

2. Bases conceptuales

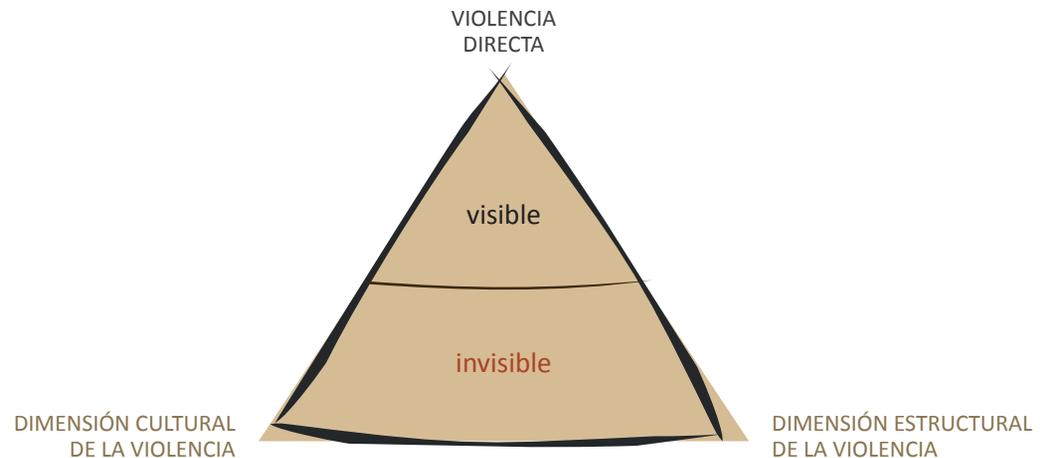


2.1 Conflicto, violencia y Construcción de Paz

‘Conflicto’ se define como “situación de disputa o divergencia en que hay una contraposición de intereses (tangibles), necesidades y/o valores en pugna entre dos o más partes” (Paco Cascón, citado por Sampere/Thonon 2005). De acuerdo con esta concepción, los conflictos son parte de la vida y del cambio social. Que se vuelvan críticos o no dependerá de si se manejan de forma constructiva o, por el contrario, escalan hacia la violencia.

Johan Galtung (1971) define la violencia como el resultante de la diferencia entre lo potencial y lo actual. Distingue tres dimensiones de violencia:

Las dimensiones de la violencia



Gráfica 2-1
Fuente: Galtung (1971)

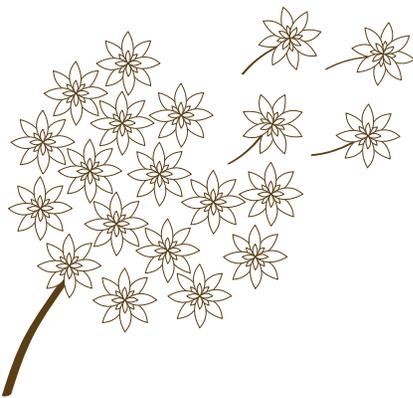
Como violencia directa se entiende la acción física contra una persona. La violencia estructural o indirecta es latente porque se ubica dentro de la estructura y se manifiesta como un poder desigual. Se expresa, por ejemplo, en oportunidades de vida distintas. La dimensión de la violencia cultural



2. Bases Conceptuales

Cercapaz

Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz



comprende aquellos aspectos de la cultura que pueden ser usados para justificar o legitimar la violencia directa o estructural.

El significado de ‘paz’, por otra parte, ha ido evolucionando a lo largo de la historia. La paz ha sido entendida como ‘ausencia de guerra’, centrada en los conflictos entre Estados, pasando por el equilibrio de fuerzas en el sistema internacional (1940); la no violencia estructural (1960); el cambio en el nivel micro —como un aporte del movimiento feminista—, en los años 70 a 80; el valor de las relaciones con el sistema bioambiental, en los 90; y la dimensión holística —interna y externa—, asociada al ámbito espiritual.

Galtung (2003) propuso una primera distinción entre la paz negativa y la paz positiva, que comprende la ausencia de violencia (directa e indirecta; véase Gráfica 2-1) y la transformación de los conflictos de manera creativa y ‘no-violenta’¹.

