



GESTIÓN DE PROGRAMAS SENSIBLE AL CONFLICTO (GPSC)

INTEGRACIÓN DE LA SENSIBILIDAD A LOS CONFLICTOS Y
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

Enero de 2006

CONTENIDO

Introducción y agradecimientos	3
1. Anclar el procedimiento de GPSC en la gestión del ciclo del programa	4
2. Programas y conflicto	6
3. Prevención de la violencia como orientación temática	10
3.1 Cambio en las relaciones de poder como causa de conflictos	10
3.2 Consideración del nivel local, regional, nacional e internacional	11
3.3 Conflictos internos en Estados frágiles	12
3.4 Los conflictos siguen una trayectoria dinámica	12
3.5 Campos de intervención para la prevención de la violencia	13
3.6 Concepto tridimensional para la prevención de la violencia	14
4. El procedimiento de GPSC	16
4.1 Requisitos y «lentes» del procedimiento de GPSC: Más claridad en vez de más trabajo	16 16
4.2 Factores de éxito	16
4.3 Requisito mínimo: No hacer daño	18
4.4 Relevancia para la paz y el conflicto	19
4.5 Fases del procedimiento de GPSC	21
Abreviaciones	23
Notas	24

Introducción

El presente documento introduce los conceptos y perspectivas de un enfoque de la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria sensible a los conflictos y examina, además, por qué se necesita un enfoque así, cuando los programas de la COSUDE se centran cada vez más en trabajar en el conflicto y sobre el conflicto. Asimismo, este documento ofrece una visión general de cuándo y cómo se pueden emplear y anclar en la gestión del ciclo del programa (GCP) de la COSUDE los instrumentos específicos de la gestión de programas sensible al conflicto (GPSC) – «GPSC básica» y «GPSC integral».

Capítulo 1

Anclar el procedimiento de GPSC en la gestión del ciclo del programa

En este capítulo, se describe el desarrollo de la GPSC a partir de la evaluación del impacto en la paz y el conflicto (EIPC), se abordan las causas de los conflictos y se explica cómo la GPSC puede contribuir a la transformación de conflictos.

Capítulo 2

Programas y conflicto

En este capítulo, se explica cómo los conflictos afectan cada vez más a la labor de la COSUDE y por qué se necesita un enfoque sensible al conflicto. Además, se establece la diferencia entre «trabajar en» y «trabajar sobre» un conflicto y se pone de relieve cuándo y qué instrumentos deben ser utilizados.

Capítulo 3

Prevención de la violencia como orientación temática

En este capítulo, se presentan más profundamente las características de los conflictos con los que pueden verse enfrentados los programas de desarrollo. Se muestran también las áreas actuales de intervención de la COSUDE en materia de prevención de conflictos violentos. Por último, se proporciona un entendimiento más profundo de la dinámica del conflicto, necesario para crear la base de una aplicación eficaz de las fichas de consejos e instrumentos similares. Una de las piedras angulares de la GPSC – las tres dimensiones de la prevención de la violencia – también se encuentra en este capítulo.

Capítulo 4

El procedimiento de GPSC

Este capítulo contiene los procedimientos, los requisitos y los beneficios de la GPSC así como algunos factores de éxito de un enfoque de la cooperación al desarrollo sensible a los conflictos. Se describe el enfoque No hacer daño (NHD), que se debe aplicar a todos los programas de la COSUDE como requisito mínimo. En base al enfoque NHD, se elaborarán la GPSC básica y la GPSC integral. Este capítulo concluirá con un diagrama que explica cómo se aplica en la práctica el procedimiento de GPSC.

En la sección 3 y 4 del manual para profesionales se podrán encontrar indicaciones prácticas para la aplicación de la GPSC y los instrumentos temático-metodológicos (fichas de consejos y paquete de recursos).

El procedimiento de GPSC deberá demostrarse en la práctica y, posteriormente, podrá desarrollarse en base a la experiencia adquirida. Esta es una labor en progreso y, por consiguiente, agradecemos cualquier comentario o sugerencia en lo que a la aplicación, claridad y utilidad del procedimiento se refiere.

Agradecimientos

El equipo de COPRET desea expresar su agradecimiento a Arthur Zimmermann y a su equipo de odcp (desarrollo organizacional, cultura y política) por la excelente colaboración en la elaboración del presente documento. Además, quiere dar las gracias a Patricia Barandun del CFD (Christlicher Friedensdienst), una ONG para el empoderamiento de las mujeres, por integrar una perspectiva de género en la GPSC. Finalmente, agradecemos a Simon Manson y a Rajen Parekh la lectura crítica del documento.

1. ANCLAR EL PROCEDIMIENTO DE GPSC EN LA GESTIÓN DEL CICLO DEL PROGRAMA

Pregunta clave

La cooperación y la ayuda humanitaria deben permitir y fomentar un desarrollo pacífico y libre de violencia y, como requerimiento mínimo, evitar de agravar las tensiones y la violencia. La gestión de programas sensible a los conflictos (GPSC) es un procedimiento destinado a anclar¹ la perspectiva de conflicto en la gestión del ciclo del programa (GCP) de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), centrando la atención en la pregunta clave: contribuye un programa a la prevención de la violencia y a la transformación pacífica de conflictos o al contrario agrava la situación ?.

Evaluación del impacto en la paz y el conflicto (EIPC) como base para la GPSC

La GPSC se desarrolló a partir de una evaluación de la COSUDE de las experiencias con el instrumento Evaluación del impacto en la paz y el conflicto (EIPC), llevada a cabo en siete países distintos. Las evaluaciones específicas de cada caso concluyeron que el instrumento EIPC es una ayuda útil en el proceso de toma de decisiones, siempre y cuando se aplique de manera participativa y flexible. La COSUDE dispone de varios métodos de gestión ya comprobados. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, las diferentes perspectivas de mujeres y hombres en la planificación y ejecución de programas, una marcada cultura de la evaluación o el empleo de instrumentos de análisis y monitoreo como el MERV (Monitoreo de los cambios relevantes para el desarrollo y FAST (Análisis precoz de las tensiones y comunicación de los hechos). En colaboración con la División de Prevención y Transformación de Conflictos (COPRET), odcp-consult² ha desarrollado un procedimiento que toma en consideración la experiencia adquirida con el instrumento EIPC y los procedimientos existentes del ciclo del programa de la COSUDE.

Implantar un enfoque sensible a los conflictos

La implantación de un enfoque sensible a los conflictos en el ciclo del programa de la COSUDE, debe tener en cuenta la planificación existente, la cultura de (auto-) evaluación y los procedimientos de la COSUDE. A menudo las personas responsables programas son buenos inventores de métodos y procedimientos diseñados a la medida de las necesidades. La GPSC es a la vez el resultado de una contribución pasada por parte de dichas personas y la base para un desarrollo posterior de tales «invenciones».

Cambios en las relaciones de poder como causa principal de conflictos

Afrontar conflictos no es nada nuevo para los programas de la COSUDE. Los programas de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria surgen de negociaciones con actores que tienen distintos intereses y posiciones de poder. Los programas apoyan procesos de cambio social que están invariablemente asociados a cambios en la estructura de poder. La COSUDE ha de estar consciente de los conflictos de objetivos, valores divergentes y relaciones de poder asimétricas entre los distintos actores. En resumidas cuentas, la Agencia frecuentemente se ve enfrentada a conflictos³ latentes y abiertos.

Contribuir a la prevención de la violencia...

Mediante procesos participativos, los programas pueden aportar una importante contribución a la prevención de la violencia y a la transformación de conflictos a través de procesos participativos. Eso es el caso en el marco de apoyos tales como el desarrollo de la democracia, la gestión de recursos y el desarrollo rural.

...y a la transformación de conflictos

La gente tiene interpretaciones distintas de lo que son las relaciones de poder, el conflicto y la amenaza o el ejercicio de la violencia. Para poder entender las situaciones de conflicto y su dinámica, es necesario considerar no sólo nuestra propia identidad, sino también la de los demás, que se manifiesta en la cultura, la historia, los valores, las asunciones de roles de género y los conceptos de paz y justicia. La GPSC debe ayudar a entender estas diferentes perspectivas, para que la cooperación internacional pueda contribuir de forma constructiva a la transformación de conflictos.

Trabajar en o sobre el conflicto

Los programas de la COSUDE se llevarán a cabo, cada vez más, en contextos de conflictos agudos y la COSUDE deberá tratar directamente dichos conflictos. En el marco internacional, se habla de trabajar en o sobre el conflicto⁴. En vista de esta situación, será necesario que los programas contribuyan de manera deliberada, sistemática y concienzuda a la prevención de la violencia y a la transformación de conflictos, en particular, en los Estados frágiles.

1. ANCLAR EL PROCEDIMIENTO DE GPSC EN LA GESTIÓN DEL CICLO DEL PROGRAMA

La GPSC se centra en tres cuestiones claves:

- Tipo e intensidad de conflictos
- Interrelación entre el programa y el contexto
- Posibilidades de mejorar la sensibilidad de programas y proyectos a los conflictos

La necesidad de recurrir a la GPSC depende del tipo e intensidad del conflicto:

El requisito mínimo de todos los programas de la COSUDE es aplicar el enfoque **«No hacer daño»**. (NHD⁵), eje central de la GPSC. Mediante este enfoque, se pretende evitar que surjan efectos que puedan agravar la violencia y que el programa no agrave las tensiones que podrían degenerar en conflictos violentos. Un programa de la COSUDE responde a este requisito mínimo si sus responsables dialogan regularmente con las organizaciones contrapartes implicadas sobre las principales cuestiones del enfoque NHD e informan brevemente al respecto (véase Ficha de consejos «No hacer daño»). La pregunta clave del enfoque NHD es la siguiente: ¿Apoya el programa de la COSUDE aspectos que dividen a los grupos de la sociedad en la que colabora o apoya lo que une a dichos grupos?

Si en la fase de planificación o realización del programa, los colaboradores de la COSUDE y las organizaciones contrapartes constatan que hay un escalamiento del conflicto, entonces se deberá aplicar el procedimiento de GPSC básica o integral. En otras palabras, son los responsables del programa los que deciden si necesitan un procedimiento de GPSC básica o integral, dependiendo del nivel de intensidad del conflicto.

