

POLÍTICA

Promoción de la paz y la seguridad

A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



INFORMACIÓN SOBRE DOCUMENTOS DE POLÍTICA DE ASDI

Una política de Asdi establece normas, orientaciones y sirven de apoyo. Los departamentos de Asdi y las embajadas suecas son responsables de la aplicación y ejecución. La responsabilidad general por las políticas de Asdi recae en el Departamento de Políticas y Metodologías (POM). Cualquier persona puede enviar sus comentarios o sugerencias al encargado de políticas.

NOMBRE DE LA POLÍTICA: Política para la Promoción de la Paz y la Seguridad a través la Cooperación para el Desarrollo.

FECHA DE EMISIÓN: 1 de octubre 2005.

PROPIETARIO DE LA POLÍTICA: Departamento de Cooperación con ONG, Asistencia Humanitaria y Manejo de Conflictos, sección para la Paz y la Seguridad de la Cooperación para el Desarrollo.

VALIDEZ: Esta política sustituye la Estrategia de Asdi sobre Manejo de Conflictos y Construcción de la Paz (1999) y toma como punto de partida la nueva Política Sueca de Desarrollo Global (2003), las políticas gubernamentales anteriores a esta y las Perspectivas de Asdi sobre la Pobreza (2002). Esta política tiene validez hasta el 1 de enero del año 2010.

DOCUMENTACIÓN DE APOYO:

¿QUÉ Y PORQUÉ? *Manual for Conflict Analysis*, Asdi (2004) la cual ofrece orientaciones para el análisis de conflictos desde el punto de vista estratégico, sectorial, programático y de proyectos.

¿CÓMO? Lineamientos y Hojas de Sugerencias (*Issues Briefs*) producidas por Asdi/OECD DAC sobre paz y seguridad, en las cuales se aborda la implementación de iniciativas (www.oecd.org/dac/conflict)

¿CUÁNDO Y CÓMO? Con las Herramientas de Alerta Temprana (*Early Warning tools*), producidas por Asdi, con las cuales se puede mejorar la labor de monitoreo de las dinámicas de conflicto y la adopción de actividades como corresponde.

Todos estos recursos pueden encontrarse en la Intranet de Asdi y dentro de la dirección www.sida.se/peaceandsecurity

CONTENIDOS

Pobreza, perspectiva de los derechos, conflictos violentos e inseguridad

- Punto de partida 4
- El carácter multidimensional de la pobreza, la paz y la seguridad5

Enfoque de Asdi hacia la paz y la seguridad7

Promoción de la paz y la seguridad en la práctica

- Punto de partida analítico: el triángulo de los conflictos 10
- Tipos de intervenciones: opciones para la cooperación para el desarrollo 11

Apéndice I: Terminología15

Apéndice II: Promoción de estructuras estables 17

Notas de pie20

Pobreza, perspectiva de los derechos, conflictos violentos e inseguridad

Punto de partida

El objetivo de este documento es definir el enfoque de Asdi hacia la paz y la seguridad a través la cooperación para el desarrollo y aportar orientaciones para su implementación operativa. En este documento se definirá la dirección del trabajo de Asdi en cuanto a la promoción de la paz y la seguridad y se clarificará el enfoque de Asdi de ser sensible hacia los conflictos en toda la cooperación para el desarrollo, es decir, de forma tal que no tenga efectos negativos en la dinámica de conflictos.

Esta política también busca identificar el papel específico de Asdi al promover la paz y la seguridad dentro del marco de la cooperación para el desarrollo y la nueva Política Sueca de Desarrollo Global. Se reconocen las oportunidades pero también las limitaciones inherentes a las intervenciones externas y la cooperación para el desarrollo. En aras de la claridad, este documento está orientado en menor medida hacia las complejidades de los conflictos violentos, para centrarse más en aportar indicaciones al personal de Asdi. Para un análisis más elaborado se remite al lector a *Manual for Conflict Analysis*, Asdi, 2004.

Una revisión de los países contrapartes de Asdi más grandes indica que el 75% de ellos están siendo afectados por conflictos violentos o se hallan en una etapa posconflicto. Además, varios otros han sido identificados como países en riesgo, es decir, que albergan la posibilidad de conflictos violentos si no se toman acciones preventivas.

Asdi define el **CONFLICTO VIOLENTO** como "las incompatibilidades o diferencias entre grupos de personas que resultar en una violencia organizada". Tal violencia puede abarcar una gama de expresiones, desde confrontaciones y manifestaciones sociales violentas, por ejemplo disturbios violentos y ofensivas masivas para acallar a los manifestantes, hasta guerras, genocidios y masacres.

¿Cuáles son las consecuencias de los conflictos violentos para el desarrollo? Un equipo de investigación de la Universidad de Oxford analizó ocho guerras civiles y extrajo las siguientes conclusiones: el crecimiento económico se ve casi siempre negativamente afectado y el sector agrícola se ve particularmente afectado; además de las muertes ocasionadas por los enfrentamientos, el deterioro en las tasas de salud y mortalidad y en los niveles de nutrición y educación conllevan un oneroso costo humano; todos los casos estudiados indicaron pérdidas extremas en términos del desarrollo debido al debilitamiento o destrucción de todos los tipos de capital, a saber plantas físicas de producción, tierras, recursos humanos, así como capital social y organizacional, además del decrecimiento en la inversión en estas áreas.

