

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

La prevención de conflictos a nivel comunitario y la consolidación de la paz en la República Democrática del Congo y Somalia

Wale Osofisan y Shuna Keen

Cada vez se reconoce más la necesidad de abordar las causas profundas del desplazamiento desde la perspectiva del “triple nexo” entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz. Un programa liderado a nivel local en la República Democrática del Congo y Somalia refleja este enfoque y ofrece lecciones y recomendaciones útiles.

A lo largo de los años, el sector de la ayuda ha luchado por encontrar soluciones duraderas a los desplazamientos debido a los complejos factores interrelacionados que intervienen. Existe un consenso emergente acerca de que una mejor coordinación entre los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz (conocida como el “triple nexo”) podría proporcionar un marco para abordar las cuestiones relacionadas con los desplazamientos prolongados y, por lo tanto, aportar soluciones duraderas. En este contexto se diseñó y puso en práctica el Programa de Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida, por sus siglas en sueco)¹.

Este programa tiene por objeto abordar algunas de las causas profundas del desplazamiento en la República Democrática del Congo (RDC) y Somalia. Su diseño se fundamentó en tres conceptos clave:

En primer lugar, el programa se centra en entender y abordar los factores estructurales e inmediatos del conflicto. Los factores estructurales contribuyen al conflicto, pero por sí mismos no conducen de forma aislada a la violencia. En Somalia y la República Democrática del Congo, se asocian a tres crisis: 1) crisis de identidad (por ejemplo, la naturaleza de la composición étnica/tribal y la naturaleza de la competencia entre las élites); 2) crisis de representación (por ejemplo, la naturaleza política del sistema y de la cultura); y 3) crisis de penetración (por ejemplo, la capacidad del Estado de desempeñar sus funciones básicas). Los detonantes inmediatos son los que transforman las causas estructurales en conflictos potencialmente violentos. En Somalia y la RDC, estos incluyen: la desigualdad en el acceso a la información, a los servicios y a otros bienes públicos; la participación desigual en la toma

de decisiones; y el uso de identidades étnicas y de clanes con fines políticos particulares.

En segundo lugar, el programa se centra explícitamente en la paz positiva por contraposición a la negativa. La paz negativa se refiere al cese de la violencia física directa. La paz positiva trata sobre la eliminación de la violencia estructural, factores como los reclamos profundamente arraigados, los atentados contra los derechos humanos, la violencia de género, las injusticias sociales, la exclusión y la debilidad de las instituciones públicas y de su gestión de los conflictos. Las actividades para fomentar una paz positiva tienen por objeto suprimir o ir eliminando gradualmente las causas estructurales e inmediatas del conflicto violento. En la RDC utilizamos el acceso equitativo a los servicios sanitarios para dos grupos étnicos (bantú y twa) en Tanganica; y en Somalia utilizamos el acceso a la justicia en los distritos de Karaan y Hawl Wadaag, de Mogadiscio, como puntos de entrada para promover una paz positiva.

En tercer lugar, para abordar las causas profundas de los conflictos y, al mismo tiempo, evitar volver a caer en la violencia es necesario un Análisis de Sensibilidad al Conflicto que se centre en la relación entre el programa y el contexto del conflicto/desplazamiento. Incluimos este análisis como parte de la evaluación de referencia, aprovechando el conocimiento de los socios locales para destacar las áreas prioritarias de riesgo y las estrategias de mitigación. También incorporamos un enfoque basado en el principio de Do No Harm (“no hacer daño”) identificando “divisores” y “conectores” específicos en las localizaciones del proyecto, es decir, aquellos elementos de la sociedad que dividen a las personas (y que son fuente de tensiones) o que las conectan (y que pueden ser fundamentales para la resolución de problemas). Los hallazgos ayudaron a fundamentar las

estrategias de diseño e implementación de los componentes de la RDC y de Somalia.

