

---

# ESPAÑA CONSTRUCTOR DE PAZ: APUNTES PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE,  
XIMENA VALENTE HERVIER Y BALDER HAGERAATS\*

---

## RESUMEN

*El vigente Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 identifica la Construcción de la Paz y la Prevención de Conflictos (CP-PC) violentos como una estrategia sectorial. El reto actual, a partir de su próxima aprobación, será profundizar, implementar y divulgar esta estrategia, con la aspiración de hacer de España un activo constructor de la paz, tanto a nivel nacional como internacional. Dentro de este marco, el documento de la estrategia sectorial –todavía en su versión preliminar– destaca como prioridades inmediatas la coherencia interna entre actores españoles, la incorporación en la comunidad internacional de CP-PC, y el fortalecimiento de las capacidades españolas en este terreno.*

## ABSTRACT

*The current Master Plan of the Spanish Co-operation 2005-2008 identifies Peacebuilding and Conflict Prevention (PB-CP) as a thematic strategy. The present challenge - once approved the strategy - will be to deepen, implement and spread this strategy with the goal of making Spain an active peacebuilding actor, both at a national as well as at an international level. Within this framework, the Document of Thematic Strategy – still in a preliminary phase –*

---

\* Jesús A. Núñez Villaverde es Codirector del IECAH, Economista y Especialista en temas de seguridad y cooperación internacional y mundo arabo musulmán. Ximena Valente Hervier es Licenciada en Relaciones Internacionales y Especialista en temas de resolución de conflictos. Balder Hageraats es Economista y Especialista en economía internacional y relaciones internacionales.

*names internal coherence among Spanish actors, the incorporation of Spain into the international PB-CP community, and the strengthening of Spanish capacities in this area.*

## **RÉSUMÉ**

*L'actuel Plan Directeur de la Coopération espagnole 2005-2008 identifie la Construction de la Paix et la Prévention de Conflits (CP-PC) violents comme une stratégie sectorielle. Le défi actuel, à partir de sa prochaine approbation, sera d'approfondir, de mettre en oeuvre et de divulguer cette stratégie, avec l'aspiration de faire de l'Espagne un constructeur actif de la paix, tant au niveau national comme international. Dans ce cadre, le document de la stratégie sectorielle -encore dans sa version préliminaire- souligne comme priorités immédiates la cohérence interne entre les acteurs espagnols, l'incorporation dans la Communauté internationale de la CP-PC, et le renforcement des capacités espagnoles dans ce terrain.*

## **Introducción**

Con la política internacional dominada por la lucha contra el terrorismo internacional y las consiguientes estrategias reactivas, los enfoques de largo plazo han sido eclipsados durante los últimos años. Sin embargo, la necesidad de entender y afrontar la situación global obliga a la comunidad internacional a buscar soluciones más sistemáticas y profundas. Las debilidades estructurales que se identifican en regiones de todo el mundo terminan generando muchas de las amenazas globales —incluyendo los conflictos violentos, los problemas ambientales y el terrorismo internacional— y, por lo tanto, es primordial centrar la política de cooperación para el desarrollo, en el marco más amplio de la política exterior, en fortalecer las sociedades más vulnerables.

Una de las estrategias con más éxito en este terreno ha sido la construcción de paz, con la ONU y países como Canadá y Japón desarrollando el concepto y poniendo en marcha una multitud de proyectos basados en sus principios. La decisión de España de apostar también por este camino es una directa consecuencia de la reciente reformulación de su política exterior, de seguridad y desarrollo, lo que permite poner el énfasis en las cuestiones fundamentales del desarrollo y de la seguridad humana<sup>1</sup>. Además, la naturaleza del enfoque y la

---

1. Aunque no existe un consenso total sobre su definición, el concepto de seguridad humana tiene como su núcleo central la idea de que la seguridad personal depende especialmente de la dinámica entre actores indi-

clara demanda a nivel global para su implementación encajan bien con el deseo de España de asumir un papel más importante en la comunidad internacional.

El vigente Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 identifica —por primera vez en España— la Construcción de la Paz y la Prevención de Conflictos violentos (CP-PC) como una estrategia sectorial, “como resultado de la interrelación, desde la diferencia, entre la nueva agenda de paz y seguridad y la nueva agenda de desarrollo” (p. 67). En el proceso de elaboración de esta estrategia resulta fundamental el “Documento de Estrategia de Sectorial (DES) sobre Construcción de la Paz y Prevención de Conflictos en la Cooperación Española al Desarrollo”<sup>2</sup>, que la 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”. El reto actual, a partir de su inminente aprobación, será profundizar, implementar y divulgar esta estrategia, con la aspiración de hacer de España un activo constructor de la paz, tanto a nivel nacional como internacional<sup>3</sup>.