En este orden de ideas, la paz positiva es un concepto amplio y multidimensional. Es más que la ausencia de guerra. Es un proceso en constante construcción, un orden social que implica la igualdad en el control del poder y de los recursos, la ausencia de condiciones no deseadas y la presencia de condiciones deseadas, además de la solución de conflictos de manera positiva, creativa y ‘no-violenta’ (Sampere/Thonon 2005).

Tríada de la Paz

Generación de la paz
A través de negociaciones
y solución de controversias
sobre temas objetivos (Track-1)

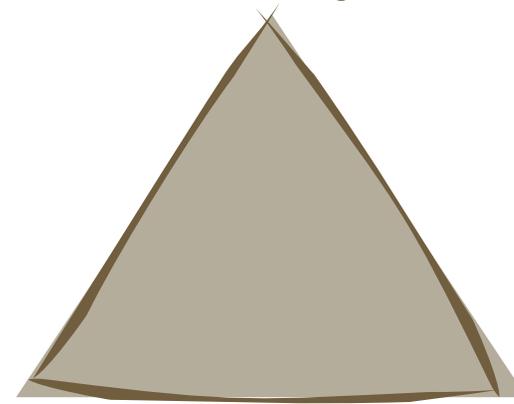
Peace-making

Mantenimiento de la paz
A través de la separación
de los contrincantes
y “supervisión”

Peace-keeping

Construcción de la paz
A través de la superación
de las causas del conflicto
y fortalecimientos de los
elementos de unión entre las
partes (Track-2, Track-3)

Peace-building



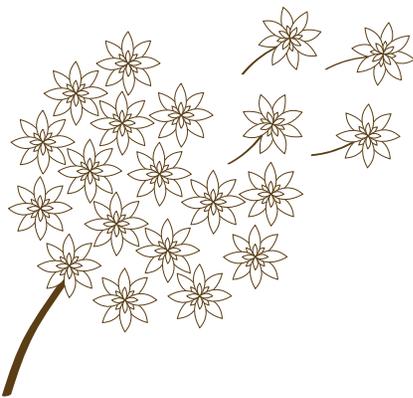
Gráfica 2-2

Fuente: Galtung, citado por Ropers (2004)

2. Bases Conceptuales

Cercapaz

Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz

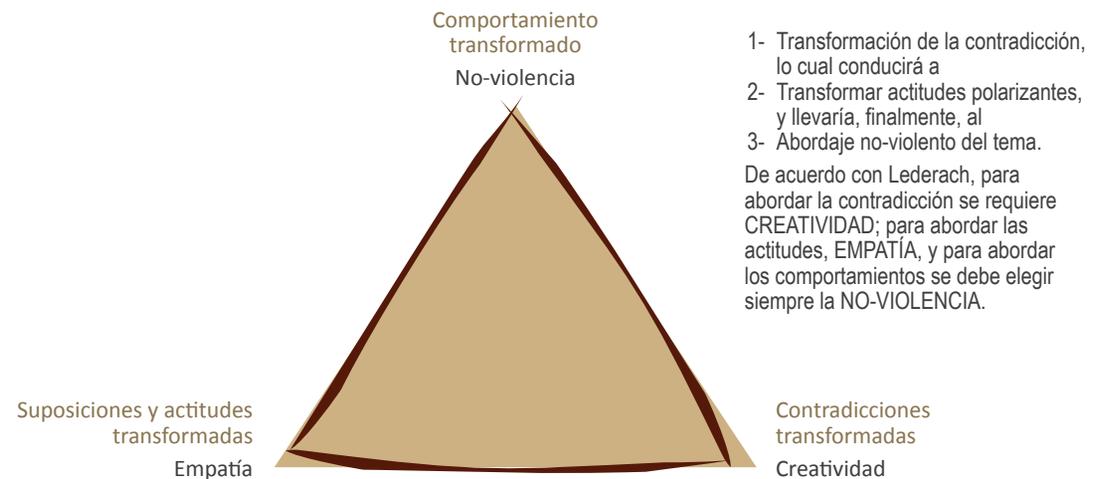


La Construcción de Paz —*peacebuilding*²—, en comparación con los conceptos de mantenimiento de paz y generación de paz (Gráfica 2-2), da cuenta de este entendimiento amplio de la paz. Comprende el “conjunto de actividades que persiguen mejorar y reforzar las perspectivas de paz en un territorio, así como disminuir la posibilidad de conflictos en el mismo” (López 2004).