El 75% de los países contraparte de Asdi se ven afectados por conflictos violentos

Los conflictos violentos conllevan onerosos costos para el desarrollo

Además, muchos países se ven acechados por altos niveles de **INSEGURIDAD** más allá del contexto de los conflictos violentos. Un estado débil no puede ofrecer a su ciudadanía ni siquiera seguridad física, de forma que la violencia criminal se convierte en una amenaza generalizada y letal, especialmente para los pobres y es también un obstáculo a la inversión y el desarrollo. Entre 1980 y 1990 la tasa de homicidios intencionales aumentó en un 50% en África y América Latina y en más de un 100% en Europa Oriental y Asia Central. La inseguridad resultante de la violencia criminal es un fenómeno especialmente prevaleciente en las sociedades que atraviesan etapas posconflicto.

La inseguridad y los conflictos violentos tienen efectos similares

Debido a que el concepto de seguridad es más amplio hoy en día, se considera cada vez más que la cooperación para el desarrollo desempeña un papel importante en las áreas de la paz y la seguridad, conjuntamente con las políticas sobre seguridad militar, el ámbito diplomático y las políticas comerciales. La noción de **SEGURIDAD HUMANA**, que pone énfasis en los derechos y necesidades del individuo —“vivir libre del miedo”, “libre de necesidades” y “libre para tomar acciones en beneficio propio”, en contraste con la seguridad territorial del estado, ha emergido como un concepto de políticas entre los estados donantes y se está empleando para destacar el vínculo entre pobreza e inseguridad. Desde la perspectiva del desarrollo, los dos componentes principales del concepto de seguridad humana son la protección y el empoderamiento. El primero se refiere a que el individuo cuente con un escudo contra el peligro, en tanto el segundo le permite desarrollar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y el empoderamiento se refuerzan mutuamente y ambos son componentes necesarios en la mayoría de las situaciones. Desde una perspectiva multidimensional sobre la pobreza, su esencia no es solo la falta de recursos materiales, sino también la falta de poder y de posibilidad de elección, de forma que la reducción de la pobreza y la creación de condiciones de seguridad humana están correlacionadas en gran medida.

Un concepto de seguridad más amplio

El carácter multidimensional de la pobreza, la paz y la seguridad

El objetivo general de la cooperación sueca para el desarrollo es contribuir a crear las condiciones que permitan a las personas pobres mejorar sus condiciones de vida. Tanto la perspectiva de los derechos como las perspectivas de los pobres deben orientar el trabajo de Asdi en todos los campos, incluyendo el de la paz y la seguridad.

¿Cuál es la relación entre pobreza y conflictos violentos? La pobreza económica no es una condición necesaria ni suficiente para que exista

Conflictos violentos e inseguridad causan pobreza

un conflicto violento. Así, en países relativamente ricos se libran guerras, además de que las razones para los conflictos violentos son de muy diversa índole. Sin embargo, como se describió arriba y se afirmó en la nueva Política Sueca de Desarrollo Global: "Los conflictos armados constituyen el obstáculo más serio al desarrollo en muchos países pobres." Así, la paz es un prerequisite básico para el desarrollo sostenible. Adicionalmente, la inseguridad en una sociedad que atraviesa una etapa posconflicto incrementa la pobreza, la cual se convierte entonces en caldo de cultivo para una inseguridad aún mayor.

La perspectiva de los derechos se fundamenta en el marco normativo de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Dicha perspectiva comprende la democracia y el respeto por los derechos humanos. Para Asdi los derechos del niño y la igualdad de género constituyen elementos clave. La aplicación de este marco asegura que se preste atención a valores y normas esenciales tales como la participación, la transparencia, la responsabilidad de los Estados, la igualdad en condiciones dignas y los derechos de todas las mujeres, hombres, niños y niñas. Durante los conflictos violentos o cuando existen elevados niveles de inseguridad, muchos de estos derechos se ven restringidos o son negados. Adicionalmente, las voces y perspectivas de los pobres son invisibilizadas y sus necesidades, intereses y capacidades se pierden en medio de la guerra. La exclusión y la sensación de ser excluido son causas fundamentales de los conflictos violentos.

Un concepto multidimensional de la pobreza integra las perspectivas de los pobres y la perspectiva de los derechos. La pobreza priva al individuo de la libertad para decidir y darle forma a su propia vida, debido a que carece de poder, oportunidades y de seguridad. Ambas perspectivas y el concepto de seguridad humana se conjugan en el concepto multidimensional de la pobreza. Los conflictos violentos y la inseguridad atacan el núcleo central de la sociedad y repercuten en los más vulnerables – es decir los pobres – al incrementar su pobreza en todos los aspectos.

Con un concepto multidimensional de pobreza se hace evidente que la paz y la seguridad constituyen prerequisites básicos para el desarrollo sostenible y la seguridad humana. La relación es una de refuerzo mutuo, por lo que Asdi apoyará todos los procesos que fortalezcan la paz y la seguridad, es decir, a los actores y sistemas al interior de la sociedad que puedan hacer frente de manera pacífica a las incompatibilidades y diferencias mencionadas arriba. El objetivo es permitirles a los pobres mejorar sus condiciones de vida en un ambiente de paz, democracia, buen gobierno, igualdad de género, respeto por los derechos humanos, uso sostenible de los recursos naturales, protección del ambiente y desarrollo socioeconómico.

La paz y la seguridad son prerequisites básicos para el desarrollo sostenible

El enfoque de Asdi hacia la paz y la seguridad

Los actores de la cooperación para el desarrollo entienden cada vez más que deben trabajar en y sobre los conflictos, en lugar de intentar trabajar en torno a ellos, debido a que todas las acciones de cooperación para el desarrollo afectan y a la vez se ven afectadas por la dinámica y estructuras de los conflictos.

