

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

## Resumen ejecutivo



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



# 1. Presentación de la estrategia

En el vigente *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, la Construcción de la Paz (CP) aparece identificada por primera vez como un sector estratégico, “como resultado de la interrelación, desde la diferencia, entre la nueva agenda de paz y seguridad y la nueva agenda de desarrollo”. Asimismo, ya en la propia Constitución (1978) y en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE n.o 162), se apuesta por una defensa de la paz y se señala como objetivo la contribución a “un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional” (artículo 3, apartado b, de la citada Ley).

## Construcción de la Paz

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

El objetivo de esta Estrategia es **contribuir a un mayor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva al objetivo de incrementar la seguridad humana y activar instrumentos y mecanismos que faciliten la resolución pacífica de los conflictos**. Aspira a hacer de España un activo contribuyente a la CP como seña de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo, consciente de que se trata de uno de los bienes globales más importantes.

La Estrategia de *Construcción de la Paz de la Cooperación Española* alcanzará sus objetivos si ésta logra coordinarse eficazmente con todos aquellos que atesoran capacidades y experiencias sectoriales al servicio de la paz y la resolución pacífica de los conflictos.

## 2. Justificación

La nueva conceptualización del desarrollo y de la seguridad y la afirmación de su relación - **“no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos; si no se promueven todas estas causas, ninguna de ellas podrá triunfar”**- marcan un salto cualitativo, resultado de un largo proceso, tras la publicación en marzo de 2005 del Informe del Secretario General de la ONU “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Demostrar cómo la paz, la seguridad y el desarrollo se relacionan entre sí y, al mismo tiempo, se ven reforzados mutuamente, resulta fundamental de cara a conseguir el compromiso y los recursos necesarios para establecer sistemas de seguridad sostenibles que contribuyan de forma positiva a los objetivos de desarrollo.

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

### 3. Marco de referencia

---

#### MARCO INSTITUCIONAL

Define los actores de la Estrategia y las instituciones principales tanto nacionales (Administración General del Estado, CC.AA, EE.LL, ONGD, CRUE, sindicatos y organizaciones empresariales, entre otros) como internacionales ( ONU, UE, CAD-OCDE, OSCE, OTAN, el Banco Mundial y otras Instituciones Financieras Internacionales) y Estados nacionales.



