputas sobre los derechos del agua y los recursos económicos que pueden desatar tensiones de intensidad mayor. Al poner su atención en la dimensión local del conflicto, estos mediadores pueden ayudar a brindar alternativas a la violencia.

3.4. Los roles de la organizaciones civiles frente a la escalada de la violencia y el estallido de la guerra

Los actores de la sociedad civil no necesitan ser espectadores pasivos en situaciones de conflicto emergente o en curso. Su papel brindando ayuda humanitaria y otros servicios con el fin de aliviar el sufrimiento es muy conocido. Sin embargo, las organizaciones civiles pueden ayudar a cambiar la dinámica del conflicto así como tratar sus consecuencias, cuando se les otorgan las suficientes facultades. A menudo esto se logra más eficazmente asociándose con otros, incluyendo las OIG, los gobiernos y las organizaciones civiles internacionales.

La alerta temprana sobre crisis emergentes por medio de la supervisión, el análisis y las estrategias de comunicación para crear conciencia y generar la atención

Las organizaciones internacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional, han desempeñado este papel en forma notable por décadas y se le han unido otros, como *International Crisis Group*. El conocimiento de la gente local tiene un valor especial. Son concientes de los eventos a medida que se desarrollan y tienen una sensibilidad aguda a las señales que indican los preparativos de la guerra. Con frecuencia, sin embargo, no poseen los mecanismos para informar al mundo de manera eficaz y su conocimiento no determina los procesos de toma de decisiones de las organizaciones internacionales responsables de la paz y la seguridad. En África Occidental, sin embargo, ha crecido una nueva asociación entre la Red de África Occidental para la Construcción de la Paz (*West African Network for Peacebuilding*) que posee miembros de organizaciones civiles locales por toda la región, la organización regional Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (*Economic Community of West African States – ECOWAS*) y la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) quienes han firmado un memorando de la comprensión para desarrollar en forma conjunta un sistema de alerta temprana para la región.



Movilizar la voluntad política, desarrollar opciones y estrategias para la respuesta

Los grupos de la sociedad civil pueden analizar la situación, formular recomendaciones, y participar en diálogos políticos para tratar los conflictos. Deben ser hábiles para asegurarse de que sus voces sean escuchadas. Esto puede hacerse mediante la persuasión coordinada y creando conciencia entre las audiencias nacionales e internacionales. Se puede hacer mucho más para fortalecer las capacidades de la sociedad civil en esta área alentando a las redes a movilizar respuestas rápidas. Aún así existen casos donde se ha realizado *ad hoc*, como cuando una coalición mundial de organizaciones civiles se movilizó en 1999 para centrar la atención internacional en la violencia en Timor Oriental y ayudó a asegurar que se desplegara la fuerza de protección internacional para defender los resultados del referéndum sobre la independencia.

Desarrollar y fortalecer los elementos constructivos para la paz

Aquellos que están involucrados en conflictos armados a menudo justifican sus actos afirmando representar las causas populares o en base a su autoridad como gobiernos. Los actores de la sociedad civil comprometidos con los medios únicamente pacíficos a menudo ponen esto en tela de juicio demostrando que la opinión pública rechaza los enfoques militares. Crean conciencia en el público y lo educan acerca de las alternativas, y así generan el apoyo del público. Algunos de los métodos efectivos para crear una nueva atmósfera provienen de los medios para la paz, proyectos de arte, conciertos, y otras formas creativas de alcanzar al público general. A veces los esfuerzos implican protestas masivas contra el uso de la fuerza militar o manifestaciones a favor de los procesos de paz. De cualquier manera, pueden revelar que existen importantes elementos constructivos para la paz, que pueden ser una fuerza persuasiva al cambiar las respuestas de los gobiernos y de los grupos armados.

Facilitar la comunicación, generar alternativas, construir relaciones

A menudo es necesario transformar la relación entre adversarios antes de que se pueda establecer una relación cooperativa duradera en asuntos funcionales. Mientras este es un proceso con frecuencia complejo y a largo plazo, una de las metodologías comunes para fomentar este cambio es por medio de los procesos basados en el diálogo. Las actividades a través de las cuales se puede producir el diálogo incluyen entrenamientos, intercambios, talleres de



resolución de problemas, y comisiones de paz. A menudo involucran algún elemento de análisis conjunto, en el que los miembros de los grupos en conflicto discuten las causas y la dinámica del conflicto, buscando comprender las perspectivas de los otros, y exploran las formas potenciales de encararlo. Estas clases de métodos pueden concebirse como eventos puntuales. Sin embargo, es cada vez más común el aceptar que puede ser necesario que los foros y los procesos de diálogo continúen como procesos a largo plazo.

La baja en la violencia, los supervisores de la paz, y las zonas de paz

A las personas les resulta muy difícil construir la paz cuando se sienten amenazadas o atacadas. Aquellos que quieren arruinar un proceso de paz tienden a intensificar la violencia dirigida a los civiles. Las fuerzas de seguridad del Estado convencionales juegan un papel importante en la protección; aún así muy a menudo son parte del problema. Para abordar estos problemas, numerosas comunidades crearon los *supervisores* de la paz para actuar como testigos y mediadores. Por ejemplo, en Sudáfrica, el Acuerdo Nacional de Paz brindó la arquitectura de estructuras para que la gente se involucrara en la prevención de la violencia. Se formaron miles de comités de paz para mediar disputas y supervisar manifestaciones y otras actividades que pudieran degenerar en violencia. Los comités coordinaron su trabajo con los partidos políticos y con las fuerzas de seguridad y los hicieron responsables de sus acciones. En un contexto donde con frecuencia las poblaciones civiles son masacradas, algunas comunidades, incluyendo muchas en Colombia y en las Filipinas, han respondido a la violencia por medio de negociaciones con las fuerzas armadas para declarar a sus comunidades «zonas de paz» neutrales y desmilitarizadas.

3.5. Los roles de las sociedades civiles en la pacificación y las negociaciones políticas

Los procesos de paz, y especialmente las negociaciones políticas para lograr acuerdos de paz, son una oportunidad única para construir el puente hacia un cambio social y político duradero. Ofrecen oportunidades de crear un mapa de ruta hacia el futuro acordado por las partes tratando los temas implícitos que generan el conflicto, desarrollando nuevas «reglas de juego» y transformando las relaciones entre los antagonistas. Aquellos que participan en las negociaciones pueden determinar los acuerdos esenciales y procesales que pueden conducir a cambios estructurales en el Estado y en el sistema de gobierno, los derechos humanos, la seguridad, y las políticas de



desarrollo. Por lo tanto, es importante de qué forma se estructura el proceso y quién participa en él.

Desarrollar una visión para el futuro

A menudo se señala que «a menos que sepas hacia donde quieres ir, no es probable que llegues». Los procesos de paz sostenibles necesitan ser más que la manera de encontrar formas de poner fin a la lucha; también necesitan encaminar a las sociedades hacia un futuro más equitativo y pacífico. Para lograr esto, es importante involucrarse en la reflexión pública a cerca de qué tipo de sociedad quieren crear. Al recordar procesos de paz sostenible, es posible identificar momentos en que las iniciativas públicas a gran escala facilitaron la visión pública. A comienzos de los años 50 se llevó a cabo un Congreso del Pueblo en Sudáfrica. Primero, se le hizo una pregunta abierta a ciudadanos comunes en miles de reuniones comunitarias a lo largo del país: «¿Qué es necesario cambiar en Sudáfrica para que ustedes puedan disfrutar de una vida abundante y completa a nivel individual, de la comunidad y del país?» Luego el congreso de delegados elegidos por su comunidad hicieron un proyecto de la Carta de la Libertad (*Freedom Charter*) para expresar no sólo aquello a lo que se oponían sino también aquello que defendían. Modeló el desarrollo del pensamiento político, creó las bases para un movimiento a favor de la democracia, e influyó en las negociaciones de los años 90.

Diálogo Track II

Haciendo uso de su condición de no oficiales y moderadas, las organizaciones civiles pueden facilitar el diálogo entre aquellos cercanos a los líderes de gobierno y los grupos de oposición armados. Estos procesos a menudo involucran a participantes conectados con las negociaciones políticas y/o que pueden efectuar un cambio a nivel popular y apoyar la reconciliación social. Casi siempre toma tiempo antes de que las ideas, las relaciones y los cambios personales que se desarrollan por medio de estos procesos se manifiesten en cambios sociales y políticos de importancia. Sin embargo, las figuras claves de procesos tan diferentes como los de Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica, Tajikistan y Sri Lanka, evocan su experiencia en talleres de entrenamiento en diálogo Track II y en resolución de conflictos, y lo consideran un punto crucial en su percepción del conflicto. Les ayudó a desarrollar ideas de cómo encarar los temas de conflicto y a desarrollar relaciones de trabajo constructivas con contrapartes a quienes se los consideraba previamente



como enemigos. A menudo estas experiencias sucedían antes de un proceso de negociación política sostenido y eran un factor de importancia en el por qué los negociadores podían involucrarse en conversaciones de manera constructiva una vez que las condiciones estaban listas.

Crear una «paz pragmática» a nivel local

La pacificación va más allá de alcanzar un acuerdo político entre los principales partidos; a menudo es necesario hacer las paces entre aquellos que viven juntos y no tienen donde ir. Aún cuando los procesos de paz a nivel nacional son inexistentes o están obstruidos, las comunidades locales pueden actuar para tratar los temas que generan conflicto en intensifican la violencia a nivel local. En el norte de Mali, las negociaciones para poner fin a una insurrección secesionista y la transición a una forma de gobierno democrática habían creado un contexto para la paz pero no lo garantizaban. No obstante, se realizaron una serie de reuniones dirigidas por la misma comunidad para lograr un consenso sobre la manera en que debían abordar los temas que estaban a su alcance. Trataron muchos de los factores que estaban generando conflicto y crearon un frente unido contra aquellos que hacían uso de la violencia para promover su causa o posición. Una vez que se fomentó el proceso de paz a nivel local, el consenso de la población general garantizó la transición a una paz sostenible.

Armar la agenda de negociaciones para asegurarse de que trata las causas fundamentales y participar en el proceso de paz, directa e indirectamente

Existen una serie de procesos, incluyendo aquellos en Guatemala, Irlanda del Norte, y Sudáfrica, donde los activistas de las sociedades civiles han hecho valer el derecho del público en general a participar en los procesos negociados para dar forma al futuro de su país. Al hacer esto, pudieron influir en la forma del proceso, en los temas a tratar en la agenda de negociaciones, y en los acuerdos esenciales alcanzados, y en su implementación. En la mayoría de los casos llevaron el proceso de conversaciones a la esfera pública, permitiéndole a una gran variedad de personas, incluyendo mujeres y personas de grupos marginales, aportar sugerencias y seguir las negociaciones. Con una mayor transparencia, el público pudo entender mejor y potencialmente aceptar las razones de los arreglos alcanzados. Además, los procesos marcaron un momento de cambio histórico en cada país y ayudaron a establecer el valor del debate público y los procesos democráticos como respuesta legítima al conflicto.



3.6. Consolidar la paz y prevenir la reaparición de la guerra

Los procesos de paz son típicamente incompletos e imperfectos. Los conflictos no se transforman sólo por medio de acuerdos; también necesitan un compromiso para encarar los problemas en curso a través de un medio político. En esta etapa se vuelve crucial un sentido de pertenencia pública del proceso. Si el público y la sociedad civil organizada han sido excluidos del proceso o creen que no se ha contemplado sus necesidades reales, es menos probable que trabajen activamente hacia su implementación. Sin un amplio apoyo del público, existen pocas garantías contra aquellos que quieren descarrilar el acuerdo.

La sociedad civil puede jugar papeles importantes creando conciencia e instruyendo al público sobre el acuerdo mismo. También pueden ser cruciales para consolidar el apoyo. En Irlanda del Norte, se le pidió al público que votara a favor o en contra de aceptar el acuerdo. Se dio por sentado que esto sería básicamente un procedimiento para sellar el acuerdo, después de todo, si los partidos políticos rivales estaban de acuerdo, ¿no lo estaría también el público? Sin embargo, pronto se puso de manifiesto que se había abierto un enorme abismo entre aquellos que diseñaron el acuerdo y la población en general. Los activistas de la paz independientes respondieron organizando una campaña por el «Sí». Dentro de las siguientes seis semanas, la mayoría de la población votó a favor del acuerdo. Al hacer esto, dieron un gran impulso al compromiso político, lo cual ha ayudado a mantener el proceso a lo largo de muchos años de dificultad. Aún así, los acuerdos en papel significan muy poco si la gente está aún sufriendo las consecuencias de la guerra y si no se contemplan las desigualdades que le dieron origen. Aquí es cuando es crucial sostener el apoyo financiero, técnico y político. Se necesita una ayuda internacional adecuada, combinada con determinados esfuerzos del gobierno para facilitar la rehabilitación de comunidades afectadas por la guerra, y ayudar a asegurar que todos experimenten una cuota proporcional de paz. Esto se puede fortalecer mediante la actuación de las organizaciones civiles locales e internacionales en el análisis político así como también en la implementación del programa y de la entrega de servicios. Además, este es el momento en que las organizaciones civiles necesitan reanudar los esfuerzos para garantizar la prevención estructural, fomentando un buen gobierno, la reconciliación y el desarrollo; mediando en el conflicto social; promoviendo los derechos humanos, y otros esfuerzos para construir una cultura de paz. Las organizaciones civiles pueden jugar un papel especialmente importante en enfrentarlos desafíos de fomentar procesos de justicia transitorios y en facilitar el potencial para una reconciliación a largo plazo.

4 LOS LÍMITES DEL COMPROMISO

Las secciones anteriores se concentraron en explorar las muchas contribuciones que la sociedad civil puede hacer para transformar el conflicto. Aún así, rara vez es posible que las iniciativas de las organizaciones civiles puedan lograr la paz por sí solas. Los gobiernos y otros actores políticos, especialmente aquellos que toman decisiones sobre el despliegue de la fuerza militar, son a menudo decisivos. Las organizaciones intergubernamentales y multilaterales también tienen enormes recursos políticos y técnicos, entre otros, que pueden traer a los procesos de trabajo con el conflicto. Las organizaciones civiles a menudo están limitadas en el campo de la dinámica del conflicto que pueden tratar, como por ejemplo:

- Pocas son capaces de encargarse de la economía política de la guerra de manera efectiva, es decir, la codicia que lleva a las fuerzas armadas a tener interés en que la guerra continúe, a pesar de que existen campañas mundiales prometedoras que están intentando tratar estos factores de forma sistemática.
- Muchas organizaciones civiles están despolitizadas y, en sus esfuerzos por restaurar la interacción pacífica entre las personas, no logran vincular temas de justicia, derechos humanos e igualdad que a menudo impulsan el conflicto. Es probable también que no logren tratar las dinámicas reales del poder político que sostienen conflictos como en un tira y afloja por el predominio.
- Las organizaciones civiles ponen en marcha iniciativas que van más allá de sus habilidades y capacidades. Pueden empeorar la situación intensificando el peligro, exacerbando las divisiones y las tensiones, y/o fortaleciendo el prejuicio. Pueden no ser capaces de sostener iniciativas que se han puesto en marcha, haciendo que se pierdan oportunidades y/o inhabilitando el cinismo porque se frustran las expectativas generadas.
- Muy a menudo, las iniciativas de las organizaciones civiles son demasiado pequeñas y demasiado aisladas para marcar la diferencia que se necesita en estas condiciones apremiantes de vida o muerte. También pueden distraer la atención de los asuntos más urgentes o más importantes desde el punto de vista estratégico. Existe una necesidad de ser más estratégico, con una mejor coordinación para el cambio a largo plazo a través de procesos que tienen como objetivo los resultados, así como también la integridad del proceso mismo.



- A veces se cuestiona la legitimidad de las iniciativas de las organizaciones civiles, en especial cuando no está claro ante quiénes son responsables y qué están tratando de lograr. A veces se las critica por no estar lo suficientemente vinculadas a elementos constructivos reales, y no responder a sus preocupaciones. Otras veces, se despiertan sospechas debido a una comunicación que no es lo suficientemente transparente acerca de lo que están haciendo y por qué. A pesar de que esto puede deberse a un malentendido más que a un hecho intencional puede debilitar la confianza y generar sospechas en entornos políticos frágiles.

También existen desafíos relacionados con la forma en que las organizaciones civiles trabajan entre ellas, como por ejemplo:

- Mientras que las asociaciones eficaces pueden ser una fuente poderosa para la paz, muy frecuentemente existen dinámicas destructivas en las relaciones entre organismos internos y externos. Los constructores de la paz de las sociedades civiles locales arraigados dentro de comunidades afectadas por conflictos pueden ver sus esfuerzos desplazados o debilitados por organismos externos (ya sea ONG, OIG o agencias donantes) que en forma implícita o explícita imponen sus propias agendas y valores, presentan iniciativas inadecuadas, y potencialmente promueven el conflicto atrincherado por medio de una interpretación de la situación y oportunidades para producir un cambio sin suficientes matices.
- Muy a menudo, las organizaciones civiles no logran comunicarse entre ellas y pueden incluso competir por los escasos recursos disponibles para emprender sus iniciativas. Esto puede conducir a la falta de coordinación y coherencia de modo que, en lugar de construir con ímpetu para la paz, los esfuerzos se dispersan y son potencialmente menos efectivos.

5

HACIA LAS ASOCIACIONES PARA LA PAZ

Mientras que es raro que los esfuerzos de la población transformen sistemas de conflicto y de guerra más amplios, no es tampoco posible que estos amplios sistemas se transformen sin estimular cambios a nivel de la comunidad. Por lo tanto, muchos analistas y profesionales concuerdan con la observación de John Paul Lederach de que es necesario construir la paz de abajo hacia arriba, de arriba hacia abajo, y de adentro hacia fuera. Aún así las metodologías para cruzar la barrera de escala en forma simultánea y coordinada, no están bien desarrolladas. Por consiguiente, la clave parece estar en negociar asociaciones dinámicas y estratégicas.



La responsabilidad principal en la prevención del conflicto recae en los gobiernos nacionales y otros actores locales. Es probable que un mayor sentido de pertenencia traiga como consecuencia un proceso más legítimo y resultados sostenibles. El papel principal de los organismos externos es crear espacios y apoyar los procesos inclusivos que permiten a aquellos directamente involucrados tomar decisiones acerca de arreglos específicos para tratar las causas del conflicto. Los organismos externos deberían ayudar a contar con las capacidades que existen y evitar las acciones que desplazan y debilitan las iniciativas propias o que promocionan objetivos a corto plazo a expensas de una prevención a largo plazo. Basados en un entendimiento colaboracionista de los orígenes del conflicto y los factores que continúan generándolo, la gente con base en otro lugar puede buscar tratar algunas de las causas que están situadas en otra parte del sistema del conflicto (como por ejemplo, los proveedores de armamento en países del Tercer Mundo o las políticas promovidas por gobiernos extranjeros que fomentan intensificar la guerra).

Las asociaciones para la paz pueden ser el antídoto contra los sistemas y redes que respaldan la guerra. Aún así para alcanzar el potencial, necesitamos reconocer la legitimidad de las organizaciones civiles en temas de seguridad y paz y fortalecer el reconocimiento oficial de su papel en la asociación para la prevención del conflicto. Esto puede entonces operacionalizarse por medio de mecanismos y recursos más enérgicos para la interacción entre las OIG y las organizaciones civiles, y los gobiernos a fin de institucionalizar la capacidad para la prevención.

Sin embargo, es probable que los esfuerzos para alcanzar una cultura de paz y para priorizar la prevención para la gestión de crisis se mantengan sólo cuando exista una conciencia generalizada entre la gente común alrededor del mundo de que la seguridad no se puede obtener a través del cañón de un fusil; en cambio, podemos trabajar mejor en busca de una paz sostenida mediante los esfuerzos colectivos para satisfacer las necesidades humanas básicas y fortaleciendo los sistemas para gestionar las diferencias de forma pacífica.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Mary, and OLSON, Lara. 2003. *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*. Online at: http://www.cdainc.com/rpp/archives/2003/01/confronting_war.php.
- AUSTIN, Alex; FISCHER Martina, and ROPERS Norbert, eds. 2004. *Transforming Ethnopolitical Conflict: The Berghof Handbook* (Wiesbaden: VS Verlag).



- BARNES, Catherine, ed. 2002. *Owning the Process: Public Participation in Peacemaking. Accord 13* (London: Conciliation Resources, 2002). Online at: <http://www.c-r.org/accord>.
- BURBIDGE, John E. 1997. *Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and the Rise of Civil Society* (Brussels: Institute of Cultural Affairs International).
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. 1997. *Preventing Deadly Conflict: Final Report with Executive Summary* (New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict).
- CLARK, John D. 2003. *Worlds Apart: Civil Society and the Battle for Ethical Globalisation* (Bloomfield CT: Kumarian Press Inc.).
- Conflict Research Consortium. n.d., «Intractable Conflict Knowledge Base Project,» University of Colorado. Online at: <http://www.beyondintractability.org>.
- FISHER, Simon; IBRAHIM ABDI Dekha, Jawed LUDIN; Richard SMITH, WILLIAMS Steve, and WILLIAMS Sue. 2000. *Working with Conflict: Skills and Strategies for Action* (London: Zed Books).
- FITZDUFF, Mary, and CHURCH Cheyanne, eds.. 2004. *NGOs at the Table: Strategies for Gaining Influence* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers).
- LEDERACH, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press).
- United Nations Secretary-General. 2001a. *Report to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict* (S/2001/331). Online at: [http://www/un.org](http://www.un.org).
- 2001b. *Report on the on Prevention of Armed Conflict* (A/55/985—S/2001/574). Online at: <http://www.un.org>.
- United Nations. 2004. *We the Peoples: Civil Society, the United Nations, and Global Governance*. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations, June (New York: United Nations, A/58/817).
- United Nations. n.d. *UNDP and Civil Society Organisations: A Policy of Engagement*. Online at: <http://www.undp.org/cso>.



Mujeres y construcción de la paz: usando el enfoque de género⁽¹⁾

Lisa Schirch

Profesora asociada de construcción de la paz en la Maestría en Programa de Transformación del Conflicto de la Universidad Menonita del Este. Ex miembro de la Comisión Fulbright

Manjrika Wewak

Oficial del programa en WISCOM, un proyecto de la Fundación para la Responsabilidad Universal de su Santidad el Dalai Lama (Foundation for Universal Responsibility of His Holiness the Dalai Lama), Nueva Delhi, India

Sumario

1. Las mujeres y su contribución a la paz. 1.1. Gestionar el conflicto de forma no violenta. 1.2. Reducir la Violencia Directa. 1.3. Transformar las relaciones. 1.4. Desarrollar las capacidades. 2. La necesaria implicación de las mujeres. 3. Avances recientes. 3.1. El debate actual. 3.2. Los Principales Desafíos. 3.3. Las lecciones aprendidas y las mejores prácticas. 4. Recomendaciones. 4.1. Apoyar las Redes de Mujeres. 4.2. Integrar la dimensión de género. 4.3. Empoderar a las mujeres. 4.4. Promover la Resolución 1325. 5. Bibliografía. 6. Recursos.

RESUMEN

Los conflictos armados nunca son neutrales al género. Las mujeres y sus hijos cargan de forma desproporcionada con los costes de los conflictos, ya sea por la privación económica, el desplazamiento forzoso, la pobreza o la violencia de género. Sin embargo, la identidad de las mujeres como víctimas a menudo oculta el papel que juegan en los procesos de construcción de la paz. Este capítulo destaca las contribuciones de las mujeres a la construcción de la paz, y describe porqué es esencial un enfoque del género para lograr la paz y la seguridad sostenible.

(1) Título original: SCHIRCH, Lisa, y SEWAK, Manjrika, *Using the Gender Lens*, en VAN TONGEREN; BRENN, Malin; HELLEMA y VERHOEVEN; Juliette. Verhoeven, editores. *People Building Peace II - Successful Stories of Civil Society*, USA, Lynne Rienner, 2005. Para más información: www.peoplebuildingpeace.org y www.gppac.net

**ABSTRACT**

Armed conflicts are never gender-neutral. Whether it is economic deprivation, displacement, poverty or gender-based violence, the costs of conflict are borne disproportionately by women and their children. However, women's identity as victims often obscures the important roles they play in peacebuilding processes. This chapter highlights the contributions of women to peacebuilding and describes why using a gender lens is essential for sustainable peace and security.

Sería incorrecto afirmar que todas las mujeres son «constructoras de la paz por naturaleza». Las experiencias en regiones de conflicto prolongado como es el caso de Sri Lanka, el Medio Oriente y Cachemira revelan que las mujeres también han sido agentes activas en la perpetuación del conflicto violento.

Sin embargo, las contribuciones de los grupos de mujeres a la construcción de la paz han sido sumamente significativas. Existen numerosos ejemplos: cómo la Red de Mujeres para la Construcción de la Paz (*Women in Peacebuilding Network*). En África Occidental, que llamó la atención internacional sobre la ausencia de las mujeres y otros actores de la sociedad civil en las conversaciones nacionales de paz en Liberia; las mujeres de Bougainville iniciaron un convenio de paz entre los secesionistas y el gobierno de Papúa Nueva Guinea; las mujeres en Argentina protestaron por la desaparición de sus nietos durante la dictadura; y las mujeres musulmanas, hindúes y Sikh cruzaron las «líneas enemigas» en Cachemira, India, continúan poniendo en marcha de forma conjunta proyectos de desarrollo, curación del trauma y reconciliación.

En tiempos de conflicto violento, los hombres y las mujeres se enfrentan a nuevos roles y expectativas de género que van cambiando. El conflicto violento ofrece oportunidades para reconfigurar las relaciones públicas y privadas entre los hombres y las mujeres, y tomar medidas positivas en busca de la igualdad de género. Este capítulo examina los roles de las mujeres en la construcción de la paz, las principales tendencias, los debates y desafíos en relación con el rol de la mujer en la construcción de la paz, y algunas lecciones aprendidas y recomendaciones para el futuro.

1 LAS MUJERES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PAZ

La construcción de la paz busca prevenir, reducir, transformar y ayudar a las personas a superar la violencia en todas sus formas, incluso la violencia estructural. Existen cuatro categorías de construcción de la paz, incluyendo los esfuerzos por:

1. Gestionar el conflicto en forma no violenta mediante el activismo y el apoyo a la causa;



2. Reducir la violencia directa por medio del mantenimiento de la paz, la ayuda solidaria y los sistemas legales;
3. Transformar las relaciones a través del diálogo, la mediación, la negociación, y la curación del trauma;
4. Desarrollar las capacidades por medio del entrenamiento y la educación, el desarrollo, la conversión militar y la investigación.

Las mujeres juegan un papel importante en cada una de las cuatro categorías de construcción de la paz.

1.1. Gestionar el conflicto de forma no violenta

Como activistas y promotoras de la paz, las mujeres «abordan el conflicto de forma no violenta» en la búsqueda de la democracia y los derechos humanos y a partir de estrategias que creen conciencia de los problemas que genera el conflicto y presionen para producir el cambio. Por ejemplo, en el caso de Argentina, las mujeres se movilizaron en su rol de madres y abuelas, y sostuvieron una protesta pública semanal en tiempos en que otros activistas se habían ocultado debido a la severa represión del gobierno. Al hacerlo, se convirtieron en uno de los ejemplos más valiosos de mujeres afrontando un conflicto a partir de la acción no violenta para alcanzar la verdad y la justicia. En Liberia, la *Women's Mass Action for Peace* (la Acción Total de las Mujeres de Liberia para la Paz) muestra que las manifestaciones de las mujeres de forma constante fuera de las conversaciones de paz ayudó a crear la presión necesaria para mantener a los líderes del gobierno y de los rebeldes en la mesa de negociaciones hasta que llegaron a un acuerdo. En Bougainville, la *Leitan Nehan Women's Development Agency* (la Agencia para el Desarrollo de las Mujeres en Leitana Nena) creó conciencia de las conexiones entre la violencia privada y la violencia social. Llamaron la atención nacional, a partir de protestas a gran escala, sobre el uso de la violación como arma de guerra, sobre la violencia doméstica y el abuso de sustancias nocivas para la salud.

1.2. Reducir la violencia directa

Las mujeres pueden contribuir a reducir la violencia directa en su rol solidario y de sostenimiento de la paz. En diversos países del mundo, con frecuencia, los grupos de mujeres realizan actividades relacionadas con la solidaridad y apoyo a las personas pobres en sus comunidades, a través de las iglesias, mezquitas o templos. Organizan comedores de beneficencia para brindar comida a



los que tienen hambre, ofrecen ropa a aquellos que están necesitados y montan orfanatos y refugios para los que no tienen a donde ir. Los grupos de mujeres en Bougainville construyeron redes secretas para la asistencia humanitaria cuando ningún otro grupo era capaz de dar alivio a las víctimas de la violencia civil. En la región de Jammu y de Cachemira, en la India, una región destrozada por la guerra, la iniciativa de las mujeres del grupo *Athwaas* trabaja para identificar y cubrir las necesidades de las mujeres cuyos esposos murieron o «desaparecieron» en la lucha.

1.3. Transformar las relaciones

Las mujeres también trabajan para «transformar las relaciones» y tratar las raíces de la violencia realizando tareas de mediación, pacificación y curación del trauma. En tiempos de conflicto intenso, las iniciativas de diálogo de las mujeres son a menudo el único canal de comunicación entre las comunidades o entre naciones hostiles. En el contexto del conflicto palestino-israelí, el grupo *Jerusalem Link* y Mujeres de Negro (*Women in Black*) son dos ejemplos importantes de grupos de mujeres que construyen puentes que cruzan las líneas del conflicto. En el contexto del conflicto entre Pakistán y la India, los grupos como Las Mujeres en la Seguridad, la Gestión del Conflicto y la Paz (*Women in Security, Conflict Management and Peace – WISCOMP*) y el grupo Iniciativa de las Mujeres para la Paz en el Sur de Asia (*Women's Initiative for Peace in South Asia – WIPSA*) facilitan el diálogo sostenido entre grupos de mujeres en los países, aun cuando la comunicación diplomática oficial está atrapada en la retórica de la guerra y el jingoísmo político, y el compromiso de la sociedad civil ha sido irregular y limitado. Brindando oportunidades de interacción y diálogo cara a cara en escenarios hostiles, han facilitado una tan necesitada humanización de los «otros». Estos grupos de mujeres han fomentado un enfoque de vías múltiples en la construcción de la paz con un amplio sector de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios de comunicación, los empresarios, los educadores y los líderes de la comunidad en los dos países. Dicha construcción de la paz de vías múltiples juega un rol vital en el mantenimiento de los acuerdos políticos negociados que provienen de los más altos niveles del gobierno.

1.4. Desarrollar las capacidades

Como educadoras y partícipes del proceso de desarrollo, las mujeres también «desarrollan las capacidades» de sus comunidades y naciones para preve-



nir el conflicto violento. Las madres pueden fomentar en sus hijos los valores de paz, respeto y empatía por otros. La Red de Mujeres para la Construcción de la Paz en África Occidental (*West African Network for Women in Peacebuilding – WIP-NET*) realiza actividades de formación para fortalecer las capacidades de las mujeres en el trabajo por la paz en sus organizaciones, comunidades y naciones. *Athwaas* surgió como uno de los pocos grupos en Cachemira que ha superado las líneas de fractura relacionadas con la religión, la etnia, la clase, el género y la opinión política para facilitar un diálogo inclusivo, sensible al género y sostenido entre los diversos contendientes en el conflicto.

2 LA NECESARIA IMPLICACIÓN DE LAS MUJERES

A pesar de la toma de conciencia del papel que juegan las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz, aún existe una resistencia generalizada a incluirlas en los procesos. Muchos activistas que defienden la inclusión de las mujeres pasan gran parte de su tiempo simplemente explicándoles a otros porqué es importante que las mujeres estén involucradas en estos procesos.

Existen diversos argumentos que sostienen la importancia del compromiso de las mujeres en la construcción de la paz. En primer lugar, las mujeres conforman alrededor de la mitad de la población en cada comunidad. Sus habilidades y recursos son necesarios para las complejas tareas en la construcción de la paz. En segundo lugar, como principales cuidadoras de sus familias, todas sufren cuando se las reprime, se las victimiza y se las excluye en los procesos de prevención de conflictos y la construcción de la paz. Su posición central en la vida comunitaria hace esencial su inclusión en estas actividades. En tercer lugar, las mujeres están capacitadas tanto para la violencia como para la paz y, de hecho, en muchas regiones del mundo están apoyando soluciones violentas a conflictos. Se debe alentar a las mujeres a utilizar sus cualidades especiales para construir la paz en vez de la violencia. Las mujeres pueden traer valores y puntos de vista singulares al proceso de construcción de la paz. Los procesos de socialización en muchas culturas enseñan a las mujeres a fomentar las relaciones y evitar la violencia. Además, la histórica experiencia de marginación y de relaciones desiguales permite a muchas mujeres sentir empatía por aquellos oprimidos en contextos violentos.

En cuarto lugar, dado que las mujeres y los hombres tienen diferentes experiencias de violencia y de paz, se debe permitir y alentar a las mujeres a traer sus singulares puntos de vista y cualidades al proceso de construcción de la paz. En quinto lugar, el empoderamiento de las mujeres debe considerarse



como un proceso inherente a la construcción de la paz ya que el sexismo, el racismo, el clasismo y la discriminación étnica y religiosa forman parte de una concepción discriminatoria que considera que por naturaleza unas personas son mejores que otras. Las creencias sexistas afirman que las vidas de las mujeres son menos valiosas que las de los hombres y esto puede conducir a la violencia contra ellas. Cuando las mujeres participan en la construcción de la paz, desafían estas visiones sexistas y ponen en cuestión otras estructuras que se basan en la noción de superioridad e inferioridad. Finalmente, las mujeres han demostrado logros importantes en los procesos de construcción de la paz, utilizando estrategias basadas en los principios de inclusividad y colaboración, y en la metodología de vías múltiples. Las distintas experiencias muestran cómo los grupos de mujeres conceptualizan las estrategias y alcanzan resultados claros y sostenibles en la construcción de la paz.

3 AVANCES RECIENTES

Durante la década de los 90 una amplia coalición de mujeres comenzó a debatir como se abordaba en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el impacto del conflicto armado sobre las mujeres y las contribuciones de las mujeres a la paz. Esta coalición de mujeres muy heterogénea que provenían de zonas de guerra, representantes de las ONG de mujeres, a nivel nacional e internacional, creó un grupo de trabajo dedicado a las mujeres, a la paz y a la seguridad. Esta coalición logró que en octubre del año 2000 se firmase la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre «Mujeres, Paz y Seguridad».

Al igual que otras resoluciones del Consejo, la Resolución 1325 ratifica la ley internacional que reconoce, por primera vez, que las mujeres y los niños son la vasta mayoría de los afectados en forma negativa por los conflictos y promueve la participación de las mujeres como importantes impulsoras de la paz y de la seguridad. La Resolución 1325 hace un llamamiento a la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en las iniciativas para su resolución; a la integración de las perspectivas de género en las misiones de construcción y de mantenimiento de la paz; y a la protección de las mujeres en zonas de conflicto armado. Envía un importante mensaje al sistema de la ONU, para que sea sensible a las cuestiones de género. También se dirige a los actores de la sociedad civil que participan en la prevención de conflictos armados. Muchas ONG internacionales están incluyendo la dimensión de género en sus programas de construcción de la paz, aunque esto no es generalizable a todas las ONG. Todavía existe una separación conceptual entre las inquietudes tradicionales «de las mujeres» y los temas que abordan los actores de la sociedad civil involucrados en la prevención



de conflictos o en actividades para la construcción de la paz. La organización Alerta Internacional (*International Alert*) con base en el Reino Unido lanzó una campaña mundial llamada Mujeres que Construyen la Paz (*Women Building Peace*), con el apoyo de cien organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, para lograr la aprobación de la Resolución 1325 y, más tarde, para impulsar su puesta en práctica dentro de la ONU. La campaña se centró en la exclusión de la mujer en la toma de decisiones en los procesos de paz y en las cuestiones relacionadas con la seguridad y el desarrollo.

3.1. El debate actual

Las mujeres están desafiando de distintas maneras a las Naciones Unidas, a los actores de la sociedad civil a nivel regional y gubernamental, entre otras. Muchos grupos se centran en la prevención de conflictos o en la reconstrucción posbélica. La importancia que se da a la violencia directa entre las diferentes organizaciones es relevante, pero no se logra desafiar los orígenes estructurales de la violencia social y de la violencia privada, que se produce a menudo contra mujeres y niños. Un debate clave se centra en examinar la red de violencia que acompaña a la violencia social, señalando la creciente incidencia de ésta en la violencia doméstica en las zonas de conflicto armado.

En Bougainville, Sudáfrica, y las ex Yugoslavia, donde la violencia doméstica aumentó de forma abrupta durante el conflicto armado y después de él, se encuentra el debate actual acerca del desarrollo de respuestas holísticas a los desafíos que presenta la relación compleja entre la militarización, la misoginia y la violencia doméstica. Rita Manchanda, una mujer activista por la paz de la India, señala que «es más probable que las mujeres vean una continuidad de la violencia que se extiende desde sus hogares hasta la calle, y de ahí al campo de batalla porque experimentan las formas conectadas de violencia doméstica y política»⁽²⁾.

Las mujeres también están desafiando la manera en que los gobiernos y otros actores de la sociedad civil definen la paz y la seguridad. Los grupos de mujeres sostienen que los valores de empatía y de la construcción de la comunidad pueden contribuir de forma significativa a los discursos sobre la paz y la seguridad basados en la coexistencia y la cooperación. Ellas abogan por una definición de la seguridad más amplia, que supere el concepto basado únicamente en los aspectos territoriales y militares y que abarque cuestiones como la dignidad individual, la seguridad del agua, la seguridad de la comida, un gobierno basado en valores humanos y la seguridad ambiental. Son los consi-

(2) MANCHADA, Rita (ed.), *Women, War and Peace in South Asia: Beyond Victimhood to Agency*, New Delhi; Sage Publications, 2001.



derados en el pasado *soft issues*, pero que son esenciales en el campo de la seguridad internacional. Además, hacen la distinción entre la paz negativa y la paz positiva; la paz negativa se relaciona con la ausencia de conflicto violento manifiesto generalizado mientras que otras formas de violencia, cultural y estructural continúan mucho tiempo después de que las armas se hayan silenciado. En este contexto, la noción de paz positiva se define como aquella que incluye procesos que facilitan la justicia social, la igualdad de género, la coexistencia activa, la igualdad económica y la seguridad ecológica.

Por ejemplo, varios grupos de mujeres que trabajan en el contexto de los procesos de paz entre Pakistán y la India sostienen la necesidad de ir más allá de una paz que implique una simple ausencia de conflicto militar y carrera de armamento. Apoyan un paradigma que privilegie procesos inclusivos y mutuamente beneficiosos para transformar el conflicto. Una paz genuina requiere no sólo de la ausencia de la guerra sino también de la eliminación de las relaciones sociales y económicas injustas, incluyendo las relaciones desiguales de género. Los grupos de mujeres han insertado estas nuevas ideas de paz y seguridad dentro de la diplomacia política de la región.

Por último, las mujeres desafían a los actores de la sociedad civil a caminar enérgicamente hacia una mayor igualdad de género. Un tema alrededor del cual ha habido un debate considerable es la creencia de que una vez que exista una «mayoría crítica» de mujeres en posiciones de poder, los discursos sobre la paz y la seguridad sufrirán un cambio significativo. Muchos insisten en que es importante que el debate acerca de las mujeres y la construcción de la paz no esté limitado a una preocupación por los números o lo que se llama «agregar mujeres y revolver». En otras palabras, mientras que el objetivo de obtener una mayoría crítica de mujeres en la toma de decisiones, en las organizaciones para la construcción de la paz es vital; esto puede ser sólo el punto de partida. No es probable que se produzca un cambio duradero simplemente agregando mujeres a los programas o a las estructuras existentes. El desafío está en desarrollar un discurso sobre la paz y la seguridad que incluya las perspectivas tanto de mujeres como de hombres y que considere como principales los valores de coexistencia, no violencia e inclusividad. El objetivo final debe ser un cambio estructural, económico, político y social real en la forma en que todas las personas se relacionan entre sí.

3.2. Los principales desafíos

La corriente dominante sobre «integración del género» va más allá de la incorporación de las mujeres a los procesos de construcción de la paz ya exis-



tentes. La integración de género significa desafiar la manera en que los gobiernos, las organizaciones de paz y seguridad intergubernamentales y regionales, y otros actores de la sociedad civil, emprenden su trabajo para que todos en cada nivel de cada proyecto de construcción de la paz utilicen el enfoque de género al planificar, implementar y evaluar su trabajo.

La integración de género requiere de un continuo análisis de género, el objetivo de la igualdad de género, e incluir mujeres en todo el proceso de planificación, implementación y evaluación de la construcción de la paz.