El programa: causas profundas y paz positiva

El núcleo del programa se centra en intentar apoyar a las personas afectadas por los conflictos de manera que vivan a salvo en sus comunidades y empoderarlas para que puedan influir en las decisiones que afectan a sus vidas. Se hace apoyando las siguientes actividades que encarnan el espíritu del triple nexos:

- **Acción humanitaria:** responder a las necesidades humanitarias mediante la prestación directa de servicios, la prestación de asistencia jurídica y la mejora de la rendición de cuentas y de la accesibilidad de los servicios sanitarios en zonas en las que una parte significativa de la población necesita asistencia humanitaria o corre el riesgo de hacerlo.
- **Construcción de paz y de cohesión social a nivel local:** puesta en marcha de actividades que promuevan la cohesión social, como los diálogos intra e intercomunitarios, que incluyan a los colectivos marginados en los procesos de toma de decisiones con respecto a los servicios sanitarios y de justicia.
- **Gobernanza local y Estado de derecho:** se centra en el refuerzo de los sistemas y en el desarrollo de capacidades de los responsables de la prestación de servicios de salud y justicia, a la vez que aumenta la capacidad y los conocimientos de las comunidades (titulares de derechos) para que puedan exigir la rendición de cuentas a los garantes de derechos.

La participación local es parte integral de la metodología de diseño e implementación de ambos proyectos. Las alianzas incluyen a los miembros de la comunidad y a los garantes de derechos, especialmente a los actores del gobierno local y a la sociedad civil. Los actores locales son los mejor posicionados y más apropiados, efectivos y sostenibles para mejorar la rendición de cuentas y la inclusión, así como para mitigar los conflictos e identificar y resolver los problemas locales.

En la **RDC** trabajamos con una organización confesional, Commission Diocesaine de la Justice et Paix (Comisión Diocesana de Justicia y Paz). El programa contribuye a reforzar la resiliencia, el bienestar y la participación inclusiva de las personas de

los grupos étnicos bantú y twa mediante la construcción de paz y el acceso a iniciativas sanitarias en las zonas de Nyunzu y Kalemie, en la provincia de Tanganica. Aborda las causas profundas del conflicto entre los twa y los bantúes mediante la creación y el rejuvenecimiento de plataformas comunitarias representativas de ambos grupos étnicos.

En Nyunzu, zona que ha experimentado una pobreza extrema, donde la cohesión de la comunidad y las infraestructuras han resultado dañadas, y lugar en el que durante décadas se ha invertido menos de lo necesario, se ha movilizó a voluntarios que forman parte de la comunidad y se les ha elegido para que formen parte de los comités locales de paz y salud. A través de estos comités, los miembros de las comunidades bantú y twa están colaborando para consolidar la paz y promover la recuperación. La existencia de comités mixtos ha sido esencial para restablecer la confianza. Las actividades de defensa de la causa y de negociación de los comités, incluso con las milicias locales, han permitido el regreso de las poblaciones desplazadas y que vuelva a haber seguridad en las zonas objeto del proyecto, lo cual ha contribuido a crear las condiciones necesarias para el restablecimiento de los servicios de salud y del acceso a ellos.

Los trabajadores sanitarios de la comunidad llevan a cabo actividades de sensibilización en sus aldeas, concienciando y fomentando la confianza en los servicios sanitarios locales. Cada vez más twa están utilizando servicios que antes evitaban por temor a la discriminación y al maltrato. Las mujeres twa optan ahora por dar a luz en los centros de salud en lugar de hacerlo en casa, y muchas más acuden con sus hijos para que los vacunen.

En Mogadiscio y en toda **Somalia** meridional y central, en general, una causa fundamental del conflicto y del desplazamiento es la falta de capacidad del Estado de prestar servicios básicos, incluida la gestión y administración de un sistema judicial justo y transparente. El programa en Somalia trabaja de forma conjunta con dos distritos: Hawl Wadaag y Karaan. Se están reforzando el acceso a los sistemas judiciales y las capacidades de los miembros de la comunidad y de las autoridades locales con el fin de prevenir o gestionar en su caso conflictos y disputas de manera no violenta. Específicamente, el proyecto se centra en lograr un cambio de comportamiento por parte de los proveedores de servicios jurídicos para que protejan el derecho a un juicio justo;

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

también se esfuerza por que los ciudadanos hagan un mayor uso de unos servicios de justicia más seguros y por apoyar a las comunidades para que desarrollen estrategias de acción colectiva que incluyan a todas las voces, con independencia del clan al que pertenezcan.