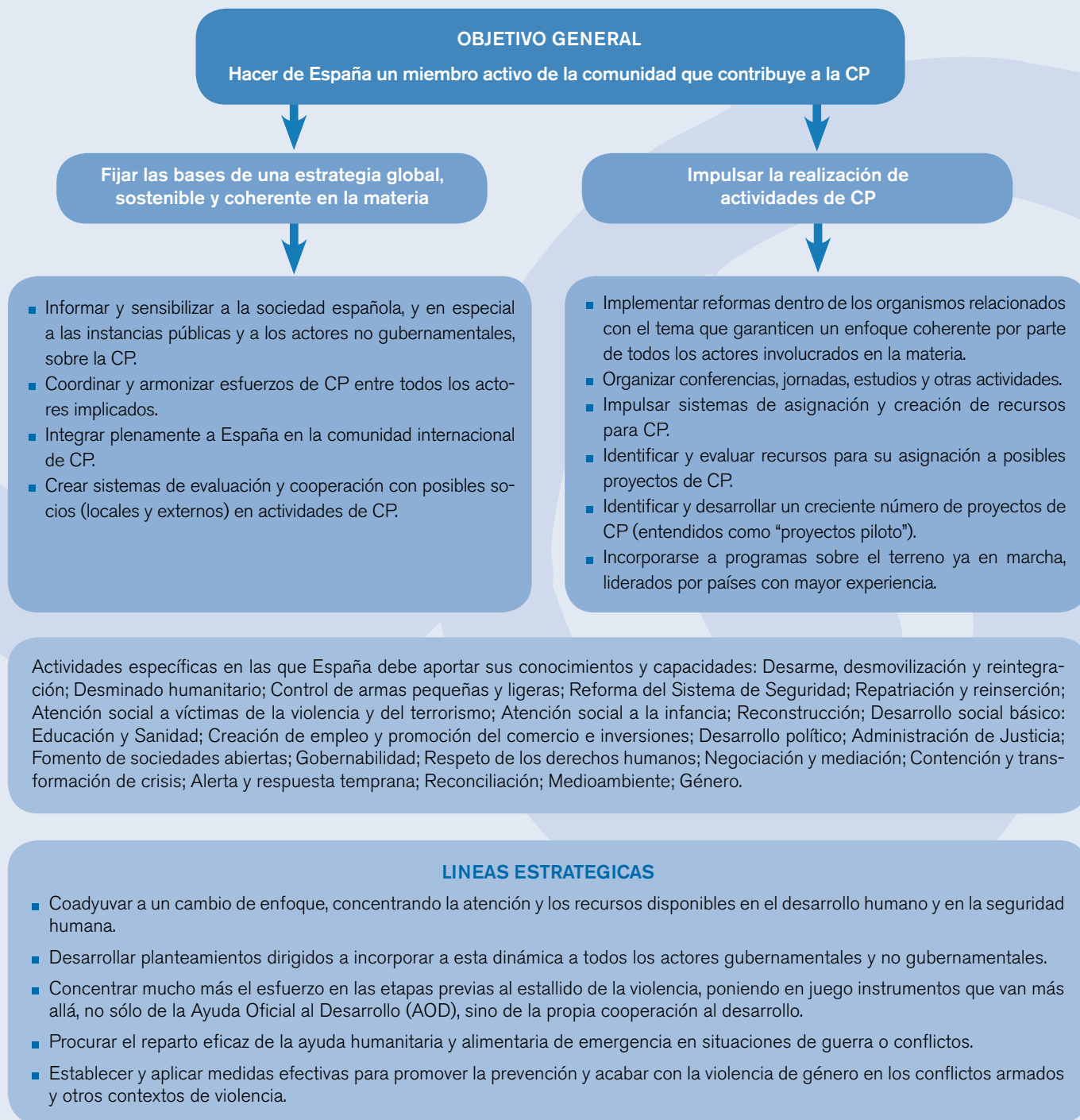
#### MARCO TEÓRICO

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

El enfoque de desarrollo en el que se basa esta Estrategia es el del desarrollo sostenible, atento a los derechos fundamentales de las personas directamente afectadas y procurando asegurar su participación en la identificación de las necesidades y en la planificación de los proyectos a realizar en cada caso.

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

## 4. Marco de intervención



En lo que respecta al marco instrumental, la actuación española, fundamentada en la disponibilidad de unos instrumentos internos en constante proceso de perfeccionamiento, está claramente orientada hacia el exterior, sea por vías bilaterales o multilaterales. A partir de esa realidad es posible estructurar el marco instrumental de la Estrategia de CP en este ámbito. A grandes rasgos se debe partir de la existencia de una red central, con la SECI/AECI como punto nodal, en lo que hace referencia a la aportación de la Cooperación Española al desarrollo en la CP, que integre todas las capacidades y recursos disponibles y que garantice el contacto y la colaboración permanente entre todos los actores de CP españoles, lo que incluye también a las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). Una prioridad adicional es la integración plena de España en los principales marcos internacionales de CP.

Más allá de las particularidades de cada situación concreta que determinará el perfil exacto del esquema de actuación a activar, es conveniente apostar por marcos de colaboración entre los actores citados que no se fijen caso por caso, sino que aspiren a enmarcarse en plataformas de colaboración multilaterales y plurianuales. Además, se necesita perfeccionar los instrumentos para evaluar la actuación de España en CP, tanto en las acciones directas derivadas de proyectos o programas específicos en este tema, como en cualquier otro en los que la CP sea contemplada transversalmente.