El primer desafío consiste en incluir el análisis de género en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de prevención de conflictos y de construcción de la paz. Las herramientas para el análisis del conflicto y la violencia son guías importantes para la planificación de la construcción de la paz; sin embargo, a menudo dejan de lado las diferencias significativas entre las experiencias y roles masculinos y femeninos. El análisis de género requiere de información acerca de cómo la guerra y la violencia afectan de diferente manera a hombres y mujeres; los roles de género de los hombres y de las mujeres en las culturas locales incluyendo la división de trabajos y recursos; las necesidades de las mujeres de diferentes clases económicas, religiones, grupos étnicos y edades; y cómo se incluye a las mujeres en todos los procesos de construcción de la paz, desde la distribución de la ayuda solidaria, los programas de mantenimiento de la paz, y el diálogo de las organizaciones de base, a las conversaciones de paz formales. Para incluir el análisis de género en la construcción de la paz se requiere de una acción concreta. Algunos expertos hacen una llamamiento para la creación de una Comisión de la Verdad sobre la violencia contra las mujeres⁽³⁾. En especial, dicha comisión podría analizar las causas de la violencia contra las mujeres en tiempos de guerra, la violencia doméstica y el tráfico de mujeres y las conexiones entre ellas.

El segundo desafío consiste en aceptar el objetivo de la igualdad de género como valor principal para todos los actores de la construcción de la paz. La igualdad de género se refiere al objetivo de igualdad de oportunidades, recursos y respeto para hombres y mujeres. Esto no significa que las mujeres y los hombres se vuelvan iguales, pero que sus vidas y trabajos tengan el mismo valor. Los programas de construcción de la paz contribuyen a la igualdad de género cuando este objetivo pasa a formar parte de cada aspecto de la construcción de la paz y no está relegado a uno o dos programas para las mujeres. Ya que las mujeres y los hombres no tienen igual acceso a las oportunidades, recursos y respeto en la mayoría de las comunidades, los programas de construcción de la paz necesitan emprender una acción afirmativa para asegurar igual trato e iguales oportunidades.

(3) WOODWARD, A. E., *Women at the Peace tables: Making a Difference*, New York: UNIFEM, 2000, p. 6.



El tercer aspecto de la integración de género consiste en incluir a las mujeres y las organizaciones de mujeres en cada etapa y actividad de la construcción de la paz junto a los hombres y a las organizaciones dirigidas por hombres. Las mujeres líderes y las organizaciones de mujeres necesitan tener acceso a los actores de la construcción de la paz y relacionarse activamente con ellos para que puedan comunicar su análisis e ideas y puedan coordinar sus energías con otras actividades de la construcción de la paz. Los espacios sólo para mujeres son foros importantes para construir puentes entre las mujeres de diferentes grupos de identidad, recabar información sobre los tipos de programas actuales para abordar la violencia contra las mujeres y su efectividad y establecer prioridades y estrategias para tratar la violencia contra las mujeres. Quienes otorgan los fondos, pueden instar a las organizaciones receptoras a incluir a las mujeres en cada nivel del equipo de trabajo y del equipo directivo y asegurar que estas mujeres tengan el apoyo de otras mujeres y organizaciones de mujeres y que no sean sólo representantes simbólicas.

3.3. Las lecciones aprendidas y las mejores prácticas

La investigación ya ha probado que las mujeres marcan la diferencia cuando participan en las tareas de construcción de la paz. Las experiencias de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de la paz ofrecen las siguientes lecciones aprendidas y mejores prácticas.

Las mujeres y los hombres experimentan el conflicto y la violencia en forma diferente. Una redefinición de paz y seguridad que incorpore las inquietudes de los hombres y las mujeres es esencial para diseñar los programas de construcción de la paz que traen una paz justa tanto a mujeres como a hombres.

Las mujeres juegan un rol importante en la construcción de la paz y son esenciales para crear una paz sostenible a largo plazo. Su énfasis en construir alianzas entre las sociedades civiles y en participar en procesos de vías múltiples a través de las líneas del conflicto les permite desarrollar una comprensión holística de la paz y la seguridad. Los grupos de paz de mujeres, como por ejemplo la iniciativa *Athwaas* de mujeres musulmanas, hindúes y sikh en Cachemira, han trascendido las fronteras de la religión, la etnia, la clase social, la opinión política y el trasfondo socioeconómico para facilitar la interacción entre comunidades y de vías múltiples en su trabajo por la paz, por momentos, representando el único grupo de la sociedad civil en hacer esto. Las iniciativas de paz de las mujeres tienen un historial de haber producido cambios en las negociaciones de conflictos mediante la conceptualización de acuerdos que son más inclusivos, con base en la comunidad, y más propensos a ser exitosos a largo plazo.



Las redes de mujeres permiten coordinar su acción y multiplicar su poder para producir el cambio. Las redes de mujeres, como las Abuelas de Plaza de Mayo en Argentina, la Acción Total de las Mujeres de Liberia para la Paz (*Women's Mass Action for Peace*) y el grupo Salven a las Mujeres y a los Niños somalíes (*Save Somali Women and Children*), han demostrado que los esfuerzos cooperativos de las mujeres pueden provocar un tremendo impacto en la prevención de la violencia. El enfoque de colaboración brinda evidencia de la habilidad de las mujeres para trabajar entre ellas de manera no jerárquica.

Abordar el trauma es esencial en la construcción de la paz. Muchos grupos de mujeres han sido pioneros en abordar el trauma profundo, que rara vez era reconocido como una de las consecuencias del conflicto armado. Además de ofrecer servicios psicosociales, muchos grupos de mujeres participan en la formación e investigación con el fin de poner en primer plano el rol que el trauma juega en el mantenimiento del conflicto social.

Los tiempos de transición social y de conflicto plantean desafíos sobre los roles de género tradicionales de los hombres y de las mujeres y sobre las nuevas oportunidades que se presentan. El estudio de caso de las mujeres en la construcción de la paz en Bougainville da un ejemplo de mujeres que toman nuevos roles de liderazgo y emergen en la esfera pública como actores poderosos en tiempos de conflicto violento.

Los programas de formación de género para toda la organización posibilita que todos se impliquen en la incorporación de la dimensión de género. La presencia en las organizaciones de asesores de género, junto con la formación sobre el tema y la oportunidad de este tipo de análisis por parte de otros personales pueden ayudar a institucionalizar una responsabilidad compartida en el análisis continuado de género de todos los programas. Existe evidencia de que la formación en la conciencia de género conduce a cambios en los programas. Los programas de formación de género entre la policía en Camboya, por ejemplo, dieron como resultado nuevas iniciativas de la policía para abordar la violencia doméstica y el tráfico sexual.

4 RECOMENDACIONES

Las siguientes cuatro recomendaciones pueden fortalecer las capacidades de las mujeres para contribuir a la construcción de la paz.

4.1. Apoyar las redes de mujeres

Las redes de mujeres facilitan la fertilización cruzada de ideas, buenas prácticas y lecciones aprendidas de diferentes regiones de conflicto. También incrementa el conocimiento sobre los diferentes enfoques en la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Quizá de forma más significativa, las redes proporcionan un contexto para generar recursos financieros y humanos que los grupos de mujeres necesitan para prevenir y transformar el conflicto violento. La ONU, las organizaciones regionales, gubernamentales y civiles, deberían apoyar las redes de mujeres de modo que las mujeres puedan coordinar y consolidar su poder y su habilidad para actuar con una sola voz. A pesar de que los grupos de mujeres en Bougainville, Liberia y Cachemira han identificado la curación del trauma y la reconciliación como necesidades importantes, aquellos con poder político y económico no han logrado responder en forma adecuada a su reclamo de formación y de fondos para los centros de asesoramiento psicosociales.

4.2. Integrar la dimensión de género

La contribución de las mujeres a la construcción de la paz y sus experiencias únicas de violencia señalan la necesidad de integrar el género en todos los esfuerzos por prevenir los conflictos y construir la paz. La integración de la dimensión de género requiere ir más allá de un enfoque que simplemente incluye mujeres en programas de construcción de la paz existentes o crea proyectos especiales para mujeres separados de otros programas. Naciones Unidas, las organizaciones regionales, gubernamentales y de la sociedad civil pueden asegurar que se forme a todos sus empleados en la conciencia de género, que comprendan la aplicabilidad de la igualdad de género en la construcción de la paz, y valoren la inclusión de las mujeres en la planificación, implementación y evaluación de los programas de construcción de la paz.

4.3. Empoderar a las mujeres

Muchas mujeres se han empoderado y están jugando un papel importante en la toma de decisiones en Naciones Unidas, en estructuras regionales, nacionales y locales. Aun así, muchas mujeres todavía no pueden contribuir porque se les niega la oportunidad de participar y/o no se ven a sí mismas capaces de participar en la construcción de la paz. El empoderamiento de las mujeres es el resultado de la formación, las interconexiones y de la participación plena en la planificación, la implementación y la evaluación de los programas de cons-



trucción de la paz. Naciones Unidas y las organizaciones regionales, gubernamentales y civiles pueden continuar y promover sus programas de formación específicos para que las mujeres se sientan más capacitadas en los procesos de construcción de la paz.

4.4. Promover la Resolución 1325

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU afirma la participación de las mujeres y grupos de mujeres en los programas de prevención de conflictos y construcción de la paz. Las herramientas que brinda la Resolución 1325 defienden la recogida de información y de testimonios de género dispersos, para otorgar una mayor precisión y comprensión de las necesidades de las mujeres en las zonas de conflicto. La ONU y las organizaciones regionales, gubernamentales y civiles pueden supervisar y promover la implementación a nivel nacional e internacional de la Resolución 1325. Una importante medida en relación a esto podría ser la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (*Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations Against Women – CEDAW*). Los estados pueden presentar una nueva legislación y políticas para asegurar la aplicación eficaz de esta Convención. La escasa representación de las mujeres en la toma de decisiones y la ausencia de sus perspectivas en la política y la legislación continúa siendo una de las fallas principales de los esfuerzos para implementar la Resolución 1325. A pesar de que las mujeres jugaron un papel significativo en sentar las bases para el acuerdo de paz en Bougainville, no tienen la suficiente representación en las estructuras políticas establecidas después del acuerdo. De los 106 miembros elegidos para el Congreso de los Pueblos en Bougainville, sólo 6 son mujeres.

Tomar en serio las recomendaciones anteriores fortalecerá más la habilidad de las mujeres para contribuir a la construcción de la paz en el futuro cercano.

5

BIBLIOGRAFÍA

- MANCHANDA, Rita (2001). «Redefining and Feminizing Security.» *Economic and Political Weekly* 36, n° 22 (Mumbai: 2 June).
- POEHLMAN-DOUMBOUYA, Sara, and FELICITY HILL. (2001). «Women and Peace in the United Nations». *New Routes: A Journal of Peace Research and Action* 6, n°. 3.
- SCHIRCH, Lisa. (forthcoming). «Frameworks for Understanding Women as Victims and Peacebuilders,» in *Women and Post-Conflict* (Tokyo: United Nations University).

UNIFEM. 2002. *Women, War, and Peace: Executive Summary. The Independent Experts' Assessment on the Effect of Armed Conflict on Women and the Role of Women in Peacebuilding. Progress of the World's Women*, vol. 2.

6 RECURSOS

Organizaciones líderes

African Women Solidarity (Femmes Africa Solidarité)—Switzerland and Senegal

E-mail: info@fasngo.org

Website: <http://www.fasngo.org>

International Alert—United Kingdom

Women Building Peace Campaign

E-mail: general@international-alert.org

Website: <http://www.international-alert.org/women/default.html>

International Fellowship of Reconciliation—The Netherlands

Women Peacemaker Program

E-mail: WPP@ifor.org

Website: <http://www.ifor.org/WPP/>

UNIFEM—United States

For contact, please visit website: <http://www.unifem.org>.

Women's International League for Peace and Freedom—United States

Peace Women Project

E-mail: info@peacewomen.org

Website: <http://www.peacewomen.org>

Women in Security, Conflict Management and Peace—India

wiscomp@vsnl.com



E-mail: <http://www.furhhdh.org/wiscompindex.htm>

Women Waging Peace Global Network—United States

E-mail: info@womenwagingpeace.net

Website: <http://www.womenwagingpeace.net>

Sitios Web

The UN's portal on women, peace and security: <http://www.womenwar-peace.org>

The UN's portal on the advancement and empowerment of women: <http://www.un.org/womenwatch/index.html>

Publicaciones

ANDERLINI, Sanam; MACHANDA Rita, and KARMALI Shereen: *Women, Violent Conflict, and Peacebuilding: Global Perspectives*. International Alert, 1999.

COCKBURN, Cynthia: *The Space Between Us: Negotiating Gender and National Identities in Conflict*. New York, Zed Books, 1998.

EL-BUSHRA, Judy: «Women Building Peace. Sharing Know-How.» Report by International Alert's Gender and Peacebuilding Programme, 2003. Online at: <http://www.international-alert.org/women/publications/KnowHowPaper.pdf>.

JUMA, Monica Kathina: *Unveiling Women as Pillars of Peace: Peace Building in Communities Fractured by Conflict in Kenya*. An Interim Report. New York: UNDP, 2000.

MANCHANDA, Rita, ed: *Women, War and Peace in South Asia: Beyond Victimhood to Agency*. New Delhi: Sage Publications, 2001.

McALLISTER, Pam: *This River of Courage: Generations of Women's Resistance and Action*. Philadelphia: New Society Publishers, 1991.

MEINTJES, Sheila, Anu Pillay, and Meredith Tuschen, eds: *The Aftermath: Women in Post-Conflict Transformation*. London: Zed Books, 2002.

MOSER, Caroline, and CLARK Fiona, eds: *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*. London: Zed Books, 2001.



PANKHURST, Donna; and ANDERLINI Sanam: *Mainstreaming Gender in Peacebuilding. A Framework for Action*. England. Women Building Peace Campaign, 2000.

SCHMEIDL, Susanne, and PIZA-LOPEZ Eugenia: *Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action*. London: Save the Children, 2002.

United Nations. *Women, Peace and Security: The Report of the Secretary-General*. New York: UN, 2002.

WOODWARD, A. E.: *Women at the Peace Tables: Making a Difference*. New York, UNIFEM, 2000.



La ayuda al desarrollo de la UE y la prevención de conflictos: Nacimiento y evolución de un concepto⁽¹⁾

Federico Santopinto⁽²⁾

Investigador del GRIP (Bélgica)

Sumario

1. El nacimiento del concepto. **2.** Cooperación y prevención de acuerdos con la UE. **3.** Una nueva aproximación para un nuevo contexto internacional. **4.** Consecuencias concretas de las nuevas orientaciones: 4.1. Fondo Africano para la paz. 4.2. La reforma de Cotonú. 4.3. La buena gobernanza como instrumento de seguridad internacional. **5.** Conclusiones **6.** Bibliografía

RESUMEN

Tras el 11-S, en la ayuda al desarrollo de la UE se ha incorporado un elemento antes ausente: la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo. Ya en 2003 el Consejo Europeo afirmaba que «la primera línea de defensa» ante agresiones «estará en el exterior». Por eso, en las evaluaciones sobre gobernanza, en los indicadores que miden la condicionalidad política de la ayuda y en la revisión de muchos acuerdos con los países receptores de la ayuda europea se evalúa la estabilidad a corto plazo de estos países, la ausencia de proliferación de armas de destrucción masiva y los compromisos que mantienen para mejorar la seguridad internacional. Las críticas no se han hecho esperar. Se acusa a la UE de volcar la ayuda al desarrollo en asuntos militares y de seguridad con intereses de corto plazo que podrían poner en peligro los objetivos a largo plazo de la ayuda al desarrollo.

ABSTRACT

After 9/11, international security and the fight against terrorism were concepts introduced into the EU's strategy on development assistance. As early as 2003 the European Council had sta-

(1) Traducido por Laurence Thieux.

(2) Federico Santopinto es investigador del Groupe de Recherche et d'information sur la Paix et la Sécurité, en Bélgica. www.grip.org



ted that «the first line of defense will often be abroad». For this reason, the evaluations on governance, the agreements signed between the EU and receptor countries and the indicators measuring the degree to which aid is tied looked at the short-term stability of these countries, their commitment to improving international security and their policies on the non-proliferation of arms of massive destruction. Criticism of these policies quickly followed. The EU has been accused of using development assistance as an instrument of its short-term military and security interests and by so doing runs the risk of undermining its long-term development goals.

Desde sus orígenes, la cooperación al desarrollo se aborda más desde la perspectiva del contexto internacional en el cual interviene que contemplando las necesidades de los países beneficiarios. En consecuencia, cuando se producen cambios en el sistema internacional, la naturaleza de la cooperación al desarrollo también evoluciona, adaptándose a las orientaciones y a las exigencias que caracterizan en ese momento la comunidad de los donantes. Los grandes hitos de la historia nos ayudan, pues, a entender la evolución de la política europea de cooperación.

1 EL NACIMIENTO DE UN CONCEPTO

La Unión Europea dispone desde su creación de competencias en materia de cooperación al desarrollo. Sin embargo, la idea de utilizar la ayuda como un instrumento de prevención de conflictos es mucho más reciente. Durante los años 60, después de la descolonización y en plena Guerra Fría, los donantes percibían la ayuda al desarrollo como un medio para apoyar y reforzar los Estados amigos en el marco de la confrontación Este-Oeste. Por supuesto el objetivo mencionado por los donantes era el crecimiento económico de los países beneficiarios, aun cuando este objetivo seguía siendo secundario respecto a la lógica de tensión que animaba entonces el sistema bipolar.

En 1989, con la caída del muro de Berlín, el sistema internacional se transforma e, inevitablemente, las finalidades de la cooperación al desarrollo se adaptan al nuevo contexto. Sigue vigente el objetivo de la promoción del crecimiento macroeconómico. Sin embargo, Europa ya no está dispuesta a apoyar de forma incondicional las dictaduras corruptas, como, a menudo, le forzaba la dialéctica de la guerra fría: se empieza a imponer condiciones políticas a la ayuda al desarrollo. La cooperación al desarrollo se convierte de esta forma en un instrumento que permite promover en el mundo valores considerados como universales (derechos humanos, democracia, Estado de Derecho) y modelos muy concretos como el liberalismo económico y la «buena gobernanza». En algunos de sus documentos estratégicos la Unión



Europea alude de forma explícita a la ayuda como un instrumento con capacidad de promover «el cambio»⁽³⁾.

Durante este mismo periodo apareció el concepto de prevención de conflictos a través de la cooperación al desarrollo. No obstante, el nuevo papel de paz asignado a la política de desarrollo no nació de una idea abstracta y puramente teórica. Muy al contrario, surge de una necesidad muy concreta, que se afianzó con mayor peso a partir de los años 90. Antes no se preveía que la ayuda pública al desarrollo respondiera a las tensiones sociales y políticas de la región hacia donde estaba dirigida. Las estrategias de desarrollo, influidas por el pensamiento neoliberal dominante desde los años 80, estaban programadas sobre una base esencialmente macroeconómica, independientemente de cualquier análisis relativo a la estabilidad y el contexto social del país al cual iban dirigidas. Pero, progresivamente, la proliferación de los conflictos, sobre todo en África, fue cuestionando la eficacia de esta aproximación políticamente descarnada.

El caso de Ruanda representa un ejemplo interesante. Al final de los años 80 se consideraba que Kigali era una capital estable y fiable. Citada como un ejemplo en materia de gestión de la ayuda financiera internacional, Ruanda era conocida como la Suiza de África. Estas consideraciones, sin embargo, se fundamentaban exclusivamente en un análisis macroeconómico que, entonces, parecía suficiente para evaluar los logros de un gobierno. Algunos años después, el conflicto y el genocidio (cerca de 800.000 muertos en tres meses) generó dudas respecto a la «Suiza de África» y particularmente sobre los criterios tenidos en cuenta en la evaluación de la ayuda al desarrollo. ¿Acaso era Ruanda tan buen alumno? ¿Acaso no había sido desatendida la necesidad de garantizar y reforzar la estabilidad social y política en el programa de ayuda? Estas preguntas llevan a plantear otra cuestión aún más preocupante: ¿Puede una estrategia de cooperación económica bien gestionada desde la perspectiva macroeconómica agravar las divisiones entre grupos dentro de un Estado si está mal gestionada política y socialmente? Sería erróneo creer que la ayuda al desarrollo haya podido provocar, por sí sola, la crisis política y étnica que degeneró en genocidio. No obstante, el ejemplo ruandés pone de manifiesto que una estrategia de desarrollo debe pensarse tomando en cuenta también la dimensión de los conflictos. En otros términos, nos hemos dado cuenta que lo económico no debe desatender lo político.

(3) La UE afirma en COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos* (COM 2001 211 final), que: Disponible en http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=211. Bruselas: 2001. Que «el nuevo entorno internacional nacido de la guerra fría ofrece nuevas posibilidades de (...) promover un cambio pacífico» Mientras que en CONSEJO EUROPEO, *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 2003, habla de políticas comerciales y de desarrollo que «pueden constituir instrumentos poderosos de promoción de las reformas» (página 10). <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>.



2 COOPERACIÓN Y PREVENCIÓN DE ACUERDO CON LA UE

La reflexión de la comunidad internacional no se ha limitado a una mera toma de conciencia de las eventuales contraindicaciones que la ayuda podría tener sobre la estabilidad de un país. Si una mala política de cooperación puede aumentar la conflictividad de una sociedad, entonces una política de cooperación mejor orientada podría, por el contrario, apaciguar las tensiones existentes. Así fue cómo la ayuda al desarrollo se ha ido convirtiendo progresivamente en un instrumento susceptible de ser utilizado en el marco de una acción positiva de prevención de conflictos. No es de extrañar que la UE diera buena acogida a este principio, inicialmente elaborado en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Desprovista de competencias eficaces en materia de política exterior y de seguridad, la UE es sin embargo uno de los principales donantes en el mundo. Además, la Unión es en sí misma un proyecto de prevención de conflictos desde la perspectiva de la cooperación económica. Por eso tiene una innegable vocación en este ámbito.

El primer documento importante adoptado por la UE sobre este tema es de 1996. Se trata de una Comunicación de la Comisión Europea sobre la prevención de conflictos en África⁽⁴⁾. Como se ha podido ver en el caso ruandés, es en este continente donde las lecciones sobre el fracaso de las políticas de desarrollo han resultado más visibles. En 2001 se adoptó una nueva comunicación sobre la prevención de conflictos, dirigiéndose, en esta ocasión, a todos los países en desarrollo⁽⁵⁾. En estos documentos la UE desarrolla su visión, que descansa en dos conceptos entonces nuevos: las causas profundas de los conflictos y la estabilidad estructural.

Las causas profundas de los conflictos, de acuerdo con la UE, deben ser buscadas mucho más allá de los acontecimientos políticos y militares que se manifiestan durante el estallido de una crisis y tienen que ver con la pobreza, las desigualdades sociales, las violaciones de los derechos humanos, las divisiones étnicas, la legitimidad de poder y con todos los demás factores sociales, económicos y políticos que se encuentran en el origen de los conflictos. En cuanto a la estabilidad estructural, esta expresión se refiere a las estructuras sociales, económicas e institucionales capaces de gestionar orgánicamente las evoluciones de las sociedades y de reconducir, en un marco pacífico, la gestión de las crisis.

(4) COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Consejo. La UE y el problema de los conflictos africanos: el restablecimiento de la paz, la prevención de las crisis y más allá*, SEC (96) 332 final. Versión en inglés (*Communication from the Commission to the Council: The European Union and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond*) en <http://ec.europa.eu/comm/development/body/legislation/recueil/en/en17/en171.htm>

(5) *Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos.*



Estos dos conceptos, previamente ignorados por las políticas de ayuda, permiten sellar definitivamente el vínculo entre una **política de desarrollo** y una **estrategia de prevención de conflictos**: la voluntad proclamada de actuar sobre las causas profundas de las crisis, remite en efecto automáticamente a la política de desarrollo de la Unión Europea, que aborda por definición un amplio abanico de problemas económicos y sociales susceptibles de tener un impacto sobre la estabilidad estructural de un país. Ahora bien, tal estrategia lleva en sí una premisa nueva. Se basa en el supuesto de que el análisis político adquiere un papel esencial en la planificación de la ayuda y, más generalmente, en la planificación de las relaciones económicas de la UE con sus socios del Sur. La capacidad de integrar la prevención de conflictos en toda la acción exterior de la UE y particularmente en las relaciones comerciales, se invoca en varias ocasiones en los documentos europeos. Por consiguiente, la aproximación neoliberal que tiende a privilegiar una visión macro-económica a largo plazo, excluyendo cualquier lectura socio-política a medio plazo, debería ser cuestionada por las orientaciones que la UE está adoptando. La UE, sin embargo, no siempre se muestra coherente en el desarrollo de las diferentes políticas de las que dispone⁽⁶⁾.

3 UNA NUEVA APROXIMACIÓN PARA UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Después de la descolonización y la caída del muro de Berlín, la última fecha que marca un giro histórico en el seno de la comunidad internacional es el 11 de septiembre de 2001. Como se ha dicho en muchas ocasiones, esta fecha simboliza un cambio radical en la naturaleza de la seguridad internacional: esta última ya no está sólo exclusivamente cuestionada por los Estados y sus ejércitos, sino que también se encuentran implicados ahora muchos otros actores sociales. Se habla de «nuevas amenazas», como el terrorismo, la criminalidad transnacional o la inmigración incontrolada⁽⁷⁾. ¿Cómo ha evolucionado, paralelamente, el papel que los donantes asignan a la cooperación al desarrollo?

En tal contexto, la idea de utilizar la cooperación al desarrollo para tratar las causas profundas de las tensiones políticas y sociales, que alimentan no sólo los conflictos sino también el terrorismo, se encuentra más que nunca reforzada. No obstante, este principio está sometido a clarificaciones y especificaciones que no son nada superfluas. En efecto, desde el 11-S la ayuda al de-

(6) Respecto al problema de la coherencia de las políticas de desarrollo y de prevención de conflictos de la UE, ver SANTOPINTO, Federico, y NKUNDABAGENZI, Felix., *Le développement, une arme de paix – La coopération de l'Union européenne et la prévention des conflits*, Bruselas: Editions Complexe, 2003.

(7) La fecha del 11 de septiembre debe ser considerada simbólica. Es evidente que la evolución del sistema internacional se inscribe en un marco temporal más largo que había empezado mucho antes.



sarrollo no sólo se presenta como un instrumento al servicio de la prevención de conflictos, sino que se pone también al servicio de la «seguridad» o de la «seguridad internacional». Este cambio no es sólo es sólo semántico. La noción de prevención de conflictos tal como había sido elaborada antes del 11-S contemplaba en primer lugar los problemas de seguridad de los países lejanos a los cuales iba dirigida la cooperación. Se trataba pues de problemas locales, que por supuesto estaban vinculados a la seguridad global, pero sólo de forma indirecta. La idea de reforzar la seguridad internacional tal como aparece actualmente en las estrategias de desarrollo atañe mucho más directamente a la seguridad de los Estados y de los ciudadanos europeos, particularmente en relación con las «nuevas amenazas» antes citadas.

En realidad, la ayuda siempre se ha vinculado, de una forma u otra, a los problemas de seguridad de los donantes. En 1995, la Declaración de Barcelona que instituye la Asociación Euromediterránea ya hacía referencia a la necesidad de promover una zona de estabilidad y de paz entre las dos orillas del Mediterráneo, con lo que se sobreentendía que su objetivo era garantizar la seguridad europea. Pero desde el 11-S este vínculo se ha hecho inevitablemente más estrecho y, sobre todo, más explícito. Para darse cuenta de ello, basta con hacer una breve comparación entre los documentos de programación estratégica de la ayuda europea adoptados antes y después de esta fecha.

En la Comunicación sobre la cooperación y la prevención de conflictos publicada en marzo de 2001 (algunos meses antes del 11-S) no se utiliza apenas la expresión «seguridad internacional». *El Programa de Gotemburgo sobre la prevención de los conflictos violentos*, adoptado en mayo de 2001 por el Consejo, descansa también sobre la noción de prevención de las crisis locales, sin mencionar de forma explícita los problemas de seguridad internacionales. Pero uno de los documentos más interesantes al respecto es la *Declaración de la UE sobre la cooperación al desarrollo*, adoptada en noviembre de 2000 con el objetivo de definir las grandes orientaciones de la ayuda europea. Este texto cita marginalmente la prevención de conflictos y la estabilidad de los países en desarrollo, mientras que no trata nunca directamente el tema de la seguridad internacional⁽⁸⁾.

Después del 11-S, el lenguaje de la UE es cada vez menos matizado. *El Consenso para el desarrollo*⁽⁹⁾, que sustituye la Declaración de 2000 identifica las nuevas orientaciones de la cooperación europea al desarrollo, define la ayu-

(8) CONSEJO EUROPEO. *Política de desarrollo de la Comunidad europea – Declaración del Consejo y de la Comisión* adoptada durante el Consejo desarrollo del 10 de noviembre de 2000. Una síntesis se encuentra en la web <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12001.htm>.

(9) PARLAMENTO, CONSEJO Y COMISIÓN. *El consenso europeo sobre desarrollo* (JO CE C46. Bruselas: 24 de febrero de 2006. Disponible en la web http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c_046/c_04620060224es00010019.pdf



da como un instrumento llamado a responder, no sólo a la prevención de conflictos, sino también a los «desafíos mundiales» desde una «perspectiva de paz y de estabilidad global» y de «seguridad a largo plazo». La *Estrategia de la UE para África* publicada por la Comisión Europea en 2005⁽¹⁰⁾ hace referencia de forma explícita a los atentados de Nueva York, invocando un enfoque global a la hora de abordar los ámbitos de la seguridad y del desarrollo. Tiene el mismo enfoque, la Comunicación de la Comisión *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo. Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM)⁽¹¹⁾. En este documento se hace una referencia directa a la *Estrategia Europea de Seguridad* adoptada por el Consejo Europeo en diciembre 2003. La comunicación sobre los ODM afirma además que «ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar y cada una de ellas debe ser abordada, recurriendo a instrumentos civiles y militares a la vez»⁽¹²⁾. La lectura de una frase de este tipo en un documento que trata de ayuda al desarrollo, y no de problemas de seguridad europeos, pone de manifiesto que el vínculo entre estos dos ámbitos de acción se ha hecho más estrecho y explícito que antes. Además, este nexo de unión se ha reforzado después con la aparición del nuevo concepto de «seguridad humana» a partir de 2003⁽¹³⁾.

4 CONSECUENCIAS CONCRETAS DE LAS NUEVAS ORIENTACIONES

No es nada sorprendente el hecho de que, después del 11-S, la cooperación al desarrollo se vincule de forma más directa y explícita a los intereses de seguridad europeos. Como hemos visto, la ayuda al desarrollo siempre ha tenido una finalidad política. Como tal, no debería confundirse con la ayuda humanitaria; esta última ha de mantenerse neutra y al servicio exclusivo de las poblaciones desamparadas. No obstante es importante darse cuenta de las consecuencias que

(10) COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia de la UE para África*, Bruselas: 12 de octubre de 2005. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0489es01.pdf

(11) COMISIÓN EUROPEA. *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo. Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (COM(2005) 134 final). Bruselas: 12 de abril de 2005. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0134es01.pdf

(12) *Ibidem*, página 10.

(13) Para más detalles ver el estudio encargado por el Alto Representante de la Política Exterior y de seguridad común (PESC) a expertos en este ámbito (bajo la coordinación de Mary Kaldor), *A Human Security Doctrine for Europe*, documento presentado en Barcelona el 15 de septiembre 2004 al Alto representante para la PESC Javier Solana y disponible en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>. El argumento central de este documento descansa sobre la constatación de que los ciudadanos europeos no podrán vivir seguros mientras que millones de habitantes de los países en desarrollo viven en la inseguridad. Una inseguridad provocada por los conflictos y la criminalidad, pero también por otras formas de violencia como la pobreza, las enfermedades, las exclusiones, los desastres naturales, etc. Para hacer frente a estos nuevos desafíos de seguridad, la UE debería pues desarrollar una capacidad de intervención en las zonas de conflictos que sepa combinar los instrumentos civiles y militares, con el fin de restablecer el Estado de derecho y por esta vía, la seguridad humana.



conlleva esta reciente evolución. En primer lugar, desde el 11-S la ayuda se ha convertido inevitablemente en un instrumento estratégico y «geopolítico» cada vez más importante: en otros términos, se ha afianzado como un instrumento central de la política exterior. *La Estrategia Europea de Seguridad* no deja de subrayarlo indirectamente cuando afirma que «nuestro concepto tradicional de auto-defensa, hasta el final de la Guerra Fría, se basaba en el peligro de invasión. Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero»⁽¹⁴⁾. Ahora bien, la ayuda es precisamente un instrumento que permite a la UE intervenir fuera, en esta primera línea de defensa, y particularmente:

- Apaciguando las tensiones sociales y económicas subyacentes al terrorismo y a los conflictos,
- Reforzando los Estados frágiles, al ser percibidos estos últimos como terrenos fértiles para la proliferación de nuevas amenazas,
- Extendiendo la influencia cultural y política de la UE en detrimento de las derivas extremistas y fundamentalistas que están en origen del terrorismo,
- Influyendo directamente sobre el comportamiento de los responsables que perciben la ayuda (condicionalidad política de la ayuda).

En segundo lugar, la creciente importancia geopolítica de la cooperación, la convierte inevitablemente en una actividad menos consensuada y más expuesta a las polémicas que caracterizan el escenario internacional. Porque evidentemente la evolución analizada aquí no se limita a los documentos oficiales, sino tiene también repercusiones directas en la forma en que la UE gestiona la ayuda concretamente. A lo largo de los últimos años, en efecto, varias iniciativas europeas nuevas en materia de cooperación han sido el blanco de fuertes críticas por parte de los países beneficiarios o por parte de ciertas agencias de desarrollo, que temen que el afianzamiento del vínculo entre el desarrollo y la seguridad haga perder de vista las finalidades últimas de la ayuda. Podemos citar tres ejemplos para ilustrar este hecho: la adopción de un Fondo Africano para la Paz, la reforma del Acuerdo de Cotonú y la nueva estrategia de la UE con la intención de promover la buena gobernanza en el marco de la ayuda al desarrollo.

4.1. El Fondo para la Paz

El Fondo para la Paz cuenta con 250 millones de euros asignados por la UE en 2004 con el fin de dar un apoyo financiero a las misiones de manteni-

(14) CONSEJO EUROPEO. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas: 2003. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, página 7.



miento de la paz llevadas a cabo por las organizaciones regionales africanas⁽¹⁵⁾. Para el periodo 2008-2010, esta suma debería alcanzar los 300 millones de euros. El presupuesto de este Fondo, procede del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), es decir, el mismo que es asignado a la ayuda al desarrollo destinada a los países del ACP, África, Caribe y Pacífico (según el acuerdo de Cotonú). Así, desde 2004, parte de los presupuestos para la cooperación al desarrollo, una política civil por excelencia, se utiliza para financiar acciones de naturaleza militar. Numerosas organizaciones de desarrollo han protestado contra esta medida. No para cuestionar la utilidad reconocida de la existencia de este Fondo, sino más bien para pedir que esta última sea financiada por presupuestos militares u otros fondos específicos y no por los que están destinados a afrontar los problemas económicos y sociales de los ACP. La Unión Europea respondió a estas críticas subrayando que este Fondo, ya utilizado en Darfur (192 millones de euros) y en la República Centroafricana (cerca de 20 millones de euros), está destinada a financiar sólo ciertos aspectos no militares de las misiones de paz africanas, con el objetivo de promover las condiciones de estabilidad necesarias para que la ayuda al desarrollo pueda ser de nuevo puesta en marcha en las zonas de crisis. Además, la UE percibe este Fondo como un instrumento que permite reforzar las capacidades institucionales de las organizaciones africanas en la gestión de crisis y debe ser considerada, por ello, como una acción de desarrollo.

4.2. La reforma de Cotonú

La revisión del acuerdo de Cotonú adoptada en 2005 ha sido también objeto de animadas controversias⁽¹⁶⁾. Cuando se firmó la primera versión del acuerdo, en el año 2000, éste preveía disposiciones que establecían un diálogo político estructurado sobre diversos temas como los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza. El artículo 11 trataba especialmente el diálogo político para promover la prevención y la resolución de conflictos. Como hemos podido ver en otros documentos adoptados antes del 11-S, este artículo redactado en el 2000, también hacía referencia a los conflictos de los países del ACP, sin abordar directamente los problemas de seguridad de la UE. Durante el proceso de revisión del acuerdo, cinco años más tarde, la UE

(15) Para más informaciones sobre la Facilidad por la paz, leer COMISIÓN EUROPEA. *Garantir la paix et la stabilité en Afrique: Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique financée par l'UE* (en http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/docs/flyer_peace_fr.pdf#zoom=100) o en inglés: *Securing peace and stability for Africa. The EU funded african peace facility* (en http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/docs/flyer_peace_en.pdf#zoom=100), 2003.

(16) CONSEJO EUROPEO. *Decisión del Consejo respecto a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del acuerdo que modifica el acuerdo de asociación ACP-UE firmado en Cotonou el 23 de junio 2000*. Bruselas: 7 de junio de 2005. Disponible en inglés en http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/pdf/agr_rev_en.pdf#zoom=100



logró convencer a sus socios para que se añadieran al artículo 11 (que se mantiene casi sin cambios) dos nuevos artículos, el 11a y el 11b, sobre la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, respectivamente. La introducción de estas dos disposiciones nuevas ha sido motivo de preocupación por parte de los países beneficiarios, que temen, por esta vía, un endurecimiento del principio de condicionalidad política de la ayuda que caracteriza el acuerdo de Cotonú. Según este principio, en efecto, la UE, después de haber seguido procedimientos específicos en materia de diálogo político⁽¹⁷⁾, puede adoptar medidas de sanción, como la interrupción de la ayuda, si considera que su interlocutor ACP sigue sin respetar sus compromisos en materia de derechos humanos, de democracia y de Estado de Derecho (considerados como tres elementos esenciales del acuerdo)⁽¹⁸⁾.

Si técnicamente la condicionalidad política de la ayuda se aplica sólo a estos tres elementos esenciales del acuerdo (derechos humanos, democracia y Estado de Derecho), es preciso constatar que el diálogo político que acompaña el principio de condicionalidad se orienta hacia otros temas, entre los cuales constan la paz y, desde la revisión del acuerdo en 2005, la lucha contra el terrorismo y la proliferación de las armas de destrucción masiva. ¿Se puede entonces concluir que la condicionalidad política de la ayuda ha sido indirectamente ampliada a la lucha contra el terrorismo? Es demasiado pronto para afirmarlo. Al respecto conviene subrayar que la UE ha utilizado siempre el principio de condicionalidad política de forma muy prudente y moderada, teniendo en cuenta la realidad del país. Sin embargo, la irrupción de las principales preocupaciones de seguridad occidentales en el acuerdo de Cotonú, que no sólo es el tratado más importante en el mundo en materia de ayuda al desarrollo, sino que también es el más sofisticado respecto a la condicionalidad de la ayuda, pone en evidencia que el fortalecimiento del vínculo entre la seguridad europea y la ayuda al desarrollo va a tener un impacto aún más importante sobre la fisonomía futura de las políticas de cooperación.

4.3. La buena gobernanza como instrumento de seguridad internacional

El tercer ejemplo que ilustra la manera en que se concreta el acercamiento entre la ayuda al desarrollo y la seguridad europea es, sin duda, el más intere-

(17) CE y PAÍSES DE ÁFRICA, CARIBE y PACÍFICO. *Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra*, Cotonú: 2000. Disponible en http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_es.pdf.

Artículos 96 y 97.

(18) Artículo 9 del acuerdo de Cotonú.



sante. El 30 de agosto de 2006, la UE adoptó una comunicación con vistas a promover la buena gobernanza en el marco de la ayuda al desarrollo⁽¹⁹⁾. No es la primera vez que la UE aprueba un documento de este tipo, pero nunca hasta ahora había presentado una estrategia tan detallada. El objetivo de la UE es armonizar los esfuerzos de la Comisión y de los Estados miembros en esta materia y particularmente sobre la base de indicadores que evalúan la calidad de la gobernanza en cada país, punto por punto⁽²⁰⁾. A partir de estas evaluaciones, la UE pretende luego identificar, para cada país, los sectores prioritarios donde intervenir, con el fin de lanzar un diálogo político específico para obtener las mejoras deseadas (el documento se refiere a la necesidad de «alentar el cambio y decidir las medidas de apoyo necesarias»⁽²¹⁾). En otros términos, la UE pretende valorar los logros de sus socios y la credibilidad de su compromiso en el ámbito de la gobernanza, para examinar con ellos, en el marco del diálogo político, las reformas que se ponen en marcha.