Interrelación entre el programa y el conflicto

GPSC básica: Ésta corresponde a **trabajar en el conflicto**. Es necesario observar y analizar los impactos de conflictos latentes y abiertos. Los responsables de los programas de la COSUDE deben velar por evitar efectos negativos del programa, que agraven el conflicto. Un programa así diseñado puede crear el espacio necesario para resolver de manera no violenta y pacífica conflictos políticos, sociales, económicos o de género. Además del enfoque «No hacer daño» que debe aplicarse en todos los programas de cooperación al desarrollo, el procedimiento de GPSC básica intenta reforzar elementos que unen a los grupos de una sociedad.

GPSC integral: Ésta corresponde a trabajar **sobre el conflicto**. Los contrapartes de la COSUDE o los países beneficiarios corren el riesgo de verse implicados en los conflictos. En una situación así, los responsables deben observar de cerca el desarrollo de la dinámica del conflicto y analizarlo periódicamente para evitar o reducir los efectos que agravan la violencia y contribuir constructivamente a la transformación del conflicto. Esto significa que la COSUDE, a través de sus programas, contribuye directamente a la transformación del conflicto. Algunos de los medios eficaces para lograrlo son la construcción de puentes, la creación de espacios para el diálogo, el fortalecimiento de actores discriminados o marginados, la promoción de alianzas locales para la paz y el apoyo al desarrollo de competencias para la transformación de los conflictos. A diferencia de la GPSC básica, la GPSC integral introduce activamente elementos que unen a los grupos afectados por el conflicto y considera, en especial, el nivel (local, nacional e internacional), donde se sitúan las causas del conflicto.

Oportunidades para elevar la sensibilidad de programas y proyectos ante los conflictos

Ambos procedimientos de GPSC, tanto la básica como la integral, están íntimamente ligados al proceso de pilotaje existente de los programas de la COSUDE. Este ciclo de cuatro a cinco años contiene básicamente cuatro **procesos de toma de decisiones:**

- **planificación**
- **implementación,**
- **mecanismos de pilotaje**
- **evaluación.**

(vease el diagrama en las pp 21–22 «GPSC» en la gestión del ciclo del programa)

2. PROGRAMAS Y CONFLICTO



Situaciones de conflicto poco claras – en el ejemplo de la cuenca de Ambato en Tungurahua (Ecuador)

Una cuenca se define como un territorio cuyas aguas afluyen todas al mismo río, lago o mar. El ejemplo hace referencia a una zona poblada de 50 por 30 km con aproximadamente 40.000 habitantes, que viven y trabajan en el altiplano andino a una altitud de entre 2.500 a 3.000 metros sobre el nivel del mar.

El agua es el punto central y crucial de los habitantes de esta región y de su organización social. Desde la época colonial, el agua se conduce por un sistema de canales desde las altas montañas del Páramo hasta las áreas agrícolas más inferiores.

Las reservas de agua son escasas. Desde hace tiempo, existe un gran número de demandas legales pendientes. Los conflictos violentos entre los pueblos y las organizaciones de consumidores de agua han provocado varias muertes durante los últimos años. Los antiguos canales no se han podido reparar y canales nuevos no se han podido construir o poner en marcha. En 2003, tras prolongadas negociaciones, finalmente fue posible poner en servicio un canal de 23 km de longitud, construido en 1988.

La búsqueda de síntomas objetivos de una situación que podría llevar a la violencia sólo tiene limitadas posibilidades de éxito. Los humanos no deben, pero siempre pueden actuar con violencia. Tanto las mujeres como los hombres no deben, pero siempre pueden matar, individualmente o en forma colectiva, en común o a través de la división del trabajo, en todo tipo de situaciones, luchando o celebrando, en distintos estados de ánimo, con miedo, sin miedo, con ansias, sin ansias, gritando o en silencio, con cualquier intención imaginable.

(Traducción libre del inglés. Original: Alemán)

Heinrich Popitz, *Phänomene der Macht*.

Tübingen 1992

1 Conflictos y procesos de cambio social

En sus programas, la cooperación internacional (=desarrollo y ayuda humanitaria) se siente muy preocupada por los distintos objetivos e intereses conflictivos de los diferentes actores⁶ participantes. Por lo tanto, está constantemente confrontada con conflictos latentes o abiertos, provocados y, ocasionalmente, agudizados por procesos de cambio. Cuando se generan cambios en las **estructuras de poder**, los conflictos sociales (por ejemplo los en torno a la igualdad de derechos para mujeres y hombres o al acceso y uso de los escasos recursos) pueden degenerar en conflictos violentos. En la práctica, frecuentemente, no es posible hacer una distinción precisa entre conflictos sociales constructivos y conflictos (violentos) destructivos. La imprevisibilidad es una característica básica de la dinámica de todo conflicto.

2 Los programas siempre forman parte de un escenario de conflicto.

La COSUDE aboga por una democracia pluralista descentralizada, por un gobierno transparente y está en contra de la impunidad del castigo y del despotismo, de la degradación, de la humillación y de la discriminación por género, afiliación étnica, origen social o religión. Los programas de la COSUDE están en estrecha relación con procesos de cambios sociales estructurales, apoyándolos en distintos puntos temáticos fundamentales a fin de reducir la pobreza y contribuir al desarrollo. Por consiguiente, los programas siempre forman parte del **contexto de conflictos** sociales. Crean el espacio necesario para negociaciones sobre los distintos objetivos e intereses, promueven la participación de ciertos actores y excluyen a otros. Asimismo, apoyan a mujeres y a hombres desfavorecidos para que éstos puedan

2. PROGRAMAS Y CONFLICTO



Primer y segundo plano: *El visible conflicto en torno a los escasos recursos de agua se solapa con otros conflictos. Los habitantes de la región son conscientes de que los conflictos son una función de sus intereses. Es en el transcurso de la cooperación que los programas de la CD (Cooperación al Desarrollo) adquieren un entendimiento más profundo de las líneas de conflicto que se solapan.*

La intensificación de la agricultura como consecuencia de la CD: *La necesidad de agua ha aumentado drásticamente a causa de la creciente productividad agrícola de las áreas más inferiores. Los que más se benefician de esta situación son los agricultores más o menos prósperos con fincas de tamaño medio, que saben defenderse relativamente bien con acciones legales.*

La línea de conflicto étnico: *En época colonial, los pueblos indígenas fueron expulsados de los valles fértiles hacia las montañas altas infértiles. Allí, viven en condiciones precarias, criando ovejas. A largo plazo tienen el control de la economía del agua debido a que viven río arriba: la sobreexplotación del Páramo tiene como consecuencia una escasa reserva de agua en los canales río abajo, particularmente durante la estación de sequo.*

Migración: *La migración de trabajadores a Estados más grandes se ha convertido en una emigración a nivel mundial. Fueron especialmente los hombres de los pueblos indígenas los que emigraron a Estados Unidos o a España. En la zona quedaron hogares encabezados por mujeres con niños y ancianos. Debido a razones culturales, las mujeres indígenas no poseen derechos de agua ni títulos sobre bienes inmuebles.*

expresar y exigir sus derechos (empoderamiento). Consecuentemente, intervienen en las estructuras de poder existentes.

3 El desarrollo tiene consecuencias imprevisibles

Los procesos de cambio social tienen **consecuencias imprevisibles**. El acceso a los escasos recursos, por ejemplo, puede cambiar. El desarrollo también puede implicar la transformación de reivindicaciones legales y su aceptación. La creación de nuevas alianzas y una mayor autoconfianza de los actores son otras de las potenciales consecuencias de los procesos de desarrollo. En resumen, los procesos de desarrollo cambian las estructuras de poder políticas, económicas, sociales y de género. Como consecuencia, pueden contribuir a nuevos conflictos o al escalamiento de conflictos latentes ya existentes. Para poder mantener el equilibrio del desarrollo enfocado en el **empoderamiento** de grupos individuales, el enfoque de la transformación de conflictos requiere el despliegue de esfuerzos para apoyar el **reconocimiento** de los diferentes intereses y necesidades en cuestión **entre los actores**.

4 Los Estados frágiles como reto principal

Frecuentemente, los programas de desarrollo se llevan a cabo en países cuyas condiciones económicas, sociales y políticas son inestables, lo que fácilmente puede acabar en conflictos violentos. Durante los últimos años, el frágil Estado te terecho, la impunidad del castigo, la justicia de linchamiento, los grupos privados armados y el desarrollo de economías de guerra han contribuido a un aumento notable de conflictos internos. A menudo, **Estados frágiles** se quedan en una situación llamada «**sin guerra – sin paz**». Esto requiere una acción prudente y sensible a los conflictos por parte de los responsables de programas.

5 Vinculación con procesos existentes

Actualmente, los programas de la COSUDE disponen de instrumentos perfeccionados para observar el entorno, estimar los riesgos y pilotar los programas. Estos instrumentos permiten observar las situaciones de conflicto en el seno de una sociedad con el fin de reaccionar de forma adecuada. A través del procedimiento de GPSC se completan los instrumentos ya existentes y se entretienen más estrecha y sistemáticamente con la gestión del ciclo del programa (**GCP**).

2. PROGRAMAS Y CONFLICTO



jos está la población de la ciudad y del valle, más difícil le resulta el acceso a la asistencia sanitaria y a las escuelas. Los pueblos indígenas son los más afectados por la política poco social en materia de infraestructuras del gobierno de la provincia.

Agua potable para la ciudad: La ciudad de Ambato está al final del valle. Sus habitantes y su industria necesitan urgentemente más agua potable. La tasa de producción de agua no se ha adaptado durante años; la ciudad se niega a pagar por los servicios ambientales.

Derechos de agua: Durante los últimos años, la ciudad de Ambato ha experimentado un crecimiento considerable debido a la inmigración procedente del campo. Un cuarto de los derechos de agua heredados están en manos de sus habitantes.

Autoridades estatales del agua: Infinidad de actas sin tratar, leyes y regulaciones bloquean la Administración. La burocracia únicamente se pone en marcha cuando se trata de proyectos grandes y hay dinero por medio.