La Construcción de Paz es un término bastante amplio que alude a procesos y actividades a mediano y largo plazo que intentan cambiar las contradicciones estructurales, las relaciones entre las partes del conflicto y las condiciones marco. Según Norbert Ropers (2004), es necesario que el abordaje de este tipo de procesos y actividades ocurra antes de que los conflictos escalen y continúen luego de su desescalación.

Los conceptos de la Construcción de Paz y de la transformación de conflictos comparten los siguientes supuestos: el alcance es de largo plazo, el punto de partida es la superación de las causas estructurales de los conflictos, y es clave el fortalecimiento de elementos comunes y el mejoramiento de relaciones entre las partes. Se trata del manejo de un conflicto de tal manera que no se utiliza violencia para su ‘solución’ y que se aborda además el modo de actuar de los actores y su percepción de dicho conflicto. Esto significa, según John Paul Lederach (2009), “visualizar y responder a los flujos y reflujos de los conflictos sociales como oportunidades vitales, para crear procesos de cambio constructivo que reducen la violencia e incrementan la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y responden a los problemas de la vida real en las relaciones humanas”.

Triángulo de la transformación de conflictos



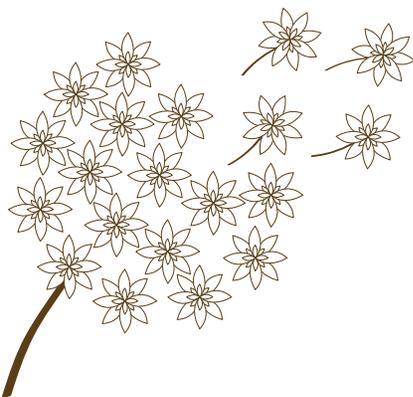
Gráfica 2-3

Fuente: Galtung, citado en Fundación para la Cooperación Synergia et ál. (2011)

2. Bases Conceptuales

Cercapaz

Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz



Construir paz implica “empezar a generar una cultura de paz y diálogo en donde la ciudadanía, la institucionalidad pública y la Sociedad Civil fortalezcan sus capacidades, habilidades y conocimientos en pro de transformar sus conflictos, proteger los Derechos Humanos, hacer efectivos ciertos mecanismos de participación, ejercer una democracia real y la consecución de un desarrollo humano sostenible” (Fisas 1998).

Al hacer énfasis en la generación de una cultura de paz, se alude a un abanico de acciones y metas, como lo enumera Vicenç Fisas: la recuperación de valores en la perspectiva de aumentar en la ciudadanía la responsabilidad hacia el ámbito público y privado; el desarrollo de una ética global y nuevos elementos normativos; la mejora, ampliación y universalización de los Derechos Humanos (DD.HH.); la desacreditación y deslegitimación de las violencias; el potenciamiento del conocimiento y del diálogo entre culturas y religiones; la resignificación de la masculinidad a través de la empatía; la satisfacción de las necesidades básicas y las potencialidades de desarrollo de manera contextualizada; el fortalecimiento de la Sociedad Civil; la atención al principio de sostenibilidad y a cuidar los recursos limitados; la actuación sobre las raíces de los conflictos; la mejora de la gobernabilidad democrática y el aumento de la participación de la ciudadanía; la desmilitarización de las políticas de seguridad; la priorización de las inversiones educativas sobre las militares; la educación para la crítica constructiva, la disidencia y la transformación positiva de los conflictos y, finalmente, el empoderamiento a los medios de comunicación para que no sean transmisores de violencias (Fisas 1998).

2.2 Gobernabilidad y buen gobierno

Sobre los términos ‘gobernabilidad’, ‘buen gobierno’, ‘gobernanza’ y sus contenidos hay una discusión vital no terminada en cuanto a interpretaciones y traducciones. Aquí se hace referencia a algunos aspectos para dar una orientación general sin pretender agotar el tema.