Como una contribución en esa misma línea, las páginas que siguen pretenden en primer lugar, a partir de una breve referencia al concepto y a sus raíces, establecer un resumen de la situación actual en la comunidad internacional de CP-PC. El núcleo central del texto es, en esencia, identificar los aspectos más importantes —tal como son identificados en los documentos ya mencionados— de la estrategia que se está formulando. Cabe adelantar ya desde el principio que, a juicio de los autores, las prioridades de corto plazo deben ser la creación de una clara visión e identidad del proyecto, el aprendizaje de los países con más experiencia en este ámbito y la integración de España en la comunidad internacional de CP-PC. En el medio y largo plazo, el énfasis debe ponerse en la coordinación y sintonización entre los distintos actores involucrados y en la realización de proyectos específicos bajo los principios de la construcción de paz y la seguridad humana.

---

viduales: nadie puede tener seguridad (humana) si quienes lo rodean no disfrutan igualmente de ella, es decir, para alcanzar un nivel de seguridad verdadera (humana), nadie puede estar amenazado o amenazar a otros dentro del mismo espacio compartido. El vigente Plan Director lo define como “la seguridad de las personas, su integridad física, su bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como ser humano, así como la protección de sus derechos y libertades fundamentales” (p. 67).

2. Todavía en su versión preliminar, está siendo elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) para la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE).

3. Este artículo está principalmente basado en los dos documentos mencionados (el Plan Director y el DES).

## Conceptos y evolución

La aparición y subsiguiente evolución del concepto y la práctica de CP-PC son, en gran parte, el resultado del replanteamiento de las cuestiones de seguridad y de desarrollo durante los principios de los noventa, justo después del fin de la Guerra Fría. En 1992, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, sostenía ya la idea de que la construcción de la paz es una “acción para identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz a fin de evitar el resurgimiento del conflicto”<sup>4</sup>.

Se pueden identificar tres procesos específicos que llevaron al cambio de pensamiento sobre estos temas. Primero, la reducción de tensiones de la Guerra Fría hizo posible la reevaluación del fracaso de no haber reducido significativamente la pobreza, la exclusión social y otros aspectos muy ligados al desarrollo humano. Sin poder escudarse en los argumentos de seguridad nacional en términos tradicionales, el mundo tenía que confrontar su propia negligencia y responsabilidad en temas de desarrollo humano. Además, se hizo evidente que la seguridad de cualquier nación ya no estaba asegurada por los medios tradicionales, dictados por la geopolítica y el poder militar.

En segundo lugar, de los 96 conflictos armados que tuvieron lugar entre 1989 y 1996, 91 fueron de carácter intraestatal, casi todos localizados en países en desarrollo. Resultó claro que la seguridad ya no pertenecía exclusivamente al ámbito de las fuerzas armadas nacionales ni tampoco era una competencia exclusivamente militar entre naciones soberanas. El interés en la inestabilidad de las regiones en desarrollo pasó a ser no sólo un asunto puramente ético sino, cada vez más, un tema de seguridad internacional.

Además, como resultado de la naturaleza de las nuevas amenazas y del surgimiento de un número importante de Estados fracasados o fallidos, se detectaba una fuerte individualización del bienestar y, por consiguiente, de la seguridad. Se entendía que las amenazas tenían que ser consideradas en términos individuales, del ser humano, para poder desarrollar estrategias efectivas, tanto en relación con el desarrollo humano como para conseguir la seguridad “nacional”.

También se perfilaba entonces un nuevo espacio político para reconsiderar las interrelaciones entre los dos conceptos de seguridad y desarrollo y la importancia de afrontarlos simultáneamente como dos caras de la misma moneda.

---

4. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* Department of Public Information, United Nations, New York, 1992 <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

Desde la perspectiva del desarrollo, se asumía que el éxito de las estrategias dependía de la consecución de niveles básicos de seguridad para todos los seres humanos. La evolución de conceptos como la responsabilidad de proteger y la seguridad humana —que tienen obvias similitudes con los índices de desarrollo humano— son buenos ejemplos de la búsqueda de formas de alinearse con la seguridad tradicional por parte de la comunidad internacional de desarrollo.

Por otro lado, la fijación bipolar de las décadas anteriores empezó a dejar paso a la preocupación por otro tipo de amenazas, de naturaleza no tanto militar sino más bien de tipo social, político y económico. La seguridad ya no se podía considerar en términos de soberanía territorial y fuerza militar: la desaparición de la Unión Soviética y la aceleración de la globalización indicaban la clara necesidad de redefinir los objetivos de las estrategias de seguridad. Los mecanismos de disuasión y castigo, con un enfoque reactivo y escasamente preocupado por adelantarse a los procesos que pudieran desencadenar la violencia, ya no eran adecuados para proteger a las poblaciones nacionales, y menos aún en otras regiones del mundo. Sin embargo, en la era de la globalización, se confirma que cualquier estallido de violencia aparentemente local provoca efectos multiplicadores que afectan a la comunidad internacional en su conjunto. En consecuencia, para garantizar la seguridad, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, no basta con mantener y acumular más capacidades militares; las necesarias medidas de respuesta obligan a abarcar muchos otros espacios.