Policia y justicia: Los tribunales sobrecargados están paralizados por el favoritismo, la impunidad del castigo y la incapacidad de imponer la ley. Incluso los crímenes quedan sin resolver. Algunos pueblos indígenas tuvieron que recurrir a la autojusticia, la cual racionalizan con la tradición indígena.

Photos: SDC, Ecuador

6 Mayor sensibilización acerca de los conflictos

«Sensible a los conflictos» significa que los encargados de programas:

- Reconocen el nivel del **estado de conflicto** en base a la estrecha relación entre los conflictos sociales y los conflictos violentos potenciales o abiertos;
- Desarrollan, junto con las organizaciones contrapartes participantes, una **marcada conciencia** de los síntomas de la crisis;
- Observan, junto con sus organizaciones contrapartes, las tensiones y los conflictos en los que ellas mismas están implicadas y **reflexionan sobre su rol**;
- Reaccionan de manera adecuada ante situaciones conflictivas en base a un análisis de las causas, una evaluación de los riesgos y reflexiones sobre sus **opciones operativas** y los efectos del conflicto, con el fin de prevenir la violencia y fomentar la paz.

7 El requisito mínimo: No hacer daño

Cuando se hace referencia a un **requisito mínimo de la GPSC**, lo primero que uno se plantea es si el programa de cooperación contribuye – inintencionadamente – a un escalamiento pronunciado de la tensión o a una prolongación de los conflictos destructivos y cómo poder evitarlo. Para ello, se emplea el enfoque **No hacer daño**.

En todos los programas de cooperación al desarrollo, el requisito mínimo del enfoque No hacer daño consiste en no apoyar a divisores. En este contexto, se entiende por divisores los factores que agudizan la tensión entre grupos de una sociedad

2. PROGRAMAS Y CONFLICTO

8 ¿Trabajar en o sobre el conflicto?

Para que la cooperación pueda contribuir de manera constructiva a la prevención de la violencia y a la contención y resolución de los conflictos, tenemos que considerar dos cuestiones más, aparte del requisito mínimo No hacer daño, especialmente si el conflicto ya existe:

A ¿La dinámica del conflicto se mueve dentro de un marco que podamos considerar y tratar con procesos de planificación participativa y de equalización de intereses que ya conocemos?

→ **GPSC básica**

o

B ¿Requiere la dinámica del conflicto y de la violencia medidas especiales por nuestra parte como, por ejemplo, una observación más aguda del conflicto, el desarrollo de capacidades específicas para la prevención de la violencia o la participación en la transformación de conflictos y la intervención en situaciones de crisis?

→ **GPSC integral**

Estas cuestiones son los puntos centrales y cruciales de la gestión de programas sensible a los conflictos (GPSC). Asimismo, son válidas para proyectos individuales dentro de un programa. Por lo tanto, el procedimiento se puede aplicar de manera análoga a nivel de proyectos. El potencial de violencia de un programa puede ser considerado leve mientras unos proyectos individuales del mismo requieren medidas especiales.

9 Ecuador como estudio de caso

Como regla general, nuestra labor se lleva a cabo en **situaciones de conflicto poco claras**, como se ha mostrado en el ejemplo de **Ecuador** de la columna⁷ a la izquierda. Los conflictos relacionados con el acceso a los recursos, la afiliación étnica, el género y los intereses económicos se superponen de muchas maneras. Además, generalmente, los participantes no hablan directamente sobre los conflictos. Abordarlos de esa manera puede ser delicado, peligroso o incluso hacer escalar el conflicto. Para adquirir un entendimiento más completo de los conflictos latentes y abiertos, es conveniente establecer con cautela procesos participativos y mantener un contacto equilibrado con los actores.

10 ¿Se necesita el procedimiento de GPSC? – ¿Cuándo?

Considerando la gestión del ciclo del programa desde un punto de vista temático, la GPSC apoya una GCP basada en la prevención de la violencia, el enfoque No hacer daño y la construcción de la paz. Los pasos individuales de la GCP sensible a los conflictos se presentan esquemáticamente en la cifra 4.5 del presente documento. Durante el proceso de decisión, lo importante es plantearse la cuestión de si es necesario aplicar la GPSC **básica** o la **integral**, dependiendo del nivel de escalamiento del conflicto, las tensiones en el contexto del programa y la orientación estratégica (trabajar en o/y sobre el conflicto).

3. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA COMO ORIENTACIÓN TEMÁTICA

Un grupo de personas, pequeño en número pero bien organizado, puede dirigir a un número indefinido de personas durante un periodo de tiempo imprevisible.

(Traducción libre del inglés. Original: Alemán).

Hannah Arendt

El cuerpo humano no está protegido; por lo tanto, puede sufrir heridas en cualquier momento. Todo poder o tipo de violencia dependen, al fin al cabo, de la vulnerabilidad física de las personas.

(Traducción libre del inglés. Original: Alemán).

Jan Philipp Reemtsma

3.1 Cambio de las relaciones de poder como causa de conflictos

Los procesos de cambio requieren energía. A ciertas personas les molestan y a otros les agradan. Despiertan entusiasmo o inseguridad y resistencia en los participantes. Asimismo, pueden debilitar o dividir a la sociedad o promover y fortalecer la cooperación interna. Pueden ser utilizados para el diálogo, conducir a una mayor participación o, por el contrario, beneficiar a ciertos grupos de actores y excluir a otros. La violencia estructural de la sociedad afecta a hombres y mujeres de distinta manera. Las desiguales relaciones de poder entre **mujeres y hombres** y su inequitativa participación en las decisiones son algunas de las causas estructurales de conflictos violentos, los cuales pueden avivarse por contradicciones políticas, económicas, étnicas y sociales.

Dondequiera que se modifiquen las relaciones de poder o éstas empiecen a tambalearse, se desarrollarán tensiones conflictivas que pueden desembocar en conflictos violentos abiertos. Conviene, pues, diferenciar entre violencia⁸ estructural y **violencia directa**. La violencia directa hace referencia a una violencia física ejercida directamente por personas contra otras personas. Por el contrario, la **violencia estructural** se refiere a condiciones políticas y socioeconómicas que (intencionadamente) causan sufrimiento humano mediante la pobreza, la migración, la discriminación, etc. La violencia puede surgir cuando se interrumpe el diálogo y cuando actores individuales ven mejores alternativas, aparte de la negociación y del diálogo, para hacer valer sus intereses, incluso en contra de la voluntad de los demás. «La violencia no habla», se ejerce⁹.»

La violencia estructural y la violencia directa pueden apoyarse mutuamente. Esto significa que una influencia a largo plazo en los conflictos estructu-

rales o incluso la eliminación de los mismos no se pueden separar de los **intereses** de los diferentes grupos de actores y de las relaciones de poder existentes. La influencia en las causas estructurales de la pobreza, en la injusta distribución de los recursos y en la falta de ley y de orden afectará directamente a las **relaciones de poder** existentes. Los cambios sociales son, pues, siempre polémicos y ricas fuentes de conflictos.

Uno de los objetivos fundamentales de los programas de la COSUDE es contribuir a una transformación de conflictos **libre de violencia** en el transcurso de procesos de cambios políticos, socioeconómicos, ecológicos y de género. De este modo, se pretende mitigar la violencia estructural. En situaciones de conflicto violento latente o abierto, los programas y proyectos de desarrollo no deben contribuir a aumentar la gravedad de la dinámica de la violencia, sino más bien señalar y promover vías para una resolución pacífica de los conflictos y crear un marco para la **gobernabilidad** local y enfoques basados en **derechos**.

En este contexto¹⁰, habrá que abordar concienzudamente el dilema **específico del desarrollo**. Por una parte, la cooperación al desarrollo, cuando apoya esfuerzos para mitigar la violencia estructural, debe hacerlo de tal manera que no surja violencia directa (por ejemplo, centrarse en el empoderamiento, en la justicia y en la abogacía sin respaldar el reconocimiento y los esfuerzos desplegados para apoyar soluciones consensuadas). Por otra parte, la cooperación al desarrollo tampoco debe obrar para prevenir la violencia directa y, de este modo, evitar el tratamiento de la violencia estructural (por ejemplo, centrándose en el reconocimiento y en la paz sin el empoderamiento de los actores más débiles y la rectificación de las estructuras injustas). El reto para actores de desarrollo es de transformar y prevenir a la vez la violencia estructural y la directa.

Esto significa que las personas responsables de los programas no pueden proceder en base a situaciones problemáticas aparentemente «objetivas». Durante las fases de planificación y ejecución, deben considerar las **diferentes perspectivas e intereses** de los actores implicados. De este modo, los programas podrán adaptarse a la dinámica de cambio de los actores, crear espacios para el diálogo y la negociación y facilitar el acceso a nuevos conocimientos con el fin de promover un desarrollo justo y equitativo. Para una cooperación con los países en vías de desarrollo y en transición eficaz y sensible a los conflictos, es necesario considerar los distintos y

3. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA COMO ORIENTACIÓN TEMÁTICA

cambiantes intereses, tener un compromiso a largo plazo y una visión pragmática de lo que es posible y hacer uso de las experiencias adquiridas en el diálogo con los distintos actores.