La estrategia de la UE presenta particularidades interesantes para los países del ACP. En efecto, para ellos, la Comisión ha establecido un mecanismo para incentivar la adopción de las reformas deseadas. Este mecanismo descansa sobre un fondo de incentivos de tres mil millones de euros procedentes del décimo FED, del cual una parte (2,7 mil millones de euros) será distribuida entre los países que adopten planes ambiciosos y detallados en materia de gobernanza, y otra parte (300 millones) se destinará a un fondo regional para la evaluación. Con el fin de evaluar los planes en materia de gobernanza y para valorar mejor los progresos realizados por los países ACP en este ámbito, la UE ha desarrollado un verdadero marco de evaluación, compuesto por más de 50 preguntas que sirven de base para la atribución de cuotas. Ahora bien, cuando se examina la lista de temas integrados en dicho marco de evaluación, se puede constatar que además de los temas clásicos relativos a la buena gobernanza (sistema judicial, lucha contra la corrupción, capacidades institucionales, gobernanza económica, gestión de los recursos naturales, gobernanza social), aparecen también muchos otros temas que se refieren a las políticas que la UE pretende promover a través de su política de cooperación y, en algunos casos, mediante la condicionalidad de la ayuda⁽²²⁾. Asimismo, el marco de evaluación aborda temas como la promoción de los derechos humanos (pregunta por ejemplo si el gobierno del país ACP ha ratificado el estatuto de

(19) COMISIÓN. *La gobernanza en el consenso europeo para el desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea* (COM (2006) 421 final), Bruselas, 30 de agosto de 2006. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0421es01.pdf.

(20) Se han elaborado numerosos indicadores al respecto, y especialmente por parte del Banco Mundial (www.worldbank.org) y la ONG Transparency International (www.transparency.org).

(21) *Ibidem*, p. 3.

(22) COMISIÓN EUROPEA. *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la comunicación: La gobernanza en el consenso europeo para el desarrollo: hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea*, SEC (2006) 1020, Bruselas: 30 de agosto de 2006. Disponible en inglés en [http://www.europe-cares.org/africa/docs/SEC\(2006\)1020_EN.pdf](http://www.europe-cares.org/africa/docs/SEC(2006)1020_EN.pdf)



la Corte Penal Internacional, o si se ha abolido la pena de muerte), o temas que incitan a las reformas económicas a favor de las inversiones privadas (régimen de la propiedad privada, tiempo necesario para crear una empresa, etc.).

Los temas de seguridad también están presentes en el marco de evaluación. Se abordan también preguntas clásicas relativas a la prevención de conflictos, así como cuestiones sobre seguridad internacional y europea. La lucha contra el terrorismo, contra la proliferación de las armas de destrucción masiva y contra la inmigración clandestina consta también en la lista. Se pide, particularmente, a los países ACP evaluados que respeten la Convención de la ONU contra el terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al respecto. Además se les pregunta si están aplicando las disposiciones del Tratado de No Proliferación, sobre todo en lo que atañe al tráfico de materias primas.

En resumen, gracias a su sistema de evaluación de la buena gobernanza, mediante el cual, recordémoslo, se pretende evaluar las políticas de sus socios y gestionar por consiguiente su mecanismo de recompensa de los tres mil millones de euros, la UE busca promover de manera activa toda una serie de reformas y particularmente en el marco de la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo.

Esta nueva estrategia no ha pasado inadvertida. Un artículo publicado en portada del *Financial Times* del 7 de agosto de 2006 daba cuenta de una polémica entre la Unión Europea y los países beneficiarios de la ayuda y la principal red de organizaciones no gubernamentales europeas CONCORD. Esta última denuncia el endurecimiento del principio de condicionalidad política de la ayuda en beneficio de los intereses económicos y de seguridad a corto plazo de la UE⁽²³⁾ y particularmente el énfasis puesto en la lucha contra el terrorismo.

Los países ACP consideran, por su parte, que la idea de conceder incentivos financieros a cambio de la adopción de determinadas políticas daña su soberanía y su independencia. Con el fin de responder a estas críticas, la Comisión Europea tuvo cuidado en especificar, en su comunicación, que no tenía la intención de imponer nuevas condiciones a la ayuda. Sin embargo, no hay más remedio que constatar que el mecanismo de incentivo de la UE trastorna la misma naturaleza de la ayuda y el principio de condicionalidad que le acompaña.

En efecto la UE siempre ha suministrado primero la ayuda, tratando de incidir a continuación sobre sus socios, a través del diálogo político, y en los casos más extremos, la amenaza de interrumpir la ayuda.

(23) Ver sobre esta cuestión: GRUPO DE TRABAJO DE CONCORD SOBRE EL ACUERDO DE COTONU. *Whose governance?*, Bruselas: CONCORD, julio 2006. Disponible en <http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfUK&id=1576>



Sin embargo los fondos en sí, siempre se consideraban concedidos desde el principio. El mecanismo de incentivo cambia esta situación. De ahora en adelante, la UE pide reformas políticas precisas y detalladas desde el inicio y entrega el dinero sólo después y como premio si juzga satisfactorios los compromisos adquiridos por su socio. Ahora bien, como muestran las tablas de evaluación, las reformas en materia de gobernanza requeridas por la UE no se limitan a pedir sólo una buena gestión de los fondos recibidos, sino que abarca diversas cuestiones políticas y económicas, particularmente en el ámbito de la seguridad y de la lucha contra el terrorismo.

5 CONCLUSIONES

No es la primera vez que la UE adopta una estrategia de incentivos en el marco de su política de cooperación al desarrollo. La política europea de buena vecindad (PEV), lanzada en el 2003, presenta también una serie de incentivos para promover las reformas políticas y económicas deseadas⁽²⁴⁾. La importancia de este nuevo enfoque, sigue siendo además limitado, al tratarse sólo de una pequeña parte de la ayuda suministrada por la UE. Si volvemos a referirnos al ejemplo de los ACP, tenemos que recordar que el décimo FED prevé un presupuesto total de 22,6 mil millones de euros para el periodo 2008-2013, cuando las medidas de incentivo no sobrepasan los 3 mil millones de euros.

No obstante, la idea de entregar los fondos de ayuda al desarrollo sólo después de la adopción de determinadas reformas sigue siendo un hecho significativo para la UE. En efecto, da cuenta de la voluntad por parte de la UE de reforzar y de extender el principio de condicionalidad política de la ayuda, como quedaba de manifiesto en la reforma del Acuerdo de Cotonú, y como previamente lo anunciaban de forma implícita numerosos documentos estratégicos sobre la ayuda al desarrollo. Por otro lado, cuando se examina la tabla de evaluación adoptada por la UE en el marco de su estrategia para la buena gobernanza, podemos constatar que se asemeja a un verdadero programa gubernamental, detallado punto por punto en casi todos los ámbitos que un gobierno debe cubrir.

La Estrategia Europea de Seguridad lo había anunciado: «frente a las nuevas amenazas, la primera línea de defensa se situará a menudo en el exterior». Esta frase no sólo se refiere a las misiones de gestión militar de las crisis. Parece evidente que la UE, gracias a su poderosa política de cooperación al desarrollo, ambiciona influir cada vez más en las decisiones de sus socios del Sur.

(24) Las estrategias de adhesión a la UE y el Pacto de estabilidad deben ser considerados también como políticas de incentivos. Sin embargo la idea que la UE quiera modelar las políticas de los países candidatos a la adhesión a la Unión es un hecho asumido. El contexto de las relaciones exteriores es diferente.



Y una de las razones principales que explica este cambio de actitud radica sin ninguna duda en la evolución del contexto internacional, desde el 11-S. Sin embargo, puede que los aparentes intereses de seguridad de la UE en lo inmediato no coincidan con las necesidades de estabilización de un país del Sur a largo plazo. Ahora bien, estas necesidades de estabilización local responden también a las necesidades de seguridad europeas de tipo estructural y no coyuntural. La UE no debe olvidar que la cooperación al desarrollo es, por definición, una política cuyos efectos positivos se manifiestan sobre todo a largo plazo.

6 BIBLIOGRAFÍA

CE y PAÍSES DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO: *Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra*, Cotonú: 2000. Disponible en http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos*, (COM 2001 211 final). Disponible en http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=211. Bruselas: 2001

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Consejo La UE y el problema de los conflictos africanos: el restablecimiento de la paz, la prevención de las crisis y más allá*, SEC (96) 332 final. Versión en inglés (*Communication from the Commission to the Council: The European Union and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond*), en <http://ec.europa.eu/comm/development/body/legislation/re-cueil/en/en17/en171.htm>

COMISIÓN EUROPEA: *Estrategia de la UE para África*, Bruselas: 12 de octubre de 2005. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0489es01.pdf.

COMISIÓN EUROPEA: *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo. Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (COM(2005) 134 final). Bruselas: 12 de abril de 2005. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0134es01.pdf

COMISIÓN EUROPEA: *Garantir la paz y la estabilidad en África: Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique financée par l'UE*, Bruselas: 2004 (en http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/docs/flyer_peace_fr.pdf#zoom=100) o en inglés: *Securing peace and stability for Africa. The EU funded african peace facility* (en http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/docs/flyer_peace_en.pdf#zoom=100).



COMISIÓN EUROPEA: *La gobernanza en el consenso europeo para el desarrollo- Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea* (COM (2006) 421 final), Bruselas: 30 de agosto de 2006. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0421es01.pdf.

COMISIÓN EUROPEA: *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la comunicación: La gobernanza en el consenso europeo para el desarrollo: hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea*, SEC (2006) 1020, Bruselas: 30 de agosto de 2006. Disponible en inglés en [http://www.europe-cares.org/africa/docs/SEC\(2006\)1020_EN.pdf](http://www.europe-cares.org/africa/docs/SEC(2006)1020_EN.pdf)

CONSEJO EUROPEO: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas: 2003. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

CONSEJO EUROPEO y COMISIÓN EUROPEA: *Política de desarrollo de la Comunidad europea – Declaración del Consejo y de la Comisión adoptada durante el Consejo desarrollo del 10 de noviembre de 2000*. Una síntesis se encuentra en la web <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12001.htm>.

CONSEJO EUROPEO: *Decisión del Consejo respecto a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del acuerdo que modifica el acuerdo de asociación ACP-UE firmado en Cotonou el 23 de junio 2000*. Bruselas: 7 de junio de 2005. Disponible en inglés en http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/pdf/agr_rev_en.pdf#zoom=100

GRUPO DE TRABAJO DE CONCORD SOBRE EL ACUERDO DE COTONU: *Whose governance?*, Bruselas: CONCORD, julio 2006. Disponible en <http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfUK&id=1576>

KALDOR, Mary (cord): *A Human Security Doctrine for Europe*, Barcelona: el 15 de septiembre 2004. En <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>

PARLAMENTO, CONSEJO Y COMISIÓN: *El consenso europeo sobre desarrollo* (JO CE C46), del 24 de febrero de 2006. Disponible en la web http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c_046/c_04620060224es00010019.pdf

SANTOPINTO, Federico, y NKUNDABAGENZI, Félix: *Le développement, une arme de paix – La coopération de l'Union européenne et la prévention des conflits*, Bruselas: Editions Complexe, 2003.



La construcción de la paz y la prevención de conflictos en la cooperación española

Milagros Hernando

Directora general de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)

Rocío Muñoz

Responsable del área de la UE y organizaciones multilaterales (DGPOLDE)

Sumario

1. La cooperación al desarrollo, un instrumento principal para contribuir decisivamente a la prevención de conflictos y la construcción de la paz: el Plan Director. **2.** La estrategia sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos como actuación prioritaria. **3.** La construcción de la paz en la estrategia de construcción de la paz y prevención de conflictos. **4.** Algunas consideraciones finales.

RESUMEN

El documento sectorial sobre la construcción de la paz y prevención de conflictos está en proceso de elaboración, pero en algunas semanas verá la luz definitivamente. Dicho documento⁽¹⁾ tiene como marco de referencia El Plan Director de la Cooperación Española e incorpora las aportaciones más importantes que en el debate internacional se están produciendo en el ámbito académico, y en los diferentes foros internacionales como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la Unión Europea y las Naciones Unidas.

ABSTRACT

The sector - specific document on peace building and conflict prevention is in the process of being elaborated and will be released in a few weeks' time. The document is based on the Spanish Agency for International Cooperation (AECI) 's Strategic Plan and makes reference to relevant concepts from international academic debate and international forums like the Development Assistance Committee (DAC) the European Union and the United Nations.

(1) Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

La primera vez que la cooperación española abordó de una forma analítica y sistemática su papel en la prevención de conflictos y construcción de la paz (PC/CP) fue en la elaboración del Plan Director 2005-2008. Hasta ese momento se habían dado pasos más bien intuitivos, y poco se había aportado en las reflexiones internacionales.

En el Plan Director se definió como un objetivo estratégico el aumento de la capacidad en prevención de conflictos y construcción de la paz. En concordancia con los principios rectores de la Cooperación Española de Cooperación para el Desarrollo, y de acuerdo con la definición multidimensional de pobreza y desarrollo humano y sostenible que adopta el Plan Director, la política de Desarrollo española se dirige hacia el aumento de las capacidades humanas y a la obtención de las condiciones necesarias para garantizar unos niveles de vida dignos para las generaciones actuales y las venideras.

La PC/CP es una prioridad sectorial que forma parte de la agenda internacional como resultado de la interrelación entre la nueva agenda internacional de la paz y seguridad y la nueva agenda internacional de desarrollo.

El Compromiso del Plan Director era la elaboración de un documento de estrategia sectorial sobre la construcción de la paz y prevención de conflictos en la cooperación española que en algunas semanas verá la luz definitivamente⁽²⁾. Dicho documento incorpora las aportaciones más importantes que en el debate internacional se están produciendo, tanto en el ámbito académico, como en los diferentes foros internacionales, y subraya que la construcción de la paz va más allá de una concepción estrictamente militar y/o diplomática del concepto de paz, dado que pretende afrontar las causas que provocan el surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos, incluidos los factores estructurales, socio-culturales, económicos y medioambientales.

Se pretende en este artículo dar a conocer tanto las líneas generales de este ámbito de actuación marcadas en el Plan Director, como esbozar las líneas de la estrategia sectorial.

(2) Este documento está siendo elaborado por el IECAH, en concreto por Jesús Núñez y Paco Rey, al frente de un equipo de investigadores. Por su capacidad de trabajo y entrega todos los que formamos parte de esta Dirección General les estamos muy agradecidos.



La cooperación española en el marco de la construcción de la paz y prevención de conflictos cuenta con un conjunto de métodos y de enfoques que intentan analizar cómo la política de desarrollo puede coordinarse y volverse más coherente en el plano nacional e internacional para que la cooperación internacional contribuya a la construcción de la paz.

Una primera reflexión al considerar este tema es ser conscientes del conjunto de conceptos específicos que en este ámbito se utilizan. La referencia a situaciones y descripciones socio-políticas altamente complejas tales como la prevención de conflictos, la prevención de crisis o la estabilización de situaciones de crisis, entre otras, requieren de un glosario de términos con las diferentes definiciones que se han ido aportando.

No se oculta que la nueva dimensión del terrorismo internacional añade elementos determinantes en la construcción de la agenda de seguridad que inciden sobre la de desarrollo. Aun así, tal y como señala el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la política de desarrollo no deberá estar subordinada a políticas antiterroristas a corto plazo, sino que se orientará a estrategias preventivas y no acompañará a políticas que restrinjan las libertades democráticas.

En cualquier caso, la prevención de conflictos obliga a centrarse en la relación entre seguridad y desarrollo, lo cual lleva directamente a la idea de seguridad humana, situando al ser humano por delante del Estado e identificando como objetivos principales la seguridad de las personas, su integridad física, su bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como ser humano así como la protección de sus derechos y libertades fundamentales.

Desde la perspectiva del desarrollo podemos afirmar que la cooperación al desarrollo puede: combatir eficientemente las causas que generan los conflictos; promover mayor bienestar; promover el respeto a los Derechos Humanos, promover un buen gobierno y una sociedad civil fuerte, e impulsar reformas en los sectores de la seguridad, así como modificar comportamientos de gobiernos en relación con los gastos militares y sociales.

El CAD definía bien los esfuerzos de la cooperación en este sentido, los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo deben hacer todo lo posible para lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para un **desarrollo sostenible**, cimiento fundamental sobre el que **construir la paz** social, el respeto a los **derechos humanos** y a las **obligaciones derivadas** de éstos, el acceso **equitativo a los recursos** para el **desarrollo y el desarrollo sostenible**.

1 LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO, UN INSTRUMENTO PRINCIPAL PARA CONTRIBUIR DECISIVAMENTE A LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: EL PLAN DIRECTOR

El Plan Director plantea la necesidad de hacer de España un activo «constructor de la paz», como una señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación, rentabilizando así el valor añadido de los actores de la Cooperación Española que, desde su propia experiencia y capacidades, constituyen uno de sus principales activos.

1.1. Cómo lograr una mayor seguridad

Tras la experiencia acumulada en etapas históricas precedentes y teniendo en cuenta el tipo de amenazas a la que nos enfrentamos (globales y de naturaleza esencialmente socio económica y política más que militar), parece claro que el desarrollo integral es la vía óptima para lograr un mayor nivel de seguridad.

En esta línea se subrayaba la importancia de centrar el esfuerzo en las estrategias preventivas frente a las estrategias reactivas, dado que resultan más eficaces. La lucha contra las causas que generan conflictos, en lugar de abordar sólo las manifestaciones, es una senda más sólida para alcanzar la deseada estabilidad y seguridad internacional.

1.2. Se definían las siguientes Líneas Estratégicas

- Coadyuvar un cambio de enfoque, centrando la atención y discursos, no sólo en la lucha contra la pobreza, sino en el desarrollo humano y su seguridad.
- Se procurará desarrollar planteamientos dirigidos a incorporar en esta dinámica a todos los actores entendiendo que se trata de una estrategia de largo alcance.
- Se concentrará más esfuerzo en las etapas previas al estallido de la violencia.
- Se procurará el reparto de la ayuda humanitaria y alimentaria de emergencia en situaciones de conflictos, especialmente a la población más vulnerable y a las necesidades más urgentes.



- Se establecerán y aplicarán medidas efectivas para promover la prevención y acabar con la violencia de género en los conflictos armados y en otros contextos de violencia.

2 LA ESTRATEGIA SECTORIAL DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS COMO ACTUACIÓN PRIORITARIA

El siguiente paso es la construcción de una estrategia sectorial tomando en consideración lo recogido en el mencionado Plan Director. La construcción de la paz se enfoca dando un salto cualitativo en la reflexión y, efectivamente, «la construcción de la paz» aparece como objetivo, y la prevención de conflictos debe entenderse como uno de sus apartados, apartado que se define como el conjunto de acciones que permiten a una sociedad —a través de sus propias capacidades— manejar el conflicto sin recurrir al uso de la violencia.

Esta estrategia debe entenderse, por tanto, como el primer paso en el proceso de creación de un marco operativo que, ajustándose a la obligada unidad de acción en el exterior y a la dirección última que la Ley 23/1998 concede al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en este terreno, oriente la labor de los organismos públicos y privados implicados en la construcción de la paz y la prevención de conflictos. Pretende ser una estrategia que combine adecuadamente las capacidades propias y las prioridades de España en el exterior con las necesidades de la comunidad internacional.

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

La declarada aspiración de España a convertirse en una nación constructora de la paz es un estímulo que debe orientar el esfuerzo a realizar, para asumir una metodología que otros ya han desarrollado con anterioridad. Esto obliga a trazar un rumbo que ambicione ocupar un lugar que le permita a medio plazo responder positivamente a ese reto y ser percibido como un actor efectivo en ese terreno. El más elemental realismo obliga, a partir de la posición que España ocupa, a tratar de conocer en su totalidad la dinámica de la prevención de conflictos y construcción de la paz, para seleccionar aquellos campos en los que se puede contar con una ventaja comparativa; y a tomar conciencia de cuáles son sus intereses exteriores y sus áreas geográficas de actuación preferente, para determinar si conviene concentrar en ellas el esfuerzo a realizar, en el marco de una división internacional del trabajo con otros socios y donantes.

El objetivo principal de esta estrategia, tal y como indicaba anteriormente, es hacer de España un miembro activo de la comunidad de constructores de paz, no sólo participando en proyectos específicos sino también contribuyendo positivamente a mejorar el conocimiento, los sistemas y los mecanismos internacionales existentes en esta materia. Dada la relativa inexperiencia de la cooperación española en este terreno es importante, desde sus primeras etapas, no pretender centrar todos los esfuerzos en la realización de actividades sobre el terreno (obviamente un objetivo final de cualquier estrategia), sino dedicar una parte sustancial de ellos a crear las bases adecuadas para que España pueda tener, cuanto antes, un papel eficaz e importante dentro de un área tradicionalmente liderada por otros países. Además de los instrumentos adecuados y eficaces, España necesita disponer de una política coherente y sostenida en el tiempo, que vaya más allá de la realización de proyectos específicamente diseñados para resolver problemas puntuales.

Dos objetivos principales podrían ser ya identificados:

- A) Convertir a España en un eficaz constructor de paz: un ejercicio dirigido a sentar las bases de una estrategia global, sostenible y coherente en la materia.
- B) Puesta en marcha de programas de identificación, selección y ejecución de proyectos específicos de prevención de conflictos y construcción de la paz.

En relación a los objetivos específicos para alcanzar esos objetivos principales, se pueden estructurar a partir de dos criterios entre actividades internas o externas⁽³⁾:

A. CONVERTIR A ESPAÑA EN UN EFICAZ CONSTRUCTOR DE PAZ

Objetivos específicos internos

- Crear una política eficaz y coherente de prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Aumentar y mejorar las capacidades de España para actividades de prevención de conflictos y construcción de la paz.

(3) Actividades internas: pretenden sensibilizar y alinear a los distintos actores públicos y privados de la cooperación española con los objetivos y pautas de la CP-PC, como la necesidad de capacitados para llevar a cabo proyectos específicos de construcción de paz dentro de las fronteras españolas.

Actividades externas: relacionadas con la integración de España dentro de la comunidad internacional de CP-PC y con el desarrollo de proyectos pilotos en contextos locales, que permitan aprender de la experiencia realizada.



- Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Coordinar y armonizar esfuerzos de prevención de conflictos y construcción de la paz dentro de la sociedad española.
- Crear mecanismos para aumentar la coherencia de la política exterior según las pautas de prevención de conflictos y construcción de la paz.

Objetivos específicos externos

- Incorporar a España dentro de la comunidad de prevención de conflictos y construcción de la paz: desarrollar redes de contacto, intercambio y cooperación con actores involucrados en el tema.
- Publicitar la presencia internacional de España como constructor de paz, aumentando la difusión sobre la estrategia y los recursos disponibles.
- Crear sistemas de evaluación y cooperación con posibles beneficiarios de actividades españolas de prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Contribuir al debate de la comunidad internacional sobre prevención de conflictos y construcción de la paz.

B. PUESTA EN MARCHA DE PROGRAMAS DE IDENTIFICACIÓN, SELECCIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Objetivos específicos internos

- Organizar conferencias, jornadas y otras actividades para fomentar el intercambio de ideas sobre prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Implementar sistemas de asignación y creación de recursos para la prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Identificar y evaluar recursos para su asignación a posibles proyectos de prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Implementar reformas dentro de los organismos relacionados con el tema que garanticen un enfoque coherente por todos los actores involucrados dentro de España.

Objetivos específicos externos

- Identificar y desarrollar un corto y número de proyectos de CP-PC (entendidos como «proyectos piloto»), que permitan un progresivo aprendizaje y que no asuman una carga excesivamente importante.
- Incorporarse a programas sobre el terreno ya en marcha, liderados por países con mayor experiencia.

3 LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN LA ESTRATEGIA DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

La construcción de la paz es una labor continua que nunca se puede dar por acabada, y la seguridad, junto con el bienestar, conforma uno de los pilares básicos de la convivencia humana, por lo tanto, se identifican un número de actividades muy extenso que, de un modo u otro, se consideran actividades de CP/PC. La necesidad de acotar a unos parámetros que permitan diseñar una estrategia operativa, en el marco temporal definido por el actual Plan Director, lleva a concentrar el esfuerzo en las etapas críticas (antes, durante y después de que haya estallado la violencia), tratando de identificar las actividades que puedan servir de mejor manera a los objetivos planteados.

Las actividades de **construcción de la paz**, en el marco que plantea el plan director, deben estar atravesadas de forma horizontal por la idea central de seguridad humana, concepto que «sitúa al ser humano por delante del Estado, de tal manera que identifica como objetivos principales la seguridad de las personas, su integridad física, su bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como ser humano, así como la protección de sus derechos y libertades fundamentales». Contemplada desde esta óptica, la construcción de la paz incluye así tres dimensiones que se refuerzan mutuamente y en las que se debe procurar avanzar de modo simultáneo:

1. Seguridad.
2. Desarrollo social y económico.
3. Desarrollo político.

3.1. Seguridad

En la práctica totalidad de los casos se trata de actividades de carácter mixto, cívicomilitar, que demandan una estrecha colaboración entre actores con mandatos y capacidades distintas. Es preciso insistir en la conveniencia de armonizar



previamente la actuación a realizar para evitar duplicidades o efectos contraproducentes, entendiendo que la referencia fundamental es la atención efectiva y eficiente a quienes sufren la violencia que se pretende evitar o reducir. Esta armonización de actuaciones debe darse independientemente de que en algunas fases haya inevitablemente un protagonismo claro de alguno de los actores.

Desarme, desmovilización y reinserción

Las actividades de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) son cruciales para la construcción de la paz y para el desarrollo sostenible, dado que crean entre los actores armados un interés común por restablecer, mantener y mejorar unas estructuras e instituciones que garanticen el bienestar y la seguridad de la sociedad. Aunque el desarme y la desmovilización son los primeros pasos, la reinserción plena de los excombatientes es fundamental para sostener estos dos procesos. Como recuerda el Informe Brahimi, los combatientes desmovilizados no suelen desarmarse por completo y volverán a la violencia si no se reintegran en la vida económica y social y si no encuentran un medio de vida digno. Esto supone, por tanto, que no basta con alcanzar un acuerdo de paz entre los distintos grupos enfrentados, sino que es preciso también disminuir o eliminar la disponibilidad de armas y crear vínculos estables e intereses comunes entre los excombatientes y el conjunto de la sociedad. Asimismo, las negociaciones de paz deben incluir en su agenda la reinserción, la modificación de estructuras sociales discriminatorias, la rehabilitación de las víctimas de la violencia, los planes incentivados que ofrezcan educación y acceso a los servicios públicos a los excombatientes, todo ello con la intención de lograr una plena integración en la sociedad. No debemos olvidar que deben considerarse las particularidades y las necesidades específicas de las mujeres en estos procesos.

España cuenta con una experiencia de años en este tipo de procesos, que puede ser utilizada en el futuro, como uno de sus activos en el contexto internacional. En todo caso, sería preciso establecer una plataforma permanente que aúne los conocimientos de los distintos actores que han participado hasta ahora en estos procesos, con el objetivo de crear una doctrina española y unas capacidades permanentemente actualizadas en la materia.

Desminado humanitario

Las operaciones de desminado de una zona no se limitan a la identificación, remoción o destrucción física de los artefactos desplegados en su día,



sino que también requieren de otras actividades complementarias, como proporcionar información actualizada a la población local, asistir a las víctimas (en su mayoría mujeres y niños) y supervisar las áreas afectadas después de la limpieza. Todo ello implica que cualquier estrategia de desminado humanitario debe ir más allá del mero aspecto técnico, considerando que su labor seguirá siendo vital mucho tiempo después de que el conflicto violento haya cesado y debe tener en cuenta condicionantes importantes como el género o las diversidades culturales y étnicas.

La experiencia y el reconocido prestigio alcanzado por España en este terreno es un buen punto de arranque para poner en marcha programas españoles de construcción de paz.

Control de armas pequeñas y ligeras

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

Para España, la prioridad interna en este terreno es cumplir escrupulosamente *el Código de Conducta de la UE* y aprobar una ley que controle eficazmente su comercio, tal como se ha comprometido a hacer el Gobierno antes de que finalice 2006.

Las actividades de construcción de paz no pueden rendir beneficios duraderos si no se asume una política coherente y rigurosa en relación con las exportaciones de material bélico a países amenazados por la violencia interna.

Reforma del sector de seguridad

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



En muchos casos será necesario plantear simultáneamente una reforma del sector de seguridad formal (en tanto que representante del poder oficial) y de otros actores adicionales con peso significativo en el marco nacional de seguridad. El primero comprende tanto a las fuerzas armadas como a las policiales y a los servicios de inteligencia, así como a los órganos gubernamentales y los sistemas judiciales que lo sustentan y, al menos teóricamente, los controlan. El segundo, integrado de múltiples maneras en la sociedad civil, lo constituyen los diversos grupos armados no oficiales, así como los actores que los financian o alimentan con cualquier tipo de recursos físicos y humanos.

Como parte de la estrategia de la construcción de paz, el enfoque de España en este caso, con una perspectiva de largo plazo y con enfoque multidisciplinar, tiene que ser dirigido a la inclusión y a la sostenibilidad. Se deben apoyar unas reformas que permitan alcanzar niveles aceptables de seguridad humana para todos los miembros de la sociedad afectada, a través de la provisión estatal de seguridad. La propia experiencia interna de España es una buena referencia para construir protocolos de actuación específicos. Por otro lado, las Naciones Unidas, a través de la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del PNUD, es un punto de partida para adentrarse en este terreno.

3.2. Desarrollo social y económico

Repatriación y reinserción de los refugiados y personas internamente desplazadas

Implica el apoyo a la repatriación de refugiados y el regreso de las personas internamente desplazadas, incluyendo la recuperación del acceso a la propiedad, la restauración de los derechos a la tierra y su distribución.

Reconstrucción de infraestructuras y de funciones públicas importantes

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

Con relación a la infraestructura la reconstrucción integra tareas de promoción de la inversión en el futuro, así como apoyo económico para la mejora

de las infraestructuras económicas (comunicaciones, caminos, sistemas de aprovisionamiento de agua potable, gestión de aguas residuales, redes eléctricas, etc.) y para la capacitación en temas claves para el buen funcionamiento de la economía.

Desarrollo social básico: educación y sanidad

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

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

Se trata de promover actividades de desarrollo y fortalecimiento de la empresa privada, con atención particular a la creación de puestos de trabajo, a la recuperación de los canales de intercambio comercial y al incremento de inversiones en la región afectada.

3.3. Desarrollo político

Apoyo a autoridades y estructuras políticas y administrativas

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

Fomento de la sociedad abierta

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



Gobernabilidad

Son acciones que promueven la ética, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno. También se centran en defender y reforzar el Estado de Derecho, el sistema judicial y en impulsar las reformas legales.

Derechos Humanos

Principalmente son actividades dedicadas a incrementar el conocimiento y la sensibilización de la población en general, y de los funcionarios y responsables políticos en particular, sobre los estándares internacionales en derechos humanos. Se preocupa, además, del análisis y seguimiento de casos de violación y abuso de estos derechos.

Capacitación en negociación y mediación de conflictos

El objetivo es realizar y apoyar actividades de formación y empoderamiento de los actores locales en técnicas de resolución pacífica de conflictos, en especial, de herramientas conceptuales y programáticas de negociación y mediación en los conflictos actuales o potenciales.

Contención y transformación de crisis

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

Desarrollo de sistemas de alerta temprana y acción temprana

Un sistema de «alerta temprana» es un mecanismo para reducir el riesgo de enfrentamiento armado. Está integrado básicamente por cuatro componentes interrelacionados:

- El conocimiento del riesgo: conocimiento previo de los posibles escenarios de riesgo que pueden afectar a determinadas comunidades;

- El seguimiento y servicio de alerta: capacidades de seguimiento de los respectivos riesgos y mecanismos de decisión, rápidos y fiables, para poner en marcha la acción temprana;
- La comunicación: difusión de alertas comprensibles para todas las personas expuestas a dichos riesgos;
- La capacidad de respuesta: conocimiento, preparación y disponibilidad de todos los componentes de la cadena de información y reacción.

Es un instrumento fundamental para la prevención de conflictos y construcción de la paz, con el que debe contar cualquier país en previsión de riesgos que puedan afectarle directamente o, desde la perspectiva de un país como España, para servir a su estrategia de construcción de la paz más allá de sus fronteras.

Reconciliación

Se trata de un proceso muy complejo —que conecta directamente la agenda de seguridad con las de desarrollo social, económico y político— cuya naturaleza originaria es eminentemente política. Implica un compromiso y una voluntad política que anime tanto a los representantes de los actores enfrentados (los gubernamentales y el resto de los actores combatientes), como a las víctimas y al conjunto de la población afectada por el conflicto violento a tomar el camino de la paz.

Para que tenga ciertas posibilidades de éxito, necesita de un claro liderazgo para comprometer en el diálogo a los líderes de grupos inicialmente antagónicos, a sus miembros y a las organizaciones de base activas en esa sociedad (incluyendo a las que representan a las víctimas). A partir de aquí, el esfuerzo se orienta hacia la construcción o reparación de lazos en la propia sociedad, con actividades en las que los medios de comunicación, a corto plazo, y los sistemas educativos, con una visión de más alcance, procuren erosionar las barreras que generan sociedades altamente divididas. Por otra parte, la constitución de «comisiones de la verdad» y la puesta en marcha de procesos judiciales que determinen las responsabilidades de cada parte, es asimismo una pieza básica para lograr la superación de una quiebra tan profunda como la que la violencia haya producido.

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



puede prestar una colaboración valiosa, en función de su propia experiencia histórica y de su imagen internacional.

Además de las líneas estratégicas mencionadas en este sector, serán actuaciones prioritarias en el marco temporal del Plan Director las siguientes:

- Identificación de la prevención de conflictos y construcción de la paz, como una prioridad sectorial con identidad propia y como un tema de carácter horizontal que debe permeabilizar positivamente al resto de las actuaciones de la Cooperación Española.
- Apoyo a la acción internacional en contra de las minas antipersonal y armas de efecto similar, y en particular de las acciones orientadas hacia el desmantelamiento de las minas existentes, las contribuciones bilaterales y multilaterales y la ayuda a las poblaciones afectadas, con especial énfasis en la prevención y atención a las mujeres y niños víctimas de los conflictos violentos.
- Crear el sistema de alerta temprana de prevención de conflictos, entre otras.
- Resolución 1325.

4 ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La cooperación española al igual que otras cooperaciones aborda los temas de construcción de la paz convencida de que el debate es complejo y la experiencia todavía reducida, pero con el claro compromiso de no dejar de lado un tema de tanta relevancia en la lucha contra la pobreza.

En este marco son bienvenidas todas las reflexiones y aportaciones, ya que como en el caso de las otras estrategias sectoriales, la construcción conjunta es uno de los pasos fundamentales.

En este artículo se ha pretendido reflejar las consideraciones que el Plan Director de la Cooperación Española hacía sobre esta prioridad sectorial, y explicar a día de hoy las líneas marcadas en el documento de la estrategia sectorial (en proceso de elaboración) que significan un avance cualitativo importante con respecto al Plan Director.

Asimismo intentamos que todas las aportaciones que se producen en los foros internacionales estén presentes en la forma de trabajo. No se trata de innovar, sino de contribuir a la reflexión general y aportar granitos de arena al conjunto.



El Plan de Acción alemán: Prevención civil de crisis, resolución de conflictos y construcción de la paz*

Christoph Weller

Investigador Senior del Institut für Entwicklung und Frieden (Instituto para el Desarrollo y la Paz) de Duisburg, Alemania.

Sumario

1. Introducción. 2. Obstáculos estructurales para la Prevención de Crisis. 3. Dos años del Plan de Acción «Prevención Civil de Crisis». 4. ¿Qué es el Plan de Acción? 5. La estructura y los contenidos del «Plan de Acción» 6. Recursos e instrumentos para la Prevención Civil de Crisis. 7. Las instituciones políticas alemanas para la Prevención de Crisis. 8. Informe de Ejecución del Plan de Acción Prevención Civil de Crisis. 9. Conclusión. 10. Referencias.

RESUMEN

Dos años después de la aprobación del Plan de Acción para la Prevención Civil de Crisis, ha habido avances y fracasos a la hora de poner en marcha una política coherente de prevención de conflictos. Si bien ha habido un mayor interés social sobre la prevención de conflictos, la difusión del Plan ha sido limitada. Se crearon instituciones para la coordinación de la política de paz pero su funcionamiento todavía tiene que mejorar. La gran coalición que gobierna actualmente en Alemania aplaude el plan diseñado por Los Verdes como un instrumento de suma utilidad, sin embargo ha rechazado aumentar los fondos para este fin. Por tanto impide que la prevención de conflictos, que ha sido reconocida como la base fundamental del desarrollo, logre un espacio propio y sea protagonista en la política alemana.

* Traducido por: Maria Einsenhut.

**ABSTRACT**

Two years after the approval of Germany's Action Plan on Civil Crisis Prevention, it is evident that there has been both progress and setbacks in the implementation of a coherent policy on conflict prevention. Although there has been increased interest in conflict prevention, the dissemination of the Plan has been limited and a number of members of parliament are still unfamiliar with it. Although specific institutions have been created to coordinate the new policies on peace, most have not even called meetings. And although Germany's Great Coalition has hailed the plan designed by the Greens as an instrument of the utmost importance, two years on the German executive has consistently failed to deliver on its promises and has rejected the budget increase assigned for this purpose. As such, it has prevented conflict prevention, widely recognized as the basis for development, from claiming its rightful place as a protagonist in German policy making.

1

INTRODUCCIÓN

En mayo de 2004, el Gobierno Federal Alemán aprobó un «Plan de Acción» cuyo objetivo prioritario es la prevención de crisis a través de instrumentos civiles y para ello ampliaba las competencias de la política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo⁽¹⁾. Esto suponía mejorar la coordinación entre los ministerios relacionados con esta política de prevención de crisis, así como con los actores no gubernamentales. El Plan de Acción también expresa el deseo de llevar a cabo una política más coherente en la prevención de crisis y una mayor coordinación tanto entre los actores nacionales como entre los actores internacionales. El Plan de Acción parte de la premisa de que impedir la escalada de un conflicto es más eficaz y favorece mejor la paz que intervenir cuando ya ha estallado de forma violenta⁽²⁾. En resumen, según la vieja sabiduría popular: «Más vale prevenir que curar»⁽³⁾.

El Plan de Acción de 68 páginas que impulsa el Gobierno Federal pretende articular una política de prevención de crisis coherente y se enfrenta a algunos obstáculos estructurales en la coordinación de estas medidas. En primer lugar, las diferencias entre los ministerios, que con frecuencia tienen objetivos propios y apenas subordinan sus políticas departamentales en el exterior para abordar las causas de los conflictos y contener la violencia potencial en los países en conflicto. En segundo lugar, la coordinación *internacional* de estas políticas resulta muy compleja en sí misma y puede ser obstaculizada por la propia política gubernamental del país en crisis. En tercer lugar, los actores no gubernamentales, que desarrollan proyectos en los países en crisis, no se dejan involucrar fácilmente en las estrategias de los actores estatales e internacionales. Precisamente es su independencia de las instancias estatales y de los intereses de política exterior lo que facilita a me-

(1) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*, Berlín: 12 de mayo de 2004, (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>).

(2) GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken«Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung»* Berlín: 31 de mayo de 2006, Berlín, página 17.

(<http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).

(3) Matthies, Volker 2000: *Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen*, Opladen.



nudo, a las ONG, intervenir en la desactivación y gestión civil de los conflictos, de manera más efectiva que los actores estatales⁽⁴⁾.

2 OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES PARA LA PREVENCIÓN DE CRISIS

Existen obstáculos estructurales para la coordinación y la misma prevención de crisis. En primer lugar, hay que definir qué se entiende por crisis, cómo se evalúa el peligro de escalada, qué medidas podrían desactivar el conflicto de forma sostenida⁽⁵⁾ y finalmente, cómo hacer un seguimiento y evaluar los resultados de las medidas preventivas adoptadas durante la regulación y gestión del conflicto. Las respuestas a estas cuestiones no resultan fáciles y no se pueden sacar conclusiones generales. Efectivamente, la valoración de cualquier conflicto o situación de crisis concreta contiene incertidumbres significativas, porque está basada en pronósticos y en determinadas expectativas de futuro. Por tanto, la valoración de las crisis y de las medidas adecuadas para impedir una escalada violenta resulta muy controvertida, y por eso es tan difícil conseguir una coordinación amplia entre los diferentes actores. Además, una prevención de crisis que haya tenido éxito nunca llama la atención, pues su éxito ha consistido precisamente en evitar la escalada del conflicto, sin que se pueda comprobar fácilmente qué medidas preventivas han sido las que, justamente, han tenido una influencia decisiva en frenar el desarrollo del conflicto.

Mientras la prevención *civil* de crisis tiene estas dificultades para difundir la eficacia de las acciones que lleva a cabo, los instrumentos militares resultan siempre muy atractivos para su intervención en las crisis y siempre están disponibles. Estas operaciones militares son mucho más costosas en recursos y coordinación, pero consiguen resultados más rápidos y visibles. Es dudoso que la intervención militar en la gestión de crisis sea más efectiva que la prevención civil de crisis, para evitar la violencia a largo plazo⁽⁶⁾. Esto es aún más complejo, cuando se trata de crisis en regiones del mundo tradicionalmente olvidadas que escasamente aparecen en los medios de comunicación, lo que hace más difícil planificar y canalizar medidas de prevención de crisis a tiem-

(4) Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (Plataforma Gestión Civil de Conflictos): *Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung*, 2003. Wahlenau (http://www.ifa.de/zivik/download/frieden_20041116.pdf).

(5) Spelten, Angelika 2004: Was hat Frühwarnung mit der Vermeidung von Krieg zu tun?, in: Weller, Christoph et al. (Hrsg.): *Friedensgutachten 2004*, Münster, 269-278.