El acercamiento de estos dos campos, tradicionalmente tan separados, ha resultado en una multiplicación de nueva literatura, experimentación y replanteamiento de políticas. En líneas generales la combinación llevó al entendimiento de que la seguridad no se puede limitar a la seguridad nacional (o territorial); que nunca afecta a un país en solitario sino que existe una mutua dependencia y, por lo tanto, una mutua responsabilidad y necesidad de afrontar las amenazas a nivel multilateral; y que la seguridad fundamental sólo se puede considerar en términos del ser humano individual. Al mismo tiempo, el desarrollo humano no se puede considerar completamente separado de los asuntos de seguridad tradicional o militar, lo que lleva a una obligada cooperación con los actores involucrados en este área.

La CP-PC es, en muchos sentidos, la institucionalización de esta evolución entre los dos campos, creando el fundamento necesario para alcanzar la deseada estabilidad estructural, entendida como una situación dinámica en la cual una sociedad ha establecido las condiciones para operar sin la necesidad percibida de recurrir o incrementar el uso de la violencia para manejar cualquier

tipo de (potencial) conflicto, excepto por el uso legítimo de la fuerza por parte de la autoridad reconocida. Vista de ese modo, una estrategia de construcción de paz activa todo el conjunto de instrumentos disponibles para atacar las causas del conflicto violento y del subdesarrollo, y permite una coherencia y perspectiva de largo plazo que no es posible con los enfoques tradicionales.

El objetivo global de la CP-PC debe ser el refuerzo del entramado fundamental de las sociedades para que puedan manejar el conflicto sin violencia. Dicho de otro modo, se trata de fortalecer el conjunto de acciones (en el corto, mediano y largo plazo) que permiten a una sociedad —a través de sus propias capacidades— manejar el conflicto sin recurrir al uso de la violencia. Es un proceso dinámico en el que los individuos dentro de la sociedad —así como la sociedad en su conjunto— fortalecen su capacidad para crear seguridad y un desarrollo sostenible a través de la permanente mejora estructural de sus mecanismos básicos en el terreno social, económico y político.

Es central considerar en estos objetivos la dinámica, por un lado, entre instituciones y sociedad y, por otro, la posición del individuo. Centrarse en el ser humano y en su propia situación permite que cada miembro de la sociedad tenga un interés personal en mantener y mejorar dicho entorno, evitando el conflicto violento, al elevar el coste de dañar esa sociedad desde la perspectiva del mismo individuo. Por lo tanto, el progreso sostenible e inclusivo basado en la CP-PC depende de la fuerza de los vínculos entre las estructuras societales y la vida personal de sus miembros.

Una estrategia exitosa de CP-PC, por consiguiente, siempre busca un alto grado de seguridad humana, a través de la construcción de capacidades sociales, políticas y económicas y de la creación de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. La seguridad humana ofrece “principios directores”<sup>5</sup> que delimitan la rama de posibles intervenciones de CP-PC y crean una base para hacer operativos los conceptos. La construcción de la paz utiliza esas herramientas disponibles para prevenir, gestionar y resolver conflictos de largo plazo y hacer permanentes los cambios en las sociedades frágiles. La gestión, la resolución y la prevención de los conflictos violentos son, todas ellas, actividades específicamente pensadas para incrementar ese coste asociado al recurso a la violencia.

Al colocar en el centro de la escena al conflicto violento, y entendiendo que la construcción de la paz es una tarea permanente que cumple su meta cuando evita el desencadenante violento, es posible distinguir diferentes etapas en

---

5. Véase, por ejemplo, el informe “2005 Human Security Report”, acceso: [www.humansecurityreport.info](http://www.humansecurityreport.info).

la estrategia de CP-PC. La violencia activa es el fenómeno más desestabilizador dentro de una comunidad, lo que la sitúa en el extremo más alejado dentro de la escala de estabilidad estructural, en un contexto donde la seguridad humana queda directamente cuestionada. En dicho estadio, las prioridades fundamentales apuntan a evitar o reducir el número de víctimas mortales, los desplazamientos forzosos de grupos poblacionales, el colapso económico y político del sistema y el malestar social generalizado que originan procesos de esta índole. El principal esfuerzo estará apuntado, por tanto, a detener el curso de las hostilidades, teniendo mayor protagonismo en esta etapa los medios militares, políticos y diplomáticos, a fin de crear y fortalecer instancias de diálogo y negociación promotoras de paz. En los momentos críticos anteriores y posteriores de este estadio, la prevención de los conflictos violentos y la consolidación de la paz son tareas centrales, las cuales ofrecen un gran campo de acción a los funcionarios encargados de diseñar políticas orientadas a crear estabilidad estructural.

Ahora bien, la construcción de la paz es una actividad local, que surge desde la base social. En todas las sociedades, incluso en las menos desarrolladas o aquellas con más inclinación hacia respuestas violentas, los distintos niveles de actores se involucran constantemente en actividades de promoción de la construcción de la paz<sup>6</sup>. Por ello mismo es necesario remarcar que las tareas de CP-PC no son iniciativas o actividades unidireccionales (y en este sentido “top-down”), originadas en el Norte para su aplicación en el Sur. Igualmente, la promoción de la seguridad humana no es ajena a los países menos desarrollados. En este sentido, la construcción de la paz es una actividad permanente, continua y universal, y por ello no puede trazarse una división entre las diferentes regiones del mundo para su desarrollo e implantación.