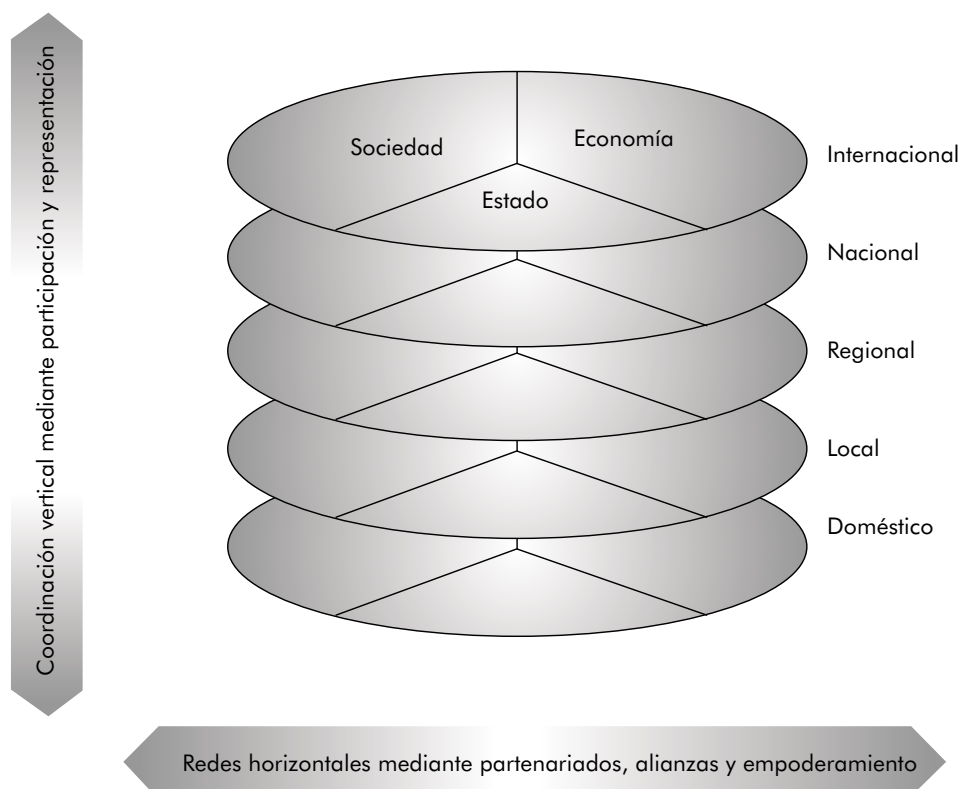
En resumen, se puede decir que los programas de la COSUDE influyen en las **causas estructurales** de los conflictos violentos latentes o abiertos, incluso sin tener objetivos explícitos de fomento de la paz. Por eso, es fundamental que lo hagan de manera consciente para evitar efectos no intencionados y optimizar los intencionados. Esto se puede lograr mediante el apoyo al desarrollo de una comunidad democrática o a través del apoyo a actores en la reivindicación de sus derechos e intereses.

3.2 Consideración del nivel local, regional, nacional e internacional

Para una prevención eficaz de la violencia y un trabajo por la paz, es crucial la visión integrada de los distintos niveles: Internacional, nacional, regional, local y doméstico. Esta perspectiva es comparable a un ascensor que sube y baja, conectando así los distintos niveles. La coordinación vertical y horizontal entre los distintos niveles y los diferentes grupos de actores es fundamental para una prevención eficaz de la violencia.¹¹

Para prevenir la violencia interpersonal a nivel micro, son de importancia capital el **nivel del hogar** familiar y las relaciones personales (como las relaciones entre géneros) en él arraigadas. Es en el hogar donde se aprenden y practican tanto el poder y la violencia como las formas de ecualización y comprensión. No obstante, la violencia directa frecuentemente es el resultado de la **violencia estructural a un nivel más alto**, a causa, entre otras cosas, de la falta de oportunidades de trabajo, la representación política limitada, las relaciones de poder y estructuras asimétricas, etc. Este enfoque multinivel también toma en consideración dimensiones políticas y económicas globales. Estudios comparativos han demostrado que las medidas para una prevención duradera de la violencia se han de aplicar simultáneamente a distintos niveles, porque las raíces sociales y personales de la dinámica de la violencia son a menudo **incomprensibles** si se analiza únicamente un nivel.

Los programas de desarrollo de la COSUDE únicamente pueden aportar una contribución positiva y constructiva a la comprensión, prevención y transformación de conflictos violentos si ayudan a la identificación de las interrelaciones de los conflictos violentos (potenciales) en todos los niveles.



3. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA COMO ORIENTACIÓN TEMÁTICA

A largo plazo, este enfoque es el que mejor contribuye a la resolución pacífica de los conflictos. Todo conflicto es siempre sobre relaciones; por lo tanto, se puede considerar como un «sistema»¹². Cuando se analizan los conflictos, es fundamental considerar los límites del sistema que hemos establecido y el nivel en el que nos enfocamos. Asimismo, es importante reflejar como éstos últimos se relacionan con el entorno en el que está arraigado el sistema. ¿Qué relación existe entre el nivel en el que se enfoca un programa específico y los otros niveles con los que potencialmente está conectado? Si se desea transformar activamente un conflicto, es necesario abordar el problema dentro del nivel en el que se sitúa. Especialmente en el enfoque de GPSC integral, cuyo objetivo principal es transformar conflictos, es de importancia capital actuar dentro del nivel donde se sitúan las raíces del conflicto. De lo contrario, no se estarían tratando las causas del conflicto sino sus síntomas.

3.3 Conflictos internos en Estados frágiles

Según **evaluaciones de conflictos globales**, en un futuro previsible, tendremos que vivir con conflictos violentos serios. Las notables diferencias socioeconómicas, la discriminación en el acceso a recursos y derechos, la desesperanza e impotencia de un gran número de jóvenes que viven en países pobres y el crecimiento de la violencia y la brutalidad contra las mujeres demuestran que, en un futuro, el **potencial de conflicto** aumentará en vez de disminuir. Según un estudio realizado por el Banco Mundial¹³, en los países más pobres «marginados» existe un riesgo bastante alto de conflictos violentos y guerras civiles. Además, estos países se caracterizan por unas economías en recesión y una renta per cápita baja, distribuida de manera desigual, y dependen, en gran medida, de exportaciones primarias. En caso de que estos países ya hayan sufrido una guerra civil, el riesgo de sufrir otra es aún mayor. El mismo estudio señala que los países en transición y los países desarrollados exitosos correrán un menor riesgo de sufrir una guerra civil en las próximas décadas. En muchas regiones, fases de conflicto «frío» alternarán con fases de conflicto «caliente», por lo que tenemos que partir de una suposición de **«situaciones frágiles»**.

Según evaluaciones comparativas de conflictos, realizadas en diferentes países, se ha demostrado que la mayoría de los actores de la cooperación internacional han intentado trabajar en torno a conflictos violentos y limitar su implicación para evitar efectos negativos que agraven el conflicto. En la práctica, tendremos que acostumbrarnos a actuar en situaciones de conflicto y contribuir a la transformación del conflicto. Como regla general, la COSUDE, con sus programas, trabaja **en y sobre el conflicto**¹⁴. Debido a ello, los límites entre los programas y proyectos con componentes transversales (implícitos) o sectoriales (explícitos) de prevención de la violencia y transformación pacífica de conflictos son fluidos.

En vista de este contexto, la cooperación internacional a largo plazo tiene que asumir un rol importante en dos áreas: Primero, la promoción de la estabilidad estructural y la democratización y, segundo, el desarrollo de capacidades personales e institucionales para la prevención de la violencia y la transformación pacífica de conflictos.

3.4 Los conflictos siguen una trayectoria dinámica

Los conflictos son algo inevitable y constituyen un fenómeno necesario de cohabitación para el cambio social en todas las sociedades. Son la expresión de tensiones e incompatibilidades entre grupos de actores interdependientes, en lo que se refiere a sus necesidades, intereses y concepción de valores. En general, no son – o por lo menos no siempre – las contradicciones las que constituyen el problema; sino **el modo y la manera** en que se llevan a cabo los conflictos que surgen de dichas contradicciones.

Las posibilidades de la cooperación internacional de prevenir la violencia están fuertemente determinadas por la **fase del conflicto específico**, respectivamente la **dinámica del conflicto**. Los proyectos y programas participativos y de fomento de un diálogo intensivo ofrecen un punto de partida óptimo para la detección precoz de los conflictos potenciales. Debido a la orientación a largo plazo de la CI, sus posibilidades de influir en los conflictos son mayores cuando éstos aún se encuentran en las **primeras fases**. En ese momento, el programa puede contribuir de manera crucial a reducir las causas estructurales del conflicto y a crear espacios para un diálogo estructurado entre los participantes.

3. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA COMO ORIENTACIÓN TEMÁTICA

Cuanto antes se reconozcan las tensiones y los distintos intereses, mejor se podrán tratar los conflictos que puedan surgir de los mismos. Durante el proceso de escalada del conflicto, los objetivos tangibles y sus argumentos racionales ocupan un segundo plano mientras que la polarización, las imágenes y la dinámica del «descompromiso moral»¹⁵ pasan a un primer plano. Los conflictos contienen una dimensión subyacente que consiste en las causas y los motivos manifiestos y ocultos del conflicto. Por consiguiente, los conflictos nunca son objetivos: Se basan en la interpretación de una situación y en las opciones de los actores para decidir qué medidas tomar y cuáles evitar. **Actores concretos** y sus distintos intereses están, pues, en un primer plano, así como la cuestión de cómo perciben y hacen valer sus intereses.

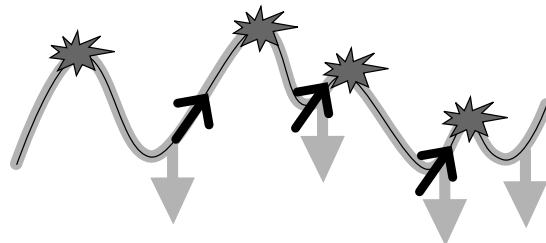
3.5 Campos de intervención para la prevención de la violencia

Los programas de la COSUDE sensibles a los conflictos tienen como objetivo prevenir o ayudar a superar la violencia, al igual que apoyar modos constructivos de tratar los diferendos. Al utilizar la terminología de paz en vez de la de violencia, el objetivo es apuntar a un estado de paz donde se excluyen todas las formas de violencia (directa, estructural y cultural) como opciones de acción contra mujeres, hombres y niños, para que éstos puedan tener acceso a recursos, a servicios y medios de subsistencia sanos, pudiendo así gozar de sus derechos y llevar una vida digna.