(6) El principal objetivo de la gestión civil de conflictos es excluir el uso de la violencia, a pesar de que los conflictos sociales no se pueden impedir y que son necesarios para los cambios sociales. Para ello, las sociedades modernas han desarrollado una gran diversidad de métodos, instrumentos y procedimientos. [...] En un sentido amplio, gestión civil de conflictos «significa tener o desarrollar normas e instituciones que impidan el uso de la violencia en conflictos actuales y futuros» (Weller/Kirschner 2005: 10). CALLIEß, Jörg: La tareas de la gestión civil de conflictos, en: *Die Friedens-Warte* 71: 4, año 1996, págs395-416. WELLER, Christoph / KIRSCHNER, Andrea 2005: *Zivile Konfliktbearbeitung - Allheilmittel oder Leerformel? Möglichkeiten und Grenzen eines vielversprechenden Konzepts*, en: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2005, 10-29 (http://www.fes.de/IPG/arc_05_set/set_04_05d.htm).

po. Los medios de comunicación informan preferentemente sobre los conflictos cuando se desarrollan de forma violenta y cuando ya es demasiado tarde para actuar (Jakobsen 2000)⁽⁷⁾.

En vista de los múltiples obstáculos estructurales que encuentra la política internacional para prevenir con éxito las crisis, el esfuerzo de un solo país no es suficiente para evitar la crisis y desactivar los conflictos violentos. La aprobación y realización del Plan de Acción no podrá resolver por sí solo los puntos débiles y los obstáculos políticos, ni superar los problemas estructurales de coordinación y cooperación para la prevención de crisis.

De todos modos, este documento gubernamental parece un programa muy ambicioso, que persigue objetivos, en parte generales, y en parte muy específicos con sus 161 acciones: así «el presente Plan de Acción concreta y hace operativos los enfoques metodológicos de prevención de crisis y los ámbitos de actuación, referentes a las causas múltiples de los conflictos violentos. A la vez, define las estrategias para ampliar las instituciones y los instrumentos, ya existentes, en la prevención de crisis, o para crearlos y utilizarlos de forma coherente, con el fin de fortalecer la capacidad operativa del Gobierno Federal en este ámbito»⁽⁸⁾.

Desde esta óptica, se podría esperar que Alemania y, sobre todo, el Gobierno Federal como actor central de la política exterior alemana, estuvieran mejor situados que hace dos años para contribuir a la prevención internacional de crisis.

3 DOS AÑOS DEL PLAN DE ACCIÓN «PREVENCIÓN CIVIL DE CRISIS»

Si se hace un balance del Plan de Acción después de dos años de su puesta en marcha y en función de los objetivos que persigue, los resultados son decepcionantes. El Informe de Ejecución del Gobierno Federal (2006), no indica con claridad qué situaciones de crisis y escalada de tensión han mejorado a partir de la aplicación del Plan de Acción. Esto hay que contextualizarlo en el plano internacional, donde, debido a los obstáculos estructurales existentes, la aplicación de una política coherente de prevención de conflictos resulta sumamente compleja por la inercia de rutinas y los procedimientos administrativos, entre otras cuestiones. Sin embargo, pueden apuntarse algunos aprendizajes y enfoques que valorizan los medios civiles de prevención de crisis, a partir de

(7) Jakobsen, Peter Viggo: *Focus on the CNN Effect Misses the Point: The Real Media Impact on Conflict Management is Invisible and Indirect*, in: *Journal of Peace Research*, N° 37: 2, año 2000, 131-143.

(8) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (AA) 2004: *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*, Berlín: 12 de mayo de 2004., 12 de mayo de 2004, Berlín, página 1. (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedensSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>).

la puesta en práctica de este Plan de Acción. Se puede esperar que, en el futuro, la prevención de crisis y la gestión civil de conflictos puedan consolidarse, cada vez más, como instrumento de la política exterior alemana. No obstante, las medidas concretas para construir nuevas instituciones, cambiar patrones de pensamiento y de acción y para realizar una política de prevención de crisis a nivel internacional están todavía pendientes.

Habrà que ver si el nuevo Gobierno Federal toma en serio la perspectiva de 10 años que contempla el Plan de Acción, y si durante la legislatura en curso toma medidas estructurales para fortalecer la prevención de crisis y gestión civil de conflictos. Motivos para ello, desgraciadamente, no faltan (Afganistán, Congo, Líbano, Sudán etc.). No se ha aprovechado para ello la presentación del primer Informe de Ejecución del Plan de Acción, el 31 de mayo del 2006.⁽⁹⁾ Por tanto, es muy discutible y no del todo justificada la valoración muy positiva de la ejecución del Plan de Acción que se hace al final del informe. Depende, sobre todo, de si se puede impulsar en breve, una dinámica de política integral de prevención de crisis, en la que participen el mayor número posible de departamentos ministeriales, socios internacionales y actores no gubernamentales. Para ello, una condición previa es poner a disposición de los actores que quieran involucrarse recursos adicionales, con el requisito de perseguir un objetivo consensuado entre ellos. Con esta estrategia del «pooling de recursos»⁽¹⁰⁾, el gobierno inglés ha obtenido algunos éxitos en su política de prevención de crisis⁽¹¹⁾.

Estos recursos además, deberán brindar al Comisario del Grupo Interministerial (Encargado para la Prevención Civil de Crisis del Ministerio de Asuntos Exteriores) la oportunidad de desarrollar iniciativas propias, elaborar estrategias preventivas para países concretos en crisis, evaluar sistemáticamente la política de prevención de crisis realizada e involucrarse, mediante un fuerte compromiso, en la red internacional. Además, habría que consensuar ahora las propuestas

(9) GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken* «Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung»

Berlin: 31 de mayo de 2006 (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).

(10) GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken* «Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung» del 31 de mayo de 2006, Berlin, 85f. (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).

(11) DEBIEL, Tobias: *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools* en: *Die Friedens-Warte*, 2004, 79: 3-4, 253-298 (http://inef.uni-due.de/page/documents/Debiel_Aufsatz_Doku.pdf).

DENSKUS, Tobias: *Report on the Expert Workshop The Action Plan 'Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building': Status quo and Perspectives in European Comparison*, Bonn: 2006 (http://www.sef-bonn.org/download/veranstaltungen/2006/2006_ws_akp_dokumentation_denskus_en.pdf).



con otros actores, sobre cómo se puede utilizar la Presidencia Alemana de la UE durante el primer semestre de 2007, para otorgar mayor peso a la prevención civil de crisis en el marco europeo. El resumen introductorio del Primer Informe de Ejecución del Plan de Acción señala como punto esencial para los próximos años, la cooperación europea e internacional. En este sentido toma en consideración «las oportunidades y obligaciones especiales que tendrá Alemania, sobre todo en el 2007, a través de la presidencia del Consejo de la UE, UEO y de la presidencia del G8. [...] El Gobierno Federal prestará especial atención, entre otros, a los siguientes puntos esenciales: coordinar las políticas de prevención de crisis de los países socios a nivel europeo y global, para lograr establecer una base común; fortalecer las estructuras multilaterales de prevención de crisis; construir una red internacional de actores, sobre todo dentro de la UE»⁽¹²⁾.

No queda nada claro, sin embargo, *cómo* piensa responder el Gobierno Federal a esas «oportunidades y obligaciones», ni tampoco se expone en el capítulo sobre perspectivas del Informe de Ejecución⁽¹³⁾.

Con la presentación de este primer Informe de Ejecución del Plan de Acción «Prevención Civil de Crisis», el 31 de mayo de 2006, el Gobierno Federal confirma haber «contribuido considerablemente», con el Plan de Acción, «a mejorar la orientación del compromiso alemán en materia de prevención de crisis y a aumentar notablemente la importancia de este ámbito político»⁽¹⁴⁾. Esta valoración llama la atención, al ser emitida por un Gobierno Federal, que, sólo en parte se identifica con el anterior gobierno de coalición que mandó elaborar el Plan de Acción. Por cierto, en el acuerdo de coalición del gobierno actual, formado por CDU, CSU y SPD, se encuentra la frase «Articularemos el Plan de Acción de Prevención Civil de Crisis, del Gobierno Federal», pero la iniciativa para el desarrollo del Plan de Acción, con especial atención hacia la prevención civil de crisis, concebida como tarea transversal de los distintos departamentos de la política exterior alemana, surgió, especialmente, de diputados de Los Verdes, que desde otoño del 2005 ya no forman parte del gobierno. Además, el periodo que cubre el primer Informe de Ejecución transcurre en su mayor parte, durante la legislatura del anterior gobierno roji-verde. Todavía no se puede valorar la importancia que verdaderamente quiere dar el actual Gobierno Federal negri-rojo al Plan de Acción «Prevención Civil de Crisis». Si se toma en serio el acuerdo de coalición, podría esperarse una revalorización de este ámbito político, ya que en él se puede leer: «La política exterior alemana

(12) GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken «Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung»* del 31 de mayo de 2006, Berlín, página 12. (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).

(13) *Ibidem*, páginas 95-104.

(14) *Ibidem*, página 11,



se basa en un concepto integral de seguridad, que liga las políticas exterior, de seguridad y cooperación al desarrollo. Para ello, queremos ampliar sobre todo nuestros instrumentos de prevención de crisis y de reacción ante ellas. Esta tarea transversal y prioritaria exige la concentración de los recursos económicos y humanos ya existentes y su ampliación. Junto a las capacidades militares, se trata de tener suficiente personal civil para la (re-)construcción de instituciones jurídico-estatales sólidas, por ejemplo policías, jueces, fiscales. Hay que fortalecer el Consejo Interministerial de Prevención Civil de Crisis, y se debe mejorar los mecanismos de Alerta Temprana. Se debe asimismo mejorar el engranaje de los mecanismos nacionales y de la UE».

Pero la puesta en práctica de la política de prevención de crisis parece ser distinta. No se observa la ampliación de los instrumentos de prevención de crisis, ni la puesta a disposición de recursos adicionales para ello. Tampoco queda claro cómo se quiere fortalecer el Consejo Interministerial, ni los planes para mejorar el engranaje de la política nacional y europea de intervención de crisis. Todavía no se puede apreciar si el Gobierno Federal quiere utilizar la presidencia de la UE en 2007 para reservar un sitio importante en su agenda a la política de prevención civil de crisis.

4 ¿QUÉ ES EL PLAN DE ACCIÓN?

Los profundos cambios que se han producido en la política de seguridad, finalizada la Guerra Fría, exigían una transformación decisiva de los instrumentos de política de paz existentes y el desarrollo de otros nuevos. Pese al creciente énfasis en las medidas militares después del 11-S, se asignó un papel importante a la prevención y gestión civil de crisis, no sólo por parte de la investigación para la paz⁽¹⁵⁾, sino también y cada vez más por parte de la opinión pública. Pero los instrumentos necesarios para ello sólo existían en parte. Mientras muchas organizaciones no gubernamentales, especialmente en el ámbito de la cooperación al desarrollo, empezaron, cada vez más, en los años 90 a abogar por la promoción de medidas civiles y constructivas de gestión de conflictos⁽¹⁶⁾, el Gobierno Federal, al terminar el mandato del gobierno de CDU-FDP en 1998, recogió esta dinámica y empezó a desarrollar las iniciativas correspondientes.

Estas iniciativas forman parte del «Concepto Integral de Prevención Civil de Crisis, Resolución de Conflictos y Construcción de la Paz», que el Gobierno

(15) Buro, Andreas 1995: Weichenstellung zu ziviler Konfliktbearbeitung in Europa, in: Vogt, Wolfgang R. (Hrsg.): Frieden als Zivilisierungsprojekt, Baden-Baden, 73-82.

(16) DEBIEL, Tobias y MATTHIES, Volker. *Krisenprävention: Was wurde erreicht? Eine Bestandsaufnahme zur deutschen Entwicklungs-Außen- und Sicherheitspolitik*.

Bonn: AFB-Texte, 2000. (http://www.priub.org/afb_texte/afbtext2-00.pdf).



Federal aprobó en el 2000. En él se esbozan los principios y posibilidades estatales de gestión civil de conflictos, con sus diferentes enfoques. El punto de partida es un «concepto amplio de seguridad», que «abarca la estabilidad política, económica, ecológica y social. Se basa en el respeto de los derechos humanos, la justicia social, el principio del Estado de Derecho, la participación en la toma de decisiones, la conservación de los recursos naturales, las posibilidades de desarrollo en todas las regiones del mundo y la utilización de mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos». Todos los interesados sabían que un enfoque tan amplio del problema era necesario, pero no es fácil articular una política coherente y unas medidas concretas coordinadas entre sí. Tras la segunda victoria electoral de la coalición roji-verde en el otoño del 2002, se abrió la posibilidad de dar un paso adelante, hacia una política coherente de prevención de conflictos. Algunos diputados del Bündnis 90/Los Verdes comprometieron, en el marco del «acuerdo de coalición» de octubre del 2002, al Gobierno Federal con el desarrollo de un *Plan de Acción* interministerial de «Prevención Civil de Crisis, Resolución de Conflictos y Construcción de la Paz».

Para ello, se formó un equipo de redacción bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores, con la participación de expertos del Ministerio Federal de Cooperación al Desarrollo, un representante del proyecto «zivik» (de resolución civil de conflictos y desarrollado por el Institut für Auslandsbeziehungen, Instituto para Relaciones Culturales Internacionales) y consultores del Centro de Investigación del Desarrollo. Con esta constelación innovadora, los colaboradores de los departamentos más importantes para la prevención civil de conflictos en el seno del Gobierno Federal, representantes de la ciencia y de la sociedad civil elaboraron conjuntamente un documento de 68 páginas, que expone las actividades y el planteamiento del Gobierno Federal en este ámbito político. Mientras tanto, el trabajo del equipo de redacción tuvo una respuesta a través de una intervención pública en el Parlamento y una reunión técnica con representantes de grupos de presión. Después de un año de trabajo, el *Plan de Acción* fue aprobado, en mayo del 2004, por el Gobierno y después fue presentado ante el público⁽¹⁷⁾.

Este extenso documento incluye, a modo de introducción, un análisis y una explicación de la necesidad de la prevención civil de crisis y recopila la «declaración de intenciones» en política exterior, expuesta en forma de 161 «acciones». Dichas acciones abarcan, no sólo las tareas clásicas de política exterior, sino también asuntos de competencia de otros ministerios, por ejemplo la cooperación al desarrollo, política económica internacional, política de me-

(17) Véase <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/AktionsplanZusammenfassung.html>.



dio ambiente y defensa. Por tanto, el Plan de Acción concreta los principios y estrategias del Gobierno Federal definidos en el concepto global «Prevención Civil de crisis, Resolución de Conflictos y Construcción de la Paz», e intenta representar así el «marco de referencia vinculante»⁽¹⁸⁾ para la política de prevención de crisis de todo el Gobierno Federal.

5 LA ESTRUCTURA Y LOS CONTENIDOS DEL «PLAN DE ACCIÓN»

En las primeras cuatro páginas, expone en una introducción a modo de resumen, los puntos claves del Plan de Acción. Con el título «conservar lo que funciona bien – abrir nuevos caminos», se realiza una definición de «Prevención de Crisis», de conflictos sociales y del papel de los Estados en la gestión de conflictos. Para ello, el documento parte de un concepto amplio de seguridad y expone, a continuación, los ámbitos centrales de actuación⁽¹⁹⁾ de la política alemana de intervención de crisis. Las cinco páginas siguientes son una especie de exposición teórica, que ofrece una panorámica estructurada de las formas que actualmente adoptan los conflictos violentos: Se definen los desafíos más importantes de los «nuevos conflictos armados», como las economías de guerra y el terrorismo transnacional. Además, se resalta la necesidad de la prevención civil de crisis y se enumeran los dilemas particulares de una política estatal de este tipo, a causa de los diferentes objetivos de la política exterior: «puede tener efectos contraproducentes, por ejemplo una presión democratizadora externa, que apunte hacia una rápida celebración de elecciones sin tener un mínimo de seguridad y orden; y sin ninguna regulación fiable para después; regulación en la que ninguna de las partes en el conflicto tenga que aceptar, a priori, pérdida de poder y discriminación inaceptables para ellos. [...] La participación de señores de la guerra y otros actores violentos en el orden posbélico pueden ser factores contrarios a la persecución de las violaciones de derechos humanos y a la construcción de condiciones de vida igualitarias»⁽²⁰⁾ El Gobierno Federal deja de esta manera abierta la forma en la que intentará definir las prioridades políticas correctas, según los dilemas que se presenten.

(18) GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken «Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung»*, 31 de mayo de 2006, Berlín: 2006, página 95.

En: (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).

(19) Construcción de estructuras estatales fiables; creación de instancias que potencian la paz en la sociedad civil, en los medios de comunicación, en la cultura y educación; consolidación de oportunidades de vida desde el punto de vista económico y medioambiental; fortalecimiento de las instituciones globales — Naciones Unidas—; ampliación del nivel regional —Unión Europea—; fortalecimiento de la ayuda para África mediante organizaciones (sub-)regionales y ampliación de la infraestructura nacional de prevención civil de crisis.

(20) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*, Berlín: 12 de mayo de 2004, (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>).
Página 7



En el tercer capítulo, se describen las aportaciones alemanas a los enfoques multilaterales de prevención de crisis. El interés se centra, sobre todo, en las Naciones Unidas, en el ámbito del control de armamento, regulación jurídica de la resolución de conflictos, sanciones y asociaciones globales, así como en las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo), con sus instrumentos correspondientes de prevención de crisis. Resalta también la ampliación del nivel regional de prevención de crisis, y no sólo se refiere al papel de la UE, OSCE y Consejo de Europa, sino también a la «promoción de las capacidades pacificadoras de organizaciones regionales y subregionales, sobre todo en África» y en el seno del Pacto para la Estabilidad del Sureste de Europa. Se destaca de forma especial la «protección de intentos civiles de estabilización y erradicación sostenible de las causas de conflicto mediante medidas militares de acompañamiento», como la ISAF (International Security Assistant Force) en Afganistán, y se describen posibles aportaciones de la OTAN a la prevención de crisis, a través de medidas de consolidación de la paz en Bosnia, Kosovo y Macedonia.

6 RECURSOS E INSTRUMENTOS PARA LA PREVENCIÓN CIVIL DE CRISIS

Después de hacer una especie de inventario del multilateralismo alemán en materia de política de paz, el Plan de Acción describe unos puntos estratégicos de partida para la prevención civil de crisis en tres ámbitos: crear estructuras estatales fiables (en materia de seguridad jurídica, democracia, derechos humanos, seguridad), promover instancias que potencien la paz (sociedad civil, medios de comunicación, cultura y educación) y consolidar oportunidades para vida mejor (economía y asuntos sociales, medio ambiente y recursos).

«Partiendo de un concepto amplio de la seguridad, en las regiones de crisis activas o potenciales, no sólo se trata de reconstruir y fortalecer las estructuras estatales, necesarias para evitar conflictos, sino también de crear instancias que potencien la paz en la sociedad civil, en los medios de comunicación, la cultura y la educación, así como consolidar las oportunidades en los ámbitos económicos, sociales y medioambientales, así como la mejora de la vida de las personas.»⁽²¹⁾

Éstas son algunas de las iniciativas concretas que ha incluido el Gobierno Federal en su agenda y que hacen patente el amplio espectro de actuación del Plan:⁽²²⁾

- «El Gobierno Federal favorecerá que el mayor número posible de Estados suscriba la Convención de las Naciones Unidas para la lucha con-

(21) *Ibidem*, página 36

(22) *Ibidem*, páginas 39, 46, 48



tra la corrupción y dará todos los pasos necesarios para iniciar y llevar a cabo el procedimiento interno para la ratificación de esta convención lo antes posible. [...] (90)».

- «El Gobierno Federal se compromete a establecer un diálogo más profundo con la sociedad civil alemana, para fortalecer y ampliar aún más las iniciativas de la sociedad civil en los países en crisis a través de actividades comunes o coordinadas (103)».
- «El Gobierno Federal amplía, como punto central, los programas de formación de periodistas procedentes de regiones en crisis (106).»

En el Primer Informe de Ejecución se puede leer cómo se han puesto en marcha estas acciones a lo largo de los últimos dos años y qué programas de formación se han realizado para periodistas de Egipto, Afganistán, Kirguizistán del Norte y Sur, Irak, Irán, Israel y Palestina⁽²³⁾

Durante los últimos dos años, la reforma del sector de seguridad (SSR) representaba un ámbito importante en la actuación de la política alemana en prevención de crisis. Era uno de los cinco sectores claves en el que había trabajado el Consejo Interministerial con especial intensidad. Simultáneamente, se realizó un proyecto piloto en Indonesia:

«El proyecto piloto “reforma del sector de seguridad” (SSR) en Indonesia representaba, para el período que abarca el informe, el operativo clave del grupo de trabajo SSR dentro del Consejo Interministerial “Prevención Civil de Crisis”. Este programa, extenso y de varios años, intenta apoyar la SSR en Indonesia, agrupando medidas, instrumentos y recursos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa y Cooperación, y, de esta forma, consigue la máxima coherencia y eficacia, además de la máxima visibilidad política. La embajada en Yakarta está muy comprometida con el proyecto. Para él hay unos 3 millones de euros disponibles, en un período de tres años, y su principal objetivo es fortalecer la eficacia y la legalidad de la actuación policial, así como reforzar el control parlamentario y por parte de la sociedad civil sobre las fuerzas armadas y la policía. El compromiso alemán con SSR intenta, a largo plazo, fortalecer la estabilidad, democracia, legalidad y el buen gobierno, así como coadyuvar al apoyo de la UE al proceso de paz en Aceh y mejorar las condiciones marco para el éxito a largo plazo de los trabajos de reconstrucción tras del tsunami.»⁽²⁴⁾

(23) GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken «Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung»* Berlin: 31 de mayo de 2006, Páginas 60-63. (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).

(24) *Ibidem*, Página 120.



Para este ámbito de actuaciones se está elaborando, en otoño de 2006, un marco conceptual interministerial para las aportaciones alemanas a la reforma del sector de seguridad, mediante un Grupo Interministerial con representantes de Exteriores, Presidencia, Interior, Justicia, Defensa y Cooperación. Simultáneamente, este proyecto hace visible de una manera importante, el trabajo de la nueva infraestructura creada para la prevención civil de crisis.

7 LAS INSTITUCIONES DE POLÍTICA ALEMANA DE PREVENCIÓN DE CRISIS

El eje central para articular coordinadamente el Plan de Acción es el «Consejo Interministerial de Prevención Civil de Crisis». Se compone de los responsables e interlocutores para la prevención civil, nombrados en todos los Ministerios Federales. «Están a disposición de la sociedad civil para ser interpelados y canalizar sugerencias y peticiones a los departamentos correspondientes. Según la concepción del Gobierno Federal, el encargado de Prevención Civil de Exteriores es el que ejerce la presidencia del Consejo Interministerial, con rango de embajador. El Ministerio de Exteriores tiene que coordinar la articulación del Plan de Acción transversalmente (Acción 136)»⁽²⁵⁾

Junto al Consejo Interministerial y su Presidente, el «Grupo Asesor de Prevención Civil de Crisis» pertenece también a la «Infraestructura de la Prevención Civil de Crisis» presentada en el quinto capítulo del Plan de Acción con el título «Crear condiciones para una actuación eficaz»⁽²⁶⁾. Éste Grupo debe «asesorar» al Consejo Interministerial, y se reunirá al menos dos veces al año en sesiones ordinarias. Consta de 19 representantes de organizaciones relevantes y confederaciones, así como de personalidades con especial experiencia en prevención de crisis. Son numerosas las instituciones científicas, federaciones centrales de las ONG y empresas (Siemens, BASF, Deutsche Bank) representadas y hay un portavoz de las iglesias y de las fundaciones políticas. No queda claro de qué forma podría repercutir dicho asesoramiento en la política alemana de prevención de crisis, en vista de la composición heterogénea y de sus escasas reuniones. Sin embargo, representa una de las múltiples posibilidades para profundizar en la cooperación entre actores estatales y no estatales.

Para promover esta cooperación y la institucionalización de la prevención civil de crisis en Alemania, hay otras cuatro instituciones de relevancia consi-

(25) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*, Berlín: 12 de mayo de 2004, página 61. (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>).

(26) *Ibidem*, páginas 59-68.



derable, fundadas independientemente del Plan de Acción sobre Prevención Civil de Crisis, pero que, ciertamente, pueden hacer aportaciones importantes en su articulación:

- FriEnt: En el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo y la Paz (FriEnt) en el que cooperan siete organizaciones estatales y no gubernamentales del ámbito de cooperación al desarrollo y del trabajo por la paz. FriEnt sirve como marco para el intercambio de informaciones y de conocimientos acerca de las políticas de desarrollo dentro de un entorno de crisis y conflicto. Junto a esto, promociona la creación de redes entre los actores de dicha temática y publica contenidos propios para asesorar a sus socios en el uso de la cooperación al desarrollo al servicio de la paz (www.frient.de).
- ZFD: El Servicio Civil de Paz (ZFD) está formado por entidades estatales y no estatales de la cooperación al desarrollo y del trabajo por la paz para evitar conflictos violentos y para promocionar capacidades locales para la paz. Envía a técnicos en la construcción de la paz a distintas regiones en conflicto y cuenta con un presupuesto anual de unos 14 millones de por parte del Gobierno Federal (www.ziviler-friedensdienst.org).
- ZIF: El Centro para Misiones Internacionales de Paz (ZIF), con sede en Berlín, realiza cursos y entrenamiento de técnicos y ejecutivos civiles para misiones internacionales de observación y de paz. Su competencia es reclutar, componer y mantener una reserva de personal civil alemán para misiones internacionales de paz, y elaborar análisis de los conflictos y misiones de paz actuales (www.zif-berlin.org).
- zivik: La «Oficina de Gestión Civil de Conflictos del Instituto para las Relaciones Culturales con el Exterior» (zivik) sirve como interlocutora entre el Ministerio de Exteriores y las ONG que quieran realizar proyectos de gestión de conflictos con subvenciones del Ministerio de Exteriores, concretamente de la partida presupuestaria «Medidas para la consolidación de la Paz» (FEM). También asesora en el proceso de presentación de solicitudes y colabora en la evaluación y documentación de estos proyectos (www.ifa.de/zivik).

8 INFORME DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PREVENCIÓN CIVIL DE CRISIS

El hecho de que el Gobierno Federal deba presentar al Parlamento Federal, cada dos años, un Informe de Ejecución del Plan de Acción forma parte de la



institucionalización de la prevención civil de crisis. El primer informe, recientemente presentado⁽²⁷⁾, es bastante voluminoso. No sólo describe el trabajo realizado y los acontecimientos del período transcurrido. Simultáneamente desarrolla perspectivas para los puntos claves de la política alemana de prevención de crisis en los próximos años. La palabra clave «comunicación» es el último punto de toda una serie de proyectos para los próximos años (entre otros, fortalecer las estructuras multilaterales, crear redes internacionales de actores, fortalecer las estructuras nacionales de prevención de crisis):

A la prevención de crisis le sigue faltando un fuerte «lobby de prevención». Le resulta más difícil, comparado con otros ámbitos clásicos de la política, acaparar la atención en la política, los medios y el público para transmitir su cometido, movilizar los recursos necesarios y establecer la prevención de crisis como un aspecto importante de la política de seguridad. Por todo esto, el Gobierno Federal se ha comprometido, dentro del Plan de Acción, a informar cada dos años acerca de su política de prevención de crisis y considera que la comunicación del informe al Parlamento Alemán podría aumentar el interés público acerca de este importante ámbito político»⁽²⁸⁾.

Sin embargo, un informe de más de 100 páginas no es especialmente apto para aumentar el interés público acerca de la prevención civil de crisis, por tanto, dependerá del Parlamento Alemán, de los partidos allí representados, el que únicamente se escuche y se archive el informe, o que por el contrario sea motivo de un debate político sobre su orientación, los puntos claves y los recursos financieros para la prevención civil alemana. En el año 2004, el entonces Gobierno roji-verde no tuvo el valor de poner a disposición de la prevención civil de crisis, recursos materiales adicionales para su articulación e infraestructura. El Gobierno Federal recogió en el Plan de Acción, como «Acción 140» el «perpetuar las partidas presupuestarias para la prevención de crisis», un hecho que fue acogido por algunos con una leve y justificada burla⁽²⁹⁾.

El Informe de Ejecución presentado ahora, renuncia a incrementar los recursos financieros para mejorar y hacer más coherente la política de prevención de crisis. En vista de la discusión presupuestaria, todos los partidos de la coalición están invitados a comprometer el Gobierno Federal en una articulación consecuente del Plan de Acción, aumentando las partidas presupuestarias correspondientes.

(27) GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken «Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung»* Berlín: 31 de mayo de 2006, Páginas 60-63. (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).

(28) *Ibidem*, página 103.

(29) WELLER, Christoph / RATSCH, Ulrich / MUTZ, Reinhard / SCHOCH, Bruno / HAUSWEDELL, Corinna: *Stellungnahme. Zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen*, Münster:2004 1-20 (http://inef.uni-due.de/friedensgutachten/2004/fga2004_stellungnahme.pdf).



9 CONCLUSIÓN

El Plan de Acción «Prevención Civil de Crisis, Resolución de Conflictos y Construcción de la Paz» apunta, sobre todo, a una mejor coordinación y a una mayor coherencia para una política eficaz, alemana e internacional, de prevención de crisis. Esto se logra a través de una mejor coordinación dentro del Gobierno Federal con todos los Ministerios afectados, una cooperación más profunda con los actores no gubernamentales y la definición de los conceptos sobre cooperación civil-militar y de los procesos de coordinación multilateral de una política de prevención de crisis europea o regional, dentro del marco de la UE o de Naciones Unidas.

La aprobación del Plan de Acción alemán ha puesto en marcha un proceso que acaparará más la atención pública para la prevención de crisis y resolución de conflictos por la vía civil. Sin embargo, no ha sido posible llegar a un público mas amplio e, incluso, quedan diputados del Parlamento alemán que desconocen, todavía, este Plan de Acción. Pero sí ha aumentado, en muchos ámbitos, el conocimiento acerca de los peligros de escalada de conflictos y de las posibilidades, límites y obstáculos de la prevención de crisis, sobre todo dentro de los Ministerios involucrados en la política de prevención de crisis, alemana e internacional. Aun así, dado que no se ha creado un espacio propio en este ámbito, la prevención civil de crisis sigue corriendo el riesgo de convertirse en la «hoja de parra» de una política de intervención de crisis preferentemente militar.

El Gobierno Federal tiene, con el Plan de Acción, un instrumento prometedor para atenuar los obstáculos estructurales en la prevención de crisis y encontrar socios — internos e internacionales—, que pudieran apoyarle en su promoción de la prevención civil de crisis. Este proceso está frenado por la actitud poco decidida y la ambigüedad del Gobierno Federal y de sus actuales partidos para impulsar una política alemana de paz de un perfil más alto. Pero una prevención acertada de crisis no es gratuita ni está libre de conflictos. La mayor parte de los argumentos y razones a favor de invertir en la prevención civil de crisis está recogida en el Plan de Acción y en el 1^{er} Informe de Ejecución. La Gran Coalición está invitada a pasar de las palabras a los hechos, ayudando al ámbito político de la «Prevención Civil de Crisis» a conseguir una dinámica propia. De otra forma no se puede disminuir, de modo notable, el número de víctimas de las escaladas de violencia ni se puede hablar en justicia de la pretensión de una política sostenible de paz.



10

REFERENCIAS

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*, Berlín: 12 de mayo de 2004, (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>).
- GOBIERNO FEDERAL (Bundesregierung): *Sicherheit Und Stabilität Durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken«Bericht Der Bundesregierung Über Die Umsetzung Des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung Und Friedenskonsolidierung»*, Berlín: 31 de mayo de 2006 (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>).
- BURO, Andreas 1995: *Encaminar la gestión civil de conflictos en Europa*, en: VOGT, Wolfgang R. (Editores): *La paz como proyecto civilizador*. Baden-Baden, 73-82.
- CALLIEß, Jörg 1995: *No se puede imponer la paz. Alegato por la gestión civil de conflictos*. En: *Berliner Debatte*/Initial 6/1995, 37-46.
- CALLIEß, Jörg 1996: *Las tareas de la gestión civil de conflictos*, en: *Die Friedens-Warte* 71: 4, 395-416.
- DEBIEL, Tobias: *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools*, en: *Die Friedens-Warte*, 2004, 79: 3-4, 253-298 (http://inef.uni-due.de/page/documents/Deibel_Aufsatz_Doku.pdf).
- DEBIEL, Tobias y MATTHIES, Volker. *Krisenprävention: Was wurde erreicht? Eine Bestandsaufnahme zur deutschen Entwicklungs-Außen- und Sicherheitspolitik*. Bonn: AFB-Texte, 2000. (http://www.priub.org/afb_texte/afbtext2-00.pdf).
- DENSKUS, Tobias: *Report on the Expert Workshop The Action Plan 'Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building': Status quo and Perspectives in European Comparison*, Bonn: 2006 (http://www.sef-bonn.org/download/veranstaltungen/2006/2006_ws_akp_dokumentation_denskus_en.pdf).
- JAKOBSEN, Peter Viggo 2000: *Focus on the CNN Effect Misses the Point: The Real Media Impact on Conflict Management is Invisible and Indirect*, in: *Journal of Peace Research*, 37: 2, año 2000, páginas 131-143.
- MATTHIES, Volker: *Prevención de Crisis. Más vale prevenir que curar*, Opladen: 2000.
- PLATAFORMA GESTIÓN CIVIL DE CONFLICTOS: *Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung*, Wahlenau: 2003 (http://www.ifa.de/zivik/download/frieden_20041116.pdf).



SPELTEN, Angelika 2004: ¿Qué tiene que ver la Alerta Temprana para evitar guerras?, en: Weller, Christoph et al. (Edit.): Dictamen de la paz Münster: 2004, 269-278.

WELLER, Christoph: *Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne*, en: Weller, Christoph et al. (Edit.): Dictamen de la paz 2004, Münster, 279-288 (http://inef.uni-due.de/page/documents/Friedensgutachten_2004_-_Weller.pdf).

WELLER, Christoph / KIRSCHNER, Andrea 2005: *Zivile Konfliktbearbeitung - Allheilmittel oder Leerformel? Möglichkeiten und Grenzen eines vielversprechenden Konzepts*, en: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2005, 10-29 (http://www.fes.de/IPG/arc_05_set/set_04_05d.htm).

WELLER, Christoph / RATSCH, Ulrich / MUTZ, Reinhard / SCHOCH, Bruno / HAUSWEDELL, Corinna: *Stellungnahme. Zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen*, Münster:2004 1-20 (http://inef.uni-due.de/friedensgutachten/2004/fga2004_stellungnahme.pdf).



La política del Reino Unido para la prevención de conflictos: tiempo de mostrar resultados*

Claire Hickson

Directora del Departamento de Acciones y Comunicación de la ONG británica Saferworld

Sarah Dalrymple

Becaria del departamento de Acciones y Comunicación de Saferworld

Sumario

- 1.** Introducción. **2.** Los compromisos del Gobierno del Reino Unido sobre la prevención de conflictos. 2.1. Desarrollo y conflictos. 2.2. Seguridad y acceso a la justicia. 2.3. Control de armas. 2.4. Arquitectura internacional. **3.** Tiempo de transformar la política en realidad. 3.1. Un Gobierno coordinado. 3.2. Conflictos y su relación con el desarrollo. 3.3. Seguridad y acceso a la justicia. 3.4. Control de armas. 3.5. Arquitectura internacional. **4.** Conclusión. **5.** Bibliografía.

RESUMEN

El Gobierno de Reino Unido ha sido pionero en entender la importancia de la prevención de conflictos y la gestión de crisis bélicas para lograr un mayor desarrollo y aumentar la seguridad internacional. Ha creado numerosos organismos para coordinar los esfuerzos gubernamentales frente a estos temas. Ha elaborado documentos innovadores sobre la responsabilidad de proteger, la reforma del sector de la seguridad, el acceso a la justicia. Ha promovido el reciente debate en la ONU en torno a la creación de un tratado internacional sobre el comercio de armas. Pero estos avances en la teoría pocas veces se han visto acompañadas por hechos: los controles del Reino Unido sobre el comercio de armas de empresas filiales de las británicas apenas existen y los comités creados para la prevención de conflictos se centran con demasiada frecuencia en la reconstrucción postbélica. Por eso es momento de que el gobierno británico pase a la acción.

* Traducido por: Alejandra Herranz.



SUMMARY

The British government has been a pioneer in understanding the importance of conflict prevention and crisis management to achieving sustainable development and increased international security. It has created a number of committees to coordinate the government's efforts in this regard. It has also elaborated a number of innovative documents on the responsibility to protect, security sector reform and access to justice. It actively promoted the recent UN debate on the creation of an international treaty on the sale of arms. But the progress made thus far has been mostly theoretical in nature, as few accompanying measures have been put into practice: the UK's restrictions on the sale of arms from British affiliate companies are almost non-existent and the committees created to deal with conflict prevention have tended to focus on post-conflict reconstruction. Clearly, it's time for the British government to start taking action.

1

INTRODUCCIÓN

Posiblemente, la inseguridad es el mayor obstáculo para el desarrollo de las personas pobres en países en desarrollo.

Cada vez se reconoce más en el ámbito internacional que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no se alcanzarán a menos que se hagan más esfuerzos en la prevención y resolución de los conflictos violentos y la promoción de la seguridad. El Comunicado de 2005 del G-8 reconocía esta situación al situar la paz y la seguridad entre las prioridades de su agenda sobre los cambios necesarios para promover el desarrollo en África. El informe de la Comisión para África (CfA, por sus siglas en inglés) declaró que «sin una inversión creciente para frenar o prevenir los conflictos, África no conseguirá avanzar de en el desarrollo, que es lo que su población necesita⁽¹⁾». Hilary Benn, secretaria de Desarrollo Internacional del Reino Unido, en su discurso de presentación de su segundo Libro Blanco sobre «Reforma y conflictos humanitarios: un Servicio de Emergencia para el Mundo», repitió lo que ya había dicho con anterioridad en muchas ocasiones: «todos sabemos que sin la paz y la seguridad, el desarrollo simplemente no tendrá lugar»⁽²⁾.

Los actores internacionales bilaterales y multilaterales, tales como el Reino Unido, tienen varias oportunidades para apoyar en la prevención, resolución y reconstrucción de los conflictos violentos en países en desarrollo. En años recientes, el Gobierno del Reino Unido se ha comprometido a actuar en muchos de los asuntos fundamentales en la prevención de conflictos, incluyendo el establecimiento de un vínculo más fuerte entre la promoción del desarrollo y la seguridad humana.

Sin embargo, en los años recientes se ha invertido mucho tiempo y esfuerzo en la elaboración de políticas. El desafío para el Gobierno del Reino Unido ahora es tornar la retórica en realidad al cumplir sus compromisos de modo tal que pueda haber un mayor impacto en el terreno y que éste y otros gobiernos pueden comenzar a aprender lecciones de esta experiencia.

(1) COMMISSION FOR AFRICA. *Our Common Interest: Report on the Commission for Africa*: 2005. Disponible en http://www.commission-forafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf

(2) BENN, Hilary. 2^ª *White paper Speech*, January. Nueva York: 2006. En: <http://www.dfid.gov.uk/News/files/news-wp2006-speech2.asp>



2 LOS COMPROMISOS DEL GOBIERNO DEL REINO UNIDO SOBRE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

En las discusiones de política internacional, el Reino Unido ha sido señalado como una referencia y una fuente de lecciones aprendidas en prevención de conflictos y en la rehabilitación posbélica, por la elaboración de enfoques interdepartamentales⁽³⁾ de Gobierno, «combinados» o «integrales». En 2001, se creó Fondo Común para la Prevención de Conflictos Globales en África (*Africa and Global Conflict Prevention Pool*) que reúnen los ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y Desarrollo. Su objetivo es desarrollar conjuntamente estrategias y dotar de una financiación común para actividades relativas a conflictos en una variedad de países y áreas temáticas prioritarios —tales como la reforma del sector de seguridad o el apoyo a Naciones Unidas (ONU)—. En 2004, el Gobierno del Reino Unido también creó una Unidad de Reconstrucción Post-Conflicto (*Post-Conflict Reconstruction Unit*), que reunía de nuevo las secretarías de Defensa, Asuntos Exteriores y Desarrollo, para impulsar conjuntamente nuevos mecanismos y procedimientos, con el objetivo de mejorar su acción y asistencia a países en el periodo inmediato al post-conflicto.