No obstante, queda claro que las actividades de construcción de la paz son más espontáneas, abundantes y menos notorias en los países económicamente avanzados. Contrariamente, las actividades de construcción de la paz en las sociedades más pobres son de escasa magnitud, a pesar del impacto positivo en el bienestar de sus ciudadanos. Más allá de ello, parece necesario entender que en las sociedades más avanzadas existe un superávit acumulado de “recursos de construcción de la paz” (como en el caso de recursos económicos, de conocimiento y de tecnología) que son empleados para actividades de tipo internacional. Por ello, es posible distinguir entre actores constructores de la paz de tipo doméstico (identificados con los receptores de la ayuda internacional en el terreno de la CP-PC) y de tipo internacional (donantes). Para

---

6. Recordemos que la creación de la Unión Europea fue, esencialmente, la culminación de una serie de iniciativas de construcción de la paz.

evitar confusiones terminológicas, en este texto cuando se hace referencia a “constructores de la paz” se debe entender en el segundo sentido, esto es, como donantes internacionales para actividades de CP-PC en países con riesgo potencial o real de conflicto violento.

Realizada esta salvedad, entendemos que una nación constructora de la paz es aquella que dispone y facilita recursos de construcción de la paz y prevención de los conflictos violentos a fin de ser utilizados fuera de sus fronteras nacionales, contribuyendo de esta forma a la construcción de sociedades más sostenibles y seguras. Teniendo en cuenta la naturaleza intrínsecamente local del proceso de CP-PC, los recursos externos utilizados son diferentes a los empleados en la construcción doméstica de la paz. Si bien en ciertas etapas el papel del donante será más pronunciado, como por ejemplo en instancias de imposición o consolidación de la paz, la construcción de la paz internacional, en lugar de decidirse por la intervención directa, debe apostar por el apoyo de actores locales, los cuales están mejor posicionados para fortalecer sus propias sociedades según los principios de la seguridad humana<sup>7</sup>. En términos prácticos, esto representa invertir no tanto en la creación de “nuevas” instancias o actividades, sino más bien detección y apoyo de las instancias existentes dentro del territorio afectado por el rebrote actual o potencial de la violencia. Una consecuencia natural de este enfoque es que la construcción de la paz no puede entenderse como un conjunto de estrategias universalmente aplicables en cualquier espacio y tiempo, sino que debe adaptarse y contextualizarse, de acuerdo a las circunstancias específicas de la localización donde se pretende aplicar.

El hecho de que una estrategia de CP-CP sea tan adecuada para afrontar las amenazas del mundo globalizado, desafortunadamente, no significa que también domine la agenda internacional. En vez de utilizar las posibilidades ofrecidas por el trabajo en este área, gran parte del discurso y de la política exterior que los países económicamente avanzados anuncian en el marco de la “guerra contra el terror”, provocan una obsesiva reacción centrada en el terrorismo internacional y un olvido de las amenazas de fondo de las sociedades, como es el caso de la exclusión estructural, la pobreza extrema, los flujos descontrolados de migración, los Estados e instituciones frágiles o el comercio ilícito a nivel transnacional. No sólo significa esto un retroceso con respecto a los objetivos establecidos en años anteriores, sino que también bloquea

---

7. Esta idea se basa en la premisa de que aun en las sociedades afectadas por el conflicto violento existen individuos y grupos que con sus actitudes promueven permanentemente procesos orientados hacia la paz (además de una economía “predadora”, los conflictos también generan otra de naturaleza “moral”). “La paz se construye a través del apoyo y el impulso de dichos promotores dentro de la sociedad civil” (Goodhand & Hulme, 1999).



camino para afrontar eficazmente al mismo terrorismo internacional, dado que el desarrollo es una condición previa fundamental para lograr mayores niveles de seguridad.

Con el fracaso de la política internacional estadounidense en los años siguientes al 11-S, dominados por esa lucha contra el terrorismo internacional y por la guerra de Iraq, ya se puede ver un cambio en el lenguaje y, en algunos casos, en las estrategias utilizadas en la guerra contra el terror, poniendo más énfasis en aspectos humanos y en el fortalecimiento de sociedades frágiles. Sin embargo, sigue faltando un marco profundo o consistente, mientras la CP-PC contrasta claramente como una alternativa capaz de ofrecer soluciones que no pueden ser alcanzadas dentro del vigente paradigma.

## Antecedentes

El deseo de convertir a España en un constructor de paz implica automáticamente que el país necesita integrarse en la comunidad de CP-PC ya existente. Lideradas por la ONU y un grupo de países con experiencia más avanzada en el tema, existen varias plataformas para el análisis, la creación, la divulgación y la evaluación de proyectos de construcción de paz, por ejemplo, la “Human Security Network<sup>8</sup>”, el “Human Security Centre<sup>9</sup>” y las multitudes de iniciativas específicas de CP-PC integrados por varios gobiernos y organizaciones transnacionales. Cabe destacar que muchos de los proyectos de esta categoría tienen como fundamento la construcción de la paz, aun sin referirse directamente a esta estrategia general: las iniciativas de prevención de conflictos, por ejemplo, son frecuentemente un claro ejemplo de CP-PC sin vincularse con la comunidad de construcción de paz en términos generales.