Los programas de desarrollo y de ayuda humanitaria realizan un trabajo preventivo eficaz en varias áreas:

- **Reducción de las causas estructurales de conflictos:** A largo plazo, los programas contribuyen a la reducción de las tensiones socioeconómicas, ecológicas, políticas, culturales y de género, sobre todo mediante nuevas formas de participación democrática y la integración social de mujeres y hombres en los procesos de cambio del sistema social. El fomento de la estabilidad estructural contribuye a que la gente tenga la posibilidad de organizar sus relaciones sociales en la esfera pública y privada, en un entorno libre de violencia.
- **Desarrollo de capacidades para la transformación pacífica de conflictos:** El desarrollo de capacidades tiene cuatro dimensiones: Formación, desarrollo organizacional, desarrollo de redes y desarrollo institucional; todas ellas relacionadas con los temas y procedimientos del análisis y tratamiento de conflictos. También incluye el apoyo a grupos de actores de paz que están implicados en actividades de construcción de la paz, transformación de conflictos libre de violencia, formación de alianzas locales para la paz, creación de posibilidades para el diálogo, medidas encaminadas a crear confianza y seguridad, así como la creación de un marco de condiciones para una paz justa – incluyendo el tratamiento del pasado y la justicia transicional.
- **Seguridad y reconstrucción:** Dondequiera que existan conflictos violentos, pasan a un primer plano las medidas de seguridad por parte de la policía, el poder judicial, las organizaciones militares y paramilitares, las cuales pueden atizar el conflicto o paliarlo constructivamente. En esta

Tratamiento de la dinámica de un conflicto



- ~ Trayectoria esquemática de un conflicto
- ~ Medidas preventivas con efectos que atenúan la gravedad de la tensión
- ↗ Detección precoz (síntomas de cambio)
- ★ Estallido de la violencia

3. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA COMO ORIENTACIÓN TEMÁTICA

fase, la cooperación internacional puede prestar apoyo y fomentar actividades de los actores civiles en favor de la paz, promover la reforma del sector de seguridad (RSS) y programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Durante los últimos años, la conciencia acerca de la privatización actual tanto de la violencia como de la seguridad ha promovido conceptos para proporcionar seguridad humana en entornos frágiles u hostiles, mejorar la gobernabilidad de los sistemas de seguridad e impulsar la desmilitarización del contexto humanitario y de desarrollo.

Las fichas de consejos temáticos de la parte III (b) del paquete de recursos proporcionan información adicional y asesoramiento sobre procedimientos relativos a temas específicos y líneas de acción.

3.6 Concepto tridimensional para la prevención de la violencia

Prevenir la violencia significa evitar que cualquier amenaza distante se convierta en un peligro inminente y que las amenazas inminentes sean destructivas.¹⁶ Se puede actuar preventivamente: Antes, durante y después del uso de la violencia. (Véase el diagrama siguiente:)

Un concepto integral de prevención de la violencia incluye **tres dimensiones** o fases de acción preventiva:

1. La **prevención estructural** de la violencia abarca todas las actividades de desarrollo de medio y largo plazo, que pueden contribuir con eficacia a reducir la violencia estructural y a tratar las tensiones y brechas sociales de manera constructiva.
2. En caso de que los indicadores apunten a **síntomas** de una crisis emergente, se habla de **detección precoz**.
3. Cuando la crisis alcanza un alto nivel de escalada, se necesitan instrumentos apropiados para la transformación del conflicto y la **intervención en la crisis**.

El siguiente diagrama muestra con qué objetivos y medidas es posible realizar este concepto tridimensional de prevención. Además, ilustra la **simultaneidad** de las medidas a aplicar en la prevención, detección precoz y transformación de conflictos (Diagrama: Concepto tridimensional para la prevención de la violencia).

3. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA COMO ORIENTACIÓN TEMÁTICA

Concepto tridimensional para la prevención de la violencia

Prevención estructural

Objetivos:

- Aliviar la violencia estructural mediante la mitigación de la pobreza y el crecimiento a favor de los pobres
- Promover cambios pacíficos en los sectores de preocupación (salud, educación, etc.)
- Garantizar que las amenazas distantes no se conviertan en peligros inminentes

Medidas:

- Promover el desarrollo institucional y humano / creación de capacidades
- Crear conciencia acerca de los factores de riesgo del desarrollo y del cambio
- Evitar divisores potenciales; fomentar sociedades pluralistas y participativas

→ **Requisito mínimo: No hacer daño**

Detección precoz

Objetivos:

- Reconocer los síntomas de regresión social y del creciente potencial de conflicto
- Evitar que los cambios rápidos debiliten el sistema o aumenten la fragilidad y volatilidad
- Garantizar que las amenazas inminentes no se vuelvan destructivas

Medidas:

- Desarrollar escenarios; anticipar opciones de prevención
- Sensibilizarse y prepararse ante una venidera degradación
- Intensificar la comunicación y la toma de conciencia, apoyar a conectores existentes (agentes de cambio como las zonas de paz)

→ **Requisito mínimo: GPSC básica**

Transformación de conflictos e intervención en crisis

Objetivos:

- Evitar la victimización de personas
- Ayudar a sobrevivir a un número máximo de víctimas o a víctimas potenciales.
- Atenuar la escalada de la violencia

Medidas:

- Prestar ayuda de emergencia
- Rehabilitar los medios de subsistencia
- Promover la seguridad humana
- Proporcionar apoyo psicosocial
- Transformar los conflictos

→ **Requisito mínimo: GPSC integral**

Intensificación del conflicto

Prevención de la violencia

4. PROCEDIMIENTO DE LA GPSC

Nada parece más sorprendente a los que consideran los asuntos humanos con una mirada filosófica, que la facilidad con la que los muchos son gobernados por los pocos y la implícita sumisión con la que se renuncia a sus propios sentimientos y pasiones a cambio de los de sus gobernantes.

David Hume (traducido del inglés)

4.1 Requisitos y «lentes» de una GPSC: Más claridad en vez de más trabajo

El procedimiento de la GPSC cumple los requisitos expuestos a continuación:

- Se orienta hacia la **prevención de la violencia** y promueve con previsión la habilidad para la transformación constructiva de conflictos violentos (potenciales).
- Se puede aplicar a la **Cooperación al Desarrollo** (Sur y Este) así como a la **Ayuda Humanitaria** (el término cooperación internacional, empleado por la COSUDE, abarca ambos casos).
- Es **sensible al género**, lo que significa que toma en consideración las diferentes necesidades e intereses tanto del hombre como de la mujer, al igual que las relaciones entre ambos y fomenta medidas de género apropiadas para la prevención de la violencia y la transformación constructiva de conflictos.
- No sólo es relevante en situaciones de conflictos violentos, sino también en **situaciones de paz frágil** (conflictos violentos potenciales, no guerra – no paz).
- Está integrado en la gestión del ciclo del programa (GCP).

El procedimiento de GPSC se basa en cuatro pilares:

- **Inversión de tiempo adicional mínima:** La GPSC no conlleva esfuerzos adicionales en el trabajo diario. Únicamente se requieren esfuerzos mínimos del procedimiento de GPSC (básica) durante las fases decisivas de toma de decisiones. El procedimiento de GPSC integral requiere más esfuerzos, pero sólo se necesita en pocas situaciones.
- **Orientado hacia la práctica:** Los procedimientos e instrumentos son adecuados para una aplicación participativa en el marco de la GCP.
- **Flexible:** Ningún conflicto es igual a otro. Esto requiere que los usuarios de los procedimientos e instrumentos tengan que adaptarse en cada momento a la situación particular.
- **De fácil manejo para el usuario:** El instrumento más óptimo no causa ningún efecto si no

es simple y plausible. Los instrumentos de la GPSC son simples y facilitan la comunicación referente a la sensibilidad ante los conflictos.

4.2 Factores de éxito

Existen varios factores que garantizan el éxito de un enfoque de desarrollo sensible a los conflictos. Algunos de los factores más importantes están expuestos a continuación.

Información y participación

Los programas sensibles a los conflictos dependen de una **información** fiable y completa sobre el conflicto. Por otro lado, la calidad de la información depende definitivamente de si se logra entender o no las percepciones de los diferentes actores. Análisis objetivos «fríos», dirigidos por expertos, no son suficientes. Para poder entender una situación de crisis, es indispensable la participación de los actores. Únicamente de esta manera se pueden considerar y entender las percepciones de las personas que participan en el conflicto. Al analizar un conflicto, los verdaderos expertos son aquellos que están directa o indirectamente implicados en el mismo o que viven en áreas del conflicto. Es indispensable escuchar a los participantes locales, para que se puedan tomar en consideración sus intereses, perspectivas y opiniones en el proceso de toma de decisiones sobre las medidas a adoptar. De todos modos, los documentos de los expertos externos no pueden remplazar la información proporcionada por los actores locales.

Participación estructurada

La participación fortalece la relación de confianza entre todas las partes, elimina la resistencia y la inseguridad y crea espacios para el diálogo. La participación se debe estructurar de tal manera que los participantes puedan expresar sus opiniones sin miedo de sanciones. La cooperación a largo plazo establece óptimos prerrequisitos para ello y también permite lentos procesos, necesarios para desarrollar confianza y seguridad.

Entre los actores participantes existen asimetría de poder. Las personas individuales, tanto mujeres como hombres, están en desventaja social, económica y política porque son dependientes, están bajo tutela, se ven discriminados y manipulados. Esto concierne especialmente a las personas de grupos de población pobre y minoritaria, debido a que éstas son siempre las principales víctimas de conflictos violentos. Como regla general, la discriminación y la estigma-

4. PROCEDIMIENTO DE LA GPSC

tización se ven reforzadas por factores socioeconómicos y étnicos que se solapan. Los participantes están a merced de las circunstancias existentes y de los que están al poder. En un proceso participativo, el empoderamiento desarrolla capacidades en los individuos, los grupos participantes y las organizaciones para superar la situación paralizante de estar a merced del sistema. El empoderamiento tiene que ir a la par con el reconocimiento de las propias necesidades y las de los demás, para poder alcanzar la justicia y la paz.