Es posible identificar tres enfoques básicos hacia la cooperación para el desarrollo en casos de situaciones de inseguridad, conflictos violentos potenciales o en marcha.

Al trabajar en los conflictos y situaciones de inseguridad

1. CONCIENCIA DE LOS RIESGOS. Asdi procurará entender y prever los efectos que el conflicto violento y la inseguridad pudiesen tener en las actividades de cooperación para el desarrollo en la región afectada.

2. SENSIBILIDAD HACIA EL CONFLICTO. Asdi procurará garantizar que la cooperación para el desarrollo no tenga un impacto negativo y por lo tanto no intensifique las tensiones entre las partes en conflicto.

EL PRIMER ENFOQUE SE REFIERE A LA CONCIENCIA DE LOS RIESGOS y el margen de maniobra que las acciones de cooperación para el desarrollo requieren durante las situaciones de conflicto violento e inseguridad. Por ejemplo, podría no ser posible continuar con las intervenciones de largo plazo de la misma manera que como se venía haciendo, pues quizás tengan que centrarse en otros aspectos estratégicos o incluso en necesidades humanitarias más agudas y de más corto plazo.

EL SEGUNDO ENFOQUE, EL DE LA SENSIBILIDAD HACIA EL CONFLICTO, refleja el hecho de que, pese a las buenas intenciones, una intervención puede tener efectos negativos en una coyuntura de conflicto, tanto antes como después de que surja la violencia. El flujo de recursos y la forma en que los proyectos se lleven a cabo pueden traer consigo efectos secundarios adversos, aun cuando sus objetivos primordiales se cumplan. El segundo enfoque se conoce a menudo como la perspectiva de "No hacer daño" ("*Do no Harm*"), y es esencial para toda iniciativa de cooperación para el desarrollo.

Con el fin de determinar si un programa o proyecto es sensible hacia el conflicto y para mejorar la conciencia sobre los riesgos existentes, se remite al *Manual for Conflict Analysis*, Asdi 2004.

Al adoptar un enfoque de sensibilidad hacia el conflicto, Asdi y sus contrapartes podrían descubrir el potencial escondido en iniciativas de la cooperación para el desarrollo general para impulsar la paz y la seguridad, es decir, integrar un componente de paz y seguridad a los distintos proyectos y programas.

De trabajar en torno a trabajar en y sobre los conflictos violentos – los tres enfoques básicos de Asdi.

Toda cooperación para el desarrollo debe ser sensible a los conflictos

El potencial escondido de promover la paz y la seguridad

**Definir la promoción
de la paz y la seguridad**

ASDI TRABAJARÁ SOBRE EL CONFLICTO Y LA INSEGURIDAD, PROCURANDO CONCIENTEMENTE INFLUIR EN LA SITUACIÓN EN UNA DIRECCIÓN POSITIVA.

3. PROMOCIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD. Asdi explorará y capitalizará las oportunidades para impulsar la paz y la seguridad mediante el potencial escondido de la cooperación para el desarrollo y mediante programas y proyectos específicos.

Para Asdi, **EL TERCER ENFOQUE, EL DE LA PROMOCIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD**, abarca todas las actividades —dentro del marco específico de la cooperación para el desarrollo— que aborden de manera consciente las actitudes y conductas de las partes en un conflicto, así como la inestabilidad estructural, y cuyo objetivo primario y secundario sea incrementar la seguridad y contribuir a la prevención o solución del conflicto. A continuación se exponen algunos ejemplos de iniciativas en las que la paz y la seguridad son el objetivo secundario, es decir, que tienen un potencial escondido en este sentido:

- Proyectos de construcción de viviendas o carreteras en sociedades que atraviesan etapas posconflicto puede diseñarse de forma que a la vez mejore las relaciones intergrupales.
- Iniciativas de buena gobernabilidad y democracia puede incluir a grupos marginalizados que de lo contrario podrían rebelarse.
- Podría impulsarse el comercio como un medio para mejorar las relaciones entre diferentes grupos o países.
- Proyectos de capacitación a periodistas en países afectados por conflictos violentos e inseguridad pueden incluir componentes para la producción de reportajes sensibles al conflicto.
- Programas agrícolas pueden ampliarse de forma que se aborden las disputas sobre derechos a la tierra.
- Programas de reformas al sector de la seguridad dirigidos específicamente a las fuerzas policiales puede dirigirse a mejorar su eficiencia, creando conciencia entre ellas sobre el respeto por los derechos humanos y por lo tanto incrementando la seguridad de las personas y la legitimidad del Estado.

En el siguiente capítulo se presenta un resumen más detallado sobre las iniciativas para promover la paz y la seguridad. Desde la perspectiva de Asdi, estas actividades pueden llevarse a cabo en cualquier etapa de un conflicto: de inmersión en tensiones entre las partes, tensiones en aumento, de conflicto violento o de posconflicto. Estas incluyen la prevención y resolución de conflictos, así como actividades de construcción de

la paz. También es importante enfatizar las limitaciones de la cooperación para el desarrollo y el hecho de que representa un área de políticas entre muchas otras. Pese a ello, la capacidad de Suecia para promover la resolución pacífica de conflictos, como se mostró anteriormente en el caso de Centroamérica y en la actualidad en Somalia, Sri Lanka y Colombia, puede verse fortalecida mediante una estrecha colaboración entre los esfuerzos diplomáticos y los de cooperación para el desarrollo.