El programa trabaja en estrecha colaboración con los dos consejos de distrito, reforzando la aplicación, la identificación y la sostenibilidad a nivel local. Además, los representantes de las comunidades —incluidos los de colectivos de mujeres y jóvenes— han participado en el análisis inicial de la naturaleza de los conflictos en Mogadiscio.

En reconocimiento del pluralismo jurídico de Somalia y la preferencia y confianza de la comunidad en los sistemas informales de justicia tradicionales y consuetudinarios, el proyecto ha tratado de colaborar con los proveedores de servicios de justicia, tanto formales como informales, y de fomentar su capacidad y voluntad para promover el derecho a un juicio justo. Las actividades participativas como pueden ser los foros de las partes interesadas, las plataformas de diálogo y la planificación de acciones de mitigación de conflictos basadas en la comunidad, ayudan a generar una comunicación regular entre las comunidades y el gobierno local acerca de la gestión de conflictos y del acceso a la justicia. Esto promueve la rendición de cuentas a partir de funciones y responsabilidades acordadas.

Implicaciones para las políticas y la práctica

Aunque todavía se encuentra en sus primeras etapas, el programa está generando algunos valiosos aprendizajes para las prácticas dedicadas a la prevención de conflictos y a la construcción de paz. Las lecciones aprendidas y la investigación están integrados en el ciclo del programa, y ahora, en su segundo año, cabe destacar tres enseñanzas en particular.

La prestación de servicios ha demostrado ser un punto de entrada útil y una plataforma viable en torno a la cual se pueden organizar enfoques de construcción de paz y fomentar la cohesión social entre los colectivos en conflicto. El fortalecimiento



Reunión de la comunidad con miembros del comité local, RDC, marzo de 2019.

de las instituciones estatales, locales e informales y la rendición de cuentas por la prestación de servicios resulta fundamental para unos enfoques sostenibles y dirigidos a nivel local. Existe un enorme potencial para la colaboración y la acción colectiva a través del voluntariado desde las bases.

El trabajo con los comités de voluntarios de la RDC, por ejemplo, ha sido clave en la promoción de la representación de las mujeres y de la minoría étnica twa en los procesos locales de toma de decisiones. Esto ha ayudado a crear confianza, demostrando que las comunidades cooperan para solucionar problemas locales. Para conseguir fomentar la cohesión social es necesario entender las dinámicas de poder intergrupales y abordar las desigualdades y las barreras a la participación de los excluidos; pero también se necesita una dotación adecuada para compensar los costes de participación.

Identificar y apoyar a las instituciones locales y mantener al mismo tiempo la imparcialidad requiere de una profunda comprensión de las dinámicas de los conflictos locales. Es necesario un análisis regular de sensibilidad al conflicto y del uso de enfoques basados en el principio de “no hacer daño”. Dichos procesos deben contar con los recursos y el apoyo adecuados para tener capacidad para adaptarse según la evolución del entendimiento de las realidades y de las dinámicas locales.

Todo lo anterior tiene claras implicaciones en las prácticas y políticas de los donantes y sus socios implementadores, de las que destacaremos cinco.

En primer lugar, los donantes deberían exigir a sus socios implementadores que

adopten explícitamente un programa que responda al contexto y que esté dirigido al nivel local. Los donantes pueden favorecer esto respaldando unos enfoques más flexibles que incorporen al ciclo del proyecto las lecciones aprendidas y que permitan su adaptación. Uno de los retos a los que nos enfrentamos parte del hecho de que el diseño inicial del proyecto se basaba en una teoría de cambio genérica y global. Durante la fase inicial del proyecto en la RDC y en Somalia, y tras una investigación en terreno de referencia, el equipo encargado del proyecto se dio cuenta de que cada país necesitaba una teoría de cambio propia y específica para su contexto, lo que más tarde justificó las adaptaciones al diseño del proyecto. La flexibilidad y la apertura de los donantes a una gestión de proyectos adaptable son vitales, como lo demuestra en nuestro caso el enfoque de la Sida.