Además, en 2004 la Unidad de Estrategia del Primer Ministro (*Primer Minister's Strategy Unit*) en la Oficina de Gabinete se encargó de formular propuestas para mejorar la respuesta del Reino Unido y la respuesta internacional a los «Países en Riesgo de Inestabilidad» (*Countries at Risk of Instability*), incluyendo los «Estados fallidos y en crisis». En la víspera de las presidencias conjuntas del Reino Unido en el G-8 y en la Unión Europea en 2005, el Primer Ministro también estableció una Comisión para África, que colocó los asuntos de gobernanza, paz y seguridad en el centro de su paquete de medidas para promover un desarrollo más rápido en África. Junto con esto, las secretarías de gobierno, individualmente, han estado desarrollando sus capacidades internas para abordar las diferentes cuestiones relacionadas con los conflictos: reclutamiento de nuevos «asesores y especialistas en conflictos»; creación de nuevas redes de experiencias en conflictos internos o al desarrollar nuevas políticas en varios aspectos de la prevención de conflictos y su gestión vinculada a Estados débiles o fallidos. El Departamento de Desarrollo Internacional (DFI), por ejemplo, creó nuevos equipos para diseñar políticas sobre promoción del desarrollo en Estados fallidos y elaboró un informe de política de seguridad y desarrollo y, más recientemente, su Libro Blanco en 2006, que también incluye recomendaciones sobre prevención de conflictos. El Ministerio de Asuntos Ex-

(3) N de la T: El término inglés «Department» equivale tanto a Departamento como a Ministerio y Secretaría de Estado, es decir, tienen el mismo rango institucional.

teriores ha establecido una red interna de información y conocimientos sobre conflictos, y nuevos marcos de evaluación del desarrollo en respuesta a las recomendaciones de los «Países en Riesgo de Inestabilidad»; también publicó un Libro Blanco en 2006.

Esta sección subraya con más detalle algunos de los compromisos de las muchas políticas que han sido puestas en marcha en varias áreas clave en los años pasados.

2.1. Desarrollo y conflictos

La ayuda al desarrollo tiene el potencial de promover una mayor seguridad humana al abordar las causas estructurales de los conflictos, tales como la pobreza, la inequidad, la inseguridad y la debilidad de los sistemas judiciales y contribuir a la buena gobernanza. Sin embargo, la ayuda puede empeorar los riesgos de conflictos violentos cuando se refuerza las tensiones entre grupos o se mina la rendición de cuentas de los gobiernos y la gobernanza. Las agencias de desarrollo no pueden promover una mayor estabilidad si ignoran las raíces y causas de los conflictos, los signos de alerta temprana, o la financiación irresponsable de regímenes autoritarios y corruptos cuyos comportamientos pueden derivar en conflictos violentos, genocidio y guerra. La provisión de ayuda sin tener en cuenta el impacto de los conflictos sobre la seguridad humana y el desarrollo, o a través de Estados o instituciones que excluyen a ciertos grupos étnicos, también puede aumentar el riesgo de que surjan conflictos o de que estos se perpetúen.

Reconociendo esta situación, el informe de la Comisión para África recomendó que todos los donantes deberían utilizar en la formulación de las estrategias de ayuda nacionales y regionales, evaluaciones acerca de cómo reducir el riesgo de conflictos violentos y mejorar la seguridad humana⁽⁴⁾. El Primer Ministro encargó al Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), la agencia de cooperación del Reino Unido, la promoción de evaluaciones de los conflictos cuando declaró que el Gobierno podría implementar todas las recomendaciones del informe de la Comisión para África.

2.2. Seguridad y acceso a la justicia

El informe de la Comisión para África y el informe de Desarrollo y Seguridad del DFID como un derecho básico de los pobres junto con la educación, el

(4) COMMISSION FOR AFRICA. *Our Common Interest: Report on the Commission for Africa*: 2005. Disponible en http://www.commission-forafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf



acceso al agua y el saneamiento. Por tanto, los pasos para mejorar su provisión respondiendo a las necesidades de los pobres debería ser tratada como una actividad de desarrollo que se incluya en los paquetes de medidas de apoyo de los donantes a los países y se financie con la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) según las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁽⁵⁾.

En 2003 Fondo Común para la Prevención de Conflictos Globales (Global Conflict Prevention Pool) elaboró una estrategia para la Reforma del Sector de Seguridad (Security Sector Reform) y desarrolló varios y relevantes informes políticos, que incluían o la reforma en el sector de la justicia. El reciente Libro Blanco del DFID supone un mayor compromiso del Gobierno del Reino Unido en el «trabajo con países en desarrollo y otros socios internacionales para mejorar la seguridad y el acceso a la justicia por parte de los pobres y a través de nuestro programa de ayuda y los Fondos Comunes de Prevención de Conflicto del Reino Unido, aumentar nuestra inversión en al menos diez países donde la seguridad ha sido identificada como una prioridad⁽⁶⁾».

2.3. Control de armas

El Gobierno del Reino Unido es uno de los principales países exportadores de armas del mundo. Sin embargo, ha sido también un país clave en la promoción de mecanismos para el control internacional de la transferencia de armas, incluyendo el Código de Conducta sobre la Transferencia de Armas de la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas de Acción sobre Armas Pequeñas y Ligeras, y, más recientemente, como un promotor para la aprobación y cumplimiento de Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas.

El informe de la Comisión para África compromete al Gobierno a asegurar que las negociaciones para la aprobación de un Tratado Internacional sobre el Comercio de armas comiencen «no más allá de 2006⁽⁷⁾». Se espera que una resolución ordenando el comienzo de esas negociaciones sea acordada en el Primer Comité de la Asamblea General de la ONU en octubre de 2006. El Libro Blanco compromete al Gobierno del Reino Unido a «trabajar con los gobiernos y la sociedad civil para asegurar un acuerdo en la Asamblea General de la ONU en 2006 para iniciar conversaciones sobre un Tratado de Comercio

(5) Ver en OCDE: *Conflict Prevention and Peace Building: what counts as ODA?*, 3 de marzo de 2005. En <http://www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf>

(6) DFID: *White Paper 2006. Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, página 49. Disponible en <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2006/wp2006foreword-preface-section1.pdf>

(7) COMMISSION FOR AFRICA. *Our Common Interest: Report on the Commission for Africa: 2005*, página 174. Disponible en http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf

de Armas que sea legalmente vinculante, que cubra todas las armas convencionales y los principales exportadores de armas del mundo; que incluya acuerdos de cumplimiento de la ley y seguimiento; e informe sobre los progresos a la Asamblea General de ONU antes de 2008⁽⁸⁾». En un reciente borrador de resolución del Tratado sobre el Comercio de Armas, el Gobierno del Reino Unido apoyó la propuesta para convocar a un Grupo de Expertos Gubernamentales para sacar adelante el Tratado después de la Resolución de octubre de 2006.

Además de esto, el informe de la Comisión para África compromete al Gobierno del Reino Unido a trabajar con la comunidad internacional para «adoptar acuerdos más efectivos y legalmente vinculantes sobre el comercio territorial y extraterritorial de armas para su integración en el Tratado⁽⁹⁾». El reciente Libro Blanco compromete al Gobierno a examinar «hasta qué punto están funcionando las regulaciones sobre el control de las actividades de los comerciantes de armas y si éstas necesitan ser modificadas o fortalecidas⁽¹⁰⁾» cuando la Ley de Control de Exportaciones sea revisada en 2007.

El Libro Blanco también renueva los compromisos adquiridos previamente para «asegurar, cuando se evalúan las licencias de exportación, que los exportadores de armas del Reino Unido no minan el desarrollo, por ejemplo, al poner en peligro los derechos humanos o al aumentar el riesgo de conflicto⁽¹¹⁾» y para «trabajar con otros países con el fin de combatir el uso incorrecto e inapropiado de las exportaciones de armas pequeñas y ligeras⁽¹²⁾».

2.4. La arquitectura internacional

El Reino Unido, como un Estado líder en la UE, miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y uno de los principales donantes de la ONU y de las organizaciones regionales, s como la Unión Africana y las organizaciones regionales africanas, es un importante actor en la promoción de una arquitectura internacional eficaz para la prevención y resolución de conflictos. El Gobierno del Reino Unido ha realizado una serie de compromisos para mejorar su acción en la arquitectura internacional en este aspecto.

(8) DFID: *White Paper 2006. Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, página 36. En: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2006/wp2006foreword-preface-section1.pdf>

(9) COMMISSION FOR AFRICA: *Our Common Interest: Report on the Commission for Africa*: 2005, página 174. Disponible en http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf

(10) DFID: *White Paper. Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, página 37. En: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2006/wp2006foreword-preface-section1.pdf>

(11) *Ibid.*, página 37.

(12) *Ibid.*, página 36.



A través de la Comisión para África y del manifiesto del Partido Laborista de 2005, el Gobierno del Reino Unido abogó por promover un rol preventivo para la nueva Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU, propuesta por el Grupo de Alto Nivel de la ONU sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios en diciembre de 2004 para mejorar la ayuda internacional en la prevención de conflictos y construcción de la paz. El reciente Libro Blanco compromete al Gobierno del Reino Unido a «proveer apoyo diplomático y financiero para la nueva Comisión de la Consolidación de la Paz de la ONU, la Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz y el Fondo de la Construcción de Paz»⁽¹³⁾.

El informe de la Comisión para África también compromete al Gobierno del Reino Unido a apoyar «a Naciones Unidas y a las organizaciones regionales a clarificar sus respectivos roles y responsabilidades, y los criterios para actuar en la prevención y resolución de conflictos (...) y establecer mecanismos de coordinación efectivos». El resultado del documento final de la Cumbre de Naciones Unidas de 2005 fue un acuerdo internacional sobre el principio de la «Responsabilidad de proteger». En el Libro Blanco de 2006, el Gobierno del Reino Unido se compromete a asegurar que el acuerdo internacional sobre la «Responsabilidad de Proteger» se traduzca en una disposición para actuar y mejorar la capacidad de la ONU, la Unión Africana, la UE y otras organizaciones regionales para detectar, prevenir y mediar en los conflictos y para intervenir con el fin de detenerlos.

La «Arquitectura Africana de Paz y Seguridad», que engloba a la Unión Africana y las Comunidades Económicas Regionales (tales como la Comunidad Económica de Estados del África Occidental —ECOWAS—, la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo —IGAD— y la Comunidad de Desarrollo de África del Sur —SADC—), ha sido cada vez más activa al dar respuesta a las necesidades de paz y seguridad africanas en los años recientes —tal como queda demostrado por el rol de la Unión Africana en Darfur—. Por eso, los actores internacionales han estado cada vez más interesados en brindar apoyo a estas estructuras. Sin embargo, con frecuencia se produce falta de coordinación, lo que supone cargas adicionales sobre las organizaciones cuyos límites se han sobrepasado y a menudo está centrado principalmente en la intervención militar. A través del informe de la Comisión para África y del Comunicado del G-8, el Gobierno del Reino Unido está comprometido a ampliar su apoyo a las organizaciones africanas, para dotarlas de capacidades que permitan la prevención y resolución de conflictos. El informe de la Comisión para África compromete al Gobierno del Reino Unido desde el 2005 en adelante, a

(13) *Ibíd.*, página 48.

obtener un acuerdo entre los donantes para financiar conjuntamente al menos al 50% el Fondo de Paz de la Unión Africana anualmente y también mediante fondos no reservados.

En la Unión Europea, el Gobierno del Reino Unido también ha declarado que «la UE necesita una política más coherente sobre seguridad y desarrollo. El DFID trabajará junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth para hacer esto realidad»⁽¹⁴⁾.

3 TIEMPO DE TRANSFORMAR LA POLÍTICA EN REALIDAD

El Gobierno del Reino Unido ha realizado una serie de compromisos políticos progresivos, particularmente en lo que se refiere a promover controles efectivos en la transferencia internacional de armas a través del establecimiento de un Tratado Internacional de Comercio de Armas; fomentar la seguridad y la justicia para los sectores sociales más pobres en los países en desarrollo y apoyar la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU. Esta sección evalúa el grado de avance los compromisos realizados y hasta qué punto pueden ser puestos en práctica.

3.1. Un Gobierno coordinado

La creación de un Fondo Común para la Prevención de Conflictos, transversal a los departamentos gubernamentales (*Conflict Prevention Pool*) ha sido muy positiva para el mayor acercamiento entre los departamentos, para favorecer un mejor entendimiento recíproco y proporcionar un elemento fuerte de coordinación en las actividades más relevantes relacionadas con los conflictos. Esto ha sido reconocido por otros gobiernos, que han sacado enseñanzas de esta experiencia.

Sin embargo, estos Fondos tienen sus limitaciones y se han enfocado predominantemente en responder a los países en crisis más que en prevenir la emergencia de conflictos. Por ejemplo, Afganistán recibió la mayor asignación de fondos durante 2003 y 2004⁽¹⁵⁾. Por tanto, la dimensión preventiva de estos Fondos ha sido limitada.

(14) DFID: *Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development*, marzo de 2005. (Disponible en <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/securityforall.pdf>.)

(15) DFID: *Evaluation of the Conflict Prevention Pools: the Security Sector Reform Strategy*, 2004. (Disponible en <http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/performance/files/ev647ssr.pdf>.)



Además, mientras que el mecanismo del Fondo Común permite una mayor coordinación entre personas relevantes en cada departamento, no moviliza el grueso de estos departamentos en una búsqueda coherente de la prevención de conflictos y la estabilidad. Un pequeño equipo interdepartamental en un país prioritario, por ejemplo, trabajará sobre la estrategia de los Fondos Comunes y gestionará su financiación, pero el resto de sus departamentos —los asesores en Educación y Salud del DFID, los diplomáticos de del Ministerio de Exterior y de la *Commonwealth* (FCO, por sus siglas en inglés), y el resto del equipo del Ministerio de Defensa— no estará necesariamente involucrado o ni se le requerirá adaptar sus propias actividades con el fin de contribuir a la prevención de conflictos. Por tanto, los programas de salud y educación, por ejemplo, no se modificarán para tomar en cuenta los riesgos de conflictos o reconocer que la naturaleza de la ayuda brindada a través de estos programas tiene un impacto en las dinámicas o tensiones locales.

3.2. Los conflictos y su relación con el desarrollo

A pesar del compromiso de la Comisión para África de llevar a cabo evaluaciones de conflicto en las estrategias regionales y nacionales, el DFID no ha avanzado hacia esta recomendación durante el año transcurrido desde su aprobación. El informe de julio sobre la *Implementación de las Recomendaciones de la Comisión para África y los compromisos de Gleneagles del G-8 sobre la pobreza: la contribución del Reino Unido*, indicó que lo postulado acerca de la recomendación era objeto de una revisión más que de una puesta en marcha. Asimismo, en una sesión reciente del Comité de Investigación de Desarrollo Internacional (*International Development Select Committee*), un alto funcionario del DFID sugirió que no se plantea utilizar evaluaciones en todos los programas por países, diciendo que «nosotros no pensamos que sea razonable hacerlo en cada país en el que tengamos un programa de ayuda y por tanto lo hemos hecho en unos veinte países hasta ahora»⁽¹⁶⁾. Sin embargo, de estos 20 países, se han llevado a cabo muy pocas evaluaciones en los principales programas de ayuda del DFID. Por ejemplo, Uganda ha tenido conflictos en su historia, un conflicto en curso en una parte del Norte del país y es el séptimo receptor de ayuda al desarrollo del Reino Unido —pero sólo ha habido una evaluación de conflicto llevada a cabo en el Norte y no hay una clara relación entre sus conclusiones y hallazgos y las decisiones que posteriormente ha tomado el DFID—. Hasta ahora hay muy pocas indicios de que las evaluaciones de los conflictos se hayan utilizado para dar forma a decisiones clave en cuanto a los programas de desarrollo.

(16) INTERNATIONAL DEVELOPMENT SELECT COMMITTEE. *Conflict and development: Peacebuilding and post-conflict reconstruction*, 8 de junio de 2006. En: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmintdev/uc923-vi/uc92302.htm>



Las evaluaciones son emprendidas con frecuencia en los países donde ya hay un conflicto o donde la crisis ha afectado la programación, en vez de servir para promover la prevención. Por ejemplo, el DFID llevó a cabo evaluaciones del conflicto en Nepal sólo después de que el surgimiento del movimiento maoísta hubiera agravado el conflicto, lo que reducía las oportunidades para dar pasos en las primeras fases del conflicto y así tratar de prevenirlo o de reducir su impacto.

Por tanto, es bienvenido el progreso que supuso que el Libro Blanco de 2006 del DFID comprometiera al Gobierno del Reino Unido a «evaluar las causas del conflicto y la inseguridad como parte de nuestra nueva evaluación de gobernanza y utilizar esto para dar forma a la política y los programas de desarrollo del Reino Unido⁽¹⁷⁾». Un indicador clave de si ha habido un esfuerzo para ponerlo en marcha, será si en estas evaluaciones se informa de decisiones relevantes, como el apoyo presupuestario. En reconocimiento de la dimensión regional del conflictos, estas evaluaciones deberían referirse al comportamiento de los Estados respecto de sus vecinos, así como a la seguridad interna y a si el país ha cumplido todos los acuerdos internacionales o regionales relevantes referidos a sus fronteras u otros aspectos regionales de seguridad.

3.3. Seguridad y acceso a la justicia

El Gobierno del Reino Unido es visto como uno de los principales donantes dispuestos a apoyar programas de desarrollo del sector de seguridad y justicia y ha tenido un rol de liderazgo en los debates políticos en torno a la reforma del sector de seguridad (SSR). DFID desarrolla programas importantes de apoyo a la reforma del sector de seguridad y de justicia en varios de países, tales como Nigeria y Uganda, a menudo como parte de programas de varios donantes y que abarcan numerosos sectores además de otras actividades relativas a la reforma del sector de seguridad que son financiadas por los equipos de prevención de conflictos.

La evaluación de la estrategia de la SSR del Equipo Global de Prevención de Conflictos (GCPP) descubrió que las actividades en Sierra Leona y Uganda estaban haciendo «una importante contribución» a la prevención de conflictos y que la variedad de actividades planificadas en Afganistán suponían un potencial para ayudar de modo significativo en la reconstrucción de ese país⁽¹⁸⁾.

(17) DFID: *White Paper: Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, 2006, página 48. En: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2006/wp2006foreword-preface-section1.pdf>

(18) DFID: *Evaluation of the Conflict Prevention Pools: the Security Sector Reform Strategy*, 2004: página 1. En <http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/performance/files/ev647ssr.pdf>



Todavía hay un potencial considerable a la hora de ampliar este apoyo. La evaluación sugirió que la reforma del sector de seguridad, como herramienta para la prevención de conflictos y la reducción de la pobreza, no había logrado penetrar en muchas de las estrategias de país y en las estrategias regionales. Un elemento clave para superar este fallo es utilizar la gobernanza y la evaluación de conflictos para identificar el rol de la reforma del sector de seguridad y justicia en la reducción de la pobreza en un país. Después, habría que transformar estas conclusiones en programas relevantes en los casos en los que estas evaluaciones señalen que es una prioridad llevarlos a cabo.

3.4. Control de armas

Aunque hay obstáculos considerables para la creación de un tratado internacional de comercio de armas, el apoyo del Gobierno del Reino Unido a esta iniciativa y sus esfuerzos por lograr este fin, junto con otros gobiernos que abogan por ello, son impresionantes.

Sin embargo, los vacíos principales en la propia legislación del Reino Unido —y en el respeto de controles existentes— muestran un panorama algo menos optimista. El Manifiesto de 2001 del Partido Laborista, que prometía actuar exhaustivamente contra los comerciantes de armas «donde quiera que estén localizados», no se ha hecho realidad: la Ley de Control de Exportaciones de 2002 sólo impuso controles extra-territoriales en la comercialización de misiles de largo alcance y en el equipamiento para torturas o a destinos sometidos a embargo. Esto significa que los intermediarios pueden salvar fácilmente los controles de exportación del Reino Unido. El compromiso del último Libro Blanco de DFID de «examinar cómo están funcionando los actuales controles sobre el comercio de armas», es más débil que lo acordado en el anterior manifiesto.

El Libro Blanco de 2006 tampoco reconoce otras lagunas jurídicas importantes en la legislación del Reino Unido, tales como la falta de un sistema de verificación del uso final de esas armas, controles inadecuados sobre la producción en el extranjero bajo licencia y un uso creciente de las licencias abiertas.

Las lagunas jurídicas en los controles existentes de exportaciones de armas continúan permitiendo a las personas o empresas involucradas en las transferencias de armas eludir el sistema de licencias al trasladar la producción fuera del país. Esto puede tomar varias formas como, por ejemplo, la coproducción y los acuerdos de alianzas en los que el ensamblaje final tiene lugar en otro sitio; la producción bajo licencia de armas por parte de compañías en otros paí-



ses; o vía compañías subsidiarias, con sede en el extranjero pero de propiedad de compañías matrices del Reino Unido. Estos acuerdos tienden a ser irregulares y apenas se informa de ellos a los gobiernos. En el caso de empresas con sede central fuera del país, subsidiarias de firmas del Reino Unido, parece que los controles del Reino Unido no se aplican en absoluto —ni siquiera para destinos sometidos a embargo—, a pesar de que éstas puedan ser de propiedad o controladas por una compañía principal con sede en el Reino Unido.

Por ejemplo, *Imperial Defence Services* es una empresa de defensa registrada en el Reino Unido que está especializada en exportaciones de armas pequeñas y ligeras. Mientras la empresa está registrada y domiciliada en el Reino Unido, su página web señala claramente que tiene oficinas o agentes en Bulgaria, Chipre, Nigeria, Australia, Sudáfrica y Vietnam⁽¹⁹⁾. El Gobierno debería asegurar que las empresas británicas que quieren obtener licencias sobre la producción de armas en el extranjero primero solicitasen una licencia al Gobierno del Reino Unido.

Se hace muy poco para confirmar qué sucede con las exportaciones de armas después de haber obtenido la licencia y tras haber abandonado el Reino Unido. Los informes actuales sobre exportaciones de armas no incluyen información sobre la identidad o incluso la nacionalidad del usuario final⁽²⁰⁾. Se requiere más información sobre el uso final y el establecimiento de un sistema de verificación de entrega y monitoreo del uso final para asegurar que el equipamiento militar británico exportado sea utilizado tal como el Gobierno pretende⁽²¹⁾. Estados Unidos tiene en funcionamiento sistemas de monitoreo de uso final de este tipo y un sistema similar debería ser introducido por el Gobierno del Reino Unido.

3.5. Arquitectura internacional

El Gobierno del Reino Unido jugó un papel vital, incluyendo su posición en la Presidencia de la Unión Europea en ese momento, al negociar la inclusión de acuerdos sobre la Responsabilidad de Proteger y la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU en el documento final resultado de la Cumbre Mundial en septiembre de 2005. También ha jugado un papel importante al

(19) Página web de los Imperial Defence Services: http://www.imperialdefence.co.uk/defence_equipment.htm.

(20) La información ofrecida en el Reino Unido está desconectada, basada en el que pretende ser el destino final del equipamiento o la tecnología, no en la nacionalidad del receptor, por tanto, por ejemplo, una licencia concedida para la transferencia de equipamiento a un buque de la Armada australiana en aguas territoriales indonesias figurará como una entrada en Indonesia en el informe nacional.

(21) En años recientes, el Gobierno del Reino Unido ha otorgado licencias de equipamiento militar en entre otros a países como Angola, Colombia, Indonesia, Irak, Israel, Jordania, Pakistán, Filipinas, Arabia Saudí, Siria, Sudáfrica y los Emiratos Árabes Unidos —todos ellos Estados con una reputación de intermediarios de armas para otros actores irresponsables.



asegurar que las resoluciones que se debatían en ese momento para crear el PBC fueran aprobadas en diciembre de 2005.

Desafortunadamente, estos esfuerzos no supusieron la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en la ONU con una función de prevención, tal como se esperaba originalmente. En cambio, se centrará principalmente en asistir a *países que salen de conflictos*. Debido a interminables desacuerdos acerca de la composición del comité organizativo, la Comisión de Consolidación de la Paz no comenzó su trabajo hasta mediados de 2006 y aún queda por tratar el tema del apoyo político y financiero necesario para que sirva para mejorar la situación. El Gobierno del Reino Unido ha prometido que lo hará, aunque todavía es muy pronto para ver si sus esfuerzos están dando sus frutos.

El Gobierno del Reino Unido estará en una mejor posición para brindar apoyo si mejora su propio proceso de aprendizaje de las experiencias sobre reconstrucción post-conflicto y construcción de la paz. La creación de la Unidad de Reconstrucción post Conflicto (Post-Conflict Reconstruction Unit, PCRU, que depende del Ministerio de Defensa, el DFID y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth) generó la capacidad para mejorar la coordinación y la calidad de la contribución del Reino Unido a la estabilización en la fase inmediata post-conflicto, principalmente en países sometidos a una intervención externa —por lo que se centraba sobre todo en la logística de movilizar una respuesta rápida—. Sin embargo, el Gobierno no ha dado pasos similares para mejorar el aprendizaje de las experiencias sobre una construcción de la paz y un desarrollo más amplios y a largo plazo lo cual probablemente sea más relevante para las actividades de la Comisión de Consolidación de la Paz, cuyos primeros países prioritarios son Sierra Leona y Burundi.

El Gobierno del Reino Unido ha demostrado firmemente su compromiso con la Unión Africana en sus esfuerzos por responder a conflictos como el de Darfur. Con situaciones tales como la de Darfur, que requieren de una respuesta militar, la capacidad de la construcción de la paz de la Unión Africana debe contar con apoyo. Sin embargo, el informe de marzo de 2006 sobre el cumplimiento por parte del Reino Unido de los compromisos de la Comisión para África y del G-8, sólo se refería al número de tropas entrenadas. Este informe no hacía referencia alguna a los pasos dados para generar una financiación conjunta de los donantes al Fondo de Paz de la Unión Africana, o del apoyo más amplio a la capacidad preventiva, lo que demuestra que el Gobierno del Reino Unido aún tiene que ampliar su visión para cubrir las capacidades preventivas y no sólo las militares.



Una forma de que el Reino Unido haga esto es asegurarse que se gasta por completo, el Fondo de la Unión Europaz para el apoyo de la paz en África, que financia la elaboración de instrumentos y las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana. De los 35 millones de euros previamente asignados para este fin, sólo 9 millones fueron desembolsados. El Gobierno del Reino Unido también necesita presionar para que se avance en el desarrollo de una visión y una estrategia más clara que mejore la coherencia de la Unión Europea en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, algo que hasta ahora ha faltado. Además se necesita abordar cuestiones como la transversalidad de estos temas en la política de la UE, algo en lo que no se ha avanzado en las recientes negociaciones sobre las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013.

4 CONCLUSIÓN

El Gobierno del Reino Unido ha demostrado un considerable compromiso político con la acción bilateral y multilateral para promover la paz y la seguridad y una buena voluntad para ser proactivo en el desarrollo de políticas e innovador en el diseño de nuevas estructuras y mecanismos para promover el cambio. Sus recientes esfuerzos también han jugado papel que permite progresar en las discusiones sobre la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU y el tratado internacional de comercio de armas.

Sin embargo, aún existen brechas entre los compromisos formulados y las acciones realizadas —el más notable se refiere a los controles extra territoriales en el comercio británico de armas. Esto es el resultado de que el inmenso número de compromisos en los que se ha implicado el Gobierno del Reino Unido en años recientes, no pueden ser todos ellos implementados de forma inmediata. Sin embargo, la buena disposición del Gobierno del Reino Unido para pasar de la retórica a la realidad se pondrá a prueba en los próximos años. ¿Aprovechará la oportunidad de la próxima revisión de la Ley de Control a la Exportación de 2002 para abordar los vacíos en sus controles sobre el comercio, el uso final, la producción bajo licencia y las licencias abiertas de armas? ¿Con qué rapidez serán puestos en práctica los nuevos compromisos asumidos en los libros blancos de 2006?

Lo que sí es cierto es que después del tiempo y los esfuerzos que ha costado la elaboración de los muchos documentos políticos citados anteriormente, el Gobierno del Reino Unido ahora necesita centrarse en su puesta en marcha y no tanto en el desarrollo de más informes políticos.



5 BIBLIOGRAFÍA

COMMISSION FOR AFRICA: *Our Common Interest: Report on the Commission for Africa*, Londres: 2005

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT: *Justice and Poverty Reduction: Safety, Security and Access to Justice for All*, Londres: 2000.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT: *Evaluation of the Conflict Prevention Pools: the Security Sector Reform Strategy*. Londres: 2004.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT: Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development (Luchar contra la pobreza para un mundo más seguro: Una estrategia de seguridad y desarrollo), Londres, 2005.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, Londres, 2006.

BENN, Hilary (2006): *2nd White Paper Speech (Discurso sobre el Segundo Libro Blanco)*, Nueva York, 2006.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT SELECT COMMITTEE (2006) *Sesión sobre Conflict and Development: Peacebuilding and Post Conflict Reconstruction*, Londres, 2006.

OCDE: *Conflict Prevention and Peace Building: what counts as ODA*, París. 2005.



Bibliografía

La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz

Susana Fernández Herrero

Responsable del Centro de Documentación. Fundación Hogar del Empleado. FUHEM

ANNAN, Kofi A.: *Prevención de conflictos armados. Informe del Secretario General*. Nueva York. Naciones Unidas, 2002.

CARMENT, Davis, y SCHNABEL, Albercht. *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?* New York. United Nations University Press, 2003.

CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT: *Preventing Deadly Conflict*. New York. Carnegie Corporation, 1997.

COMISIÓN EUROPEA y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE SUECIA: «La Unión Europea y la prevención de conflictos». *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n.º 77, primavera de 2002; pp. 9-20.

CONCA, Ken; CARIUS, Alexander y DABELCO, Geoffrey D.: *Contribuyendo a la paz mediante la cooperación ambiental*. En: WORLDWATCH INSTITUTE. *La situación del mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial*. Barcelona. Icaria, FUHEM, 2005; pp. 255-274.

DJEREJIAN, Edward P.: «From Conflict Management to Conflict Resolution». *Foreign Affairs*, vol. 85, n.º 6, noviembre-diciembre de 2006; pp. 41-48.



ESCOLA DE CULTURA DE PAU: *Alerta 2006. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2006.

FISAS, Vicenç: *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona. Icaria, 1998.

— *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós, 2004.

— *Anuario 2006 de Procesos de Paz*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2006.

GALTUNG, Johan. *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Bakeaz, Gernika Gogoratuz, 1998.

GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo. *Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, N° 20. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.

GARCÍA PÉREZ, Rafael. La política de prevención de conflictos en la Unión Europea. *Tiempo de Paz*, n° 66, 2002; pp. 127-137.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. Ideas sobre prevención de conflictos. *Cuadernos de Estrategia*, n° 111, diciembre de 2000; monográfico.

LEDERACH, John Paul. *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz, Gernika Gogoratuz, 1998.

LLOYD JONES, Deiniel. Mediation, conflict resolution and critical theory. *Review of International Studies*, vol. 26, n° 4, octubre de 2000; pp. 647-662.

MAGALLÓN, Carmen. *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo XXI, 2006.

MARTÍN BERISTAIN, Carlos. *Justicia y reconciliación: el papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia*. Bilbao: HEGO, Cuadernos de Trabajo, N° 27., 2000.

MASO, David T. ; MEERNIK, James D. (eds.). *International Conflict Prevention and Peace-Building: Sustaining the Peace in Post-Conflict Societies*. Boulder (EEUU): Lynne Rienner, 2006.

MIALL, Huhg; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention. Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polyty Press, 2005.

MUÑOZ, Francisco A. Regulación y prevención de conflictos. En: MOLINA RUEDA, Beatriz; MUÑOZ, Francisco A. *Manual de paz y conflictos*. Granada: Instituto de la Paz y los Conflictos, 2004; pp. 171-200.

OSLER HAMPSON, Fen; MCLONE, David M. (eds.). *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System in the New Millenium*. Boulder (EEUU): Lynne Rienner, 2001.

- RAFAEL SIMÕES, Mónica. De la prevención de conflictos a la reconstrucción posbélica. En busca de una paz sostenible. En: MESA, Manuela; GONZÁLEZ BUSTELO, Mabel (coords.). *Escenario de conflictos. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*. Barcelona: Icaria, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2004; pp. 261-276.
- REYCHLER, Luc; PAFFENHOLZ, Thania. *Construire la paix sur le terrain: mode d'emploi. Bruselas*: GRIP, 2000.
- ROMEVA I RUEDA, Raül. *Guerra, posguerra y paz: pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o posacuerdo*. Barcelona: Icaria, 2003.
- RUBIN, Barnett R. *La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2005.
- SEDKY LAVANDERO, Jèhane. La prevención de conflictos. En: AGUIRRE, Mariano; OSORIO, Tamara (eds.). *Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario CIP 1998*. Barcelona: Icaria, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 1998; pp. 27-39.
- SIEMENS, María Ángeles; VARGAS, Rosemary; GARCÍA RODICIO, Ana (eds.). *Crisis Humanitarias, Post Conflicto y Reconciliación* (Vol. I, II, III). Madrid: Siglo XXI, 2004.
- BARANYI, Stephen. *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*. Madrid: CIP/Fuhem 2006.
- STERN, P. C.; WOODWARD, S. L. (eds.). *International Conflict Resolution After the Cold War*. Washington: Academy Press, 2000.
- VINYAMATA, Eduard. *Manual de prevención y resolución de conflictos: conciliación, mediación, negociación*. Barcelona: Ariel, 2004.
- WALLENSTEEN, Peter. *Understanding Conflict Resolution: War. Peace and the Global System*. Londres: Sage, 2002.
- WESTENTORP y CABEZA, Carlos. Prevención de conflictos y gestión de crisis: el papel de la Unión Europea. En: *Anuario Internacional CIDOB 2002*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2003; pp. 167-175.

Recursos en Internet

- ACT. Alliance for Conflict Transformation: <http://www.conflicttransformation.org>
- Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: <http://www.berghof-center.org>
- 100 Resources Books for Conflict Transformation: The Librarian's Pick. http://www.berghof-center.org/uploads/download/lit_top100.pdf



BICC. Bonn International Center for Conversion: <http://www.bicc.de>

Center for Conflict Resolution. University of Bradford: <http://www.brad.ac.uk/acad/confres>

CIP. Centro de Investigación para la Paz: <http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/temas.asp?sb=9>

MESA, Manuela. *El papel de la sociedad civil en la construcción de paz*, 2006: http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/papel_sociedad_civil_en_construccion_delapaz_MESA.pdf

RUBIN, Barnett: *Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir soberanía para la seguridad*, 2005 <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/REHABILITACION-BARNET%20RUBIN.pdf>

CR. Conciliation Resources <http://www.c-r.org>

CSIS. Center for Strategic & International Studies: <http://www.csis.org>

ECP. Escola de Cultura de Pau: <http://www.pangea.org/unescopau>

ECCP. European Centre for Conflict Prevention: <http://www.conflict-prevention.net>

EPLO. European Peacebuilding Liaison Office: <http://www.eplo.org>

FRIDE. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: <http://www.fride.org>

GAPW. Global Action to Prevent War and Armed Conflict: <http://www.globalactionpw.org>

Acción Global para la Prevención de la Guerra. Programa, 2005: http://www.globalactionpw.org/GAPW_Espanol.pdf

Gernika Gogoratuz: <http://www.gernikagogoratuz.org>

GPPAC. Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict: <http://www.gppac.net>

MATVEEVA, Anna. *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*. Issue Paper n° 1, 2006. <http://www.gppac.net/documents/GPPAC/Research/Rapport1.pdf>

GRIP. Groupe de la Recherche en D'Information Sur la Paix et la Sècurité: <http://www.grip.org>

SIP. Fundación Seminario de Investigación para la Paz: <http://www.seipaz.org>

ICSS. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

IGC. International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org>

EU *Crisis Response Capability Revisited*. Europe Report n° 160, 2005: http://www.crisis-group.org/library/documents/europe/160_eu_crisis_response_capability_revisited_edit.pdf

INCORE. International Conflict Research: <http://www.incore.ulst.ac.uk>

IA. International Alert: <http://www.international-alert.org>

ICG. International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?>

IPS. Institute for Policy Studies: <http://www.ips-dc.org>

LPI. Life & Peace Institute: <http://www.life-peace.org>

NSI. The North-South Institute: <http://www.nsi-ins.ca>

OECD. Organization for Economic Co- Operation and Development: <http://www.oecd.org>

OECD. The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict, 2001: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>

ONU. Organización de Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish>

Asamblea General

- Un Programa de Paz; Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General (A/47/277), 1992.
- Suplemento de Un Programa de Paz A/50/60, 1995.
- Prevención de los conflictos armados. Informe del Secretario General. A/55/985.Corr.1-S/2001/574/Corr.1., 2001.
- Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la ONU (Informe Brahimi). A/RES/55/305, 2002.
- Prevención de los conflictos armados. Resolución de la Asamblea General. A/RES/57/337, 2003.
- Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la amenazas, los desafíos y el cambio. A/59/565, 2004, <http://www.un.org/spanish/secureworld>
- Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General. A/59/565, 2004, <http://www.un.org/spanish/largerfreedom>

Consejo de Seguridad

- Consejo de Seguridad. Resolución 1325, 2000.



- Consolidación de la paz después de los conflictos. Resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. S/RES/1645, 2005
- Consolidación de la paz después de los conflictos. Resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. S/RES/1648, 2005.

Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/index.html>

OSCE. The Organization for Security and Co-Operation in Europe. Conflict Research Center: <http://www.osce.org/cpc>

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.undp.org>

Prevention and Risk Reduction: http://www.undp.org/bcpr/we_do/prevention_risk_reduction.shtml

Practical Guide for Multilateral Needs assessments in Post-Conflict Situations. 2004: http://www.undg.org/documents/4937-PCNA_-_Practical_Guide_to_Multilateral_Needs_Assessments_in_Post-Conflict_situations.pdf

Saferworld: <http://www.saferworld.org.uk>

Conflict and Development: Peace Building and Post-Conflict Reconstruction: <http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/060124-SCID-conflict-development-submission-FINAL.doc>

UE. Unión Europea: <http://ue.eu.int>

Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos COM(2001)211 Final, 2001: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0211es01.pdf

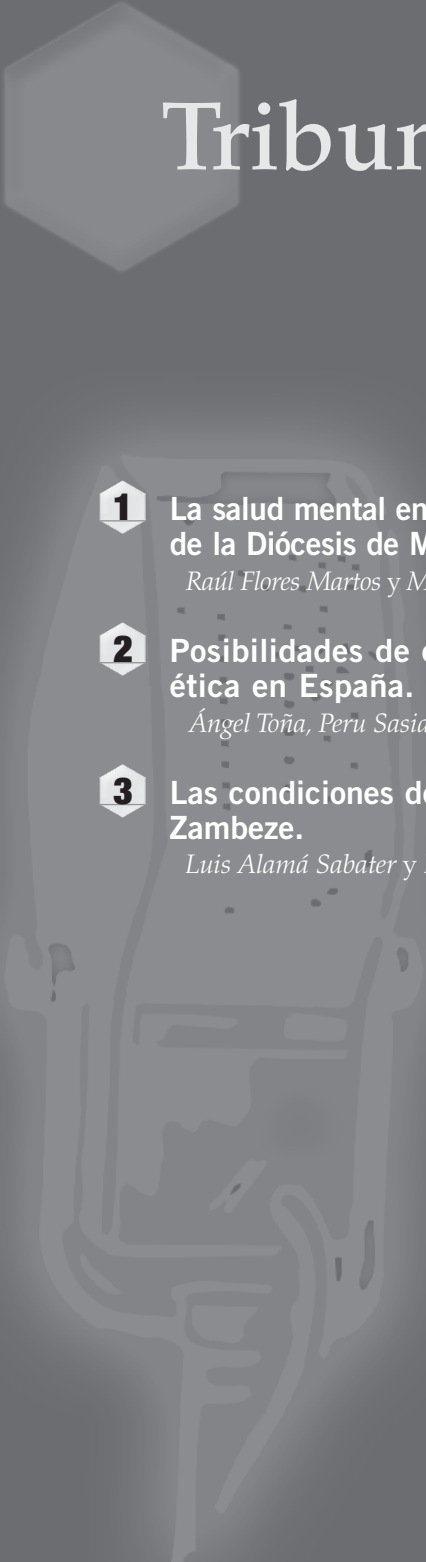
Conflict Prevention & Civilian Crisis Management: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/index.htm

Department of Peace and Conflict Research. University of Uppsala: <http://www.pcr.uu.se>

WALLENSTEEN, Peter; MÖLLER, Frida. *Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research. Uppsala University, 2003: http://www.pcr.uu.se/publications/UPRP_pdf/UPRP_No._7.pdf

USIP. United States Institute of Peace: <http://www.usip.org>

WB. World Bank. Conflict Prevention and Reconstruction: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCPR/0,,menuPK:407746~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:407740,00.html>



Tribuna Abierta

- 1** **La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid.**
Raúl Flores Martos y Mercedes Ruiz Cubero **141**
- 2** **Posibilidades de estructuración de una banca ética en España.**
Ángel Toña, Peru Sasia y Juan Garibi (proyecto FIARE)..... **157**
- 3** **Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze.**
Luis Alamá Sabater y Enrique Lluch Frechina **175**



La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid

Raúl Flores Martos

Mercedes Ruiz Cubero

Sociólogos del Equipo de Investigación Sociológica, EDIS, S. A.

Sumario

- 1.** Introducción. **2.** Aproximación a los conceptos de exclusión social y salud mental. **3.** La exclusión social entre las personas con enfermedad mental. **3.1.** Objetivos y metodología. **3.2.** Rasgos de la exclusión social. **4.** La salud mental entre la población excluida. **4.1.** Objetivos y metodología. **4.2.** Instrumento y procedimiento. **4.3.** Resultados de la aplicación del SCL-90-R. **4.4.** Indicadores de salud mental. **5.** Conclusión.