El tercer enfoque, el de la promoción de la paz y la seguridad, conlleva la búsqueda de opciones y estrategias que puedan contribuir a prevenir o solucionar conflictos violentos o a mejorar las condiciones de seguridad. Al trabajar directamente con la dinámica de un conflicto o una situación de inseguridad, es importante desarrollar estrategias y proyectos que se fundamenten en un conocimiento profundo sobre la situación específica que se tiene al frente. Este conocimiento se obtiene en forma óptima a partir de un análisis del conflicto, realizado ya sea por Asdi o por otros. Dicho análisis debe abarcar a los actores, estructuras y mecanismos del conflicto violento, la inseguridad y la paz, con el fin de identificar las áreas clave en las que Asdi puede apoyar acciones que impulsen la paz y la seguridad. Asimismo, es necesario un monitoreo continuo de la dinámica del conflicto y la inseguridad en los países contrapartes, lo cual puede hacerse utilizando las fuentes tradicionales de información, si bien debe complementarse con información de sistemas de alerta temprana diseñados específicamente para identificar situaciones de alto riesgo y oportunidades para la paz.

Al momento de implementar proyectos y programas que promuevan la paz y la seguridad, Asdi y sus contrapartes procurarán actuar y ser percibidos como **IMPARCIALES** ante el conflicto. La experiencia demuestra que este es el abordaje más eficiente al promover la paz y la seguridad, por ejemplo en apoyo al diálogo, la reconciliación y la desmovilización. Empero, Asdi no puede pasar por alto las amenazas a los valores básicos tales como el respeto por los derechos humanos y la igualdad de género.

Al promover la paz y la seguridad, al igual que con la cooperación para el desarrollo en general, Asdi reconocerá que el apropiamiento y la capacidad de cambio recaen en los actores a escala local, nacional o regional. Para ello se requiere contar con las perspectivas, participación e influencia de los pobres y de las mujeres, hombres, niños y niñas por igual. Los actores de la sociedad civil tienen un papel importante que desempeñar aquí en interacción con el Estado. En nuestra calidad de actores externos, solo podemos asistir en la construcción de estas **CAPACIDADES LOCALES PARA LA PAZ**, y nuestro apoyo tiene que ser duradero y sostenible.

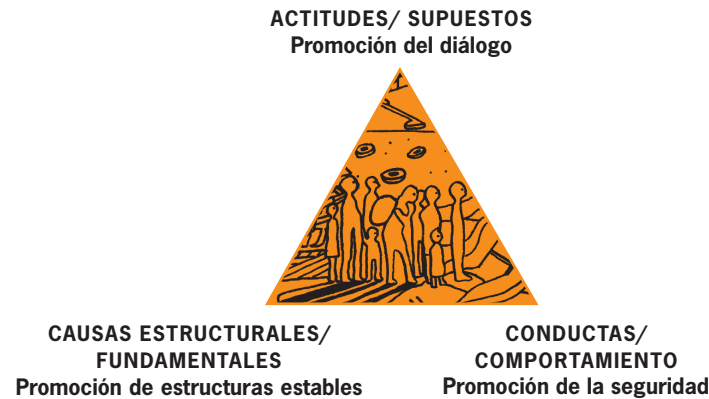
Asdi jugará un papel proactivo mediante los sistemas de análisis de conflictos y sistemas de alerta temprana

Asdi será imparcial pero no neutral con respecto a los valores básicos

Asdi promueve el desarrollo local de capacidades para la paz

La promoción de la paz y la seguridad en la práctica

Figura 1:
El triángulo de los conflictos



Avidez y agravios

Punto de partida analítico: el triángulo de los conflictos

Los conflictos violentos y la inseguridad no "ocurren" simplemente. Muchas veces sus causas fundamentales se han venido enconando durante años, incluso décadas. Tales causas no conducen inevitablemente al conflicto violento, pero si se ven exacerbadas por un impacto repentino, por ejemplo un desastre natural, declinación acelerada de la economía, violaciones en elecciones o de los derechos humanos, el riesgo de un conflicto violento puede verse potenciado. Lo que es decisivo es cómo decidan actuar las personas a partir de la avidez o el sentirse agraviadas. Lo que nos interesa aquí es cómo las estructuras, normas, condiciones ambientales y otros aspectos incidir en los distintos actores y cómo estos actúan sobre ellos de forma que redunden en la paz, el conflicto, la seguridad o inseguridad.

La figura anterior ilustra esta interacción. En primer lugar tenemos las **ACTITUDES** de los actores, por ejemplo la avidez, temor, la sensación de inseguridad o la marginalización. Estas pueden influir en sus **COMPORTAMIENTO**, las cuales van desde la búsqueda del conflicto o la criminalidad por medios violentos, a los intentos por encontrar soluciones pacíficas y en procura de la reconciliación. La última esquina representa los problemas de **CAUSAS FUNDAMENTALES** y las diferencias e incompatibilidades en la sociedad, tales como las desigualdades en la distribución de la tierra, la falta de influencia política o la violación los derechos humanos, o la discriminación étnica, las cuales pueden intensificar las tensiones y la inseguridad social. Entre las tres esquinas existe una interacción. Un cambio de comportamiento en uno de los actores, por ejemplo un aumento en las violaciones de los derechos humanos por parte de un gobierno en contra de una minoría, puede influir tanto en la actitudes como en el comportamiento del adversario, redundando por ejemplo en que se organice una facción armada en representación de la minoría y la cual

ataque a las tropas gubernamentales y a la policía. Un posible resultado es el ensanchamiento de las diferencias entre las partes y la intensificación del conflicto. Este triángulo constituye un modelo analítico útil para identificar la dinámica fundamental del conflicto y la inseguridad.