Las capacidades de empoderamiento y reconocimiento se refuerzan, entre otras cosas, cuando los participantes

- son escuchados, permitiéndoles así describir su situación y expresar sus intereses y necesidades;
- pueden organizar y cambiar sus condiciones de vida junto con los demás;
- pueden acceder activamente al conocimiento, los servicios y los recursos, y utilizarlos en beneficio propio
- toman decisiones, basándose en serias evaluaciones de la situación realizadas por ellos mismos;

El empoderamiento – un objetivo típico del desarrollo – es una intervención consciente en las relaciones de poder existentes con miras a la promoción de la equidad social y la participación democrática. Sin embargo, sólo el empoderamiento y el reconocimiento juntos forman un enfoque de desarrollo sensible al conflicto, tomando en consideración los intereses de todos los actores participantes

Separación de perspectivas

Los «hechos» y las «observaciones» (esto es lo que se podría grabar en casete o en video) siempre se deben separar de la interpretación de estos hechos. Cada grupo de actores implicados ve otro aspecto del conflicto y lo evalúa según sus propios intereses. Todos los participantes en un conflicto tienen su propia verdad; sus explicaciones forman una estructura a partir de la cual desarrollan sus estrategias. Las autoexplicaciones sobre las causas del conflicto y las razones para participar en él son específicas de cada actor. Por lo tanto, toda gestión de programas sensible a los conflictos requiere una separación de perspectivas por grupo de actores (jóvenes/viejos, mujeres/hombres, influyentes/impotentes, pro/contra un asunto, etc.) para poder entender sus motivos, agendas y estrategias (véase Ficha de consejos «Mapeo de miedos y necesidades»). En el caso ideal, se apoya a actores en el intercambio de perspectivas, porque la mejor base para una solución consensual es ponerse por un tiempo en la piel del otro.

Interacción autocrítica en un entorno conflictivo

Hablar de conflictos de manera equivocada o en un momento equivocado puede hacer escalar el conflicto; por otra parte, callar sobre un conflicto¹⁷ también puede contribuir a su escalada. Normalmente, si las personas se sienten seguras, están dispuestas a hablar. En ciertas circunstancias, la indecisión, la incertidumbre y la consulta por parte de los donantes pueden interpretarse como debilidad. Las situaciones de conflicto cambian la percepción y la conducta de los participantes: Las tensiones y las preocupaciones relacionadas con el conflicto eclipsan todo lo demás. Aumenta la desconfianza y las percepciones son cada vez más limitadas y estrechas. Todo se considera desde el punto de vista del conflicto y los prejuicios dificultan la comprensión entre las personas. Asimismo, se incrementan las formas de interacción destructiva. Los actores ya no se comunican los unos con los otros. Se observan mutuamente para encontrar una ventaja sobre su «oponente». También aumenta la tendencia a deshumanizar a los oponentes. En un entorno así, es fundamental que la cooperación internacional introduzca un mecanismo (auto) reflexivo para examinar sus decisiones y estrategias, ya que se tiende a ser absorbido por la dinámica del conflicto y a parcializarse. La persona responsable de un programa debe sentir empatía y comprensión por todos los actores para realmente poder trabajar de una manera sensible al conflicto. Realizar audiciones y mesas redondas a diferentes niveles con los actores implicados puede ser una medida adecuada si existe una cierta simetría de poder entre las partes. Si dicha simetría no existe, antes de reunir a las partes, se requieren distintas formas de empoderamiento para los actores más débiles.

Las cosas simples primero: Realismo pragmático y mirada certera

Aunque los actores externos disponen, en general, de un potencial considerable para influir en la situación y tal vez incluso para actuar de mediadores, su eficacia se ve limitada en situaciones donde están confrontados con la fuerte dinámica del conflicto y una larga historia de injusticias e inequidad. Las estrategias en situaciones de conflicto deben ser realistas y modestas. La consulta y la coordinación con otros programas son fundamentales. La integración coherente de un sencillo procedimiento en el sentido del principio **No hacer daño** es más efectiva que evaluaciones detalladas del conflicto y de sus efectos, que pierden el ímpetu y se caen por el borde del camino o no se aplican suficientemente porque son demasiado complicadas.

4. PROCEDIMIENTO DE LA GPSC

Distinción entre la gente y su comportamiento

Una perspectiva sensible a los conflictos establece una diferencia entre la gente y su comportamiento. Las mismas personas pueden estar implicadas tanto en un comportamiento destructivo como constructivo. Un enfoque sensible a los conflictos significa, pues, fomentar el comportamiento constructivo y desligarse de comportamientos destructivos. Probablemente, quien mejor ha explicado este enfoque ha sido Mahatma Gandhi. El objetivo del enfoque consiste más bien en ganarse a la persona y no en deshacerse de ella. En contraste, un enfoque de escalada del conflicto es pensar que hay gente «buena» y «mala». Un requisito mínimo es que las personas acepten que también los demás tienen derecho a existir.

Focalización en la cooperación y no en el conflicto

Si la atención se centra en el conflicto, éste aumentará. Si la atención se focaliza en la cooperación, ésta se incrementará. Por ello, para la transformación constructiva de conflictos es fundamental un enfoque positivo orientado al futuro y a los recursos. Las visiones de cómo nos gustaría que fuera el futuro nos ayudan a liberar energía interior y nos guían. Esto no significa que adoptemos un enfoque ingenuo y que pensemos que todo va a salir bien. Es importante ser consciente de que existen varios niveles (local, regional, nacional y global) y que es necesario evaluar de forma realista lo que se puede hacer. No obstante, cuando se es consciente de que existen varios niveles, se puede actuar en base a que siempre hay opciones para «agrandar la torta» y que ello se debe hacer antes de «compartirla».

4.3 Requisito mínimo: No hacer daño

La cooperación internacional puede tener un efecto negativo no intencionado, por ejemplo, mediante la afluencia de recursos que llevan al fortalecimiento de una de las partes en conflicto o su desvío para la adquisición de armas. La prestación de ayuda puede deformar los mercados locales. La ayuda internacional puede liberar recursos locales para la conducción de una guerra, así como legitimar a las personas que persiguen objetivos bélicos. Incluso las situaciones de crisis habituales y los conflictos sociales pueden escalar a pesar de intervenciones externas.

El objetivo principal de la cooperación internacional en cuanto al fomento de la paz, debe, pues, consistir en integrar conceptos de guerra y paz como

dimensiones esenciales en la gestión del ciclo del programa y vincularlos con la perspectiva de género (lo que significa que para que perdure la paz, es necesario que mujeres y hombres tengan los mismos derechos y oportunidades).

La regla principal de la cooperación internacional, que se debe aplicar tanto en situaciones de crisis y de conflicto como en la prevención y transformación de conflictos, es el enfoque **No hacer daño**, popularizado por Mary B. Anderson y basado en numerosos talleres participativos que incluían a personas con experiencia de campo. Este principio básico es la columna vertebral del procedimiento de GPSC.

El análisis apoya la evaluación de riesgos de los proyectos de desarrollo. Se puede aplicar durante todo la gestión del ciclo. En esencia, en el enfoque No hacer daño se trata de formular y posteriormente examinar las **hipótesis de impacto**.¹⁸

El procedimiento se basa en la idea de que en cada conflicto existen factores que separan a las personas (divisores) y factores que las unen (conectores). Estos factores divisores y conectores incluyen:

- Sistemas e instituciones (por ejemplo, infraestructuras, mercados, sistema eléctrico),
- actitudes y acciones (por ejemplo, adopción de huérfanos de guerra de la otra parte),
- valores e intereses compartidos o diferentes (por ejemplo, religión común),
- experiencias comunes o diferentes (por ejemplo, historia colonial, sufrimiento de la guerra) y
- símbolos y oportunidades (por ejemplo, arte, música, literatura).

Dependiendo de la situación, un factor puede ser un divisor o un conector. La religión, por ejemplo, puede unir a las personas en un conflicto y separarlas en otro. Todo programa de la COSUDE debe apoyar los **conectores** y reducir los **divisores**.

Los divisores incluyen a todos aquellos actores que intencionadamente utilizan factores y recursos para mantener la polarización existente entre las partes del conflicto. Entre ellos están, por ejemplo, la corrupción, la impunidad del castigo, el acceso desigual a los recursos, a los servicios y al empleo, las barreras lingüísticas, la manipulación de las diferencias étnicas, la militarización de la sociedad, la pérdida de confianza en las instituciones estatales, la autoridad en declive de los mediadores (clero, profesores, mayores) o los grupos de personas que promueven insistentemente la delimitación y la exclusión.

4. PROCEDIMIENTO DE LA GPSC

Entre los conectores figuran todos aquellos actores que deliberadamente utilizan factores y recursos para unir a las personas y contribuir a un sentimiento de pertenencia y responsabilidad compartida (inclusividad). En caso de conflictos internos, los conectores pueden ser la lengua común, las infraestructuras compartidas (teléfono, carreteras y transporte público), los recuerdos comunes, los matrimonios exógenos, las fiestas religiosas o nacionales comunes o los grupos de personas particularmente integrativas que tienden puentes sobre las fronteras de los conflictos.

4.4 Relevancia para la paz y el conflicto

Al estimar los riesgos y definir la relevancia de los programas para la paz o el conflicto, es necesario examinar el concepto, la planificación, la organización y las actividades en cuanto a potenciales efectos negativos sobre el conflicto, al igual que en cuanto a potenciales efectos positivos sobre el entorno de la paz.

Ejemplos de posibles efectos positivos y negativos de los programas de la CI en situaciones de conflicto y de crisis

Posibles efectos positivos

- Medidas para la reducción a largo plazo de las causas de los conflictos
- Ecuilibración de las diferencias regionales
- Creación de oportunidades de empleo para la gente joven, tanto hombres como mujeres
- Resolución de los conflictos en materia de recursos
- Desarrollo de la participación democrática de todos los ciudadanos; Integración sociocultural de las minorías
- Acción legalmente correcta de la Administración
- Participación política de mujeres y hombres en todos los niveles
- Promoción de la equidad de género
- Lucha contra la corrupción y rendición de cuentas transparente
- Reducción de todas formas de violencia contra mujeres y hombres
- Diversificación de la economía, para evitar una dependencia de las exportaciones primarias

Las preguntas claves del enfoque No hacer daño (a contestar por todos los programas de la COSUDE):

1. Evaluación del sistema en el cual se actúa: ¿Cuáles son los principales factores conectores y divisores (potenciales) en el área en la cual uno está implicado?
2. Evaluación de la relación entre el sistema y el programa: ¿Qué efecto tendrá el programa en estos factores conectores y divisores? ¿Cómo afectan los potenciales divisores y conectores al programa?
3. Evaluación de cómo el programa apoya a conectores: ¿Apoya el programa a conectores, creando así nuevas alianzas para la paz y espacios para el diálogo? En caso afirmativo, ¿de qué manera lo hace?
4. Evaluación de cómo el programa refuerza a divisores: ¿Refuerza el programa a (potenciales) divisores, causando así una intensificación de la tensión (potencial) entre los grupos? En caso afirmativo, ¿de qué manera lo hace?
5. Adaptación del programa: Si el programa apoya a divisores, ¿cómo se puede adaptar o reprogramar para evitar que lo haga?