RESUMEN

En el presente artículo se analiza la relación entre los fenómenos de la enfermedad mental y la exclusión social, como situaciones sociales interrelacionadas.

En primer lugar, se describe a la población que sufre una enfermedad mental diagnosticada y se investiga los rasgos de exclusión social existentes en este conjunto de la población. En este sentido, se observa cómo la población con enfermedad mental vive condiciones educativas, laborales, sociales y económicas desfavorables y en clara desventaja con respecto a otros grupos humanos.

Posteriormente, se parte desde el punto de análisis opuesto, ya que se describe a la población excluida, analizando su situación de salud mental y posibles disfunciones. Este análisis se realiza tanto desde un punto de vista global, así como de manera específica, en nueve dimensiones de salud mental. La investigación confirma una mayor tasa de afecciones de salud mental entre la población excluida.

Finalmente, el artículo concluye con la unión de las dos fases de la investigación, para confirmar la hipótesis de partida: la exclusión social y los problemas de salud mental aparecen a un mismo tiempo, retroalimentándose como fenómenos complementarios.

ABSTRACT

This paper analyses the relationship between the phenomena of mental illness and social exclusion, as inter-linked social situations.

The paper begins by overviewing the population suffering from a diagnosed mental illness and examines the characteristics of social exclusion in this segment of population. In this regard, it emerges that the mentally ill endure unfavourable educational, employment, social and economic conditions and are at a clear disadvantage with respect to other population segments.

The paper goes on to approach the issue from the opposite standpoint, by analysing the excluded population, their mental health situation and possible dysfunctions. This analysis is performed both globally and specifically with a focus on nine areas of mental health. The research confirms that there is a higher rate of mental health problems among the excluded population. Lastly, the paper concludes by merging the two phases of the research, to confirm the initial hypothesis: social exclusion and mental health problems go together, and feed each other as complementary phenomena.

1

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende acercarse a dos fenómenos de difícil y complicada aproximación sociológica, la salud mental y la exclusión social. Este artículo está basado en el estudio que sobre «La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid» realizó el Equipo de Investigación Sociológica, EDIS, S.A., para Cáritas Diocesana de Madrid, y que data de 2005.

Dicha investigación surgió como la necesidad de conocer y reconocer los diferentes ámbitos de la exclusión, como fase previa a la acción social que Cáritas Diocesana de Madrid viene realizando en el terreno de la exclusión social y entre otros sectores poblacionales, como el de personas con enfermedad mental.

En el artículo que ahora iniciamos se propone una reflexión sobre los conceptos de exclusión social y salud mental, para después plasmar de forma muy sintética la información básica que se ha extraído en las dos fases que componían dicha investigación.

En una primera fase se trabajó mediante el aprovechamiento de los datos secundarios disponibles sobre salud mental, realizando una explotación estadística exhaustiva y ajustada a los objetivos propuestos, que permitiera observar si la población con enfermedad mental diagnosticada se encontraba en exclusión o en riesgo de exclusión social.

En la segunda fase se utilizó la técnica de la encuesta como la mejor herramienta para la obtención directa de información. Se entrevistó a una muestra representativa de la población excluida, para posteriormente analizar detenidamente el estado de salud mental de este colectivo.

2

APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y SALUD MENTAL

Al hablar del fenómeno de exclusión social debemos situarnos en las diferentes dinámicas de nuestra sociedad, en la que existe una gran dualidad entre los procesos de integración y los de exclusión. Esta «sociedad dualizada»⁽¹⁾ se

(1) Tezanos, J.F.: «Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades tecnológicamente avanzadas. Un marco para el análisis» en *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Ed. Sistema. Madrid, 2001.

caracteriza, fundamentalmente, en que cada día se amplía la brecha entre los que se encuentran integrados y los que se encuentran en espacios de vulnerabilidad, grave riesgo y/o exclusión.

Cuando hablamos de exclusión es difícil que nuestro pensamiento no se dirija única y exclusivamente a problemas económicos, sin embargo la exclusión social va más allá de ser una situación de carencia económica, se trata de una dinámica de expulsión continua a los márgenes de la sociedad.

En las sociedades actuales existe un número creciente de personas que se van quedando en estos márgenes, donde se alargan los periodos de desempleo o sólo acceden a trabajos precarios, donde pierden el contacto social por una enfermedad o una serie de limitaciones en su actividad diaria, y donde se encuentran perdidos en un mundo completamente ajeno a ellos. Esto conduce a un modelo dual de ciudadanía, donde las garantías constitucionales de empleo, seguridad social y bienestar dejan de tener significado⁽²⁾.

El proceso de exclusión y la dinámica social en la que cada vez más personas se sumergen rompiendo casi todos los nexos con la sociedad «integrada», se caracteriza, sobre todo, por ser una construcción continua de barreras que impiden el acceso a una vivienda digna, educación y empleo estable; asimismo implica una pérdida constante de redes y apoyos sociales y afectivos. Un pequeño déficit en alguno de estos aspectos puede estar potenciando déficits posteriores, y así se introducen en una espiral de expulsión que les aleja continuamente de los espacios de integración. En esta espiral se crean escenarios donde parece que existe un no retorno al establecimiento de lazos sociales y culturales, se trata de densas barreras que les impiden beneficiarse de los bienes económicos y sociales, de igual manera, que lo hace la población «normalizada».

La entrada en la espiral de la exclusión imprime una huella, la de la estigmatización, la señalización del que está más allá del margen, del que está *fuera* y no participa de la sociedad, del que ya no posee una identidad social y se siente despojado de sus derechos como ciudadano y se encuentra demasiado alejado de los factores esenciales de ciudadanía social⁽³⁾.

Estrechamente ligado al fenómeno de la exclusión social se encuentra el estado de salud mental, así lo plantea la propia Organización Mundial de la Salud (OMS). Para la OMS las características de la urbanización moderna pueden tener efectos nocivos sobre la salud mental por la influencia de los factores

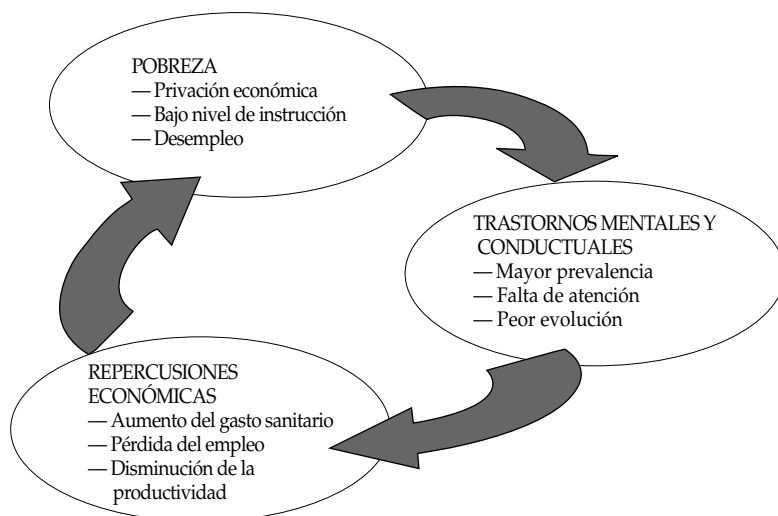
(2) Tezanos, J.F., op. cit, págs.11-50

(3) Tezanos, J.F., op. cit, págs.11-50. Concepto de H. Marshall analizado por J.F. Tezanos en el que la conquista de la ciudadanía social no sólo implica derechos civiles y políticos, sino también «todo ese espectro que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, al derecho a participar plenamente del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo a los estándares predominantes en la sociedad». «Las instituciones conectadas más directamente con ello —añadirá— son el sistema educativo y los servicios sociales».

estresantes, más frecuentes, y de acontecimientos vitales adversos como los entornos superpoblados y contaminados, la pobreza y la dependencia de una economía monetaria, los altos niveles de violencia y el escaso apoyo social. Para la OMS, entre las víctimas de la pobreza y las privaciones es mayor la prevalencia de trastornos mentales y del comportamiento. Esta mayor prevalencia puede explicarse por la acumulación de causas de trastornos mentales entre los pobres, así como por la transición de los enfermos mentales a la pobreza. Existen también pruebas de que la evolución de los trastornos mentales y del comportamiento está determinada por la situación socioeconómica del individuo⁽⁴⁾.

De lo que intentaremos dar cuenta en las páginas siguientes es que la experiencia de la exclusión añade situaciones altamente estresantes, que las situaciones a las que se exponen no pueden hacer sino reforzar una patología existente o desencadenar otras. En realidad, son situaciones y procesos independientes que se retroalimentan, es decir, la incapacitación que puede provocar, en un momento dado, la enfermedad mental puede estar agravando una situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. Además, siempre debemos tener muy presente que estamos hablando de situaciones multidimensionales y por lo tanto, de múltiples problemáticas con altos niveles de malestar, donde la enfermedad mental puede ya estar presente, puede agravarse o comenzar. Nos encontramos ante un círculo donde el fenómeno de la exclusión social y la salud mental se pueden retroalimentar.

CÍRCULO DE LA POBREZA Y LOS TRASTORNOS MENTALES



(4) Informe sobre la salud en el mundo 2001. Salud Mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas. Organización Mundial de la Salud. Ginebra, 2001.

En el proceso de exclusión existen elementos que favorecen el deterioro mental y la enfermedad mental; y como una vez que una persona se instala en la espiral de exclusión parece que las situaciones que han vivido y las que viven no hacen más que favorecer la retroalimentación de los procesos de deterioro mental; y si además la propia situación de exclusión refuerza, alimenta o favorece el deterioro mental o los posibles problemas de salud mental, y cómo puede suponer un serio freno a los intentos de inserción social.

3 LA EXCLUSIÓN SOCIAL ENTRE LAS PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL

3.1. Objetivos y metodología

La primera fase de la investigación tenía como objetivo prioritario, la descripción general de la población madrileña afectada por enfermedad mental (EM) y la profundización en aquellos rasgos que pudieran indicar una situación de exclusión social. Para alcanzar este objetivo, se ha trabajado en el análisis de los datos que sobre salud mental, se encontraban presentes en la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estados de Salud (EDDES)⁽⁵⁾ de 1999.

La EDDES aporta información sobre diferentes planos relacionados con la salud, entre otros, permite la distinción de la población afectada por distintas deficiencias, entre ellas, a las personas afectadas por deficiencias mentales y más concretamente, a aquellas que se ven aquejadas por problemas de salud mental.

El criterio que se ha seguido para identificar el colectivo de la investigación, ha sido el seleccionar como población objetivo solamente a aquellas personas que tienen una enfermedad mental diagnosticada y que residen en la Comunidad de Madrid; no se ha incluido, por tanto, aquellas que de forma subjetiva crean o consideran que puede padecer EM, pero que no cuenten con una certificación médica.

El paso siguiente fue el de investigar los posibles rasgos de exclusión social presentes entre la población afectada por enfermedad mental, y así poder confirmar la hipótesis que anticipaba una fuerte relación entre el hecho de padecer una enfermedad mental y encontrarse en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

3.2. Rasgos de exclusión social

Los resultados de la investigación han sido concluyentes, un porcentaje relativamente alto de personas con EM son población excluida o se encuentran en

(5) Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estados de Salud. Microdatos. Madrid, 1999.

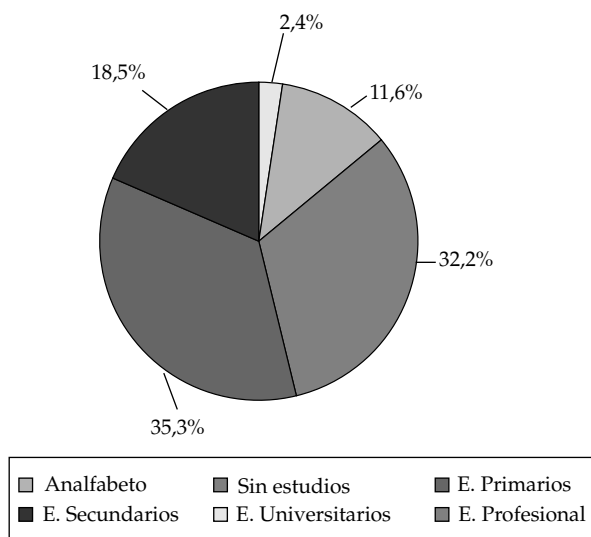
alto riesgo de exclusión. A la vez que resulta ampliamente contrastado que la exclusión social afecta en mayor medida a la población con EM, que a la población con discapacidad distinta de la EM y que a la población sin discapacidad.

Existen varios rasgos, claramente definitorios del fenómeno de la exclusión entre las personas con enfermedad mental, aunque los principales tienen que ver con el nivel de estudios, con la relación con la actividad económica, con la fuente principal de ingresos y con la cuantía de éstos.

3.2.1. NIVEL DE ESTUDIOS

El nivel de estudios es una variable con gran fuerza explicativa en el terreno de la exclusión, por cuanto limitadora o impulsora resulta la formación, tanto en los niveles más básicos, imprescindibles para desenvolverse en la sociedad actual, como en el nivel de la formación orientada al desempeño de una actividad laboral determinada.

Gráfico 1. POBLACIÓN CON EM, SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS



FUENTE: *La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid*. Cáritas Madrid, 2005. Elaborado por EDIS, S. A., a partir de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999.

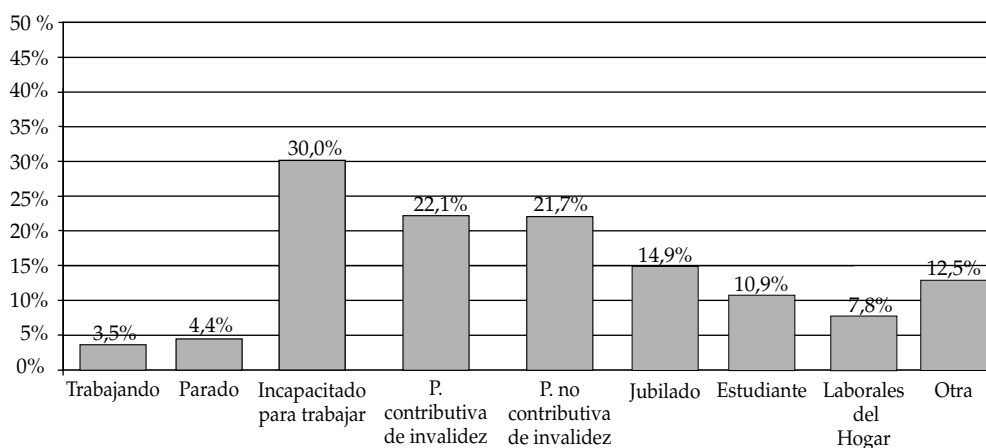
Una tasa de analfabetismo (absoluto y funcional) cercana al 44% y una población con estudios secundarios o superiores que apenas roza el 21%, configuran uno de los rasgos más claros de la exclusión social que experimenta esta población.

3.2.2. RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Quizás el más determinante e influyente de los rasgos de exclusión social, puesto que resulta difícil conseguir la integración social, sin que previamente se haya avanzado en una integración laboral real.

La población activa apenas llega al 8%, dentro de esta escasa población activa, existe una tasa de paro superior al 55%. En términos globales, más del 90% de la población es inactiva y sólo el 3,5% de toda la población está ocupada. Un 30% de la población con enfermedad mental se declarara como incapacitada para trabajar, y un 15% se encuentra ya jubilada; de los restantes, muy pocos son los que trabajan, algunos más los que desean trabajar pero no lo consiguen, y la mayoría, los desalentados que perciben una pensión y observan la falta de oportunidades reales para desempeñar un trabajo.

Gráfico 2. POBLACIÓN CON EM, SEGÚN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

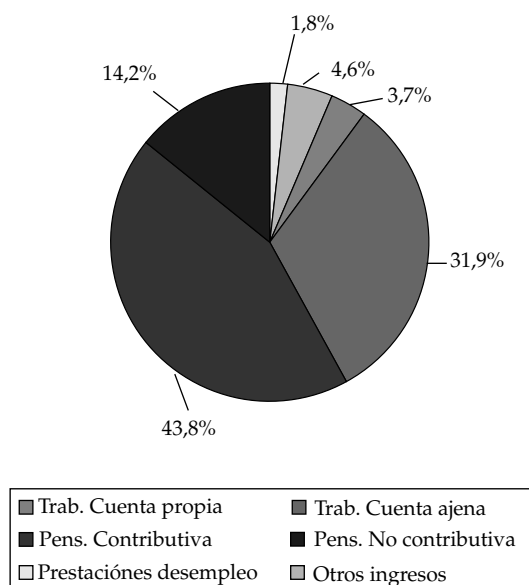


FUENTE: *La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid*. Cáritas Madrid, 2005. Elaborado por EDIS, S. A., a partir de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999.

3.2.3 FUENTE PRINCIPAL DE INGRESOS MONETARIOS

Si consideramos el hecho de que casi el 60% de los hogares tiene como fuente principal de ingresos monetarios las pensiones, y el 14% cuenta con una pensión no contributiva como su mayor fuente de ingresos, nos encontramos con un rasgo más de la exclusión social.

Gráfico 3. POBLACIÓN CON EM, SEGÚN FUENTE PRINCIPAL DE INGRESOS MONETARIOS REGULARES



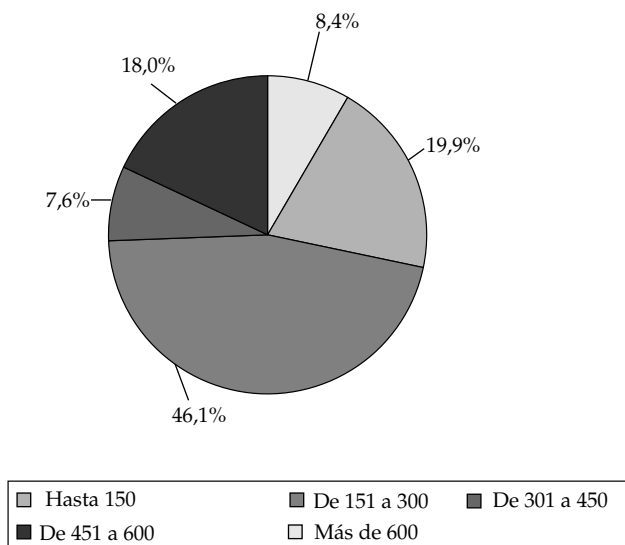
FUENTE: *La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid*. Cáritas Madrid, 2005. Elaborado por EDIS, S. A., a partir de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999.

Un rasgo que presenta dos caras, la fuerte dependencia que la mayor parte de la población tiene de las pensiones, y los escasos ingresos económicos que posee el 14% de hogares, que como fuente principal de ingresos tiene una pensión no contributiva.

3.2.4. INGRESOS ECONÓMICOS

Los ingresos por hogar entre la población con EM distan mucho de los valores medios que se registran en la población general, una tendencia que permanece igual en cuanto a los ingresos por persona y mes.

Gráfico 4. POBLACIÓN CON EM, SEGÚN INGRESOS MENSUALES POR PERSONA



FUENTE: *La salud mental entre la población excluida de la Diócesis de Madrid*. Cáritas Madrid, 2005. Elaborado por EDIS, S. A., a partir de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999.

El 66% de la población con EM, dispone de menos de 301 al mes. Dicho de otro modo, más de las dos terceras partes de la población con EM se encuentra por debajo del umbral de la pobreza.

El nivel de ingresos, por tanto, se demuestra como un rasgo más de exclusión social, pero definitivo en la medida en que mantiene a casi siete de cada diez personas viviendo en la pobreza.

4

LA SALUD MENTAL ENTRE LA POBLACIÓN EXCLUIDA

La salud mental y la salud física son dos aspectos de la vida estrechamente imbricados e interdependientes. Los avances científicos han mostrado que, al igual que muchas enfermedades físicas, los trastornos mentales y conductuales son resultado de una compleja interacción entre factores biológicos, psicológicos y sociales. En esta segunda fase se seleccionó a un conjunto representativo de la población excluida para investigar los posibles problemas de salud mental que pudieran sufrir.

4.1. Objetivos y metodología

Ante esta situación y bajo la hipótesis inicial de que una parte de la población excluida y en riesgo de exclusión social de la Diócesis de Madrid, soporta trastornos mentales y conductuales, se investigó para poder determinar y cuantificar los niveles de salud mental de la población objetivo. Por tanto los objetivos más importantes de esta fase fueron: el estudio de las características socio-demográficas de la población excluida y el conocimiento del estado de salud mental, a través de diferentes dimensiones, de dicha población.

Para el contraste de la hipótesis inicial, así como para la consecución de los objetivos principales se diseñó un sondeo a la población excluida de la Diócesis de Madrid, cuyas características metodológicas se resumen a continuación.

FICHA TÉCNICA

Ámbito de la investigación:

- La Diócesis de Madrid está compuesta por los 21 distritos del municipio de Madrid, así como por todos los municipios de la zona norte y noroeste de la Comunidad de Madrid.

Universo:

- Se ha considerado población objetivo de la investigación al conjunto de personas que se encuentran en exclusión social o en riesgo de exclusión social.

Muestra:

- Se realizaron un total de 223 encuestas.

Margen de error:

- Simulando la más desfavorable de las situaciones, es decir, que el universo fuera infinito ($N > 100.000$ habitantes), el máximo margen de error posible del conjunto es de + 6,5% con un nivel de confianza del 95,5% y para $p=q$.

4.2. Instrumento y procedimiento

El estado de salud mental fue evaluado a través del Test SCL-90-R⁽⁶⁾. El Symptom Check List fue diseñado en la Facultad de Medicina de la Universidad

(6) Derogatis LR. SCL-90-R, administration, scoring and procedures manual for the R(evised) version. Baltimore. Johns Hopkins University, School of Medicine, 1977.

Johns Hopkins de Baltimore con la finalidad de disponer de un cuestionario para la evaluación de un amplio rango de problemas psicopatológicos que pudiera ser utilizado tanto en pacientes médicos, psiquiátricos o en población general y tanto como método de screening como para valoración de cambios sintomáticos inducidos por el tratamiento. El instrumento original constaba de 51 ítems y era conocido como Hopkins Symptom Check List (HSCL), posteriormente se desarrolló una versión de 90 ítems (SCL-90), la versión final (SCL-90-R) nació en 1977. La adaptación al castellano, se llevó a cabo en 1989 por el grupo de trabajo dirigido por González de la Rivera⁽⁷⁾.

El SCL-90-R es un cuestionario multidimensional, que permite la agrupación de los síntomas en nueve dimensiones psicopatológicas: Somatización, Obsesión-Compulsión, Sensitividad Interpersonal, Depresión, Ansiedad, Ira-Hostilidad, Ansiedad Fóbica, Ideación Paranoide y Psicoticismo. El test se administra mediante la selección de respuesta en una escala tipo Likert de cinco grados (0 no le ha molestado en absoluto y 4 le ha molestado de manera extrema), y se encuentra integrado por una serie de 90 ítems.

Se trata de un cuestionario sencillo y fácil de aplicar, a la vez que funciona correctamente como medida de la gravedad sintomática como elemento de screening. En el análisis posterior el SCL-90-R proporciona dos niveles de información: global y dimensional.

4.3. Resultados de la aplicación del SCL-90-R

Los resultados del test, se muestra en la siguiente tabla, donde se presentan en primer lugar, los 3 índices globales y posteriormente los índices de las nueve dimensiones analizadas.

Tabla 1: ÍNDICES GLOBALES Y DIMENSIONALES DEL SCL-90-R

ÍNDICES	Valor medio	Desviación Típica ±
GSI	122	0,57
PST	48,43	19,7
PSDI	2,25	0,44
SOM	1,33	0,78

(7) González de Rivera, J.L., Derogatis, L.R.; De las Cuevas, C.; Gracia Marco, R.; Rodríguez Pulido, F.; Henry Benítez, M.; Monterrey, A. L.: *The Spanish Version of the SCL-90-R. Normative data in the general population*. Towson. Clinical Psychometric Research 1989.



OBS	1,39	0,74
SIA	1,14	0,68
DEP	1,50	0,79
ANS	1,18	0,76
HOS	0,85	0,71
FOB	0,81	0,81
PAR	1,35	0,80
PSIC	0,84	0,61

La información contenida en los resultados de los 3 índices globales (GSI, PST y PSDI) se resume en los siguientes datos.

El Total de Síntomas positivos (PST), fue de 48,4 (+ 19,7), lo que significa que cada persona entrevistada experimenta, aunque sea levemente, una media de 60 de los 90 síntomas preguntados.

El índice de Distrés de Síntomas Positivos (PSDI), ha sido de 2,25 (+ 0,44), lo que se puede traducir en que la frecuencia/intensidad media en que se ha sentido molesto por los síntomas positivos se encuentra entre los valores «2» Algunas veces y «3» Bastantes veces.

El Índice Global de Severidad (GSI) registró un valor de 1,22 (+ 0,57). El valor alcanzado en el GSI resulta muy elevado, si lo comparamos con alguna de las investigaciones realizadas en España. Sirva como ejemplo el estudio llevado a cabo por González de la Rivera⁽⁸⁾, entre otros, en el que aplicando el cuestionario a 570 ciudadanos de la población general de Tenerife, obtuvieron un índice GSI de 0,45 (+0,33).

En cuanto a los resultados de las nueve dimensiones sintomáticas, cabe destacar que la dimensión que ha registrado una mayor puntuación, y que por tanto se encuentra más presente en la población analizada, ha sido la depresión 1,50 (+ 0,79), seguido de la obsesión-compulsión 1,39 (+ 0,74), ideación paranoide 1,35 (+ 0,80) y la somatización 1,33 (+ 0,78).

4.4. Indicadores de salud mental

Como ya hemos visto, el índice global de severidad que ofrece el instrumento psicométrico utilizado, confirma la existencia de grandes diferencias en

(8) González de Rivera, J.L.; De las Cuevas Castresana, C.; Gracia Marco R., Monterrey, A. L; Rodríguez Pulido, F; Henry Benítez, M: *Morbilidad psiquiátrica menor en la población general de Tenerife*. Psiquis 1990; 11:11-22.

la prevalencia de problemas de salud mental. El índice obtenido entre la población excluida es tres veces superior al índice medio que se registra entre la población general. Más allá de los índices y resultados estandarizados que proporciona el SCL-90-R, también se han extraído una serie de conclusiones sobre el estado de salud mental de la población excluida, que de manera sencilla, se podría describir de la siguiente manera:

— El 19% de la población excluida registra problemas de salud mental con una severidad importante. Los problemas de salud mental afectan en mayor medida a las mujeres (23%), y las personas de 45 a 54 años (33%).

— Aproximadamente el 50% de la población entrevistada no se encuentra afectada por ninguna de las nueve dimensiones medidas en el SCL-90-R. La otra mitad se encuentra en riesgo o afectada por, al menos una de las nueve dimensiones estudiadas. El 35% de la población está afectada o en grave riesgo de estarlo, por más de una dimensión, concretamente el 17% de la población padece cuatro o más de las dimensiones estudiadas por separado anteriormente.

— Del análisis específico de cada una de las 9 dimensiones de salud mental que se han analizado, se ha concluido que: el 20% de la población se encuentra en grave riesgo respecto a las dimensiones de somatizaciones y obsesión-compulsión, el 18% respecto a los trastornos depresivos y la autoestima, el 17% frente a la ansiedad, el 15% en relación a la hostilidad y a la ansiedad fóbica, y el 13% con respecto al trastorno psicótico. La dimensión en la que se ve afectada una mayor proporción es la de ideación paranoide (21%).

— Entre la población excluida, la situación de las mujeres destaca por sufrir un mayor riesgo de padecer una enfermedad mental, así como por sufrir con mayor gravedad los problemas de salud mental. Los trastornos mentales se muestran más severos entre las mujeres, las mujeres que se ven afectadas por problemas en cuatro o más dimensiones de salud mental son más del 20%, frente al 8% de los varones.

5 CONCLUSIÓN

En conclusión, en el proceso de exclusión social existen elementos que favorecen el deterioro mental y la enfermedad mental, tal y como se demuestra en los indicadores extraídos de la aplicación del SCL-90-R que alcanzan valores de afección mental muy superiores a los que se registran en otros grupos humanos o en la sociedad en general.

Por otro lado, se ha constatado que la población con enfermedad mental sufre de manera especial el fenómeno de la exclusión social, a través de una



serie de rasgos que evidencian la situación de alto riesgo en la que se encuentra una gran parte de las personas con EM, en cuanto a su nivel de estudios, su actividad económica, su fuente y cuantía de ingresos, etcétera.

Así mismo se ha observado cómo para las personas instaladas en la espiral de la exclusión, las situaciones vividas y las nuevas a las que se enfrentan, no hacen más que favorecer la retroalimentación de los procesos de deterioro mental, es decir, la propia situación de exclusión refuerza, alimenta y favorece el deterioro mental o los posibles problemas de salud mental, con las dificultades que esto impone a la necesaria intervención para la inserción social.



Posibilidades de estructuración de una banca ética en España

Ángel Toña, Peru Sasia y Juan Garibi (Proyecto FIARE)

Sumario

1. Aclaraciones conceptuales. 1.1. Respecto a criterios generalizados en gestión empresarial. 1.2. Respecto al énfasis en los «microcréditos»
2. Cuestiones ético-sociales relevantes. 3. Potenciales destinatarios/as. 3.1. Personas particulares. 3.2. Tercer sector y empresas sociales. 3.3. Congregaciones religiosas.
4. Nuestra experiencia.

RESUMEN

La descripción de un proyecto de banca ética requiere de un esfuerzo de delimitación y precisión conceptual que matice el gran número de concreciones que ha venido acogiendo el concepto a nivel mundial en los últimos tiempos. Partiendo del principio de Responsabilidad Social de las iniciativas empresariales y de un determinado significado del Interés Común, el artículo ofrece una propuesta concreta de lo que debe ser considerado banca ética en sentido estricto, desarrollando las consecuencias de esa opción conceptual en la manera de entender aspectos tan nucleares a todo proyecto de banca ética como son la propiedad y la estructura de gobierno, el estilo de gestión o la relación con los grupos de afectados. En la última parte, se describe el trabajo de aproximación al posible mercado de personas y entidades interesadas en trabajar con una iniciativa de este tipo en el estado español realizada por el Proyecto FIARE.

ABSTRACT

Trying to describe a particular project of Ethical Banking implies a necessary effort to fix and delimitate which aspects of the general concept are prevalent. This is a mandatory first step, taking into account the huge number of sensibly different experiences that can be found under the generic umbrella of "Ethical Banking". Starting from the concept of Social Responsibility of economic institutions and a particular conception of Common Interest, the text outlines a proposal of what must be considered as an Ethical Bank in strict sense. The consequences of such proposal on significant aspects of the project (as property, governance, management or stakeholders relationships) are analyzed. In the last part, there is a description of the approach of FIARE project to the potential Spanish market of ethical banking customers.

1

ACLARACIONES CONCEPTUALES

Es complicado utilizar conceptos como ética aplicados a una actividad económica, sobre todo cuando de la definición que se emplee surge una separación entre entidades consideradas tales y entidades que no lo son. Pretenderemos en este artículo hacerlo desde una apuesta por un concepto de ética que suponga la transformación de la realidad social para construir otra más justa desde la participación de todas las personas y entidades.

En una época en que la diferenciación entre empresas en el mercado de bienes y servicios se produce por factores psicológicos, dada la igualdad en calidades y precios, el uso de este tipo de calificativos puede suponer una guerra comercial en la que preferimos no entrar.

Además, tenemos que reconocer la dificultad de definir el objeto del debate, ya que la palabra «ética» aplicada a determinadas actividades financieras no se halla siempre regulada⁽¹⁾, por lo que se trata de un concepto que se puede elegir por quien quiere utilizarlo y aplicárselo a sí mismo, sin que nadie pueda verificarlo⁽²⁾.

Igualmente, existen conceptos a los que se quiere dar un contenido y una posterior normativización del mismo genera una definición que no coincide con lo que se perseguía. Así tenemos el caso de multitud empresas tradicionalmente denominadas de inserción que no cumplen los requisitos exigidos por las diferentes legislaciones que han aparecido últimamente para ser consideradas tales (debido a promover empleo finalista, por ejemplo).

Por ambas razones es importante acotar el objeto de la reflexión, evitando en todo momento una confrontación de modelos de trabajar en el campo de las finanzas, ya que en la claridad de conceptos será la ciudadanía la que, como consumidora, decide cuál es el que más se ajusta a sus valores y necesidades.

En nuestro caso, no nos gusta demasiado la expresión «banca ética», ya que parece una pelea por una expresión que parece que justifica el contenido de la

(1) En España existe una norma de AENOR sobre requisitos de los instrumentos financieros éticos y socialmente responsables (UNE 165001:2002 EX) y una circular de INVERCO sobre utilización por las instituciones de inversión colectiva de la denominación «ético», «ecológico» o cualquier otro que incida en aspectos de responsabilidad social.

(2) Sí existe una definición en cuanto a fondos de inversión «éticos», aunque no colman lo que la ciudadanía de a pie espera de un instrumento financiero calificado de tal manera.

entidad financiera. Creemos más bien en la capacidad de las personas y entidades para valorar aspectos clave del funcionamiento de las entidades financieras y así hacerse un juicio sobre la coherencia entre sus valores y los de la entidad financiera con la que trabajan.

1.1. Respeto a criterios generalizados en gestión empresarial

Dentro de la actividad empresarial se han generalizado conceptos como la transparencia y la responsabilidad social. Ambos son conceptos importantes que pueden diferenciar unas entidades financieras de otras, pero que, en ningún caso suponen el funcionamiento de acuerdo a modelos alternativos, como nosotros los entendemos.

La transparencia como eliminación de barreras de información y comunicación permite a la ciudadanía conocer mejor los proyectos empresariales en todas las dimensiones. En ese sentido es una herramienta muy necesaria. Sin embargo, por sí misma no garantiza nada, por al menos dos razones:

- La transparencia no es un fin en sí mismo, sino un medio. Publicar información relevante si no sirve más que para conocerla, no tiene ningún valor en sí misma. La transparencia es un medio fundamental para participar en la toma de decisiones, pero si se muere en sí misma no aporta valor. Puede hacer el proyecto más reconocido por el público, pero no lo convierte en un proyecto social ya que no permite la participación de la comunidad.
- La transparencia es como la calidad tal y como se entiende en algunas certificaciones, no supone un juicio de valor positivo sobre la información transmitida, sólo su exactitud. Publicar los salarios de los miembros del consejo de administración puede tener valor, pero si dichos salarios son inmorales y su publicación no va relacionada con su cuestionamiento, es una transparencia meramente estética. Puede resultar un primer paso importante hacia una mayor participación de la sociedad, pero es sólo un paso.

Si entendemos la responsabilidad social de una institución financiera como la forma en que debe situarse en nuestra sociedad, estaremos de acuerdo en su valor positivo. Por eso, deberá articularse de tal manera que sea la búsqueda del interés común lo que impulse sus prioridades y estrategias. Será la contribución al interés común lo que constituya su razón de ser y en esa contribución hallará las raíces de su sostenibilidad a largo plazo.



Deberá moverse impulsada por un concepto concreto y muy claro de Interés Común: Siguiendo a V. Camps, el Interés Común no es el interés real de todos y cada uno de los ciudadanos, porque tales intereses no son sumables, son distintos. Pero, sobre todo, porque también los intereses de los ciudadanos se conforman a fines que no tienen nada que ver con la justicia. El Interés Común no coincide con los intereses reales: es, más bien, un *wishful thinking*, apunta a aquello que merece (o debiera de merecer) tanto la atención de la ciudadanía como de las instituciones públicas.

El Interés Común nos habla de los problemas comunes de la sociedad. No de los problemas que tiene un sector (o de aquello que un sector quiere elevar a la categoría de problema) y que son, por otra parte, los problemas más manifiestos puesto que los grupos de presión que los ponen de relieve son los que tienen poder y medios para expresarse y hacerse oír. El Interés Común nos habla de los problemas de las personas menos aventajadas, de las excluidas, de las desempleadas, de las ancianas, de las enfermas, de los desastres ecológicos, etcétera.

En particular, entendemos por actividad financiera responsable aquella que es plenamente consciente de que las decisiones de inversión que se tomen condicionan (en la medida de su volumen de actividad y su impacto social) la realidad, fomentando un tipo de sociedad (coherente con las actividades que se financian) y evitando otra (aquella a la que se dice que no). Desde esa consciencia de la capacidad transformadora de las finanzas, pone a disposición de las personas con disponibilidad de ahorro esa misma capacidad de transformación, a través de decisiones responsables sobre el destino que dar a sus fondos, el riesgo que correr con ellos o, dentro de unos límites, el tipo de interés que cobrar, siendo plenamente conscientes de que a más riesgo y menor precio cobrado, mejores condiciones podrán aplicarse a las operaciones de financiación en los sectores escogidos.

Por tanto, una entidad financiera responsable, debe estructurarse a partir de la responsabilidad de su clientela, fomentándola con instrumentos adecuados. Pero también, por justicia, viendo la situación del mundo, debe encarnarse en él, siendo también consciente de que las urgencias de transformación exigen que el peso del esfuerzo lo lleve la financiación de proyectos socialmente útiles, quedando en un segundo plano y siempre supeditadas a ésta, la rentabilidad, seguridad y liquidez, que un ahorrador común exige a su entidad. No es por tanto, la inversión socialmente útil, un añadido comercial a clientes de ahorro insatisfechos, sino una obligada actuación que nace del sentimiento de injusticia ante la contemplación del mundo. que pone a disposición de la persona ahorradora (en sus diversas formas) la capacidad de conocer y orientar el destino

concreto que va a darse a sus fondos y la forma en que van a gestionarse, de manera que generen una rentabilidad no sólo económica (aunque también ésta será deseable y necesaria para la sostenibilidad de cualquier proyecto), sino fundamentalmente social, orientando dichos recursos a la satisfacción de las necesidades peor cubiertas en nuestra sociedad, que no son otras que las de las personas más débiles.

Si, en cambio, consideramos entidad financiera responsable aquella que obtiene su rentabilidad en cualquier tipo de sector de inversión y luego destina parte de los resultados obtenidos, voluntaria u obligatoriamente, a proyectos sociales o culturales, estaremos desligando la supuesta responsabilidad de la misma actividad financiera y situándola únicamente en la distribución de resultados, dependiente en ocasiones del departamento de marketing.

Igualmente nos encontramos ante entidades financieras sociales o participativas, en el sentido de estructurarse con forma cooperativa y permitir la participación, de una forma más o menos ordenada, de la sociedad, en la toma de decisiones. Teniendo también su valor positivo, no convierte a las entidades financieras cooperativas en bancos éticos, ya que la toma de decisiones compartida no convierte en social el objeto de la decisión, si éste es absolutamente convencional.

También tenemos el caso de entidades financieras sectoriales, que invierten en sectores o necesidades sociales que merecen consideración. Cualquier entidad financiera, por el hecho de orientarse al público emigrante o al medio ambiente, no es, por esas solas razones, una entidad financiera alternativa. Simplemente tiene un posicionamiento de marketing claro, a partir de una segmentación de mercado.

1.2. Respecto al énfasis en los «microcréditos»

Últimamente han proliferado instituciones que trabajan en el campo de los llamados microcréditos⁽³⁾, incluso celebramos el Año Internacional del Microcrédito y las instituciones públicas se han lanzado a promover este tipo de iniciativas. En algunos casos se produce una confusión entre la banca ética y los microcréditos. Aunque tienen diversos orígenes y filosofías, hay puntos de conexión, que complican aun más el debate. La dificultad de explicar el objeto

(3) Asumiendo la definición dada por la 1ª Conferencia Internacional sobre Microfinanzas (Washington D.C., Febrero de 1997) «los microcréditos son programas de concesión de pequeños créditos a los más necesitados de entre los pobres para que éstos puedan poner en marcha pequeños negocios que generen ingresos con los que mejorar su nivel de vida y el de sus familias».



de la banca ética y la moda periodística de dedicar espacio al microcrédito contribuyen aún más a la mezcla de conceptos.