La ONU ha desarrollado una gran variedad de proyectos a través de los cuales aspira a prevenir, contener y resolver conflictos violentos, o que trabajan para reforzar el fundamento necesario para alcanzar la estabilidad estructural. No sólo es la prevención de conflictos una principal obligación según su Carta fundacional, sino que también es un tema que se encuentra en el centro de muchas de sus actividades. Lo mismo se puede decir de las organizaciones regionales, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) —que ha publicado criterios que deben ser tomados en cuenta por sus miembros en su labor de CP-PC<sup>10</sup>— y de las activida-

8. <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>

9. <http://www.humansecuritycentre.org/>

10. <http://www.oecd.org/dac/>

des recientes de la Unión Africana<sup>11</sup>. También es importante recordar que la creación de instituciones que luego llevaron a la creación de la Unión Europea (UE) respondía a un enfoque claro de construcción de paz; es decir, a un intento de fortalecer la situación de las sociedades en la región para evitar conflictos violentos en el futuro. La UE también está muy comprometida hoy en actividades de construcción de la paz a través de la promoción del desarrollo económico, de la diplomacia, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

Además de esas referencias obligadas, para un país como España es interesante analizar los ejemplos de aquellos países ya activamente involucrados en estrategias explícitas de CP-PC desde hace más tiempo. Los ejemplos quizás más destacados —aunque no los únicos importantes— son los de Japón<sup>12</sup> y Canadá<sup>13</sup>. Si bien cada uno de estos dos países tiene su propia interpretación específica de lo que constituye CP-PC y la seguridad humana (Japón típicamente emplea definiciones más amplias), ambos están muy comprometidos con el tema y están a la vanguardia de su desarrollo. Otros casos que pueden resultar importantes para España, a fin de profundizar sus conocimientos y su experiencia, incluyen a Suiza, Suecia, Noruega, Países Bajos y el Reino Unido.

Las actividades mencionadas y la necesidad de incorporarse a las estructuras ya existentes, obviamente no significa que España empiece su estrategia de CP-PC partiendo de cero. Muy por el contrario, ya atesora una experiencia valiosa en áreas problemáticas, y tiene su propia historia de superación del enfrentamiento interno y de la transición a la estabilidad estructural y al desarrollo. Hasta la aprobación del vigente Plan Director, España no había identificado explícitamente a la construcción de la paz y a la prevención de los conflictos violentos como prioridades específicas de su política de desarrollo. Sin embargo, ya en la propia Constitución (1978) y en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio, BOE N. 162) surge claramente la decisión de contribuir “a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional” (Artículo 3, apartado b). Por consiguiente, España está en condiciones de aprovechar su actual situación interna a fin de entrar en la dinámica de la comunidad internacional de CP-PC.

Con un concepto tan amplio, no sorprende que haya una gran variedad de actividades que formen parte de la construcción de la paz. Sin embargo, es

---

11. Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA): [http://www.africa-union.org/root/au/organs/The\\_Peace\\_%20and\\_Security\\_Council\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/organs/The_Peace_%20and_Security_Council_en.htm)

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

13. [http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign\\_policy/global\\_issues-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/global_issues-en.asp)

importante identificar los vínculos entre los distintos actores y proyectos, y reconocer la naturaleza circular de las distintas etapas que forman parte de la construcción de la paz. El objetivo general —fortalecer las sociedades vulnerables— no tiene un fin bien definido, aunque la obvia prioridad son las sociedades en peligro inminente de recurrir al conflicto violento.

La Tabla 1 es, siguiendo el esquema propuesto en el DES ya mencionado, un ejemplo de las distintas etapas que forman parte de una estrategia genérica de construcción de paz. En la Fase I, de acumulación de recursos, se debe determinar qué recursos están, o pueden estar, disponibles para desarrollar en la práctica la estrategia diseñada al efecto (son principalmente recursos humanos, financieros y físicos). Durante la Fase II, de identificación de actividades, deben ser señalados los actores locales y las actividades a desarrollar, a fin de dirigir los recursos disponibles hacia las tareas más adecuadas. En tercer lugar, se tendrá que realizar la implementación de las actividades programadas. La naturaleza de la actividad específica en la Fase III, de implementación, es siempre muy dependiente de las opciones seleccionadas en las fases anteriores. Finalmente, antes de regresar, si es preciso, a la Fase I, hay que encarar la evaluación identificada en la Fase IV, con la intención de analizar los efectos de las actividades de CP-PC realizadas y proveer una plataforma para el aprendizaje y el ajuste posterior, en caso de ser necesario.