## Cruce de la Estrategia con prioridades horizontales del Plan Director

<b>Lucha contra la pobreza</b>	La falta de recursos y, especialmente, su distribución desigual pueden enajenar a grupos dentro de una sociedad y, consecuentemente, causar tensión hasta desembocar en la violencia; con mayor probabilidad si los grupos más afectados están excluidos de los procesos institucionales, económicos o sociales vigentes en ese contexto. En consecuencia, facilitar el acceso de los colectivos más desfavorecidos a los mecanismos de sostén social, aumentar la movilidad social y crear sociedades donde toda la población se sienta partícipe en la vida social, económica y política -y, por tanto, tenga interés propio en mantener una sociedad civil sana, fuerte y no violenta- son objetivos fundamentales.
<b>Defensa de los derechos humanos</b>	Entendidos en su más amplia extensión, su defensa y la garantía en el acceso a los derechos básicos deben ser piezas fundamentales de la acción exterior de España, y más aún en el marco de la Estrategia de CP. Es, sin duda, el principal hilo conductor de la política española de cooperación al desarrollo.
<b>Igualdad de género</b>	Dentro de los procesos de CP, la posición de las mujeres es fundamental como promotoras activas de la paz; por ello la equidad debe ser contemplada como una de las guías básicas de CP. Por lo tanto, es necesario apoyar iniciativas y mecanismos de transversalidad de género en todas las acciones y promover el empoderamiento de las mujeres en los procesos de CP.
<b>Sostenibilidad medioambiental</b>	La caracterización de la CP como un proceso a largo plazo, inclusivo y sostenible encaja perfectamente con la necesidad de garantizar la sostenibilidad medioambiental. Hay que promover actividades en este campo enfocadas directamente hacia aspectos medioambientales. La lucha por el control de los recursos escasos, provocada en muchos casos por su despilfarro o por los métodos empleados en su explotación y uso, es identificada nitidamente como uno de los más importantes factores beligeros de la agenda actual de seguridad.
<b>Respeto a la diversidad cultural</b>	La integración de minorías culturales, la participación universal en los sistemas estatales de carácter político, socioeconómico y de seguridad y la diversidad cultural están íntimamente conectadas en el marco de la CP. El énfasis de la CP en lograr la integración de todos los grupos identificados en una sociedad se acomoda perfectamente a esta prioridad horizontal de la Cooperación Española al desarrollo.

**Cruce con acción humanitaria** está muy vinculada a la CP. En su globalidad, a la acción humanitaria le corresponde asistir a las víctimas, su protección y dar testimonio de su situación. Sus principios de imparcialidad, independencia y no discriminación se adecuan perfectamente a los que guían la CP, obviando así la necesidad de fomentar la coordinación entre ambos. La acción humanitaria en los procesos de construcción de la paz debería evitar:

- Contribuir a alimentar el conflicto armado.
- Generar dependencia de la ayuda externa.
- Erosionar las capacidades de la población local.
- Socavar la capacidad administrativa y operativa de los países receptores.
- Poner en peligro el espacio humanitario y la seguridad tanto de la población como de los trabajadores humanitarios.

**Cruce con las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).** El vigente Plan Director 2005-2008 contiene varias indicaciones acerca de las TIC y sus impactos al proceso de desarrollo. De la misma manera, en la Guía para la Integración de las TIC en la Cooperación Española se ha dado un importante paso en lo que se refiere al papel de las TIC en el desarrollo, dando pautas generales sobre la implantación de las TIC en los diferentes sectores como el de «construcción de la paz y prevención de conflictos». Es por esto que hay que valorar las muchas posibilidades que las TIC ofrecen a este sector: identificar situaciones de conflicto mediante sistemas de alerta temprana con objetivo de prevenirlos; fomentar la resolución pacífica de los conflictos; prestar apoyo a las actividades humanitarias, entre ellas la protección de civiles en los conflictos armados, entre otras muchas.

## Pautas de intervención

- 1) Inclusividad: Reforzar la relación entre los actores de CP y la sociedad de referencia.
- 2) Sostenibilidad (largo plazo): Fortalecer estructuralmente los mecanismos, instituciones y posiciones de los seres humanos.
- 3) Apoyo a la sociedad civil: Centrar el esfuerzo en vincular en el proceso a los diversos actos privados y no gubernamentales en lugar de dedicarse en exclusiva a fortalecer las capacidades del aparato estatal.
- 4) Urgencia/Gravedad: Priorizar los proyectos en sociedades frágiles o con estructuras de CP muy débiles.
- 5) Emparejar necesidades con recursos: Evaluar los recursos disponibles en España e identificar proyectos que sean adecuados, además de oportunos.
- 6) Apuesta por la implicación de los actores locales: Poner el acento en los actores locales, tanto en la decisión del proyecto como en su puesta en marcha.
- 7) Recompensar el éxito: Seleccionar proyectos con actores y sociedades que ya hayan demostrado que son capaces de utilizar los proyectos de una manera sostenible y exitosa.