Si entendemos por banca ética una entidad integral, que realiza operaciones transparentes y de acuerdo a unos valores compartidos con las personas y entidades que participan en ella con el fin de transformar la sociedad, los microcréditos tienen cabida en ella, como una de sus áreas de actuación, sobre todo en la medida en que inciden en las condiciones de vida de las personas más excluidas de la sociedad. Sin embargo, debieran realizarse las siguientes matizaciones:

- *Actividad integral*: una banca ética es aquella que realiza actividades, tanto de captación como de inversión de fondos, éticamente justificables en un 100%⁽⁴⁾. Por tanto, no se trata de banca ética la realización de una línea de microcréditos dentro de una entidad financiera convencional. Puede tratarse de una buena práctica, marketing social o rebúsqueda de mercados entre sectores de la población, como inmigrantes, por ejemplo. Pero no se trata de un compromiso compartido de transformación social, ya que ni siquiera supone un cuestionamiento de otras actividades realizadas por la entidad financiera.
- *Actividad bancaria*: si hablamos de «banca» ética, no podemos considerar tal la concesión de préstamos sin fecha de devolución clara, sin cobro de comisiones ni intereses y persecución del cobro de las cantidades no cobradas. Fundamentalmente, por dignidad de las personas que reciben el crédito, no pueden hacerse fuera de la entidad financiera, en otras ventanillas, «sociales» indicativo de que esa actividad no es parte del objeto de la entidad. La realización de actividades poderosas en cuanto a imagen, pero sin aplicación de criterios bancarios podrá ser ética, pero no banca.
- *Claridad en destinatarios*: es importante que el microcrédito, cuando se le quiere dar un contenido social, no sea una pequeña cantidad de dinero en préstamo, sin más. No es aceptable considerar tal la concesión de préstamos para la apertura de pequeños negocios a personas sin ningún tipo de problemática (jóvenes emprendedoras sin ningún riesgo de exclusión social, por ejemplo). Es una actividad social y económicamente interesante, pero crea confusión en la población, al emplearse criterios de concesión de préstamos y garantías idénticos a la banca comercial y diferenciarse únicamente en la atención sectorial a un colectivo y la puesta a disposición de cursos de formación.

(4) O sin ser éticamente claras, necesarias por exigirlo la normativa aplicable o no existir productos sustitutivos, como la deuda pública, los seguros en algunos casos, las operaciones de cobertura de riesgo, etc.

- *Lugar de aplicación:* si es difícil llegar con productos financieros al corazón de la exclusión, donde las tareas asistenciales siguen siendo importantes, el impacto social del microcrédito es mayor donde peor sea la situación socioeconómica. No es extraño que en países de África o Latinoamérica existan direcciones de microcréditos dependientes del departamento de economía, ya que la actividad financiera habitual excluye a un porcentaje muy amplio de la ciudadanía. Sin embargo, en ningún caso la práctica del microcrédito puede evitar la denuncia de las condiciones de vida de estas personas, su carencia de infraestructuras, ni exigir el pago de gastos de capacitación o seguimiento que en Europa son llevadas a cabo de forma gratuita por entidades públicas o privadas con fondos públicos. Tampoco escudarse en el mercado para exigir tasas de interés superiores a las europeas, cuando el ahorro recogido es europeo. Al menos, explicando a la población del Norte que el primer elemento de definición de coste del microcrédito es lo que cobra la persona ahorradora. Ese no es siempre el caso de los países del Norte.
- *Efectos perseguidos:* una banca ética debe ser clara. Los microcréditos en la lucha contra la pobreza producen un efecto extraordinario; pueden solucionar problemas puntuales de personas concretas en situaciones muy graves. Sin embargo, no son la solución a los problemas estructurales. Como demuestran los estudios⁽⁵⁾, después de 30 años de Grammen Bank, el consumo y la producción de arroz en la situación de Bangladesh ha sido constante, a pesar del enfoque al campesinado de esta institución financiera. Se han aliviado tensiones de personas puntuales, pero no se ha potenciado el tejido productivo del país. Se hacen falta medidas complementarias. Hay muchas variables en los comportamientos económicos de los países empobrecidos y es demasiado simplista aunque comercialmente atractivo en el Norte transmitir que la solución a los problemas del Sur es el microcrédito. No podemos olvidar, entre otros, la inmensa injusticia que supone el mantenimiento de la deuda externa de estos países y sus demoledores efectos sobre la actividad financiera del país, o la política arancelaria, que permite la importación libre del café sin tostar, y carga un arancel del 11,5% en el café ya tostado, lo que fuerza a exportar el producto de comercio justo en bruto y generar el mayor valor añadido en Europa⁽⁶⁾.

(5) LONDOÑO, Juan; MATAIX, Carlos, y otros: *Servicios de apoyo a la microempresa en países de desarrollo*. Bilbao: Hegoa, 2001, pp. 19-28.

(6) Dato obtenido del boletín de Espanica, septiembre 2002.



2 CUESTIONES ÉTICO-SOCIALES RELEVANTES

Si decimos que hay diversos conceptos a tener en cuenta para valorar ante qué tipo de entidad nos encontramos, aquí proponemos unos cuantos:

- *Propiedad*: es fundamental analizar la distribución de la propiedad y, por tanto, el gobierno de una sociedad que pretenda su consideración de entidad financiera diferente. Eso no significa que tenga que tener necesariamente la forma jurídica de sociedad cooperativa, aunque ayuda, sino que debe merecer un juicio crítico la oferta de servicios financieros desde sociedades privadas cuyo accionariado no es conocido y en las que no se permite la participación como titular de las personas o entidades que así lo desean. Si ser respuesta a las demandas sociales es un criterio fundamental de alternatividad, es difícil entender cómo puede hacerse sin integrar a quienes formulan dichas demandas en el proyecto.
- *Toma de decisiones*: aunque se trata de un aspecto relacionado con el anterior, resulta ilustrativo analizar los «mapas de gobierno» de las diferentes entidades financieras para así juzgar los intereses a los que responden (grupos empresariales, políticos, sociales) y la importancia que se concede a la participación decisoria en aspectos como:
 - Las personas o entidades que no son titulares del proyecto (personas depositantes, destinatarias de financiación, proveedores...) La empresa responsable no es sensible sólo a las opiniones de sus titulares.
 - Las decisiones cotidianas, las que no se toman una vez al año en asambleas más o menos formales y que, en ocasiones, vestimos de una dificultad técnica para sustraerlas del debate abierto: las condiciones de precios y las diferencias en su aplicación en función de la clientela, los niveles retributivos, los proyectos financiados, las decisiones estratégicas...
- *Transparencia*: entendida no como un ejercicio de transmisión de información unidireccional, sino como un funcionamiento de organización puramente intermediaria que permite que se vea a través de ella. En este sentido es importante el conocimiento de la procedencia de los fondos que se van a gestionar, de manera que se garantice su eticidad, así como la información pública sobre la gestión de cada euro recogido, en qué proyectos se invierte, dónde están los excedentes de tesorería, etc.



- *Integralidad*: relacionado también con la personalidad jurídica que gestiona el proyecto. No es fácil entender como alternativo o social una actividad que constituye sólo un porcentaje dentro de la actividad ordinaria de una entidad. Por eso es importante saber quién nos ofrece un producto ético y cómo se relaciona ese producto con el resto de productos de la entidad. Obviamente si el resto no lo son, hay un problema de dilución de la actividad ética en el conjunto de la operativa de la entidad, por mucho que la política de comunicación de la entidad pretenda diferenciarlas.
- *Distribución del resultado*: Un proyecto empresarial debe obtener resultado económico positivo. No es el único objetivo, pero sí una condición de supervivencia, como lo es cumplir el ordenamiento jurídico laboral. Es una precondition. es un objetivo importante. Qué se hace con el resultado obtenido también es fundamental. El destino que surge como más natural es la capitalización del propio proyecto. Sin embargo, no hay nada de antisocial en la retribución justa al accionista. Si una entidad financiera retribuye un depósito sin riesgo, no es para nada extraño que retribuya una inversión con riesgo como es la del capital social, aunque añada elementos reforzados de participación. Serán las personas y entidades socias quienes decidan si retribuir o no. Lo que no puede aceptarse es un dividendo que ponga en riesgo el proyecto, o que por obtener un mayor resultado que permita una atractiva política de retribución a las personas partícipes, se corran pocos riesgos en la actividad financiera o se cobren comisiones o intereses excesivos. Surge aquí una interesante reflexión sobre el perfil de la personal accionista o socioa de las iniciativas de banca alternativa: en ningún caso se podrá tratar de personas inversoras que buscan de forma preferente una operación de alta rentabilidad. La implicación en el proyecto y la identificación con sus valores son mucho más importantes.
- *Estilo de gestión*: hasta ahora, algunas de las cuestiones indiciadas se refieren más al ámbito de las declaraciones políticas o de estilo, pudiendo ser cumplidas en una parte importante por diversos estilos de entidades. Creemos que el punto de cierre es el estilo de gestión, la vida diaria de la organización. Una entidad que trabaja por unos valores (la inserción social, el medio ambiente...) debe funcionar internamente en coherencia con dichos valores⁽⁷⁾. Entre otras destacamos algunas implicaciones de dichos valores:

(7) Utilizamos los criterios de la Carta para emprender en un mundo solidario empleada por la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS).



- Ratios salariales: aplicación de unos criterios justos que garanticen que no hay salarios indignos ni excesivos. El criterio tradicional de 1-3 puede ser perfectamente aplicable, revisándose en todo caso levemente al alza con el crecimiento de la organización en estructuras grandes (aunque muy lejos, en todo caso, de los ratios encontrados en entidades tradicionales, muchas veces incluso ampliamente por encima de 1-100).
- Relaciones laborales: El objetivo es crear empleos estables y favorecer el acceso a personas desfavorecidas o poco cualificadas⁽⁸⁾. Asegurar a cada miembro del personal condiciones de trabajo y una remuneración digna, estimulando su desarrollo personal y su toma de responsabilidades.
- Relaciones con mercado: Favorecer la cooperación en lugar de la competencia dentro y fuera de la organización, especialmente con las entidades que trabajan con dichos valores.

3 POTENCIALES DESTINATARIOS/AS

Una cuestión fundamental que debemos abordar para calibrar la potencialidad de una banca ética en España es qué personas pueden ser clientes de una entidad de estas características. La razón es más compleja de lo que parece. En ocasiones se justifica la necesidad de una entidad financiera alternativa en la voluntad de personas con un alto compromiso social de dar a sus ahorros un destino coherente con sus valores.

Por tanto, una vez analizado el comportamiento de las entidades financieras existentes en relación con los ítems mencionados en los puntos anteriores, se valora como una necesidad la existencia de una entidad financiera alternativa. Sin embargo, con particulares que ahorran dinero no se crea una entidad financiera, sino con proyectos socialmente útiles en los que invertir dicho dinero.

Nuestra experiencia confirma el apoyo a este tipo de iniciativas, en cualquier parte del mundo, por el mismo tipo de colectivos:

- Entidades sociales pertenecientes a los movimientos de Economía Alternativa y Solidaria (REAS en España).
- Entidades sociales de cooperación internacional y comercio justo (ONGDs fundamentalmente).

(8) Se entiende que en tanto el perfil del puesto de trabajo lo permita.

- Congregaciones religiosas femeninas, con mayor presencia que las masculinas o que la Iglesia diocesana.
- Consumidores socialmente responsables concienciados.
- En menor medida, otras entidades sin ánimo de lucro, pero ubicándose más como clientela que como promotoras.

Por tanto, es a ellos a quienes dirigimos nuestros esfuerzos. En particular, realizaremos algunos comentarios sobre puntos a valorar en estos colectivos.

3.1. Personas particulares

Durante el año 2004 realizamos desde la Fundación Fiare un análisis de mercado entre particulares al azar, a partir de un cuestionario remitido electrónicamente a las libretas de direcciones de las personas implicadas en el proyecto, que recibió más de 300 respuestas.

Los resultados del mismo arrojaban las siguientes conclusiones:

- Alto interés en el proyecto, reflejado en el nivel de participación en un proceso tan informal.
- Valoración de productos de ahorro a plazo como destino preferente de la participación (depósitos a plazo, 30,08%, fondos de inversión 27,17%).
- Exigencia de estándares de eficacia similares a una entidad financiera tradicional (el 54,28% consideran que debieran retribuirse los productos de ahorro igual que en el mercado ordinario).
- Disposición a renunciar a parte de la retribución de los ahorros (interés) en función de los proyectos y del nivel de riesgo que pudiera asumirse (82,85%).

Nuestro conocimiento, siempre incompleto, de las redes que operan en el resto de España, nos permite concluir que la realidad de las personas particulares es similar. Por tanto, sí existe una disposición a este tipo de entidades.

3.2. Tercer Sector y empresas sociales⁽⁹⁾

Si decimos que no es suficiente la capacidad de conseguir fondos de la ciudadanía porque llegaríamos a la paradoja de tener muchos recursos en admi-

(9) Evitaremos en este artículo una conceptualización de Tercer Sector, por su complicación. Asumiremos únicamente la distinción frente al Sector Público y al Privado que se guía sólo por el ánimo de lucro.



nistración pero pocos proyectos en los que invertir, la respuesta que den el Tercer Sector y las Empresas Sociales a este tipo de iniciativas es clave para determinar su viabilidad.

Es muy importante en este punto entender la evolución que ha tenido la economía sin ánimo de lucro en los últimos años.

A partir de un concepto de la asociación como conjunto de personas o entidades que se unen para perseguir intereses sociales, aportando trabajo o fondos o de la fundación como patrimonio destinado a un fin, la realidad de las entidades sin ánimo de lucro en la actualidad es la de proyectos sin capital social propio, sin aportaciones significativas en forma de cuotas o donativos de particulares o empresas y con una vía de ingresos casi única, la subvenciones de las administraciones públicas⁽¹⁰⁾.

Igualmente se ha producido un desarrollo hacia actividades productivas y de prestación de servicios al mercado que, en muchos casos, no se diferencia de la actividad empresarial pura (elaboración de páginas web, organización de congresos, prestación subcontratada de servicios públicos) más allá de la forma jurídica de quien presta el servicio.

Desde esta realidad, la posición puede ser muy débil. Por una parte, las entidades muestran una predisposición a trabajar financieramente de acuerdo con sus valores. En su momento, desde el grupo de trabajo embrionario que fue el origen de la fundación Fiare (formado por REAS Euskadi, Cáritas de las 3 provincias de Euskadi y Oikos) se encargó un estudio a la empresa Behatoki, S.L., sobre la propensión de las entidades sociales vascas a trabajar con una entidad financiera alternativa.

Las conclusiones fundamentales, que hoy siguen siendo las fortalezas y debilidades de cualquier proyecto de estas características, eran las siguientes:

- Las entidades sociales, a medida que crecen en volumen y solidez no tienen excesivas dificultades para conseguir financiación. Por tanto, no es la falta de acceso al crédito de las entidades sociales la razón fundamental de necesidad de una banca ética. Sin que ello suponga ocultar la dificultad en entidades pequeñas, nuevas, o en personas particulares usuarias de estas organizaciones⁽¹¹⁾.

(10) A modo de ejemplo, según el estudio «El movimiento asociativo alavés desde diferentes perspectivas», publicado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el año 2003, el 4,1% recibía sus ingresos en un 100% de subvenciones, el 31,5% entre el 76% y el 99% y el 20,5% del 50% al 75%. Sólo el 12,3% recoge por cuotas de personas socias más del 50% de sus ingresos, siendo el 21,9% que no recoge nada y el 41,1% menos del 10%. El 83,6% recibía nada o menos del 10% de sus ingresos de donativos no vinculados a subvenciones ni a cuotas.

(11) Sin ocultar que en la mayoría de los casos el acceso a la financiación de estos colectivos es imposible en un sistema financiero regulado.

- Exigencia de igual profesionalidad que a la banca no alternativa.
- Búsqueda de la coherencia en los valores de la organización social y de la entidad financiera que trabaja con ellas.

Por tanto, desde esta perspectiva, el valor fundamental para que una banca alternativa sea posible en Euskadi y, por extensión, en España parece la capacidad de ofrecer similares servicios y productos (obviamente, en el tiempo, en el primer momento es imposible) y con una eficiencia parecidasimilar, desde una filosofía diferente.

Esta realidad es compleja en aquellas entidades que comentábamos anteriormente. Cuando una entidad crece en volumen de proyectos, todos ellos vía subvenciones, pero no dispone de capital propio, al no tener personas socias de cuota o donantes, no puede financiar las actividades. Normalmente las subvenciones llegan tarde y los gastos financieros no suelen poder justificarse como gastos elegibles dentro de una subvención. De manera que algunas entidades entran en un discurso contradictorio relativo a la necesidad de que las entidades financieras no cobren intereses a las entidades sociales por el anticipo de subvenciones.⁽¹²⁾

Evidentemente aquí hay dos trampas que dificultan la tarea de una banca ética:

- Aceptar que lo importante no es el dinero ético, quién lo pone y de dónde viene, sino el dinero barato, se obtenga como se obtenga. Se prescinde de la comprensión global de la sociedad. El dinero que me llega gratis sólo es posible porque alguien está pagando mi parte. Es decir, alguien paga más de lo necesario para comprar su vivienda, por ejemplo, para que a la entidad le abaraten los gastos. Igualmente en los productos financieros en los que aparece una «donación» a determinadas entidades. Serán productos solidarios, pero no éticos, ya que ocultan que en la mayor parte de los casos, tal «donación» sale de quien recibe el préstamo, que paga más para cubrir los costes de la «donación».
- Si el argumento de que en lo social hay que aplicar precios más bajos, debido a su objetivo, fuera válido, supondría que los equipos informáticos, la luz, el agua, los arrendamientos y, sobre todo, el gasto de personal, debiera de ser gratis o menor. Parece que no resulta chocante la reflexión sobre los precios en los gastos financieros, pero sí en otros gastos. No es razonable defender un precio mayor para mis productos de economía solidaria, comercio justo o agricultura ecológica y exigir precios iguales a mi banco ético.

(12) Todo ello sin ocultar la existencia de entidades sociales fuertes que no dependen tanto del marketing social.



Por tanto, mientras en una parte de la economía social la tarea de un banco ético es ganar credibilidad para que, en igualdad de condiciones, se produzca una opción, hay otra parte que probablemente no es va a trabajar nunca con una entidad de estas características, porque sus dependencias económicas le hacen rehén de cualquier iniciativa de marketing social de empresas, entidades financieras, etc. Porro definición, en un banco ético no hay clientes que merezcan peor consideración y por tanto, peores precios para que haya otros que los disfruten mejores.

3.3. Congregaciones religiosas

Históricamente, dentro de la reflexión sobre la banca ética, han sido las entidades sociales las que lideraban la reflexión y hacían referencias a las congregaciones religiosas como especiales destinatarias de productos de estas características, en una suposición, no siempre acertada, de que existían recursos disponibles.

La realidad del mercado financiero actual, en el que las congregaciones están siendo bombardeadas con productos financieros (sobre todo en el sector de fondos de inversión) supuestamente diseñados a su medida, con un componente de alternatividad muy reducido, fuera del nombre del producto, unida a determinados errores cometidos por alguna congregación ampliamente aireados extraordinariamente por ala prensa han generado un caldo de cultivo muy interesante.

Estos dos factores han hecho desconfiar a las congregaciones religiosas de los productos que se le ofrecen y, quizá por primera vez, les ha convertido en agentes partícipes en los procesos de vertebración de productos financieros alternativos, para participar en su definición, garantizando así desde el principio la coherencia entre sus inversiones y sus valores.

De hecho, nuestra experiencia como fundación Fiare, de 635 entidades socias actuales, 14 son congregaciones religiosas u obispados, a pesar de que se trata de una entidad absolutamente civil. Igualmente, entre las redes sociales identificadas dentro de las finanzas alternativas, aparece un grupo relativamente organizado de congregaciones religiosas.

Ilustrativo de este comportamiento es un fenómeno habitual en Estados Unidos: la sindicación de voto por parte de las congregaciones religiosas femeninas para realizar prácticas de accionariado crítico. Ejemplo de ello es la asamblea de Cisco Systems, celebrada el pasado 15 de noviembre en California. En ella, las Hermanas del Sagrado Nombre de Jesús y María propusieron una



moción para recibir más información sobre el incremento de la diferencia salarial entre el equipo directivo y las personas con sueldos inferiores. En este contexto de crítica a la gestión, la auditora belga Ethibel había excluido de sus fondos a dicha empresa. Igualmente el Catholic Fund en el caso de Colgate-Palmolive, en el que se ha forzado a la empresa a negociar los excesivos salarios del equipo directivo.

4 NUESTRA EXPERIENCIA

Nuestra realidad de estos primeros meses nos confirma en lo expresado en las líneas anteriores, sobre todo en los siguientes aspectos:

- El número de entidades socias de la fundación ha crecido de 52 iniciales a 63, incluyendo algunas agrupaciones de entidades como REAS Navarra, REAS Euskadi, Coordinadora de ONGDs de Euskadi o Harresiak Apurtuz, coordinadora de apoyo a personas inmigrantes.
- La participación en redes de finanzas sociales ha crecido de forma importante. Por una parte, el próximo junio FIARE organizará la asamblea anual de INAISE (Asociación Internacional de Inversotes en la Economía Social), pero ha participado junto con otras redes en la creación de un foro español de redes de finanzas sociales que ha celebrado ya sus dos primeros encuentros con el apoyo de Cáritas Servicios Generales y Setem en la organización en cada una de sus ediciones.
- Cada 3 meses estamos abriendo una nueva delegación, a partir de la colaboración con entidades socias. Se trata de utilizar sus espacios durante 1 día a la semana con un profesional de Fiare y personas voluntarias del entorno. Trimestralmente e realiza una evaluación del impacto y se decide cómo continuar. En octubre se abrió la primera oficina en Bilbao. En Diciembre en Pamplona y en Mayo en San Sebastián.
- Se han dado pasos importantes en la vertebración territorial, estableciéndose contactos con redes sociales de otros territorios para participar y compartir el proyecto. Se ha culminado ya en Navarra con la nueva oficina y el acuerdo con REAS Navarra para liderarlo, y se espera hacerlo próximamente en aquellos lugares de España con actividad social fuerte.
- A pesar de que inicialmente tenemos limitaciones operativas o filosóficas, como la limitación en el tipo de productos y en la cuantía mínima (3.000 euros en los comienzos del proyecto) o realizar los depósitos siempre delante de la clientela, para garantizar la comprensión del proyecto, el



ritmo de crecimiento es de 750.000 euros mensuales en depósitos, aproximadamente, llegando a los 5.250.000 euros en marzo de 2006.

- Las personas ahorradoras tienen la posibilidad de decidir el destino de sus ahorros influyendo por tanto en la definición de los esfuerzos de la entidad. Aproximadamente el 50% del ahorro quiere destinarse a cooperación internacional y comercio justo, el 40% a inserción social, laboral y trabajo con personas desfavorecidas, el 5% a «cualquiera de las opciones» y porcentajes residuales a cuestiones ambientales o culturales. Por todo ello, la actividad se ha visto obligada a realizar las siguientes actuaciones:
 - Organizar unas jornadas en marzo de 2006 sobre cómo poder convertir los productos financieros en herramienta de cooperación al desarrollo.
 - Promover una nueva libreta, con un importe mínimo más reducido, a favor de la cooperación internacional.
 - Promover un nuevo producto de financiación para las entidades de cooperación internacional de forma experimental.
- Las solicitudes de financiación recibidas han superado siempre el nivel de recursos de que disponemos. Sin embargo, todavía nuestra respuesta no es completa. En algunos casos, por al cuantía, hemos realizado una parte de la operación y otras entidades el resto. En otras, no hemos dispuesto todavía en nuestra oferta del producto adecuado (línea de crédito) o por su cuantía o necesidad de urgencia, no hemos tenido estructura adecuada para poder hacerlo. Asumimos en todos los casos que se trata de un «todavía» y que cada «no» nos obliga a buscar una fórmula para la siguiente ocasión.

Es una experiencia extraordinaria vivir que desde la claridad ideológica y la falta de definición práctica del modelo definitivo del proyecto, el encuentro accidental con entidades y personas que se convierten en claves de futuro permite ir desarrollando un proyecto que genera alegría, credibilidad, convencimiento y adhesión. Es inmensamente gratificante la capacidad de la sociedad para comprometerse con proyectos y convertir en grande algo tan modesto. Desde esa experiencia nos comprometemos a continuar en el convencimiento de que somos modestos y de que es la sociedad la que nos hace grandes, no nuestros propios méritos.



Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze

Luisa Alamá Sabater

Enrique Lluch Frechina

Profesores titulares de la Universidad CEU Cardenal Herrera

lalama@uch.ceu.es

elluch@uch.ceu.es

Sumario

1. Introducción. 2. Democracia y derechos humanos en Mozambique. 3. Realidad socioeconómica.
4. Realidad comunicativa. 5. Educación. 6. Nutrición y salud. 7. Abastecimiento hídrico.
8. Conclusiones. 9. Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo es un breve resumen en el que se exponen las principales ideas del último estudio publicado por la Fundación FOESSA: «Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze». En él se recogen los resultados de una investigación realizada, a instancias de Cáritas, por la Universidad CEU Cardenal Herrera en colaboración con la Universidad Católica de Mozambique. Este trabajo consistió en una encuesta multidisciplinar realizada en seis distritos de la Cuenca del río Zambeze afectados por las inundaciones de principios de este siglo. Sus resultados muestran un cuadro de la realidad de la zona unos años después de estas desgracias naturales, junto con una serie de recomendaciones a la hora de enfocar el trabajo de administraciones y ONGs para desarrollar la zona.

ABSTRACT

This paper is a brief overview of the highlights of the latest study published by Fundación FOESSA, entitled «Living Conditions in the Zambezi River Basin». The paper contains the results of research commissioned by Caritas to Universidad CEU Cardenal Herrera in partnership with the Catholic University of Mozambique. The work consisted of a multi-disciplinary survey performed in six districts of the Zambezi river basin affected by floods at the turn of the century. The results portray the reality of the area a few years after these natural disasters, and put forward a series of recommendations as regards how to focus the work of administrations and NGOs in developing the area.



1

INTRODUCCIÓN

El estudio que se expone en este documento corresponde a un trabajo desarrollado por Cáritas Española, Cáritas Mozambiqueña, la Universidad CEU Cardenal Herrera y la Universidad Católica de Mozambique y financiado por estas instituciones junto con la Consellería de Cooperación y Participación Social de la Generalitat Valenciana. En él se ha realizado un análisis multidisciplinar que ha puesto en evidencia, una vez más, la realidad socioeconómica de una de las zonas mas pobres del planeta, la cuenca del río Zambeze que atraviesa el área central de Mozambique de Oeste a Este.

Mozambique es uno de los países más pobres del mundo. Se encuentra situado entre los treinta estados con menor renta per cápita, y en los últimos años, diversos desastres naturales han agudizado la situación de pobreza extrema en la que se encuentran algunos de sus habitantes. Entre ellos están aquellos que viven en las poblaciones bañadas por el río Zambeze, que sufrieron dos inundaciones en poco espacio de tiempo y con una gran repercusión mediática. La conjunción de todos estos elementos fue la que determinó la elección de este territorio como objetivo del estudio. La presencia activa de Cáritas Mozambiqueña en toda la zona y las necesidades que tiene de orientar la continuidad de su trabajo en el área han resultado imprescindibles para llevar a cabo todas las acciones necesarias. Los resultados del trabajo que resumimos en este pequeño artículo y que pueden analizarse con más detalle en el último informe de la Fundación FOESSA servirán para reforzar la labor de Cáritas Mozambiqueña y para ayudar a programar sus futuras actuaciones.

El trabajo lo realizamos en tres provincias mozambiqueñas bañadas por el río Zambeze: Tete, Zambezia y Sofala. Dentro de cada una de ellas estudiamos algunos de los puestos administrativos más cercanos al río, en los distritos bañados por éste y por su principal afluente en el país, el río Shire. Los distritos y los puestos administrativos estudiados se muestran en la tabla 1

Tabla 1.

	% población	% muestra		% población	% muestra
Mutarara	21,12	21,56	Nhamaybue	23,02	35,20
			Chare	33,42	27,60
			Inhamgoma	43,56	37,20
Morrumbala	36,99	21,13	Morrumbala	49,46	22,50
			Chire	38,81	34,60
			Megaza	11,73	42,60
Caia	15,88	15,39	Caia	37,97	47,90
			Murraça	24,01	24,90
			Sena	38,02	27,20
Mopeia	9,27	16,67	Mopeia	100,00	100,00
Marromeu	10,79	10,73	Marromeu	59,49	62,80
			Chupanga	40,51	37,20
Chemba	5,95	11,35	Chemba	53,40	87,50
			Chiramba	46,60	11,30

Fuente: Censo de población 1997 y elaboración propia.

El principal valor añadido a este trabajo ha sido su multidisciplinaridad. Se ha realizado un análisis integral de las condiciones de vida de la población residente en los mencionados distritos, sin limitarnos a un único campo de estudio. Se han analizado cuestiones relacionadas con: las condiciones sanitarias y de higiene, la educación y los niveles de escolarización, la situación de los medios de comunicación y su repercusión en la población del área, la dotación de infraestructuras y la detección de los principales obstáculos para cubrir sus necesidades mínimas, el grado de conocimiento de la cultura democrática así como de sus derechos fundamentales y, por último, aspectos propios de los niveles de nutrición, en especial de la población infantil.

El trabajo de campo ha consistido en la entrevista, bajo el formato de encuesta, a 1.410 familias, ello supone, con un tamaño medio de las familias de 8 personas, que la muestra ha abarcado una población de 11.280, lo que significa que hemos implicado a un 2,3% de la población total de los puestos administrativos estudiados. La encuesta se ha realizado de una manera aleatoria, conservando unos porcentajes similares a los de la población. En la tabla 2 se detallan los porcentajes de la población y los de la muestra seleccionada.



Tabla 2.

Distrito	Puesto administrativo
Mutarara	Nhamaybue
	Chare
	Inhamgoma
Morrumbala	Morrumbala
	Chire
	Megaza
Caia	Caia
	Murraça
	Sena
Mopeia	Mopeia
Marromeu	Marromeu
	Chupanga
Chemba	Chemba
	Chiramba

2 DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN MOZAMBIQUE

El análisis efectuado desde la perspectiva de los derechos humanos se ha centrado en dos cuestiones fundamentales: por un lado se ha tratado de plasmar la cultura democrática existente en el valle del Zambeze y por otro se ha intentado detectar el grado de conocimiento de la población respecto al cumplimiento de los derechos humanos.

Preguntas como ¿Qué significa vivir en democracia? ¿estás satisfecho con la democracia? ¿quién se preocupa más por el bienestar de su comunidad? o ¿alguien le ha informado alguna vez de sus derechos? han puesto de manifiesto que los habitantes de la cuenca del Zambeze no valoran la democracia, prefiriendo la mayoría de los entrevistados un régimen autoritario y con un liderazgo fuerte. Los ciudadanos ven al Estado como un ente que les debe proteger y que debe garantizar el orden público, más que como una entidad, por ellos elegida. Las posibles ventajas de un régimen democrático en una zona como esta no se ve plasmadas en la opinión de sus habitantes.

Cabe destacar la escasa o nula confianza que mantienen los entrevistados respecto a las instituciones. La base social de los grupos sociales y de las ONGs es muy pequeña, en cambio sí que consideran que el régulo (jefe tradicional de la zona), autoridad más oficiosa que oficial, es más sensible a sus problemas. Los encuestados destacan el poder que tienen la policía y el papel que desempeña en el mantenimiento del bienestar de la comunidad, a pesar de la impunidad que se le atribuye para cometer abusos.

El estudio también ha puesto de relieve la total desconfianza con el poder judicial, sólo un 11% de la población consultada manifiesta acudir a los jueces cuando tiene un problema con las leyes. En cambio, el régulo se convierte en la referencia para la población en este tipo de cuestiones y los conflictos se solucionan a través de cauces informales..

Para constatar el grado de conocimiento que tienen los habitantes de la cuenca del Zambeze respecto a los derechos humanos se han formulado cuestiones dirigidas a detectar la percepción que tiene la población sobre temas como la integridad física, el derecho de propiedad, la discriminación en la sociedad y la violencia de género. Se formularon preguntas como las siguientes: ¿puede la policía utilizar la fuerza con alguien que está detenido?, ¿tiene miedo a que alguien ocupe sus tierras sin su permiso?, ¿existe en esta sociedad discriminación por razón de sexo?, ¿puede pegarle su marido? Las respuestas a este tipo de cuestiones han denotado una falta de cultura sobre derechos humanos. Un elevado porcentaje de los entrevistados encuentra normal el uso de torturas y malos tratos, más de la mitad temen por el respeto a sus propiedades, casi dos terceras partes de los entrevistados considera que vive en una sociedad que no es igualitaria ni justa y confirman una gran discriminación por motivos de género junto con una violencia creciente contra la mujer.

3

REALIDAD SOCIOECONÓMICA

En un trabajo de estas características es fundamental describir la realidad socioeconómica existente en las poblaciones estudiadas. El análisis de su situación necesita conocer la dotación de infraestructuras, la situación en la que se encuentra la agricultura (principal actividad económica de la zona) y el resto de actividades económicas, el tipo y la comercialización de los productos agrícolas o el acceso a los mercados. Por último, es importante la descripción de los sistemas de producción utilizados.

De los resultados obtenidos, a partir de las entrevistas efectuadas, cabe destacar el elevado nivel de pobreza y subdesarrollo existente en esta zona,



generándose ciertos estrangulamientos que impiden el progreso económico. Como cabría esperar la actividad predominante en la cuenca del Zambeze es la agrícola, sin embargo los sistemas de producción utilizados no permiten que la población pueda subsistir a partir del cultivo de sus tierras. Se ha constatado que la utilización de técnicas modernas de agricultura es prácticamente inexistente, usando la mayoría sistemas tradicionales de cultivo. Únicamente un 6% de los entrevistados utiliza tractores u otra maquinaria agrícola, el mismo porcentaje es el que tiene acceso a sistemas de riego a través de bombas o canalizaciones por tuberías. Cabe señalar que el acceso a sistemas de irrigación no es generalizado a pesar de que se trata de una zona colindante a un gran río, por lo que no es de extrañar que uno de los problemas con los que se encuentra la población es el de la falta de riego por culpa de la sequía.

Otro aspecto que impide el desarrollo económico de la zona estudiada es la falta de infraestructuras de transporte. Únicamente existe una carretera nacional asfaltada que atraviesa el país de sur a norte. El resto de carreteras de la zona o bien tienen un asfaltado pésimo o bien carecen de él. El propio río constituye una barrera natural complicada de franquear: únicamente cuenta con un sistema de transbordadores que traslada personas y vehículos de un lado a otro, aunque las esperas pueden prolongarse durante días en épocas de crecidas o de tiempo inestable. Existe un puente ferroviario más al Oeste, que es utilizado en este momento por vehículos, aunque su estrechez impide el paso de vehículos pesados y que dos coches lo atravesasen en dirección contraria al mismo tiempo.

En cuanto a las perspectivas de mejora cabe señalar que los entrevistados consideran que es prioritaria la creación de empresas así como la mejora de la agricultura. En cuanto a la infraestructura más precisa para el desarrollo de la zona, consideran que es la hidráulica seguida de la sanitaria. A la vista de los resultados y de la investigación realizada resulta evidente que la población del valle del Zambeze considere prioritario abordar estas cuestiones.

4

REALIDAD COMUNICATIVA

La situación de los medios de comunicación es otro de los apartados que ha sido tratado en este trabajo. A nivel nacional, el ámbito radiofónico se encuentra dominado por la estatal Radio Mozambique, que transmite en portugués, en inglés y en 20 lenguas mozambiqueñas. Radio Mozambique tiene instalada una emisora en cada una de las capitales provinciales y es el principal medio de información. Junto a la radio pública aparecen estaciones privadas y comarcales que operan en muchas áreas urbanas. Frente a esta realidad nacional, en el valle del Zambeze surge otra distinta. Cabe destacar la importancia de la radio

como medio de comunicación, siendo la repercusión del resto de medios prácticamente nula. Se han analizado cuestiones como las preferencias radiofónicas, frecuencia con la que se escucha la radio, la utilidad de la información cotidiana que reciben, el canal de comunicación preferido y el nivel de confianza en los medios entre otras cuestiones.

En general los resultados en cuanto al nivel de comunicación existente en la zona no han sido satisfactorios. Se ha detectado un cierto temor por parte de los entrevistados a pronunciarse sobre cuestiones de carácter político, educativo o religioso. A pesar de ello, sí que reclaman más informaciones en materias que están directamente relacionadas con la situación socioeconómica descrita en el apartado anterior. La población del valle del Zambeze reclama mayor formación en temas agrícolas y desearía la puesta en marcha de emisoras de radio de carácter comunicativo que se expresen en las lenguas locales, además de la dotación de aparatos de radio. También se reclama mas información de sobre temas de nutrición, salud y educación.

Cabe considerar también que, dada la generalización en el uso de la radio, se podría utilizar como medio de difusión de la cultura democrática. Abordar cuestiones relacionadas con la educación, concienciación sobre la igualdad de sexos, así como la generalización de aspectos relacionados con la sanidad o la nutrición.

5 EDUCACIÓN

En cuanto a la educación, la situación de la zona es bastante grave aunque no exenta de esperanza. En primer lugar constatamos como la mitad de la población adulta es analfabeta, aunque existen grandes diferencias entre las mujeres y los hombres. Casi dos terceras partes de las primeras lo son, mientras que solamente un tercio de los segundos no saben leer ni escribir. Los largos años de guerra en esta zona han impedido a varias generaciones una formación adecuada. Las instalaciones educativas son bastante deficientes. Exceptuando en los escasos lugares en los que trabajaba alguna orden religiosa que se dedica a esta labor y algunas localidades más importantes, en la mayoría de los casos los profesores imparten sus enseñanzas en condiciones bastante precarias. El ratio de alumnos por profesor es excesivamente elevado con una media superior a la del país, lo que provoca que, en muchos casos, haya que hacer turnos para garantizar que quepan todos en la cabaña o en el aula (en el caso de que esté esta construida).

Las tasas de escolarización son bajas. Un tercio de los encuestados afirma que los niños de seis años (edad en la que deberían comenzar a recibir enseñanzas regladas) son demasiado pequeños para acudir a la escuela. La lejanía a la



que ésta se encuentra normalmente (varios kilómetros que deben recorrer los pequeños andando), la masificación que implica que compartan enseñanzas con niños más mayores y la falta de nutrientes que limita sus fuerzas inciden mucho en esta tardía escolarización. Además, las chicas abandonan mucho antes sus estudios que los chicos. La necesidad que tienen las madres de su ayuda para trabajar en la casa o cuidar a los niños más pequeños junto con el matrimonio prematuro algunas de ellas son algunas de las causas más comunes que se argumentan a la hora de justificar el porqué de la ausencia a las clases.

Observando los estadillos de matriculación en alguna de las escuelas de la zona, pudimos apreciar cómo mientras en los niveles inferiores la asistencia de varones y mujeres era prácticamente la misma (alrededor de la mitad de cada sexo) estos porcentajes iban divergiendo a medida que aumentaba la edad de los alumnos. En el último curso de primaria, el porcentaje de alumnas es menor de un 10%. A pesar de lo que cabría esperar, las causas por las que los padres analfabetos justifican el absentismo escolar no son muy diferentes a las que argumentan aquellos que tienen algún nivel de estudios.

Por último, cabría reseñar un problema cualitativo que hemos observado en nuestras visitas a la zona y en el periodo de las encuestas. La zona es tan pobre en su conjunto, que resulta muy poco atractiva para los profesores que el gobierno envía allí. La imposibilidad de encontrar personas que compartan un nivel cultural parecido, la carencia de toda comodidad mínima (luz, agua corriente, teléfono, mercados en los que comprar, etc.) predispone que estos lugares sean considerados lugares de paso por los profesores titulados. Estos prefieren lograr una escuela en alguna zona más cercana a una ciudad o que cuente, al menos, con alguna comodidad añadida. El resultado final de esta situación es una baja implicación de los maestros en su labor y un periodo de permanencia en la zona muy breve, a la espera de lograr un sitio que reúna unas condiciones más aceptables. Las nuevas escuelas que se están construyendo tienen una «casa del maestro» para intentar hacer más atractivos estos destinos y lograr que vayan a asentarse en ellos profesores que ya tengan familia, de modo que esta circunstancia pueda garantizar la continuidad de su labor allí.

6 NUTRICIÓN Y SALUD

En cuanto a los temas de salud, el hecho de que el trabajo haya sido realizado en una zona rural alejada de los hospitales y, con frecuencia, también de los centros de salud, incide en la tasa de mortalidad infantil detectada por el estudio sea muy superior a la que da la UNICEF para la totalidad del país (que ya es de por sí una de las más altas del mundo). En la zona estudiada, a pesar de

que la accesibilidad al centro de salud es baja y que casi dos terceras partes de la población consideran que está lejos de su casa (necesitan varias horas andado para llegar), intentan acudir a él en los momentos en los que tienen necesidad de sus servicios. De hecho, superando las dificultades que se tienen para ello, la mayoría de las personas de la zona tiene a sus hijos en los puestos o centros de salud, ayudados por los escasos profesionales que hay. Esto demuestra la existencia de una fuerte concienciación sobre los beneficios que tiene el sistema sanitario y las ventajas que tiene el hacer uso del mismo. No obstante, se constata la necesidad de incrementar la calidad y cantidad de estos centros de salud, así como de personal cualificado que los atienda.

Lo mismo que sucede con la utilización del centro de salud pasa con la vacunación infantil. La mayoría de la población afirma que han llevado un calendario de vacunación para sus hijos. Esto denota, al menos, que están concienciados de la necesidad de llevarlo. Sin embargo, la inexistencia de cartillas de vacunación para cada uno de los infantes impide saber si se ha realizado este correctamente o si, por el contrario (tal y como sospechamos), las vacunaciones a las que se refieren los encuestados son algunas realizadas en momentos puntuales por campañas de vacunación gubernativas o de ONGs que han llegado a su zona.