Las actividades que forman parte de las Fases II y III se pueden, a su vez, dividir en las siguientes categorías: de seguridad, de desarrollo social y económico y de desarrollo político. Cada una de ellas posee sus propios proyectos específicos. Así, por ejemplo, las de seguridad están centradas en la reforma del sector de seguridad o en la liberación de la sociedad de los efectos inmediatos del uso de armas (por ejemplo, a través de proyectos de desminado humanitario o control de armas ligeras); las de desarrollo social y económico tienen que ver más con proyectos de largo plazo (como reconstrucción y el desarrollo de mecanismos básicos dentro de la sociedad); y las de desarrollo político conllevan tanto el aspecto de reconciliación post-conflicto como el fortalecimiento de los esquemas de representación y libertad política.

Algunos ejemplos prácticos de actividades de gobiernos donantes son las que se resumen a continuación:

- Reinserción en la sociedad de “niños-soldados” en Sierra Leona, a través de ONG y coordinada por el gobierno británico.
- Apoyo a programas contra las armas ligeras; como, por ejemplo, en Malí al final de la década pasada a través de la infraestructura de la ONU y financiada por el gobierno canadiense.

- Asistencia legal a la población pobre en Camboya, financiada por el gobierno holandés.
- Fortalecimiento de los mercados de agricultura privada en la República Democrática del Congo, coordinada por USAID y financiada por el Gobierno estadounidense.

**Tabla 1:** Las Cuatro Etapas de Construcción de Paz

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

También hay una importante inversión en la Fase IV de la Tabla 1, evaluando proyectos y mejorando sistemas de coordinación y asignación<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, se destina cada vez más atención a activar organizaciones, gobiernos e incluso ciudadanos individuales para mejorar la Fase I y aumentar los recursos disponibles para la construcción de la paz.

14. Por ejemplo el proyecto “Canada-Japan Joint Peacebuilding Learning Project”: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/9/35080245.pdf#search=%22peacebuilding%20projects%22>

## La estrategia española de CP-PC

En el vigente Plan Director de la Cooperación Española el objetivo principal de la estrategia española de CP-PC está centrado en torno a cómo hacer de España una activa nación constructora de la paz.

En este sentido, la aprobación de la estrategia sectorial correspondiente debe entenderse como el primer paso dentro del proceso de creación de un marco operativo, ajustado a la unidad de acción en el exterior y a la dirección de la misma que concede la Ley 23/1998 al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en esta materia, orientando la labor de los organismos públicos y privados españoles involucrados en tareas de CP-PC. Al ser ésta, necesariamente, una tarea volcada hacia el exterior de nuestras fronteras nacionales, la estrategia pretende combinar adecuadamente las capacidades propias y las prioridades españolas en el exterior con las necesidades de la comunidad internacional en este terreno.

El objetivo final es, en definitiva, contribuir a un mayor y mejor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentando las bases para una política de desarrollo activa que promueva el incremento de la seguridad humana y, al mismo tiempo, permita activar los instrumentos y mecanismos para facilitar la resolución por medios pacíficos de las diferencias.

Esto significa no sólo la participación en proyectos específicos, sino también una contribución a la mejora de los mecanismos internacionales y al conocimiento general sobre el tema. Además, dicha ambición requiere una dedicación de recursos importante para crear una base adecuada de CP-PC dentro de España, lo cual incluye —dada la relativa inexperiencia de España en este terreno— procesos de aprendizaje e intercambio de conocimientos con países líderes en la comunidad de construcción de la paz. En este sentido, España necesita asumir un papel modesto en las primeras fases de la ejecución de la estrategia, centrándose en primer lugar en asegurar la coherencia interna (por ejemplo, entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa) y en la incorporación a los mecanismos internacionales ya existentes antes de querer intervenir para resolver problemas puntuales.

El equilibrio entre las actividades internas y externas irá cambiando según el éxito obtenido en el ámbito interno: si España consigue crear una base coherente, sostenible e integrada en redes internacionales y con suficientes recursos, podrá poner cada vez más énfasis en proyectos externos (en sociedades identificadas como objetivos preferentes). En paralelo a esta distinción entre

la situación dentro de España y de los proyectos específicos externos hay otro criterio entre los tipos de actividades. Por una parte, una nación constructora de paz puede desarrollar sus propios proyectos “directos”, pero también tiene la posibilidad de impulsar sólo actividades de construcción de paz; es decir, a través de un papel indirecto conseguir los objetivos de la estrategia. Especialmente en las primeras fases de su ejecución, el énfasis debe estar en la segunda categoría, dado que todavía no habrá suficiente base interna para manejar proyectos importantes propios. Sin embargo, las actividades de largo plazo también pueden continuar sobre una base indirecta, con la estrategia funcionando como una luz de faro para otros actores potenciales.