Asimismo, puede contribuir a evaluar qué tipos de intervenciones se requieren y el/los nivel/es a los cuales tales intervenciones deben procurarse. Para un análisis más elaborado de las causas de los conflictos violentos y la paz así como las respuestas de la cooperación para el desarrollo, véase *Manual for Conflict Analysis*, Asdi (2004).

Tipos de intervenciones: opciones para la cooperación para el desarrollo

Como se mencionó antes, Asdi apoya las actividades que promueven la paz y la seguridad en todas las etapas del círculo de un conflicto (ver figura más adelante). Sus actividades pueden combinarse y aplicarse a más de una situación, contribuyendo así a lograr un enfoque integral.

También es importante abordar las actitudes y comportamientos de la ciudadanía en general y los actores clave en los diferentes niveles de la sociedad. Al tener un enfoque más amplio y abordar a los diferentes grupos, tendremos más probabilidades de generar un impacto positivo en la dinámica del conflicto.

Promover la paz y la seguridad implica emprender acciones conscientemente dirigidas a incidir en la dinámica del conflicto o incrementar la seguridad, ya sea como un objetivo directo o indirecto. Se convierte entonces en una herramienta para contribuir a escapar a un círculo vicioso. Asimismo, es importante hacer hincapié en que las iniciativas al nivel local y nacional resultan a menudo insuficientes. La regionalización de los conflictos violentos y la inseguridad, como ocurrió en Centroamérica, los Balcanes y África Occidental, significa que las actividades para promover la paz y la seguridad deben procurarse también al nivel regional. Por consiguiente, al trabajar a diferentes niveles Asdi puede contribuir a la paz y la seguridad en el marco de la cooperación para el desarrollo, en estrecha coordinación y cooperación con otros donantes tales como el sistema de Naciones Unidas, actores de la sociedad civil, gobiernos y organismos regionales e internacionales.

Asdi ha identificado tres tipos principales de actividades para promover la paz y la seguridad abordando cada una de las tres esquinas del triángulo de los conflictos ilustrado arriba: **PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO, PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y PROMOCIÓN DE ESTRUCTURAS ESTABLES**. Estos tres tipos pueden aplicarse durante todas las etapas del conflicto (véase más abajo) y abordarán siempre las necesidades específicas, intereses y oportunidades de los diferentes grupos, mujeres, hombres, niños y niñas. Asimismo, estos tres tipos de actividades pueden refor-

Regionalización: los conflictos violentos y la inseguridad no tienen fronteras

Tres tipos principales de intervenciones para el manejo de conflictos

Encontra herramientas útiles
y sistemas de advertencia
temprana en
www.sida.se/peaceandsecurity

zarse o debilitarse mutuamente dependiendo de cómo se lleven a cabo. Por ejemplo, una iniciativa para impulsar el diálogo que esté adecuadamente implementada y fundamentada en el Análisis Estratégico de Conflictos podría tener efectos beneficiosos tanto en las estructuras subyacentes como en los niveles de seguridad.

Las iniciativas ejemplificadas en cada categoría pueden seleccionarse con base en un diagnóstico de las necesidades del país o región y como resultado de un *Análisis Estratégico del Conflicto (AEC)*, utilizando como guía el documento de Asdi *Manual for Conflict Analysis*, Asdi, 2004 y las prioridades resultantes contenidas en el documento de la *Estrategia de Cooperación Nacional o Regional* del Gobierno de Suecia. Para las actividades específicas es necesario tomar en consideración las ventajas comparativas de Asdi y llevarse a cabo en estrecha colaboración con otros donantes. Las iniciativas seleccionadas pueden mejorarse utilizando los *Guidelines on Peace and Security*, (Lineamientos sobre la Paz y la Seguridad, 2005), así como las *Early Warning tools*, (Herramientas de Advertencia Temprana) ambos documentos producidos por Asdi que contienen directrices más específicas para poner en marcha actividades en campos como infraestructura, democracia, género, armas pequeñas y diálogo. Es necesario mantenerse en consulta continua con el Ministerio Sueco de Relaciones Exteriores, en especial cuando la actividad pueda considerarse delicada.

Figura 2:
Fases de los conflictos



PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO. Los esfuerzos por cambiar actitudes y promover o crear las condiciones para el diálogo, la negociación y la solución pacífica de conflictos entre las partes primarias y secundarias que intervienen en estos. Aquí se ubican las acciones para abordar la cultura de la violencia, educación, medios de comunicación masiva, reconciliación, mediación y otras dirigidas a la formación de la opinión pública, así como a generar una mayor conciencia y abordar conductas violentas, incompatibilidades y la inestabilidad estructural.

PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD. Las actividades que abordan primordialmente los comportamientos y que pueden dar un mayor grado de protección a las personas y grupos afectados por un conflicto violento o una situación de inseguridad. Ejemplo

de ello son las acciones de monitoreo, funciones de observación, distribución de información pertinente y precisa, monitoreo y documentación dirigida a estabilizar una situación de conflicto, desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DDR), recolección y destrucción de armas pequeñas y armas livianas y desactivación de minas.