En segundo lugar, los miembros de la comunidad de ayuda que trabajan en la búsqueda de soluciones duraderas a los desplazamientos provocados por el conflicto deberían invertir en investigación y análisis adecuados. Por ejemplo, para medir los resultados de la construcción de paz es crucial reconocer que no todo lo que importa se puede contabilizar. Un análisis cualitativo rico — que incluya el relato de historias de vida y anécdotas— junto con un análisis cuantitativo puede darnos una idea más profunda de las dinámicas y los resultados de la construcción de paz que los métodos cuantitativos por sí solos.

En tercer lugar, es importante acabar con la separación por silos del trabajo humanitario, el de desarrollo y el de construcción de paz. Los compromisos del Gran Pacto² con respecto a las soluciones duraderas y al “triple nexo” son bienvenidos en la medida en que ponen de relieve la importancia de las sinergias entre estas áreas de intervención. La población no vive de forma compartimentada, aunque la ayuda comunitaria todavía se organice y opere de esta forma. Dicha separación puede fomentarse a través de las corrientes de financiación de los donantes en entornos afectados por conflictos, que tienden a separar deliberadamente los esfuerzos humanitarios de los del desarrollo y de los de la construcción de paz.

En cuarto lugar, los mecanismos de financiación deben adaptarse para apoyar soluciones a las crisis prolongadas impulsadas a nivel local, utilizando corrientes de financiación conjunta que estén concebidas para incorporar

elementos de paz positiva y se centren en abordar algunas de las causas profundas de los conflictos violentos y de los desplazamientos.

Por último, nuestra experiencia a la hora de implementar este proyecto demuestra que es posible para los actores humanitarios contribuir a la construcción de paz impulsada a nivel local y aliarse con los actores locales de desarrollo y de paz, y mantener al mismo tiempo la neutralidad y la imparcialidad. Para que las soluciones sostenibles de construcción de paz tengan éxito conviene que los actores externos entiendan el papel de las estructuras y las dinámicas locales, y que identifiquen modos de respaldar la participación inclusiva de manera que se fomente la confianza y se garantice la imparcialidad.

Más allá de lo local

Vincular la construcción de paz a nivel local con otros esfuerzos provinciales y nacionales más amplios es uno de sus retos clave, entre otras cosas porque las actividades, los actores y los intereses a niveles superiores dan forma y repercuten en los esfuerzos locales hacia ella. Una planificación eficaz a largo plazo por parte de los actores internacionales depende de la existencia y de la implementación de planes de desarrollo y mitigación de conflictos gestionados a nivel local, así como de voluntad política. Esto supone un reto, especialmente para la República Democrática del Congo, un Estado fallido donde la voluntad política entre las autoridades nacionales y las élites suele ser limitada.

No obstante, existe un enorme potencial para que la construcción de paz dirigida por la comunidad local en la RDC tenga un impacto positivo más allá de lo local. Iniciativas como el proyecto financiado por la Sida podrían, en determinado momento, crear una dinámica a favor del desarrollo y de la construcción de paz que contrarrestase la falta de voluntad política entre la élite, y fomentase la cohesión social y la voluntad política desde las bases hacia arriba.

Wale Osofisan Wale.Osofisan@rescue-uk.org
Director técnico superior (provisional), Unidad
Técnica de Gobernanza

Shuna Keen Shuna.Keen@rescue.org
Manager Senior de Marcos y Aprendizaje-
Construcción de Paz

Comité Internacional de Rescate www.rescue.org

1. Swedish International Development Cooperation Agency
2. <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc/>