El no pretender disponer de un esquema de implementación universal, que sea válido para cualquier contexto, no significa que no sea importante disponer de un marco general aplicable en etapas importantes, como en la de identificación y selección. De hecho, para una nación constructora de la paz existen dos actividades fundamentales anteriores a la implementación de un programa concreto. La primera consiste en identificar, inventariar y conocer la disponibilidad de recursos susceptibles de ser empleados en tareas de CP-PC para cada caso concreto. La segunda actividad supone identificar, dentro de la sociedad afectada por el conflicto violento, las actividades y los actores locales con una mayor necesidad de apoyo inmediato y que, en paralelo, tengan mayores probabilidades de ser exitosos en su labor y sean los más adecuados en virtud de los recursos activados para la ocasión. Una vez cumplidas ambas etapas, que generalmente se desarrollan en forma simultánea, el rol de la nación constructora de la paz pasa a ser más pasivo, siendo la tarea liderada a partir de ese momento por los actores locales sobre el terreno.

La Tabla 2, igualmente extraída del DES sobre CP-PC, identifica los objetivos globales y específicos de la estrategia de construcción de la paz vigente.

A fin de desarrollar con determinadas garantías de éxito una estrategia transversal, global, sostenible e inclusiva de construcción de la paz y prevención de los conflictos violentos, España debe ceñirse estrictamente a los principios que constituyen la base sobre la que se asienta la actuación de los actores que conforman y lideran la comunidad de construcción de la paz a escala mundial. Más allá de los principios que hacen referencia directa a la responsabilidad de proteger y de no dañar (*do no harm*, en su versión en inglés), es fundamental tomar en cuenta los “Principios para Ayudar a Prevenir el Conflicto Violento”, elaborados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

**Tabla 2:** Objetivos de la Estrategia de CP-PC de España

<b>Objetivos generales</b>	<b>Objetivos específicos</b>
A. Convertir a España en un activo constructor de paz	<i>Internos</i>
	1. Crear una política eficaz y coherente de CP-PC.
	2. Aumentar y mejorar las capacidades de España para actividades de CP-PC.
	3. Informar y sensibilizar a la sociedad española, en especial a los departamentos y actores no gubernamentales directamente afectados, sobre CP-PC.
	4. Coordinar y armonizar esfuerzos de CP-PC dentro de la sociedad española.
	5. Crear mecanismos para aumentar la coherencia de la política exterior según las pautas de CP-PC.
	<i>Externos</i>
	6. Incorporar a España dentro de la comunidad de CP-PC: desarrollar redes de contacto, intercambio y cooperación con actores involucrados en el tema.
	7. Publicitar la presencia internacional de España como constructor de paz, aumentando la difusión sobre la estrategia y los recursos disponibles.
	8. Crear sistemas de evaluación y cooperación con posibles beneficiarios de actividades españolas de CP-PC.
9. Contribuir al debate de la comunidad internacional sobre CP-PC.	
B. Impulsar la realización de actividades de CP-PC	<i>Internos</i>
	1. Organizar conferencias, jornadas y otras actividades para fomentar el intercambio de ideas sobre CP-PC.
	2. Implementar sistemas de asignación y creación de recursos para CP-PC.
	3. Identificar y evaluar recursos para su asignación a posibles proyectos de CP-PC.
	4. Implementar reformas dentro de los organismos relacionados con el tema que garanticen un enfoque coherente por todos los actores involucrados dentro de España.
	<i>Externos</i>
	5. 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.
	6. Incorporarse a programas sobre el terreno ya en marcha, liderados por países con mayor experiencia.

En cuanto a proyectos específicos, el DES señala las siguientes actividades de seguridad, desarrollo social y económico, y desarrollo político como aquellas que incorporan un fuerte contenido de CP-PC:

### 1. Seguridad:

- Desarme, desmovilización y reinserción.
- Desminado humanitario.
- Control de armas pequeñas y ligeras.
- Reforma del sector de seguridad.

## 2. Desarrollo social y económico:

- Repatriación y reinserción de los refugiados y personas internamente desplazadas.
- Reconstrucción de infraestructuras y de funciones públicas importantes.
- Desarrollo social básico: educación y sanidad.
- Desarrollo del sector privado, creación de empleo y promoción del comercio e inversiones.

## 3. Desarrollo político:

- Apoyo a autoridades y estructuras políticas y administrativas.
- Fomento de la sociedad abierta.
- Gobernabilidad.
- Derechos Humanos.
- Capacitación en negociación y mediación de conflictos.
- Contención y transformación de crisis.
- Desarrollo de sistemas de alerta temprana y acción temprana.
- Reconciliación.

Más allá de dichos principios, y a fin de guiar y delimitar la rama de posibles intervenciones, se debe partir de las siguientes pautas:

1. *Inclusividad: Reforzar la relación entre los actores de CP-PC y la sociedad de referencia.* La construcción de la paz y la prevención a largo plazo de los conflictos violentos requiere la dedicación permanente de todos los actores implicados en mantener las instituciones y mecanismos de su entorno, evitando que se produzcan procesos de exclusión.
2. *Sostenibilidad (largo plazo): Fortalecer estructuralmente los mecanismos, instituciones y posiciones de los seres humanos.* Cualquier actividad o proyecto de CP-PC debe ser planteado con una perspectiva de largo plazo, procurando incorporarlo en la estrategia general para reforzar la sociedad.
3. *Énfasis no estatal: Centrar el esfuerzo en vincular en el proceso a los diversos actores privados y no gubernamentales, en lugar de dedicarse en exclusiva a fortalecer las capacidades del aparato estatal.* Aunque, obviamente, el Estado tiene un papel central en CP-PC, el interés de las acciones a realizar debe estar en la búsqueda de la coherencia y la consistencia de la estrategia implicando al conjunto de los actores civiles.
4. *Urgencia/Gravedad: Priorizar los proyectos en sociedades frágiles o con estructuras de construcción de paz muy débiles.* Aunque la CP-PC sea siempre un proceso de largo plazo y que está presente en todas las sociedades, la



importancia de los proyectos a realizar está claramente relacionada con las urgencias de aquéllas más proclives al conflicto violento. Las demás, por otro lado, ya suelen contar con mecanismos de CP-PC más sólidos, lo que las hace más resistentes a la ruptura violenta.

5. *Emparejar necesidades con recursos: Evaluar los recursos disponibles en España y buscar proyectos que sean adecuados, además de oportunos.* Para tomar decisiones sobre acciones de CP-PC es importante hacer un balance previo sobre la capacidad propia para llevarlas a cabo, en función de los medios disponibles en cada caso y de la adecuación de éstos a las características específicas de cada situación.
6. *Apuesta por la implicación de los actores locales: Poner el acento en los actores locales, tanto en la decisión del proyecto como en su puesta en marcha.* Son ellos quienes mejor conocen sus capacidades y, por tanto, sus necesidades. Suelen ser, además, más eficaces y estarán mejor dispuestos a cooperar en la medida en que tengan más protagonismo e influencia sobre las actividades que se realicen en un terreno que conocen mejor que nadie. Asimismo la respuesta comunitaria suele ser más inmediata y con mayor naturalidad frente a actores locales.
7. *Recompensar el éxito: Seleccionar proyectos con actores y sociedades que ya hayan demostrado que son capaces de utilizar los proyectos en una manera sostenible y exitosa.* Es importante no caer en la trampa de ayudar sólo a los que cosechan un menor éxito, o un fracaso tras otro: aunque la necesidad pueda parecer mayor, la posibilidad de éxito podría ser mucho menor. Además, es asimismo importante transmitir a otras sociedades frágiles que hay casos exitosos y que esas experiencias puedan ser aprovechadas por otros.

## **A modo de conclusión provisional**

La Estrategia de Construcción de la Paz y la Prevención de los Conflictos violentos aspira a hacer de España un activo constructor de la paz como señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación internacional para el desarrollo. A tal fin, el esfuerzo debe orientarse hacia la exploración de las relaciones entre el desarrollo humano y la seguridad, comprendiendo, como tantas veces lo ha explicitado el actual Secretario General de las Naciones Unidas, que el desarrollo es la primera línea de defensa para la construcción de un sistema de seguridad colectivo que propugne la prevención de los conflictos violentos. Ahora bien, si la seguridad es una precondition para el desarrollo social, político y económico, también el desarrollo global de las personas y comunidades en las que se integran es un prerrequisito para la seguridad.

En cuanto a lo que respecta a España, nuestra propia experiencia histórica, con un positivo balance de transformación con éxito en un país estable y desarrollado, es una excelente base para entender y aplicar estos conceptos, apoyando en otras latitudes el establecimiento y fortalecimiento de sociedades locales pacíficas y prósperas, evitando su recurrencia a procesos de desestabilización, producto de la exclusión social, la profundización de las desigualdades y la pobreza extrema, todos ellos factores ligados con demasiada frecuencia a la violencia.

Y en función de ello, sólo logrará resultados positivos si consigue poner en práctica sus principios de inclusividad —integrando los esfuerzos de actores públicos y privados, nacionales e internacionales— y de sostenibilidad— planificando su acción antes, durante y después del estallido de la violencia. Es fundamental, por otro lado, que todos los beneficiarios de las acciones y actividades de construcción de la paz se vean directamente involucrados e interesados en la creación, fortalecimiento y mantenimiento de un marco social que permita alcanzar formas de resolución pacífica de sus diferencias y controversias.

Se trata, en suma, de una tarea que debe formar parte central no sólo de nuestra política de cooperación para el desarrollo sino de la globalidad de la política exterior y de seguridad. Nos enfrentamos a amenazas globales y sólo cabe responder con mecanismos globales, tanto en el ámbito interno, aunando todas las capacidades sociales, políticas, económicas y militares disponibles— como en el exterior, integrándose en las redes de CP-PC ya existentes y reforzando las capacidades multilaterales de la comunidad internacional. La CP-PC es un referente central para articular respuestas efectivas. Así entendido, para España la construcción de la paz debe ser una seña de identidad en su acción exterior. Queda mucho camino por recorrer a partir de que se logre aprobar finalmente la estrategia sectorial actualmente en debate. No caben más dilaciones. Ni por egoísmo inteligente, en la defensa de nuestros propios intereses, ni por lo que demandan los más básicos principios éticos que nos definen, podría justificarse una dejación de responsabilidades en un asunto que nos atañe tan de cerca.