PROMOCIÓN DE ESTRUCTURAS ESTABLES. Las actividades que abordan de manera consciente y que tienen por objetivo primario y secundario las causas estructurales o fundamentales de los conflictos violentos y la inseguridad. Para lograr esto, es necesario que antes se haya identificado el conflicto o la situación de inseguridad real o potencial. En un contexto determinado, también es necesario que se hayan establecido los factores que se constituyen en causas estructurales (fundamentales) mediante un análisis del conflicto. Esta definición es necesaria porque no siempre se considera que todos los tipos de esfuerzos de cooperación para el desarrollo contribuyen a la paz y la seguridad. De hecho, podrían "hacer daño" ("do harm") o del todo no tener ningún efecto en la situación de conflicto. Ejemplos de casos en que se promueve la estabilidad estructural son las iniciativas para controlar la tenencia de armas convencionales, pequeñas y livianas y la introducción de reformas al sector de la seguridad. Otros programas y proyectos pueden tener un impacto más indirecto y estar diseñados específicamente para promover la paz y la seguridad también, por ejemplo cuando fomentan:

- la reducción de la pobreza
- el crecimiento económico
- la democracia
- los medios de comunicación pluralistas, imparciales y exactos que promuevan la diversidad de opiniones
- la buena gobernancia
- los derechos humanos
- la igualdad de género
- el uso sostenible y el control de los recursos naturales
- la prevención del VIH/SIDA
- la reducción de la corrupción

Ejemplos más detallados de iniciativas en el ámbito estructural con este diseño específico pueden encontrarse en la página 8, en la sección sobre el tercer enfoque de Asdi y en el Apéndice II.

Asdi considera como una prioridad máxima contribuir a la **PREVENCIÓN DE CONFLICTOS VIOLENTOS** identificando y abordando sus causas fundamentales de manera más efectiva desde sus etapas iniciales; en

La prevención mediante el abordaje de las causas fundamentales: una prioridad máxima para Asdi

**Prevenir los conflictos
violentos es prevenir la
pobreza**

otras palabras, se trata de prevenir los conflictos violentos fomentando la estabilidad estructural en casos en que la sociedad se encuentra inmersa en tensiones. El análisis estratégico del conflicto y los esfuerzos de monitoreo de Advertencia Temprana son dos componentes cruciales en este objetivo.

De regreso al punto de partida de la presente política y a los fundamentos de la cooperación para el desarrollo, el objetivo general de dicha cooperación por parte del Gobierno de Suecia es contribuir a **CREAR LAS CONDICIONES** que permitan a los pobres mejorar sus condiciones de vida. Al promover la paz y la seguridad y al aplicar un enfoque sensible a los conflictos, estamos ayudando a crear algunas de estas condiciones. Por último – y lo más importante– al asistir en la prevención y solución de conflictos violentos estamos también contribuyendo a prevenir la pobreza.

PROMOCIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD. Incluye todas las actividades, dentro del marco específico de la cooperación para el desarrollo, conscientemente dirigidas a abordar las actitudes y comportamientos de las partes involucradas en un conflicto, así como la inestabilidad estructural, y cuyo objetivo primario y secundario sea incrementar la seguridad, prevenir los conflictos violentos y contribuir a su resolución. Existen tres tipos de actividades en este sentido: promoción del diálogo, promoción de la seguridad y promoción de estructuras estables. Desde la perspectiva de Asdi, la promoción de la paz y la seguridad abarca las actividades realizadas en cualquier etapa de un conflicto, es decir, de inmersión en tensiones, conflicto violento, o posconflicto, e incluye la prevención y resolución de conflictos, así como las actividades de construcción de paz.

FASES EN EL CÍRCULO DE LOS CONFLICTOS. Dentro de la terminología de Asdi, el conflicto se concibe como un círculo que consta de diferentes fases, las cuales pueden ser recurrentes a menos que se rompa el círculo. Estas fases son: de inmersión en tensiones, tensión creciente, conflictos violentos y posconflicto. El objetivo de las actividades que promueven la paz y la seguridad es escapar a este círculo vicioso.

INMERSIÓN EN TENSIONES. Este término hace referencia a los motivos subyacentes del conflicto, el cual puede ser ocasionado por una inestabilidad estructural en un país o región determinada. A menudo esta fase se manifiesta en la forma de ambiciones o agravios por parte de diversos grupos de población y élites dentro de una sociedad. En el largo plazo, esto agravios pueden intensificar el riesgo de inestabilidad política y de conflictos armados.

TENSIONES CRECIENTES. Se refiere a situaciones en que un agravio está acompañado con creciente frecuencia por demostraciones violentas y protestas abiertas. A menudo en estos casos se está gestando una lucha abierta por el poder, en el marco de un aumento en la tensión política. La situación incluye muchas veces violaciones graves de los derechos humanos, y/o amenazas de violencia y acarrea el riesgo de un conflicto armado.

POSCONFLICTO. Esta es la situación posterior a la confrontación abierta. No es necesariamente el fin del conflicto, pues también puede conllevar el inicio de un nuevo conflicto si las cosas no se mueven en una dirección favorable.

CONFLICTO ARMADO/GUERRA. Se refiere a un conflicto persistente entre partes que se encuentran armadas y organizadas que han proclamado públicamente sus objetivos y los cuales se perciben como incompatibles entre sí. En la mayoría de los casos al menos un gobierno está involucrado como una de las partes primordiales. Además de cualquier otro tema que involucre, el conflicto armado y la guerra se libran por lo

común con el fin de conseguir el control del gobierno, la jurisdicción sobre un territorio, o la influencia o control del gobierno de un Estado. Un conflicto armado es un conflicto del tipo arriba descrito que ocasiona al menos 25 muertes relacionadas con las batallas en el lapso de un año. Una guerra es un conflicto armado que cobra 1,000 vidas o más en el marco de las batallas, en el lapso de un año.