<b>Cruce de la Estrategia con prioridades sectoriales</b>	
<b>Gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contribuir, en el plano local, a reforzar las estructuras y procesos inclusivos de toma de decisiones políticas y apoyar la creación y sostenimiento de sistemas locales de alerta temprana, así como de instancias de diálogo y negociación.</li> <li>■ Procurar, en el plano internacional, un alto nivel de coordinación con otros actores (ONU, UE, CAD, OSCE, OTAN y otros gobiernos).</li> </ul>
<b>Cobertura de las necesidades sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evitar la exclusión de los más vulnerables.</li> <li>■ Combatir las causas que provoquen la escasez y el reparto desigual.</li> <li>■ Apostar por políticas públicas que creen y fortalezcan capacidades locales en estos sectores.</li> <li>■ Garantizar el acceso universal al sistema educativo y sanitario, al agua potable, a los alimentos y a la vivienda digna.</li> </ul>
<b>Promoción del tejido económico y empresarial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Apoyar a la micro y pequeña empresa para hacer inclusivo y universal el desarrollo económico.</li> <li>■ Fortalecer las instituciones y mercados para asegurar el buen funcionamiento de las actividades económicas.</li> <li>■ Apoyar a la inserción internacional de la economía local.</li> <li>■ Aumentar la disponibilidad de recursos vitales para la actividad económica (materias primas energéticas...).</li> </ul>
<b>Medio ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Potenciar la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas.</li> <li>■ Fortalecer la disponibilidad de recursos naturales para grupos locales en una manera sostenible e inclusiva.</li> <li>■ Reforzar las instituciones de gestión de recursos naturales.</li> <li>■ Promover la plena participación ciudadana.</li> <li>■ Elaborar informes regulares de análisis de riesgo.</li> </ul>
<b>Cultura y desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fomentar la participación de los grupos minoritarios en la vida nacional.</li> <li>■ Diseñar mecanismos para reforzar la posición de los pueblos indígenas.</li> <li>■ Crear un ambiente institucional que pueda manejar los conflictos de una manera pacífica.</li> </ul>
<b>Género</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fortalecer el papel de las mujeres como promotoras activas de la paz.</li> <li>■ Priorizar la aplicación de la Resolución 1325 en la Cooperación Española mediante un plan de acción específico para abordar el empoderamiento de las mujeres en los procesos de construcción de paz.</li> <li>■ Atender especialmente a la posición vulnerable de las mujeres en situaciones de conflicto violento.</li> </ul>

## 5. Proceso de difusión y aplicación de la Estrategia

---

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

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

Igualmente, es necesario poner en marcha **actividades de difusión** de la presente Estrategia tanto en el ámbito nacional como el internacional. Aquí se incluye a los diferentes actores, públicos y privados, que desarrollan actividades en este campo (incluyendo a las OTC y a las Embajadas de España en el exterior); así como a los socios bilaterales más importantes y a los organismos internacionales relevantes en la materia (tanto a los actores gubernamentales como a los centros, institutos y ONG de referencia).

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

- Organización de un acto de presentación formal de la Estrategia (orientado hacia los medios de comunicación y la comunidad española de CP).
- Sesiones informativas y jornadas de trabajo, para profundizar en su contenido y consolidar una red de contacto regular, con diversos departamentos de la Administración General del Estado, así como de las Comunidades Autónomas (CCAA), gobiernos locales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras instancias de la sociedad civil.
- Cursos de formación en CP dirigidos al personal de la Administración, del mundo de las ONG y del ámbito académico interesados en el tema.
- Jornadas de debate con los responsables de las OTC y, en general, de las estructuras de la cooperación española en el exterior.
- Sesiones de trabajo con representantes de países susceptibles de ser seleccionados para el desarrollo de programas o proyectos específicos de CP.
- Reuniones con representantes de las agencias de desarrollo de países relevantes en materia de CP y de los principales organismos internacionales especializados (ONU, UE, CAD etc...).

## 6. Seguimiento y evaluación

---

El sistema de seguimiento y de evaluación de esta Estrategia se basará principalmente en los criterios de coherencia interna y coherencia externa. Esta última en tres ámbitos de cooperación diferentes: planificación estratégica de la política española de cooperación-Plan Director y estrategias geográficas-, las iniciativas promovidas desde los organismos internacionales y las políticas nacionales aplicadas en cada uno de los países receptores. Asimismo, se fundamentará en su nivel de integración y aplicación en las intervenciones de la Cooperación Española.

En el marco de la evaluación de las políticas públicas de desarrollo en el sector de CP, se tendrá en cuenta lo establecido en el Plan Director y en esta Estrategia sectorial.