Posibles efectos negativos

- Estabilización de un gobierno autoritario que causa injusticia
- Tratamiento privilegiado de regiones individuales
- Apoyo unilateral a grupos de oposición
- Liberación de recursos domésticos para gastos militares
- Aumento de la violencia contra mujeres, hombres y niños
- Falta de transparencia e información
- Apoyo a medios de comunicación que provocan violencia
- Acentuación de diferencias culturales y religiosas
- Falta de incorporación de las minorías
- Regresión en cuanto a la equidad de géneros (por ejemplo, menos mujeres en la Administración en comparación con la época antes del conflicto)
- Aumento de la pobreza, especialmente, en hogares de mujeres solteras

4. PROCEDIMIENTO DE LA GPSC

Los programas de la COSUDE cumplen el requisito mínimo de No hacer daño si las personas responsables del programa discuten estas preguntas claves con sus contrapartes en el ciclo del programa, informan brevemente sobre ello y adaptan sus programas si éstos apoyan a divisores. En todas las sociedades, existen tensiones y conflictos potenciales; esta es la razón por la que las preguntas claves del enfoque No hacer daño tienen que ser respondidas por todos los programas. El requisito mínimo del enfoque sensible a los conflictos consiste en que el programa no apoye a divisores potenciales. Cuando se manifiestan tensiones y conflictos potenciales, es necesario proceder a una segunda fase: El apoyo activo a conectores.

Donde mejor se demuestra la diferencia entre el enfoque No hacer daño y la GPSC básica e integral es en los requisitos mínimos de cada enfoque:

- El requisito mínimo del enfoque No hacer daño es literalmente «no hacer daño», es decir, no apoyar a divisores en ningún sector ni actividad.
- El requisito mínimo del enfoque de GPSC básica es no apoyar a divisores, sino respaldar a conectores existentes como parte de un «programa normal» que trabaja en un contexto con tensiones sociales en aumento.
- El requisito mínimo del enfoque de GPSC integral va aún más allá de estos requisitos y busca promover o abogar activamente por conectores en el marco de intervención en crisis y transformación de conflictos.

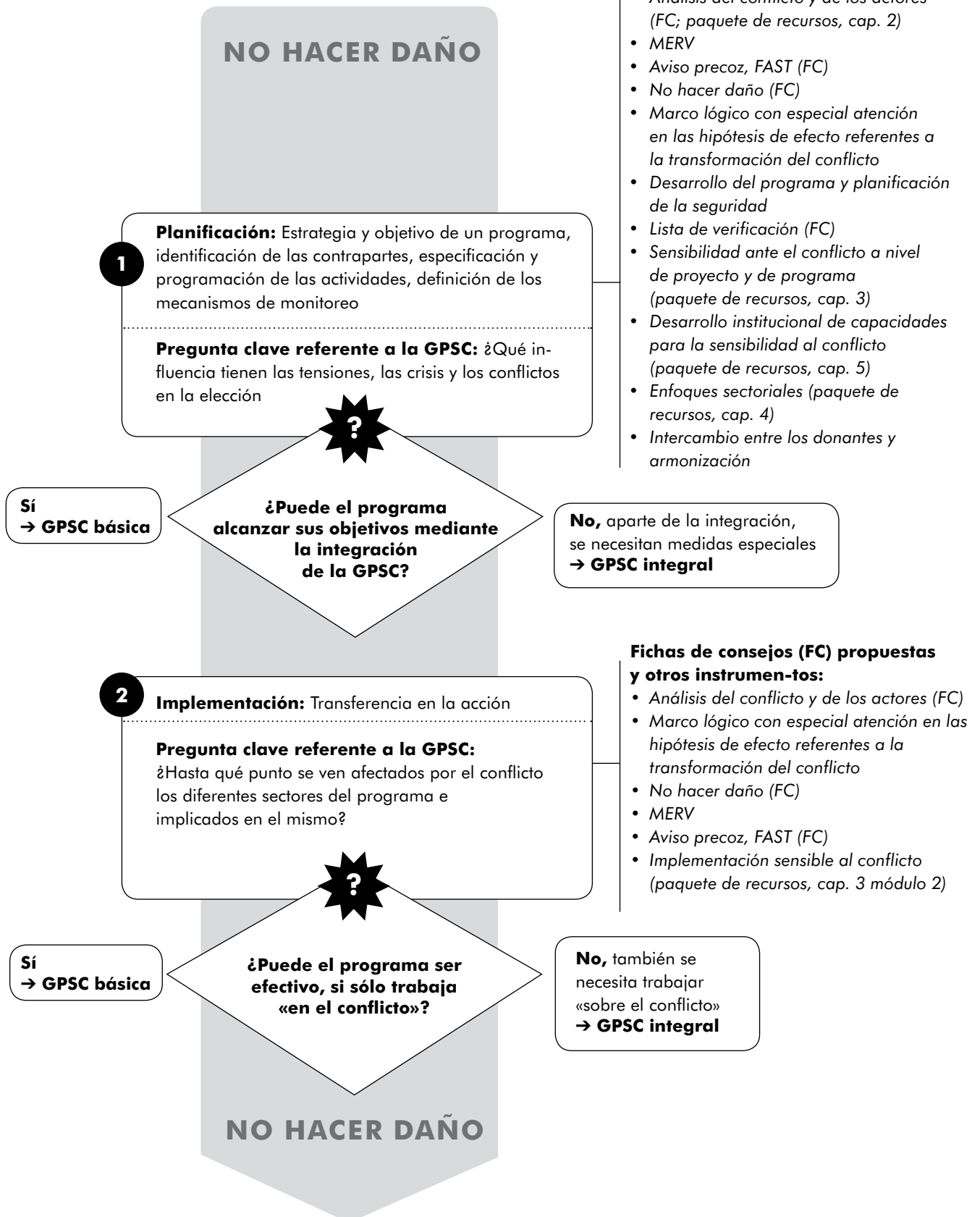
Si los colaboradores concernidos de la COSUDE y las organizaciones contrapartes se percatan, durante la fase de planificación y ejecución, de que las tensiones normales de cada sociedad pueden degenerar en conflictos, entonces será necesario aplicar el procedimiento completo de GPSC (básica o integral) explicado anteriormente. En cada caso, son los participantes mismos los que deciden los pasos a seguir y en qué nivel:

GPSC BÁSICA: Los programas o proyectos individuales están implicados en situaciones de conflicto, lo que corresponde a **trabajar en el conflicto** (véase capítulo uno). El conflicto abierto u oculto debe, por lo tanto, ser observado ya que concierne al programa. Mediante el programa se intenta reducir los riesgos activos del conflicto y evitar efectos negativos que lo agraven. Indirectamente, el programa apoya a conectores existentes, por ejemplo, fomentando la resolución pacífica y no violenta de conflictos políticos, sociales, económicos y de género, que pueden surgir o agravarse por la influencia del programa. El enfoque de GPSC básica no busca transformar activamente el conflicto mediante nuevas iniciativas (=aspectos transversales de prevención de la violencia).

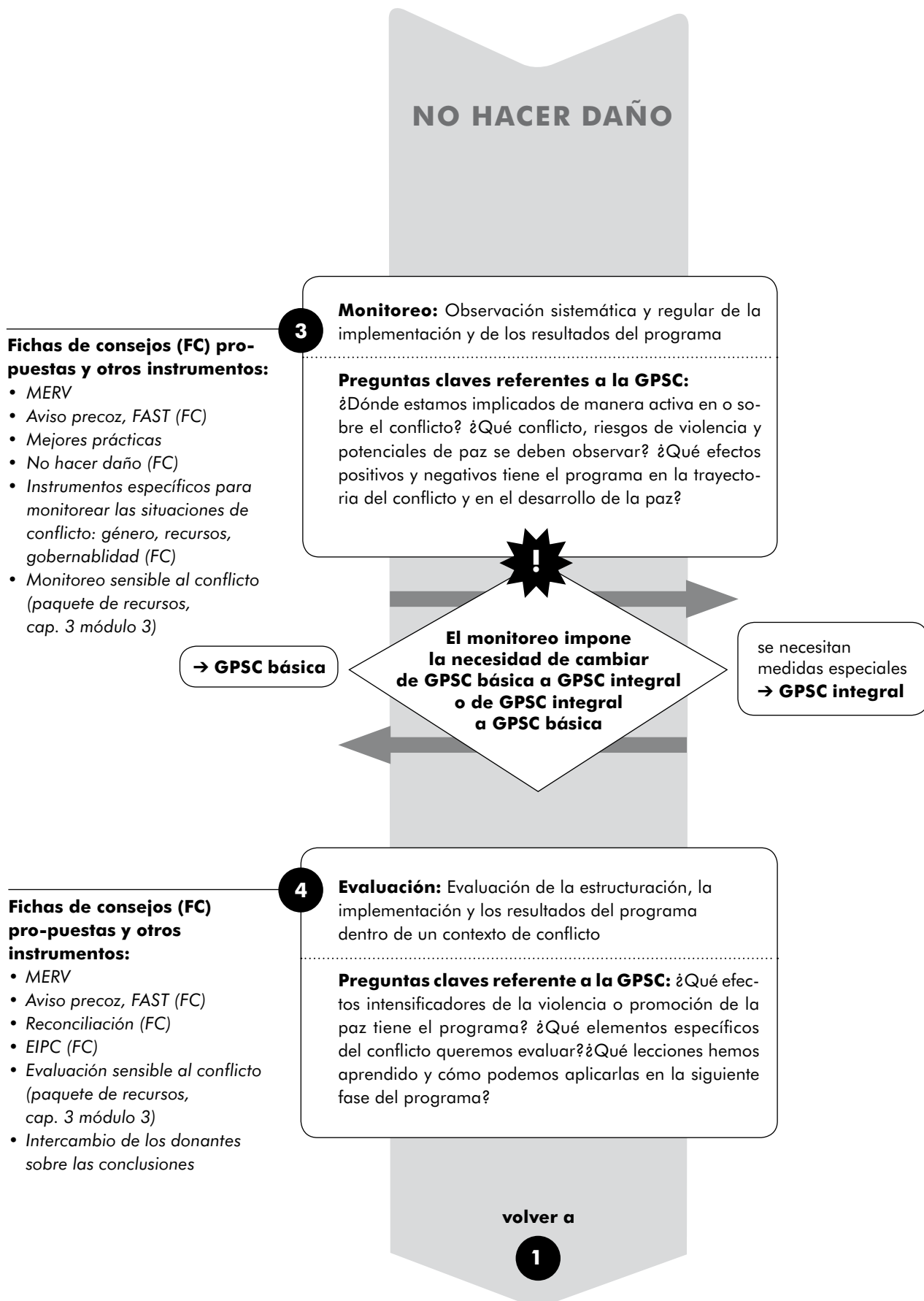
GPSC INTEGRAL: Los programas o proyectos individuales actúan en un entorno de relaciones de conflicto abierto o latente y buscan transformar el conflicto, lo que corresponde a trabajar sobre el conflicto. Existe el peligro de que los participantes se vean implicados en los conflictos. Si eso ocurre, los participantes deben observar y analizar regularmente el desarrollo de la dinámica del conflicto para evitar o reducir efectos que puedan agravar la violencia y contribuir así constructiva y activamente a la transformación del conflicto. Esto significa que el programa contribuye directamente a la transformación del conflicto, creando, por ejemplo, espacios para el diálogo, reforzando alianzas para la paz y apoyando el desarrollo de competencias para la transformación del conflicto. Como regla general, ello requiere que el programa cree un componente independiente para la prevención de la violencia y la transformación de conflictos. Por una parte, debe influenciar directamente la dinámica del conflicto y, por otra parte, apoyar y asesorar a los demás componentes del programa. A diferencia del procedimiento de GPSC básica, éste tiene que prestar más atención al nivel relevante (internacional, nacional, regional, local) en el cual se sitúa el conflicto (aspectos sectoriales de prevención de la violencia y transformación de conflictos).