CONFLICTO VIOLENTO. Las incompatibilidades o diferencias entre grupos de personas y que redundan en una violencia organizada. Estas pueden abarcar desde confrontaciones violentas y manifestaciones en la sociedad, por ejemplo disturbios violentos y aplastamientos masivos de movimientos de protesta, hasta guerras, genocidios y masacres.

A continuación se presentan algunos ejemplos de iniciativas dirigidas a impulsar la estabilidad estructural abordando las causas fundamentales de los conflictos violentos. Estas involucran iniciativas generales de cooperación para el desarrollo que están específicamente diseñadas para promover la paz y la seguridad.

1. La REDUCCIÓN DE LA POBREZA cuando esta genera agravios; por ejemplo, programas dirigidos de creación de empleos para jóvenes o educación para niños y niñas que de lo contrario podrían ser reclutados por las distintas facciones en lucha o por bandas de crimen organizado; esfuerzos por reducir las desigualdades económicas entre grupos étnicos, en los casos en que el origen étnico se ha politizado.

2. Programas para incrementar el CRECIMIENTO ECONÓMICO en general, de forma de generar iguales oportunidades y reducir las tensiones en la sociedad. Por ejemplo, mediante iniciativas que tomen en cuenta el crecimiento desigual en los recursos económicos entre grupos en conflicto; la diversificación del sector productivo con el fin de disminuir la dependencia de materias primas principales relacionadas con el conflicto, tales como madera, petróleo o diamantes.

3. Iniciativas para promover el USO SOSTENIBLE Y EL CONTROL DE LOS RECURSOS NATURALES, a fin de prevenir el conflicto por esos recursos; por ejemplo, actividades para fomentar el uso común del recurso hídrico, o sobre la distribución y uso de la tierra; el control de las principales materias primas con el fin de limitar el acceso a los recursos que financien un conflicto violento.

4. La promoción de la IGUALDAD DE GÉNERO, cuando se destaque el papel de las mujeres y hombres como víctimas, perpetradores o actores para la paz; por ejemplo, iniciativas dirigidas a fortalecer el papel de las mujeres en los procesos de paz y su participación política; el cambio en las normas sociales sobre el recurso a la violencia específica de género y la promoción de patrones alternativos; entrenamiento de personal militar en materia de derechos humanos y de las Convenciones de Ginebra.

5. El fortalecimiento o introducción de la DEMOCRACIA de manera sensible hacia conflictos. La democracia contempla un sistema pacífica de la resolución los conflictos, sin embargo existe el riesgo de un aumento en los conflictos violentos durante las etapas de transición, con la consiguiente necesidad de adoptar medidas. Por ejemplo, a través el análisis cuidadoso del momento y el contexto para evitar de tener de elecciones demasiado temprano y del inicio de un contexto posconflic-

to; la promoción de otros indicadores de identidad política distintos a la pertenencia a grupos étnicos o religiosos; el facilitar un proceso social en torno a las normas y modalidades del poder dentro de la democracia, permitiendo que la sociedad civil desempeñe un papel crítico, posibilitando así una adecuación de la democracia a las condiciones nacionales; la búsqueda de reformas al sector de la seguridad para incrementar el control democrático sobre las instituciones estatales con un monopolio de la violencia aprobada por el Estado (véase abajo).

6. El fortalecimiento de MEDIOS DE COMUNICACIÓN PLURALISTAS Y IMPARCIALES, de forma que se posibilite un intercambio amplio de puntos de vista, informaciones y opiniones, a fin de reducir las tensiones y el riesgo de conflictos violentos. El promover un periodismo sensible hacia los conflictos puede evitar que los medios de comunicación sirvan de catalizadores para intensificar las tensiones en épocas de conflicto.

7. Promoción de una BUENA GUBERNANCIA, el estado de derechos y el respeto por los **DERECHOS HUMANOS**. Temas de importancia clave para que el Estado provee a la ciudadanía de bienes públicos y de seguridad y para estar en capacidad de administrar los cambios y resolver disputas. Una mayor eficiencia, capacidad y legitimidad del Estado puede evitar que se caiga en serios agravios y se dé motivo a conflictos violentos y a pugnas por el control de los recursos (reclutas, armas, diamantes, madera). En este contexto estarían las iniciativas para reducir la corrupción asociada a las principales materias primas, así como las dirigidas a crear y fortalecer instituciones públicas a escala local y regional, por ejemplo proyectos de descentralización; los temas de carácter más institucional asociados a la reconciliación, como es el caso de las compensaciones económicas y la justicia en el ámbito judicial; las defensorías (ombudsman) para fortalecer el respeto por los derechos humanos y la ley internacional humanitaria; reformas al sector de la seguridad (véase a continuación).

8. REFORMAS AL SECTOR DE LA SEGURIDAD, dirigidas a fomentar la eficiencia, transparencia y democracia en el sector judicial, incluyendo las fuerzas de policía. De esta forma se promoverán el imperio de la ley y la seguridad ciudadana. El control democrático y la transparencia de las fuerzas armadas y servicios de inteligencia deben ser temas de interés, incluyendo la vigencia de los valores democráticos y valores basados en los derechos y normas en estas instancias. La participación de la sociedad civil es esencial en este tipo de reformas, en su calidad de beneficiaria primordial de la seguridad –o de la falta de ella.