En cuanto a los datos nutricionales, se observa, como cabría esperar, que la lactancia es demasiado prolongada (coincidiendo con los datos que proporciona UNICEF para la misma zona). Si a esto unimos que muchas de las madres amamantan a varios niños a la vez, podemos concluir que el aporte de nutrientes que reciben muchos de ellos es insuficiente e inadecuado para su correcto desarrollo. Cuando pasan a una alimentación habitual, ésta también carece de los suficientes alimentos proteicos como son la carne animal y sus derivados. Sólo en algunos días festivos comen esta clase de alimentos. Otras carencias se dan en cuanto a la ingesta de fruta, verdura, azúcares o aceites. Se puede resumir que la alimentación infantil en esta zona es pobre en nutrientes y energía. Sólo una agricultura más diversificada y productiva, combinada con algo de ganadería dedicada al consumo humano, podría hacer que mejorase esta dieta. La ingesta insuficiente, junto con la mala calidad de las aguas y la inexistencia generalizada de letrinas, conlleva a que haya una alta incidencia de diarreas entre los niños del área. El tratamiento de las mismas tiene una gran relación con la distancia existente al centro de salud más cercano. Aquellos que más alejados se encuentran son los que en mayor porcentaje utilizan remedios caseros, mientras que los que están más cerca, aplican tratamientos médicos del centro de salud.

En cuanto a VIH-SIDA, los resultados de la encuesta recogen que, a pesar de las campañas que el gobierno y otras asociaciones han realizado en la zona, el desconocimiento de la enfermedad y de sus medios de contagio es excesiva-



mente elevado. Solamente un 30% de los hombres y una quinta parte de las mujeres tienen unas nociones sobre la enfermedad que puedan ser consideradas suficientes. Es evidente que este desconocimiento generalizado provoca una tasa de contagio difícil de frenar. A esta lacra se le añade el problema de la malnutrición que hace que las consecuencias de la enfermedad aparezcan antes y tengan unos síntomas más virulentos.

Quizá una de las conclusiones más importantes de este aspecto de la investigación es constatar que la mejora de las condiciones nutricionales y de salud no solamente se obtendrán a través de la mejora en cantidad y calidad de los centros de salud y de sus trabajadores, sino que es necesaria una mejora de la situación económica general de la zona, del abastecimiento de agua, de la educación, del transporte, de la agricultura, etc. Para lograr este objetivo.

7 ABASTECIMIENTO HÍDRICO

Uno de los fenómenos más peculiares de la zona es: cómo siendo la cuenca de uno de los principales ríos de África, las zonas regadas por el mismo carecen de un sistema de canalización de agua adecuado para cubrir las necesidades básicas de la población que allí habita. Esto repercute en temas de salud ya que no sólo impide regar con asiduidad los cultivos que se practican en el área, sino que no existen medios adecuados para un correcto desagüe de las aguas residuales ni posibilidades de tratamiento de agua para usos alimenticios.

Casi la mitad de la población consigue el agua en una fuente, pero existe un porcentaje similar que accede a ella a través de un pozo tradicional o del río. La calidad del agua de estos últimos es inferior y más peligrosa desde el punto de vista sanitario. Si se analizan los datos por distritos, se ve que existe una relación directa entre el lugar en el que consigue el agua y la calidad de la misma. El distrito en el que mayor porcentaje de personas beben de agua proveniente de fuente o pozo mejorado (Mopeia) es en el que mayor cantidad de entrevistados afirma tomar agua dulce. Sin embargo en Chemba y Mutarara, lugares en los que se dan unos mayores porcentajes de personas que beben de agua extraída de pozos tradicionales o del río, es donde menor calidad aprecian al agua (especialmente significativo es el porcentaje de personas que afirman beber agua turbia). Este agua deben transportarla durante bastante trecho con bidones. En esta labor emplean gran parte del tiempo a lo largo del día. Por otro lado, el sistema de almacenamiento de agua no es el mejor desde el punto de vista sanitario. Tres cuartas partes afirman que no tratan el agua que beben y dos tercios de la población no tiene letrinas en las que defecar.

Para mejorar los resultados en este campo se haría necesario establecer un sistema de canalización de aguas. Esto permitiría el acceso al agua sin necesi-

dad de tener que recorrer largas distancias. Sería más sencilla la potabilización del agua de consumo humano y el establecimiento de cloacas que permitiesen la evacuación de las aguas fecales. También se necesitan actuaciones de índole informativa y de concienciación para la población, que mejorasen el conocimiento que tiene ésta sobre cuáles son los comportamientos que pueden evitar el contagio de enfermedades por la ingesta de agua en mal estado.

8

CONCLUSIONES

El estudio realiza una descripción actual y científica sobre la situación de los habitantes de uno de los lugares más pobres del mundo. La realidad actual de este área nos muestra una situación bastante mala a pesar de la gran cantidad de dinero que se envió a estos lugares a raíz de las campañas realizadas después de las dos inundaciones que se dieron en la zona en los años 2000 y 2001. El estudio permite, no sólo tener un conocimiento más riguroso de la realidad del área, sino que apunta a cuáles podrían ser las acciones prioritarias tanto para el gobierno como para las ONGs que trabajan en la zona.

En este sentido, la opinión de los mismos habitantes del área es importantísima a la hora de conocer esas prioridades. El hecho de que el estudio haya incluido algunas preguntas que pretendían conocer la idea que tenían sobre sus necesidades básicas, así como la gran cantidad de entrevistas que se realizaron de una manera cualitativa con autoridades, maestros, sanitarios y otras personas cualificadas que habitan en la zona, nos ha permitido establecer una agenda de actuaciones que creemos puede ayudar a desarrollar la cuenca del río Zambeze en la dirección correcta.

Este artículo solamente ha pretendido ser un pequeño resumen de algunos de los resultados. En todo caso, el estudio FOESSA cuya referencia está al final del texto detalla todos los pormenores del mismo, sus resultados y las sugerencias finales de actuación realizadas con el ánimo de realizar un servicio tanto a la población de la zona, como a todos aquellos que están trabajando para intentar mejorar la situación de sus habitantes.

9

BIBLIOGRAFÍA

Alamá Sabater, L.; Lluch Frechina, E. (ed) (2006): *Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze*, Cáritas Española Editores, Madrid.



Documentación

1

Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme,
Desmovilización. Reintegración.
Informe Final - Resumen

189





Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización. Reintegración

Informe Final - Resumen

Sumario

1. Introducción. 1.1. Situación actual. 1.2. La iniciativa de Estocolmo DDR: Breve visión general.

RESUMEN

La Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración, DDR, se inició con el objetivo de proponer formas y métodos que pudiesen contribuir a la creación de una estructura previsible en la que los procesos DDR pudiesen ser planificados e implementados. El principal objetivo de los programas DDR es contribuir a un medio seguro y estable en el que el proceso y la transición general a la paz puedan ser constantes. La reestructuración de la política y de la seguridad, la reconstrucción social y económica y el desarrollo a largo plazo únicamente pueden hallar arraigo en un medio de ésta índole.

Un programa de DDR solo es uno de los muchos elementos de un proceso de paz. Este hecho es evidente pero a menudo ignorado. Es necesario tener una visión clara de los potenciales y las limitaciones de un programa DDR a fin de poder maximizar su contribución a un proceso de paz. El programa también es un elemento altamente político. Una vez implementado el programa DDR debería incluir en y contribuir a un medio seguro que pueda proporcionar las condiciones básicas mínimas que permitan un desarrollo a largo plazo sin una inminente amenaza de conflictos violentos. La reforma del sistema de seguridad, cuestión que con frecuencia es considerada otro de los elementos esenciales de una transición de la guerra a la paz, tiene por lo tanto estrecha relación con el DDR. Este informe necesitaría ulteriores estudios en este campo. Los programas DDR también deben ser diseñados e implementados en congruencia con otros programas paralelos que también influyen sobre el éxito o fracaso de los procesos de paz (por ejemplo los de Justicia y Reconciliación, los de Reconstrucción basada en la comunidad, etc.)



Es de vital importancia que se pueda garantizar que un combatiente no necesita volver a utilizar la violencia para sobrevivir. Es por ello que este informe respalda la existencia de lo que ahora se conoce por «red de apoyo transicional» que permite que el combatiente pueda sobrevivir, hacerse cargo de su familia y adaptarse a su nueva condición de miembro productivo de la sociedad. Se llama reinserción al enfoque inmediato a corto plazo para diferenciarlo de la reintegración durable que es el enfoque a largo plazo.

La creación de incentivos para los ex combatientes que sean alternativos a la violencia reduce la probabilidad de que éstos alteren los esfuerzos de paz en curso mientras esperan la reintegración durable a largo plazo y poder volver a ganarse la vida como ciudadanos. Es simultáneamente necesario tener en cuenta a las comunidades locales. Pero éstas necesitan la capacidad para absorber a los soldados que regresan. Además se debe comprender que este proceso es positivo para las comunidades y necesario para evitar que se creen nuevas tensiones y se siembren las semillas de un nuevo conflicto. Tenemos así que este informe respalda la idea de un temprano establecimiento de programas paralelos para apoyar a las comunidades para que como un complemento directo al programa DDR puedan recibir a ex combatientes. Al principio de una situación de postconflicto los fondos DDR suelen ser la única forma substancial de financiación disponible.

El informe sostiene que un instrumento clave para la financiación de los procesos DDR podría ser los fondos fiduciarios de multi-donantes de dos partes: una para la financiación de programas destinados a los ex combatientes (hombre y mujeres) y otra para las comunidades afectadas. Esta última también sería utilizada para la financiación de proyectos de respaldo a no-combatientes asociados a los grupos armados (por ejemplo, mujeres y niños). De no haber un Estado fuerte y una capacidad local, el sector privado y la sociedad civil también pueden dar apoyo y algunas veces sustituir roles, sobre todo en la implementación de los programas DDR. El informe estimula los esfuerzos activos para establecer lazos adecuados entre los programas DDR y las iniciativas de justicia de transición. La confianza pública llegaría al máximo si los diferentes programas fuesen diseñados de manera que garantice una máxima inclusión.

Los diferentes mecanismos de financiación de los programas DDR tienen ventajas y desventajas. Lo importante es garantizar que existe suficiente coordinación entre los diferentes flujos de financiación, que dicha coordinación esté vinculada a una estrategia general de consolidación de la paz y que el asunto de la propiedad nacional ha sido tomado en consideración. La programación de la implementación de un acuerdo de paz deberá servir de base para el marco de coordinación de la financiación.

El informe hace hincapié en los dilemas, menciona ciertas recomendaciones y presenta reflexiones que pueden ser utilizadas por los protagonistas implicados en los programas DDR. Es necesario seguir enfocando estos temas si se desea que las recomendaciones de este informe se lleguen a convertir en realidad.



1 INTRODUCCIÓN

1.1. Situación actual

1. Después del fin de la Guerra Fría aumentó considerablemente el compromiso de los protagonistas internacionales por la transición de la guerra a la paz en todo el mundo. Muchas de estas transiciones han utilizado el DDR, Desarme, Desmovilización y Reintegración de soldados inoperantes y elementos armados como instrumento para manejar la amenaza que dichos ex combatientes podrían constituir contra una paz durable. Desde 1994 han transcurrido 34 procesos DDR (22 de éstos en África). Lamentablemente algunos de los países implicados han pasado por más de un programa. A pesar de tener la esperanza de que los programas DDR puedan contribuir en forma significativa a los procesos de paz, sabemos que casi la mitad de los países que salen de conflictos corren el peligro de recaer en la violencia y, en mayor grado, en una violencia que solo ha cambiado de forma y que incluso puede aumentar en el período postconflicto.

2. Inicialmente DDR era considerado una cuestión puramente militar. Al constatar que la reagrupación y la desmovilización no eran suficientes para garantizar la reintegración a la sociedad civil, se añadió la dimensión de desarrollo al proceso. A pesar de que DDR, que tiene por objetivo dismantelar los principales activos de las partes armadas, también constituye una parte importante del proceso político, el programa sigue estando separado de las consideraciones políticas y desatendido como instrumento político del proceso de paz. Además generalmente se ha llevado a cabo sin tomar en cuenta los aspectos morales y legales. Durante el año que hemos trabajado con este informe hemos visto un cambio de actitud, sobre todo en la labor política de los organismos de DDR de las Naciones Unidas llamados IDDRS (Normas Integradas de DDR).

3. El creciente enfoque sobre la asistencia destinada a la reintegración de los excombatientes ha convertido a los programas DDR en una de las pocas fuentes de financiación en las situaciones inmediatas de postconflicto. Esto ha creado la tendencia de incluir una serie de objetivos en un programa DDR, muchos de los cuales son imposibles de realizar dentro del programa. Esto ha conllevado que se considere que los programas DDR, aparte de contribuir a garantizar la paz, son capaces de transformar fundamentalmente las relaciones sociales, lograr la reconciliación, resolver los desequilibrios económicos estructurales o ayudar a que los países hagan considerables progresos en su

desarrollo. Esta última tendencia es sorprendente si se toma en cuenta cuantas pruebas hay de los obstáculos que suele implicar los extraños mecanismos de financiación que se suele imponer a los programas DDR, sobre todo en los ambiciosos componentes de reintegración que casi sin excepción han terminado estando sub-financiados y por ello quedado o altamente desimplementados o evidentemente incapaces de cargar el peso de expectativas excesivamente altas.

1.2. La Iniciativa de Estocolmo DDR: Breve visión general

4. La Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización Reintegración (llamada SIDDR o «la Iniciativa») fue lanzada para analizar las prácticas habituales en materia de DDR, revisar las bases, reexaminar los desafíos y dar recomendaciones destinadas a reforzar las intervenciones destinadas a respaldar los procesos de paz. La primera reunión de la Iniciativa tuvo lugar en Estocolmo del 10 al 12 de noviembre de 1994 y contó con la participación de representantes de 23 países, 14 organizaciones nacionales e internacionales, instituciones y organismos de las Naciones Unidas. A partir de esa fecha han tenido lugar 10 reuniones, de éstas dos han sido reuniones de plenario y cuatro reuniones de los tres grupos de trabajo que organizan la labor del SIDDR. Expertos externos, tanto del mundo universitario como prácticos, han participado en el proyecto y elaborado diez documentos específicamente solicitados. El número de participantes aumentó durante el proceso. En la conferencia final que tuvo lugar en Estocolmo los días 17-18 de noviembre de 2005 se debatieron los objetivos, los lineamientos generales y las recomendaciones del informe de la SIDDR. Todos los estudios e informes de los grupos de trabajo son accesibles al público en la página web de la SIDDR: (www.sweden.gov.se/siddr).

5. El principal destino de la Iniciativa, pero en forma alguna el único, es la ONU: el Consejo de Seguridad, la Quinta Comisión de la Asamblea General, la Secretaría, los fondos y programas relevantes y las Misiones de Paz de la ONU así como los donantes bilaterales y multilaterales de los programas DDR. El enfoque en las Naciones Unidas se explica por la importancia que la organización mundial tiene en las grandes misiones de paz en las que DDR generalmente es parte del mandato. Además coincide en el tiempo con los esfuerzos de la ONU por reexaminar sus prácticas de DDR, entre otros a través del actual esfuerzo multiagencias que se está realizando para desarrollar las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS) en las operaciones de mantenimiento de la paz. La recientemente adoptada recomendación de crear una Comisión de Consolidación de la Paz realza lo apropiado de enfocar sobre la ONU puesto que DDR ilustra de muchas maneras

que se espera que los dilemas y posibilidades de la Comisión de Consolidación de la Paz se concentren a unir la seguridad con el desarrollo.

6. La SIDDR también se ha interesado por otras iniciativas internacionales enfocadas en DDR. Algunos ejemplos de iniciativas de este tipo son el marco estratégico de la Unión Africana para la reconstrucción y el desarrollo postconflicto, la Conferencia sobre DDR y Estabilidad en África, organizada en forma conjunta por el Gobierno de Sierra Leona y la Oficina del Asesor Especial para África de la ONU y el Programa Multi-Estatal de Desmovilización y Reintegración (MDRP) administrado por el Banco Mundial para la región de África Central.

7. Este informe ha sido estructurado sobre los tres tópicos de la Iniciativa: Aspectos políticos y papel de DDR en un proceso de paz y transición-Reintegración-Financiación de programas DDR. No obstante, visto que se desea promover una comprensión holística del proceso DDR, resulta importante destacar que esta división únicamente responde a un fin analítico y que de hecho los tres tópicos están estrechamente vinculados tal como lo prueban las frecuentes referencias cruzadas del presente informe.

8. El informe arroja luz sobre tensiones y dilemas y hace recomendaciones en medida de lo posible. En los casos en que no sería prudente hacer recomendaciones generales, el informe intenta formular las ventajas y desventajas que implicarían algunas de las vías de acción posibles. Esto se hace a fin de señalar los pros y los contras de las diferentes opciones. En los casos que conviene el informe también trata de señalar ciertos sectores en los que se debiera poner especial atención.

9. Una guerra civil o un conflicto armado serio suelen finalizar con la firma de un acuerdo de paz. Este informe ve el proceso de paz como un proceso que tiene lugar durante un período que está definido por el acuerdo de paz y que generalmente finaliza con elecciones democráticas. El proceso de paz también se considera como la fase inicial de una transición, a pesar de que la transición generalmente se extiende sobre un período de tiempo más largo. El concepto «marco para la consolidación de la paz» es más amplio que el proceso de paz. Este describe tanto el medio general como los instrumentos que determinan las condiciones para la implementación del proceso de paz. Habrá definiciones más detalladas sobre aspectos especiales en secciones subsiguientes.

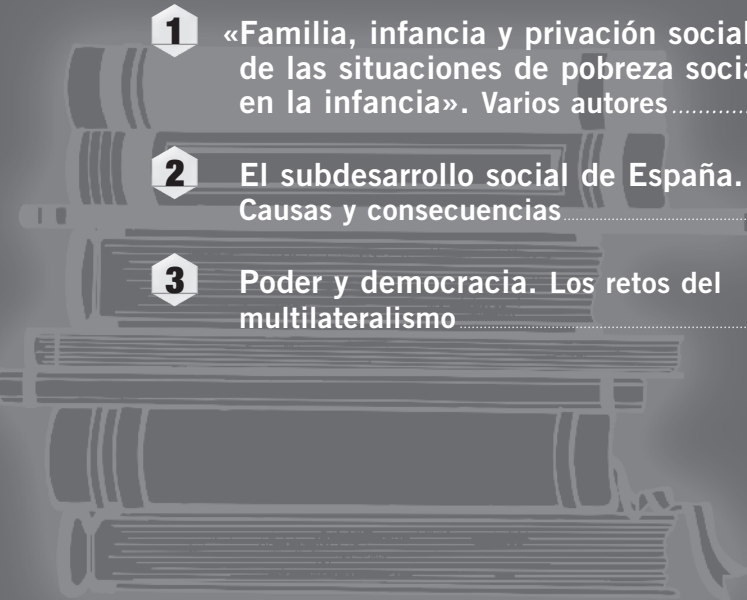
10. Un proceso de paz postconflicto y la transición de una guerra a una paz durable permiten que un país y una población afectados por la guerra, siempre que reciban en forma conjunta el apoyo de la comunidad internacional, puedan sembrar las semillas de la paz, de la seguridad y de un gobierno democrático. El principal objetivo del presente informe es desarrollar un con-



cepto de DDR que, en un marco más amplio de consolidación de la paz, defina los límites pertinentes referentes a los objetivos de los programas DDR al mismo tiempo que especifica los puntos en los que se debieran vincular con otras iniciativas que también forman parte de un exitoso proceso de paz.

11. Aunque varios gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones hayan estado representados en las reuniones plenarias y en las reuniones de los grupos de trabajo, el contenido del presente informe no expresa la posición unida de los participantes sino únicamente reflexiones sobre los resultados, las ideas y las conclusiones relacionadas al proceso SDDR del año pasado. Para lograr una amplia aplicabilidad el informe se contenta con dar recomendaciones de carácter general, a pesar de que las discusiones tenidas durante el proceso a menudo fueron sumamente detalladas y extensas. Esto no excluye que en ciertos casos resulte necesario hacer un enfoque especial sobre los programas DDR, sobre todo con relación a las necesidades especiales de los niños combatientes.

Reseñas bibliográficas

- 
- 1** «Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza social en la infancia». Varios autores..... **197**
 - 2** El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias..... **200**
 - 3** Poder y democracia. Los retos del multilateralismo..... **202**



Reseñas bibliográficas

FAMILIA, INFANCIA Y PRIVACIÓN SOCIAL. ESTUDIO DE LAS SITUACIONES DE POBREZA SOCIAL EN LA INFANCIA.

VARIOS AUTORES

Colección Estudios, n.º 14. Editado por Cáritas-Foessa, 2006.



Esta investigación ha sido promovida e impulsada por Cáritas: «Familia, infancia y privación social», editada en la Colección «Estudios» de Foessa (Madrid, 2006), y cuyos autores son Luis Ayala Cañón, Rosa Martínez López y Mercedes Sastre García. Esta investigación ha consistido en el análisis riguroso de los datos de las principales fuentes disponibles para el estudio de la pobreza infantil en España (Panel de Hogares de la Unión Europea y Encuesta de Condiciones de Vida).

En las investigaciones promovidas por Cáritas durante la década de los noventa del pasado siglo sobre las condiciones de vida de la población pobre en España, una de las conclusiones más importantes fue la relativa a la «juvenilización» de la pobreza. Esta situación reflejaba en sí misma los cambios sociales y económicos ocurridos en la estructura social española, y se configuraba como uno de los rasgos más relevantes del nuevo rostro de la pobreza. Este rasgo es la otra cara de la situación de hogares con menores, por lo que

señala un aspecto no sólo de mucha gravedad en el presente, sino de extraordinaria influencia para el futuro. La cuestión de la «juvenilización» de la pobreza manifiesta no sólo un problema de las personas que la padecen, sino una responsabilidad de toda la sociedad, y un proceso que influirá decisivamente en la cohesión y en la propia convivencia social.

Esta investigación proporciona no sólo el conocimiento de la pobreza que afecta a los niños y menores sino también el diagnóstico de las causas y los factores que contribuyen a entender y explicar estas situaciones. Y así se puede comprobar por sus resultados ya que comprueba no sólo la gravedad de estas situaciones, sino cómo la pobreza golpea más en esta edad, puesto que casi uno de cada cuatro niños en España vive con rentas inferiores al umbral de pobreza. Y esto corrobora que los niños no han sido los más beneficiados del crecimiento económico vigente desde mediados de la década de los noventa. Lo que plantea un problema que supera con creces su dimensión económica, y pasa a ser un problema social y ético de graves consecuencias para las personas que lo sufren y para la sociedad en su conjunto.

Entre los rasgos más destacados cabe mencionar el mayor riesgo de pobreza en los niños que viven en hogares monoparentales o en familias numerosas, pues ambas situaciones elevan considerablemente la probabilidad de tener un nivel insuficiente de ingresos. Por otra parte, es el mercado de trabajo el principal determinante de ese riesgo, siendo más elevada la probabilidad de pobreza cuando los sustentadores carecen de estabilidad laboral o cuando están en desempleo, lo que produce casi con carácter automático niveles muy altos de pobreza. Frente a ello, el actual sistema de prestaciones sociales concede una menor protección a la infancia que al resto de la población. Es un hecho bien conocido que las prestaciones familiares en las rentas de los hogares con niños tiene una escasa incidencia sobre la pobreza infantil en España, si se compara con otros países.

Todos estos factores explican las altas tasas de pobreza infantil que registra nuestro país que tiene la tasa de pobreza infantil más elevada de la UE-15. Por ello, si se interpreta la pobreza infantil como un indicador de desarrollo social, parece inevitable la articulación de un conjunto de medidas dirigidas a reducir el riesgo de pobreza de los niños mucho más ambicioso que el que se ha limitado a ofrecer la iniciativa pública en la última década.

En cuanto a los aspectos técnicos de esta investigación hay que destacar no es sólo valiosa por la temática que aborda, sino por el trabajo metodológico realizado para la medición de la pobreza y, en particular, para la pobreza infantil, pero también por el planteamiento metodológico para el análisis multidimensional de la privación, y su relación con la pobreza monetaria, y para el diag-

nóstico de la dinámica de la pobreza. Como es destacable la continua comparación de los diversos aspectos de la investigación con el contexto europeo.

Por último, hay que reseñar que en esta investigación se propone un estudio de la pobreza infantil desde un recorrido complejo a través de la revisión de las investigaciones más destacadas sobre la pobreza infantil en los países ricos (cap. 1), de una actualización de la situación de la pobreza en la población española en su conjunto y de los cambios ocurridos en el patrón de pobreza en España (cap. 2), y de la realización de un retrato socioeconómico de la infancia en España (cap. 3). Todo ello sirve de excelente marco de diagnóstico de la pobreza en la infancia.

Sobre este marco de diagnóstico se investiga la pobreza monetaria en la infancia, su patrón de pobreza, así como la situación en el contexto europeo (cap. 4). Y se aborda uno de los dos capítulos más novedosos en la investigación sobre la pobreza, como es el estudio de las condiciones de vida de la infancia que, bajo el concepto de «privación», da cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza, no reducida a la pobreza monetaria. Lo que da pie a elaborar, según la información disponible, indicadores e índices de privación, sí como diagnosticar la pobreza consistente, o sea, la situación de la combinación de pobreza monetaria y privación (cap. 5)

Y en el último capítulo (cap. 6) se analiza la dinámica de la pobreza, diagnosticando el riesgo de caer, y de mantenerse en la pobreza, por parte de la población en su conjunto y, específicamente, de la población infantil. Y se constata la peor condición de los menores pues es mayor su riesgo de estar en situación de pobreza, y menor la posibilidad de salir de ella.

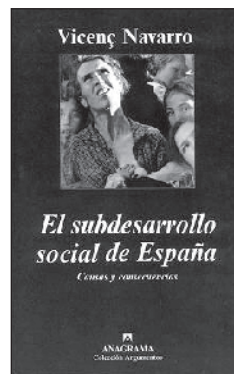
Termina la investigación con la propuesta de los autores de las Conclusiones más importantes. Hay que destacar esta elaboración de Conclusiones, pues permite una lectura transversal del estudio como resumen sintético de la gravedad del fenómeno de la pobreza infantil.

VÍCTOR RENES

EL SUBDESARROLLO SOCIAL DE ESPAÑA. CAUSAS Y CONSECUENCIAS

VINCENÇ NAVARRO

Anagrama. Colección Argumentos. Barcelona. 2006



«España tiene un problema grave. Su Estado del bienestar está muy poco desarrollado (...) para entender el escaso desarrollo de la España social hay que entender también (además del poder de clase) el poder de género. Así, el escasísimo desarrollo de los servicios de ayuda a las familias (que incluyen escuelas de infancia, servicios domiciliarios para las personas con discapacidades y residencias de ancianos, entre otros) se explica por el escaso poder que las mujeres tienen en España. El poder de clase y el poder de género son las causas de este subdesarrollo social y, como explicaré, de la polarización social de nuestro país.»

Con estas palabras, introduce el autor la idea principal planteada en este libro. A través de un examen detallado, hace un análisis de la situación en la que se encuentra nuestro estado del bienestar, incidiendo especialmente en los factores históricos que nos sitúan en la retaguardia de la Unión Europea de los 15.

En la primera parte de esta publicación Navarro señala la vigencia actual de un concepto intencionadamente considerado obsoleto por parte de personas y grupos favorecidos económicamente: las clases sociales. En su exhaustivo análisis detalla cómo entre el 30 y el 35% de la población de renta mayor cuenta con un gran poder económico, político, mediático y social, claramente mayor que el que ostentan las clases populares. La sociedad española se divide, en lo que al consumo de servicios sociales se refiere, en grupos claramente diferenciados, o en sus propias palabras «en las distintas Españas existentes», donde, «los sectores pudientes utilizan los servicios privados (...) y las clases populares utilizan los servicios públicos».

Esta diferenciación queda categorizada tras la constatación del bajo gasto público (que repercute directamente en la calidad de estos servicios) en todas sus vertientes: sanidad, educación, servicios de ayuda a las familias, pensiones... La desconvergencia con la UE (15) queda de manifiesto al utilizar indicadores como el número de personas empleadas en la provisión de estos servicios, el gasto público social diferencial por habitante...

En la segunda parte del libro, Navarro analiza las causas históricas del subdesarrollo social de España, centrándose en el poder de clase ejercido a lo largo

de la historia, con especial repercusión en los años del franquismo (1939-1975). Señala, entre otros aspectos, cómo en este periodo (y como en el actual como herencia de éste) el papel de la mujer en la sociedad se ha visto relegado a la cobertura de servicios cuya competencia correspondía al Estado de bienestar y a los poderes públicos.

La desigualdad de género, así como la de clase, han sido, según el autor, algunas de las consecuencias de un régimen fascista basado en un discurso nacionalista que impedía otras movilizaciones sociales contrarias a los intereses de grupos dominantes. De igual forma, la transición española se ha configurado como un proceso *inmodélico* en el que el olvido y la memoria selectiva, han evitado el reconocimiento y la condena de un régimen responsable de las carencias sociales, democráticas y políticas heredadas en la actualidad.

En la tercera parte de su libro, Navarro amplía la perspectiva de análisis, acercándose al «proyecto neoliberal» y presentándolo —internacionalmente— como una ideología eminentemente práctica al servicio de las entidades empresariales transnacionales que está configurando, a través de la globalización, «un deterioro del bienestar y de la calidad de vida de las clases trabajadoras». Así, incluso la construcción europea, se está cimentando, según Navarro, sobre la búsqueda de «grandes beneficios para el capital (sobre todo financiero)» a costa de una reducción de rentas del trabajo; un neoliberalismo que no se construye mediante el conflicto de interés entre «Países ricos» y «Países pobres» sino gracias a la alianza de clases entre las clases dominantes del Norte y del Sur. Así, en este apartado del libro, Navarro procede a detallar —a través del análisis de un caso que podríamos denominar como paradigmático: Estados Unidos— las estrategias y las debilidades de este modelo socio-económico-cultural resultado del escaso poder de sus clases populares y de la configuración de una democracia institucionalmente débil.

Por último, Navarro concluye su libro con un análisis crítico de las propuestas realizadas desde la sensibilidad socialdemócrata española, basadas en algunas medidas impulsadas por Carter y asumidas por Blair en años anteriores. Éstas —incluida la crítica conceptual al término «clases sociales»— se han convertido en referencia a la hora de propugnar una serie de medidas que, por sus premisas iniciales, se presentan como insuficientes. Incluye en este apartado un debate crítico, incisivo y minucioso mantenido con el socialista Miguel de Sebastián en el que Navarro manifiesta su desacuerdo con ciertas medidas que hacen de la política fiscal una herramienta incapaz de conllevar efectos redistributivos, tanto económicos como políticos.

Se presenta así un libro marcado por su tono crítico y por ser prolijo en datos que soportan las tesis que el autor expone de forma clara y taxativa; una

explicación del modelo económico (social, cultural, político e incluso mediático) actual, desde una perspectiva internacional, así como su profunda inmersión en las causas y orígenes que dan lugar al mismo en España.

VINCENÇ NAVARRO

PODER Y DEMOCRACIA. LOS RETOS DEL MULTILATERALISMO

Anuario CIP 2006

Barcelona, Icaria Editorial, 2006

La aparición del anuario del Centro de Investigación para la Paz (CIP) siempre es un momento esperado por los que están implicados o simplemente interesados en el análisis de la coyuntura global. Es difícil resumir la compleja realidad internacional en algo más de 300 páginas y presumiblemente no es la pretensión del anuario, sin embargo éste tiene la virtualidad de plantear con una muy buena sistematización algunas claves de lectura de los temas fundamentales.

El libro está dividido en cuatro capítulos. Los dos primeros —*Seguridad y conflictos* y *Escenario geopolítico*— hacen un barrido transversal de las claves de análisis, mientras que los dos segundos —*Oriente Medio y Mediterráneo* y *América Latina*— abordan realidades mucho más concretas.

El primer capítulo, *Seguridad y conflictos*, comienza con una de las mejores aportaciones del Anuario, un artículo de Fred Halliday —autor de «El Islam y el mito del enfrentamiento»— sobre el terrorismo y la lucha antiterrorista. Bajo este título Halliday profundiza en los objetivos que están moviendo el terrorismo internacional islamista y la respuesta de los países occidentales; destaca su planteamiento sobre la necesidad de abordar de manera diferenciada el terrorismo internacional de la integración de los 13 millones de musulmanes de Europa, visión ésta no común entre los analistas. Para Halliday los atentados terroristas forman parte de una estrategia para fortalecer la posición de los núcleos fundamentalistas del Islam en los países de Oriente Medio y presentarse como una alternativa a los regímenes, en muchos casos, apoyados por los países occidentales. No habría que buscar, por tanto, sólo factores religiosos o culturales sino profundizar en los equilibrios políticos de Oriente Medio; a su



vez, Europa debería plantearse sus procesos de convivencia internos que afectan a millones de musulmanes europeos.

A partir del primer artículo se suceden una serie de aportaciones que van matizando y profundizando el contexto internacional a partir de la nueva política de seguridad. Mariano Aguirre nos introduce en los conocidos traslados ilegales que han creado una crisis dentro de la UE, así como en la aparición pública de la práctica de la tortura; Alberto Piris aborda las nuevas formas de intervención de los ejércitos y su papel como elementos de «socorro» que les hacen entrar de lleno en la vida política; Isaías Barrañeda hace una breve aproximación a la iniciativa de la Alianza de las Civilizaciones. El bloque lo cierran dos artículos, uno de Xavier Zeebroek sobre las intervenciones de la ONU en África en el que se hace un resumen de la evolución de este tipo de acciones en los últimos años y otro de Cynthia J. Arnson y William Zartman en torno al papel de la economía en los conflictos.

El segundo capítulo se refiere al escenario geopolítico internacional y comienza con un artículo fundamental para entender los resultados de las recientes elecciones en los Estados Unidos; Robert Mattheews hace un repaso de la política exterior norteamericana tanto en lo que se refiere al terrorismo y la lucha antiterrorista, como en torno a sus objetivos prioritarios: Irak, Afganistán, Irán, Corea del Norte e Israel. La conclusión a la que llega el autor es que la política norteamericana está excesivamente polarizada, concentrándose de manera obsesiva en la lucha antiterrorista y el Islam y dejando quasi olvidadas amenazas tan importantes como el calentamiento global y las necesidades energéticas, o regiones como América Latina, África o China. El resultado de esta política ha sido la pérdida de la mayoría en el Congreso y el Senado norteamericanos y la salida del responsable de gran parte de ella, Donald Rumsfel.

El capítulo continúa con una aportación de J. Javier Fernández sobre la situación de la Constitución Europea y su impacto en la política exterior de la UE y se cierra con dos artículos más. En el primero de ellos José Antonio Sana-huja hace un análisis claro y sistemático de la encrucijada en la que se encuentran las NN. UU., así como el camino recorrido hasta llegar a esta situación. En el segundo es Xulio Ríos el que nos acerca la agenda de la política interna China y el posible impacto de ésta hacia el exterior.

El capítulo sobre Oriente Medio y el Mediterráneo retoma de manera más específica algunos de los elementos expuestos en el primero, tales como el terrorismo internacional o la guerra de Irak. Jordi Bacaría escribe un artículo sobre la Cumbre Euromediterránea celebrada en noviembre de 2005 en Barcelona y analiza la situación de roce entre países del norte y del sur del mediterráneo, así como las posibles líneas de trabajo de futuro. La segunda aportación

es una contextualización histórica de la estructura del estado y la sociedad de Irak que permite entender el proceso de descomposición interna del país, así como los grandes errores de medición del impacto que tuvo la administración Bush al lanzarse a la guerra. Es destacable que sea un analista norteamericano el que hace la descripción, lo que aporta una visión algo diferente a la europea que enriquece el capítulo.

Si hubiera que destacar un artículo dentro del capítulo sería el de Neve Gordon sobre Palestina. El autor hace una aproximación al nudo gordiano que representa el conflicto palestino a partir de una explicación contextualizada de las políticas de frontera entre las que se incluye el muro de separación. La originalidad del planteamiento parece facilitar el entendimiento del conflicto de manera menos compleja de lo habitual. El capítulo se cierra con uno de los temas que marcan la agenda internacional de los años 2005 y 2006, el programa nuclear iraní, desarrollado por Luis Mesa.

El último capítulo lo dedica el anuario a América Latina. En medio del ascenso de la izquierda, que coincide con la aparición nuevos líderes y la crisis de los partidos tradicionales, Nieves Zuñiga hace un análisis de los actores políticos actuales y dentro de éstos del papel e incidencia del movimiento indígena. Su reflexión termina con la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia y sirve para dar paso al último artículo del anuario, escrito por Dirk Kruijt, en el que se hace un repaso a la reciente historia boliviana y a los retos que el nuevo gobierno del MAS debe acometer.

El anuario nos deja entrever las tendencias que nos van a seguir marcando el futuro: el debilitamiento del sistema multilateral, la crisis de la hegemonía de los Estados Unidos, la erosión de los derechos en nombre de la seguridad, el debate interno tanto político —Constitución Europea— como social —integración del Islam— de la UE, la influencia de los países emergente y la importancia creciente de la geopolítica de la energía. Para su seguimiento habrá que estar atentos hay nuevas aportaciones, pero entre ellas seguro estará el anuario del CIP 2007.

JOSÉ MANUEL LÓPEZ RODRIGO

normas

Normas de presentación de originales

1.º Los artículos se enviarán mecanografiados a espacio y medio (1,5) en letra 12p Time New Roman

2.º La extensión del contenido de cada artículo será de **4.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía. *Se ruega mantener esta pauta.*

3.º Además hay dos páginas más para: el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de constar junto al nombre del autor y su correo electrónico en la publicación; el sumario o apartados en los que se divide el artículo y un resumen del mismo, **en máximo 150 palabras**, las palabras claves y su traducción al inglés (si existen dificultades para hacerlo, la redacción de la revista lo hará traducir).

4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987. Al final de estas notas se propone un ejemplo.

5.º Por cada artículo se recibirá la *gratificación de siete euros por página* más dos ejemplares de la revista y separatas de los artículos. Se ruega que se indique la dirección postal donde enviar dichos ejemplares.

6.º Enviar los artículos en papel a una sola cara y en soporte informático (Microsoft Word), o por correo. Acusaremos recibo en cuanto sea recibido. La dirección y teléfonos de contacto son:

Dirección: Cáritas Española

Documentación Social

Calle San Bernardo 99 bis. 7ª planta. 28015 MADRID

Correo electrónico: documentacionsocial@caritas.es

Fax: 91. 593.48.82

Secretaría: Celia 91 4441317

7.º Finalmente, es necesario el número del DNI para tramitar la gratificación, así mismo el número de la cuenta corriente para en su momento realizar la transferencia. Desde el Servicio de contabilidad de Cáritas se emitirán dos recibos por gratificación, uno es para que ser firmado y devuelto a dicho Servicio que procederá a realizar la transferencia; el otro para el autor.

El Consejo de Redacción agradece la disposición de todos los autores en la colaboración con la revista Documentación Social. Quedamos a su disposición para cualquier asunto relacionado con la revista y para cualquier otro aspecto en orden a la colaboración con la misma.

Un cordial y sincero saludo

Ejemplo de referencias bibliográfica siguiendo la Norma ISO 690/1987:

Libro: CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997

Contribución: URIBARRI, Ignacio. *Cooperativas de vivienda*. En: Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi. Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.

Artículo de revista: NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, abril-junio 2000, n.º 119, pp. 13-37.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 115 España y el Desarrollo Social	9,92
N.º 116 El trabajo, bien escaso	9,92
N.º 117-118 Las Empresas de Inserción a debate	15,03
N.º 119 Ciudades habitables y solidarias	9,92
N.º 120 Adolescentes y Jóvenes en dificultad social	10,82
N.º 121 El desafío de la migraciones	10,22
N.º 122 2001 Repensar el voluntariado	10,22
N.º 123 Europa: proyecto y realidad	10,22
N.º 124 Jóvenes del siglo XXI	10,22
N.º 125 Las otras caras de la globalización	10,22
N.º 126 Deuda externa y ciudadanía	10,76
N.º 127 Salud y calidad de vida	10,76
N.º 128 La calidad como imperativo en la Acción Social	10,76
N.º 129 Trabajo en Red	10,76
N.º 130 Los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad	11,00
N.º 131 Violencia y sociedad	11,00
N.º 132 Migración: Hacia un modelo de integración social	11,00
N.º 133 Desarrollo local. Desarrollo social	11,00
N.º 134 Construcción y Constitución europea	11,00
N.º 135 Intervenciones ante la exclusión social	11,00
N.º 136 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	11,00
N.º 137 La Europa de los Gitanos	11,35
N.º 138 Vivienda y alojamiento	11,35
N.º 139 Ciudadanía	11,35
N.º 140 Comunicación y tercer sector	11,35
N.º 141 La protección social de la dependencia en España	11,35
N.º 142 La Cooperación al Desarrollo y la construcción de la paz	11,35

Próximo título

N.º 143 Empleo e inclusión	11,35
---	-------