4. EL PROCEDIMIENTO DE GPSC

4.5 El procedimiento de GPSC en la gestión del ciclo del programa



4. EL PROCEDIMIENTO DE GPSC



ABREVIATURAS

COPRET	Prevención y Transformación de Conflictos
CPCD	Conflicto, Paz y Cooperación al Desarrollo
GPSC	Gestión de Programas Sensible a los Conflictos
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CD	Cooperación al Desarrollo
NHD	No hacer daño
DDR	Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración
FAST	Análisis precoz de las tensiones y comunicación de los hechos
CI	cooperación internacional
MERV	Monitoreo de los cambios relevantes para el desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
EIPC	Evaluación del impacto en la paz y el conflicto
GCP	Gestión del ciclo del programa
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
RSS	Reforma del Sector de Seguridad

Comentarios sobre las fichas de consejo

Para poder hacer el mejor uso del proceso de la GPSC, la próxima sección del manual presenta una serie de fichas de consejo.

La primera parte contiene un grupo de fichas metodológicas y orientadas a los procesos, producidas por COPRET en base a las experiencias de COSUDE, así como „Issues Briefs“ producidas por los miembros del Grupo de trabajo sobre conflicto, paz y cooperación al desarrollo (CPCD) de la OECD/CAD.

La segunda parte contiene un amplio abanico de fichas de consejo temáticas, igualmente producidas por COPRET y CPCD.

- ¹ La integración de cualquier perspectiva, por ejemplo, un enfoque «sensible a los conflictos» o «sensible al género», requiere herramientas específicas para poder concretizarla y anclarla en la práctica cotidiana. La GPSC es una de tales herramientas para anclar el enfoque general del desarrollo sensible a los conflictos en la práctica diaria del desarrollo. La integración debe ser participativa, para que pueda tener éxito. La experiencia adquirida en el empleo de la GPSC será fundamental para mejorar dicho procedimiento.
- ² odcp / Desarrollo organizacional cultura & política
- ³ Cfr., Friedrich Glasl, 2002. Un conflicto social surge: 1) de una situación en la que interactúan - como mínimo- dos partes y por lo menos una de ellas experimenta incompatibilidad en su interacción y 2) cuando el daño que resulta de dicha incompatibilidad es considerado como proveniente de la otra parte. Por interacción se entiende una interacción de ideas y/o sentimientos y/o voluntad y acción (la acción puede ser el discurso; las percepciones únicamente no son suficientes).
- ⁴ Cfr. Jonathan Goodhand, 2001. Esta caracterización distingue tres enfoques básicos del conflicto: (i) Trabajar en torno al conflicto: El programa considera el conflicto como un obstáculo y lo elude o trata como un factor externo negativo; (ii) trabajar en el conflicto: Se analiza el conflicto en cuanto a su influencia en el programa. El programa intenta minimizar los riesgos activos ligados al conflicto y evitar influencias negativas que puedan agravarlo; (iii) trabajar sobre el conflicto: El programa o parte del mismo está afectado por el conflicto y tiene que contribuir activa y directamente a su transformación. En base a la investigación internacional comparativa, por regla general, la cooperación internacional trabaja en o sobre el conflicto.
- ⁵ Mary B. Anderson, 1999: Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War, Londres
- ⁶ En este contexto, la palabra «actores» hace referencia a personas individuales (hombres y mujeres) y a grupos colectivos privados y públicos, relacionados entre sí porque tienen necesidades, intereses y/o valores en común de manera más o menos organizada. Para relacionarse pueden utilizar varios medios: diálogo, negociaciones, alianzas con otros actores, amenazas y/o el uso de la fuerza.
- ⁷ El ejemplo se basa en más de diez años de experiencia en la cooperación con diferentes organizaciones en la cuenca de Ambato, en Ecuador. Fuentes: COSUDE Ecuador y: María Eugenia Abad, Alfredo Cruz, Norma Salinas, 2002: Análisis del conflicto de los canales Mocha Quero Pelileo y Mocha Quero Ladrillos. Ambato. Mientras que los costes de la transformación del conflicto ascienden a 140.000 USD, los costes del conflicto mismo, sin contar las víctimas de la violencia y los costes sociales del conflicto, ascienden a aproximadamente 7.600.000 USD.
- ⁸ Cfr. Johan Galtung, Tord Hoivik, 1971: Structural and Direct Violence: A Note on Operationalization. In: Journal of Peace Research, vol. 14:1, pág. 73-76.
- ⁹ Cfr. Jan Philipp Reemtsma: Die Gewalt spricht nicht. In: Hamburger Institut für Sozialforschung. Mittelweg 36, abril/mayo 2000
- ¹⁰ El concepto de paz sostenible, que consiste en un equilibrio entre paz y justicia, abogacía y enfoque consensual, se describe en John Paul Lederach, 1995: Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures. Syracuse University Press.
- Los principios claves de la transformación de conflictos se exponen en Robert A. Bush, Robert A. Baruch y Joseph P. Folger, 1994: The promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition, The Jossey-Bass Conflict Resolution Series. Jossey-Bass, San Francisco.
- ¹¹ John Paul Lederach, 1997: Building Peace. Sustainable development in divided societies. Washington D.C. Cfr., COSUDE: Proceso de Paz – Líneas Directrices de la COSUDE, División COPRET, 2003
- ¹² Un sistema es un conjunto de elementos relacionados entre sí de manera estructurada. Dichos elementos tienen un objetivo en común. El comportamiento de un sistema no se puede predecir mediante un análisis de sus elementos individuales. Las propiedades de un sistema surgen de la interacción de sus elementos y constituyen partes individuales. El comportamiento del sistema surge de la relación entre el sistema y su entorno (sistema + entorno = sistema más amplio). La definición de los elementos y el establecimiento de los límites del sistema son acciones subjetivas. Fuente: Industrial Ecology and Systems Thinking, Indigo Development, Sustainable Development Division of Sustainable Systems, Inc (SSI), update June 2003 <http://www.indigodev.com/Systems.html> (17.06.2003).
- ¹³ Paul Collier, L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol y N. Sambanis, 2003. Breaking the Conflict Trap – Civil War and Development Policy, World Bank / Oxford University Press. <http://econ.worldbank.org/prr/CivilWarPRR/>.
- ¹⁴ Véase capítulo 1.
- ¹⁵ El descompromiso moral es el proceso por el cual pasamos durante la escalada del conflicto; su fin es poder aceptar causarle sufrimiento a los demás. Un ejemplo de descompromiso moral es el proceso de deshumanización, donde al oponente se le considera menos que a un ser humano. Albert Bandura, 1999. Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. Personality and Social Psychology Review, 3, pág 193-209.
- ¹⁶ Véase el Informe del Panel de Alto nivel sobre Amenazas, Retos y Cambios, diciembre de 2004: Un mundo más seguro: Nuestra responsabilidad compartida. La COSUDE ha elaborado un documento de posición que aborda las demandas del Panel de Alto nivel.
- ¹⁷ Friedrich Glasl distingue entre conflictos «calientes» (=extravertidos, fuertes, argumentativos) y «fríos» (=intravertidos, defensivos, que se frenan el uno al otro). Esta diferencia es importante, ya que un conflicto frío puede crear la ilusión de ser menos escalado que un conflicto caliente, aunque no lo sea. Véase también Ficha de consejos «Glasl' Summogram» (análisis frío-caliente).
- ¹⁸ Las hipótesis de impacto son enunciados referentes a un efecto futuro (deseado), que tienen una conexión causal – a través de una cadena de efectos – con las propias acciones. Ejemplo: en los programas de formación, la capacidad desarrollada para la prevención de conflictos tiene el efecto deseado de que los diferentes grupos de actores logren, dentro de un marco de tiempo razonable, soluciones mutuamente aceptadas.