9. Las medidas para disminuir la acumulación excesiva y desestabilizadora de **ARMAS PEQUEÑAS, LIVIANAS Y MINAS ANTIPERSONALES** también son importantes. Las iniciativas en este campo pueden aumentar la seguridad humana y contribuir a evitar conflictos violentos, ya que un menor acceso a tales armas dificultará el que se llegue al conflicto. Ejemplos de iniciativas en este sentido incluyen los esfuerzos por mejorar la legislación nacional e internacional para el control de armas y el entrenamiento/capacitación del personal de instituciones del estado, como la policía y personal de aduanas, en el control de armas pequeñas.

Notas de pie

1. Las estadísticas se tomaron del Proyecto sobre Datos de Conflictos 2003 de la Universidad de Uppsala (Uppsala Conflict Data Programme), así como de los 20 países más importantes con los que Asdi mantiene nexos de cooperación. El porcentaje muestra la proporción de estos países que estuvieron involucrados en conflictos armados en algún momento luego del fin de la Guerra Fría (1989).
2. Crisis Watch, International Crisis Group (www.crisisweb.org).
3. En la literatura académica, el término conflicto armado se utiliza a menudo para diferenciar los distintos niveles de intensidad de una "guerra", es decir, un conflicto armado menor o mayor. La definición de Asdi de conflicto violento integra los dos últimos conceptos. Véase el Apéndice I.
4. FitzGerald, Valpy, Steward, Frances y Asociados. *War and Underdevelopment*, Volumen 1, Oxford University Press, 2001.
5. Small Arms Survey, 2003. Nótese que este incremento puede explicarse en parte gracias a una mejora en los procedimientos de reporte.
6. *OECD-DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, 2001.
7. *Human Security Now*. Informe Final de la Comisión sobre Seguridad Humana, mayo 2003.
8. Política Sueca del Desarrollo Global. Proyecto de Ley Gubernamental, 2003.
9. *Perspectives on Poverty*, Asdi, 2002.
10. *OECD-DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, 2001; *Perspectives on Poverty*, Asdi, 2002.
11. *Perspectives on Poverty*, Asdi, 2002.
12. Una fuente de inspiración para la elaboración de este capítulo fue el importante trabajo coordinado por Collaborative for Development Action, CDA, en particular el proyecto de Desarrollo de Capacidades Locales para la Paz y el proyecto Reflexiones sobre la Práctica de la Paz. Ambas iniciativas involucraron a muchas de las ONG contraparte de Asdi que operan en el hemisferio norte y hemisferio sur.
13. Anderson, Mary B. *Do no Harm. How Aid Can Support Peace – Or War*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, febrero 1999.
14. *Conflict Management in Latin America. Experience from Swedish Development Cooperation*. Asdi, 2003.
15. La metodología para realizar este tipo de análisis puede encontrarse en *Manual for Conflict Analysis*. Asdi, 2004.
16. Algunos sistemas de "alerta temprana" de renombre son el denominado FAST International (www.swisspeace.org) y el de International Crisis Group (www.crisisweb.org). Véase también información sobre el Programa de Recolección de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala (Uppsala Conflict Data Program, www.peace.uu.se).
17. El enfoque de Asdi con respecto a un conflicto determinado es decidido por el Gobierno de Suecia al momento de adoptar su Estrategia de Cooperación con un país o mediante directrices nuevas, emitidas en forma paralela a la estrategia. El resultado puede ser un abordaje que no sea imparcial debido a que se estén violando los valores aquí mencionados. Para un análisis sobre el tema de la neutralidad, imparcialidad y eficiencia, véase *Prevention of Violent Conflicts. Swedish Government Communication 2000/01:2*; *OECD-DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, 2001; Anderson, Mary B. y Olson, Laura. *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners, Reflecting on Peace Practice*, RRP CDA 2002; International Alert. *Code of Conduct for Conflict Transformation Work*, 2004.
18. *Prevention of Violent Conflicts*. Comunicación del Gobierno de Suecia, 2000
19. El Triángulo de los Conflictos fue desarrollado por primera vez por Johan Galtung.
20. Mary B. Anderson y Olson, Laura. *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners, Reflecting on Peace Practice*. RPP, CDA, 2002.
21. Política Sueca de Desarrollo Global. Proyecto de Ley Gubernamental, 2003.
22. Estos tres tipos de intervenciones para promover la paz y la seguridad pueden aplicarse durante las cuatro etapas del conflicto. Sin embargo, es necesario adecuarlas al contexto con el fin de garantizar que no resulten de hacer daño ("do no harm").
23. El apoyo a los esfuerzos de mediación a otros niveles que no sean el local se decidirá en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia.
24. Esta definición se basa en la definición de conflicto armado del Programa de Recolección de Datos sobre Conflictos, Departamento de Investigaciones sobre Paz y Seguridad, Universidad de Uppsala.

APOYO EDITORIAL: BATTISON&PARTNERS AB
DIAGRAMACIÓN: ANNA LIND LEWIN
ILUSTRACIONES: JESPER WALDERSTEN
IMPRENTA: EDITA COMMUNICATION AB, 2005
ISBN 91-586-8337-2
ARTÍCULO NÚMERO: SIDA4889ES

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, esto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 20 88 64
sida@sida.se, www.asdi.org