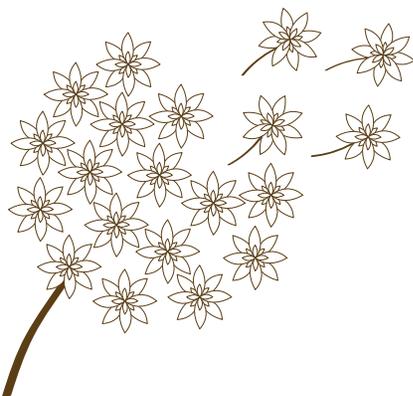
La gobernabilidad está muy vinculada con crear, mantener y mejorar las reglas para tratar conflictos. Según Joan Prats (2001) la gobernabilidad “es la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro de los cuales formula sus expectativas y estrategias”. Estas capacidades de los sistemas sociales no son necesariamente rígidas e impositivas, sino que varían según las condiciones y las necesidades de las diversas sociedades.

‘Gobernabilidad’ se suele confundir con los conceptos ‘buen gobierno’ o ‘gobernanza’, que se utilizan como sinónimos del término inglés *good governance* y que implican una calificación normativa del actuar estatal según criterios como eficacia y calidad. En el contexto de la política de desarrollo se

2. Bases Conceptuales

Cercapaz

Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz



suelen usar sinónimamente *governance*, *democratic governance* o *good governance*. En los debates académicos, el término gobernanza se refiere a: 1) el proceso de gobernar y 2) una estructura que regula el actuar (Mayntz 2006). En su significado último, está relacionado con instituciones regulativas.

Buen gobierno se refiere al desempeño de los actores y las instituciones del Estado, clasificado según el cumplimiento de los siguientes elementos claves:

1. Formulación de políticas sostenibles a favor de los pobres.
2. Respeto, protección y garantía de todos los Derechos Humanos.
3. Democracia y Estado de Derecho.
4. Eficacia y transparencia del Estado.
5. Comportamiento cooperativo en la comunidad de Estados.

2.3 Enfoque de la Cooperación Alemana en el desarrollo para la Paz y la Seguridad

Según el concepto transectorial del BMZ (2005) para la prevención de crisis, la transformación de conflictos y la promoción de la paz, los objetivos de la Cooperación Alemana son la reducción de las causas estructurales de los conflictos violentos para prevenir su escalada, el fortalecimiento de actores de la Sociedad Civil y del Estado en el manejo de conflictos de manera ‘no-violenta’ y el fomento de la paz en situaciones posconflicto. Por otra parte, el concepto transectorial de 2013 sobre Desarrollo para Paz y Seguridad afirma que es clave para el desarrollo en contextos de conflicto, fragilidad y violencia manejar estos factores que se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, la Cooperación Alemana apoya, en cada país y de acuerdo con sus contextos, procesos que consideren las causas y dinámicas de sus conflictos, fortalezcan la gobernabilidad donde hay áreas frágiles (p. ej. en la legitimidad o la capacidad de un estado) y aporten a la prevención de violencias.

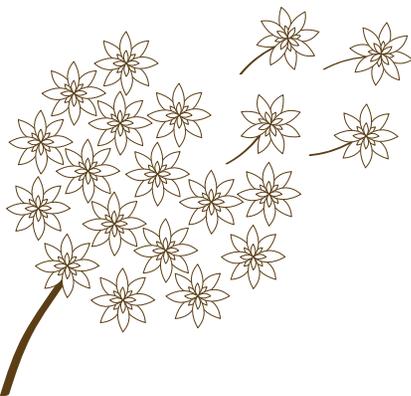
Los objetivos de Paz y Consolidación del Estado de Derecho (*statebuilding*) que rigen la Cooperación Alemana en países afectados por conflicto, fragilidad y violencia son: 1) Políticas legítimas: promover acuerdos políticos inclusivos y la resolución de conflictos; 2) Seguridad: establecer y fortalecer la seguridad de la ciudadanía; 3) Justicia: abordar injusticias y aumentar el acceso de la ciudadanía a la justicia; 4) Bases económicas: generar empleo y mejorar sustento; y 5) Rentas Públicas y Servicios: manejar las rentas públicas y desarrollar capacidades para la prestación de servicios responsables y justos.

En consonancia con el BMZ, el programa Cercapaz considera que gobernabilidad es el “modo en que un Estado toma sus decisiones, formula sus políticas y las implementa”. En este sentido, alude a “las

2. Bases Conceptuales

Cercapaz

Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz



normas, instituciones y procedimientos que regulan el accionar de los actores gubernamentales y no gubernamentales, así como de los actores de la economía de mercado” (BMZ 2009). Por un lado, se trata de los valores que orientan la gobernabilidad y, por otro, de las condiciones institucionales básicas que sirven de marco a la gobernabilidad.

El desarrollo sostenible del Estado sólo es posible si existen relaciones constructivas entre éste y la Sociedad. Por eso, la Cooperación Alemana parte de la hipótesis de que el fomento de la participación política hacia una relación constructiva entre Estado y Sociedad (Sociedad Civil y sector privado), basado en principios de transparencia y rendición de cuentas, con un marco jurídico e institucional que promueva dicha participación, es un elemento clave para la gobernabilidad democrática y la base de un Estado resiliente, eficiente y legítimo (BMZ 2010), que, a su vez, prevenga el escalamiento violento de conflictos.

La participación política y el desarrollo de relaciones constructivas entre el Estado y la Sociedad Civil se promueven en tres dimensiones articuladas entre sí y que se refuerzan mutuamente:

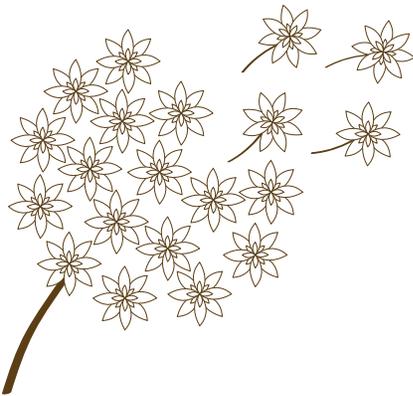
- 1. Creación y anclaje sostenible de las condiciones marco jurídicas e institucionales.** Los procesos democráticos sólo pueden institucionalizarse sobre la base de condiciones marco jurídicas e institucionales sólidas. La Cooperación Alemana apoya el anclaje jurídico de los derechos de participación y el establecimiento de procedimientos de participación adecuados y/o de espacios de interacción, tanto a nivel nacional como a un nivel descentralizado.
- 2. Fortalecimiento de la Sociedad Civil.** Para promover eficazmente la participación política es necesario además fortalecer la Sociedad Civil. Los actores de la Sociedad Civil reciben apoyo para formular y plantear sus intereses de forma eficaz en procesos de negociación y toma de decisiones políticas. De esta manera, se fortalece la capacidad asertiva y la autodeterminación de la población.
- 3. Mejorando el desempeño del Estado.** Una relación constructiva entre el Estado y la Sociedad sólo es posible cuando el Estado es receptivo a la participación activa de la Sociedad Civil en los procesos de toma de decisiones políticas. Para ello, es fundamental mejorar el desempeño del Estado, fomentar la conciencia democrática de los actores en el Gobierno, el parlamento y la administración pública y fortalecer la legitimidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la orientación de los actores estatales hacia los ciudadanos.

Es la responsabilidad del Estado proveer mecanismos pacíficos para el manejo de conflictos. Por tanto, la consolidación del Estado de Derecho (*statebuilding*) y sus instituciones, los mecanismos de concertación, la protección y promoción de los Derechos Humanos, forman un área de acción importante para la Construcción de Paz y la prevención de crisis³.

2. Bases Conceptuales

Cercapaz

Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz



La Cooperación Alemana se ve como un actor en un conjunto de actores internacionales que apoyan a los actores locales, en este caso los actores colombianos, en el esfuerzo por construir la paz. La cooperación de por sí no puede resolver los conflictos o asegurar la paz sostenible, pero puede apoyar a las contrapartes en esta tarea. Por eso, la capacitación individual para la autoayuda es clave en el trabajo de la cooperación para el desarrollo. Una condición central para el éxito de la Construcción de Paz es la participación de las partes relevantes en el conflicto; es decir, un enfoque multiactor y multinivel. En esto, la Cooperación Alemana no es un mediador o negociador entre actores en conflicto como el Gobierno y un grupo opositor en las mesas de negociación (lo que hacen, por ejemplo, diplomáticos o iniciativas privadas), sino que desde su perspectiva se enfoca en los niveles 2 y 3 y desde allí apoya procesos en el nivel 1 (véase Gráfica 2-4).

Actores y enfoques de la Construcción de Paz



Gráfica 2-4
Fuente: Lederach (1998)