

EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA PAZ Y LOS CONFLICTOS (EIPC)

La evaluación del impacto sobre la paz y los conflictos (EIPC) es a la vez un instrumento y un proceso utilizado para anticipar y evaluar el riesgo y los efectos de las labores de ayuda al desarrollo y el trabajo humanitario en conflictos armados y en programas de fomento de la paz.

El objetivo de la presente Ficha de Consejos es aclarar el enfoque de la EIPC y los aspectos a considerar a la hora de decidirse por dicho programa. La meta de la Ficha de Consejos es apoyar a los que trabajan activamente en la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, para que puedan evaluar sistemáticamente la futura influencia que ejercerá su labor sobre los conflictos armados y/o la paz, así como identificar los tipos de riesgos a los que pueden tener que enfrentarse si trabajan en zonas conflictivas.

Mensajes principales

- El objetivo de la EIPC es reducir los efectos negativos indeseables que las intervenciones de ayuda pueden tener sobre la dinámica de los conflictos en el área de intervención y mejorar su contribución al fomento de la paz.
- Hay muy diversos usos del término EIPC, que abarcan una amplia gama de enfoques muy distintos. No obstante, todos ellos analizan la situación conflictiva y evalúan las implicaciones de la misma sobre la intervención. La diferencia principal entre los diversos enfoques radica en la forma, ya que existen muy diversas maneras de adaptar la intervención planificada en base al correspondiente análisis.
- Los enfoques más amplios/exhaustivos de la EIPC ofrecen procesos sistemáticos y graduales para analizar no solo los conflictos, sino además los posibles efectos negativos y positivos de la intervención sobre la paz y los conflictos. Los enfoques exhaustivos/amplios de la EIPC evalúan la necesidad del fomento de la paz, así como los riesgos de conflictos. Dichos enfoques exhaustivos/amplios ayudan a integrar los resultados en el ciclo del proyecto y el correspondiente nivel político.
- Las EIPCs pueden aplicarse antes, durante y después de una intervención, para planificar un programa, a la hora de una nueva programación a mediano plazo y/o en la evaluación de una intervención. Si lo que se pretende explícitamente es el fomento de la paz, los enfoques de la EIPC deberían utilizarse a lo largo del ciclo completo del proyecto, y deberían asimismo implementarse a nivel de política de programas.

INTRODUCCIÓN

La discusión en torno a la EIPC data de mediados de los años 90, y surgió como consecuencia de los trágicos acontecimientos relacionados con el genocidio de Ruanda, que conllevaron a una mayor conciencia a nivel internacional en lo que se refiere al papel de la cooperación al desarrollo en conflictos y procesos de fomento de la paz. Dicha conciencia discurría paralela a una demanda de explicitar las suposiciones subyacentes relativas a los efectos de la ayuda en la paz y los conflictos.

La evolución de la EIPC ha atravesado por diversas etapas. Por eso, hoy en día no tenemos un concepto común de lo que representa dicho proceso.

El término cubre una amplia gama de diversos enfoques que, a menudo, difieren considerablemente del concepto original.

El denominador común de todos ellos es un análisis de la situación conflictiva y el desarrollo de recomendaciones para una intervención, con el fin de actuar en una situación particular. Así pues, la meta de todos los enfoques es reducir los posibles efectos negativos que las intervenciones puedan tener sobre los conflictos armados y mejorar la contribución de las intervenciones en pro del fomento de la paz.

CONCEPTOS, DEFINICIONES Y ELEMENTOS PRINCIPALES

Actualmente, existen muchas definiciones diferentes del concepto de EIPC, dado que el debate sobre la EIPC ha evolucionado en muy diversas direcciones. Para lograr una comprensión integral del mismo, habría que describir todos los debates y enfoques. Resumiendo, algunas de las diferencias principales entre los diversos enfoques de la EIPC incluyen:

- el proceso de análisis: ¿hasta qué punto están vinculados sistemáticamente el análisis y las implicaciones resultantes de una intervención?
 - la comprensión del “impacto”: en la mayoría de los enfoques de la EIPC, el “impacto” no se utiliza de la misma manera que en el glosario de evaluación de la OCDE: (“resultados” = efectos a corto y medio plazo, e “impactos” = efectos a largo plazo). Generalmente, las EIPCs utilizan la palabra “impacto” para referirse tanto a los resultados inmediatos como a los efectos a más largo plazo.
 - el nivel de intervención: la mayoría de los enfoques de las EIPCs se concentran en el nivel del proyecto de las intervenciones de ayuda al desarrollo; sólo unas cuantas pueden servir asimismo tanto a nivel del programa de un país como a nivel político.
- el objetivo de la EIPC: ciertos enfoques son especialmente adecuados para la planificación de proyectos, otros para evaluaciones a medio plazo. Algunos tienen múltiples usos y pueden integrarse en todo el ciclo del proyecto.
 - el nivel de los participantes al que van dirigidos: la mayoría de los enfoques de las EIPCs pueden ser útiles para todo tipo de participantes. Algunos están diseñados específicamente para un grupo determinado, como ONGs locales o internacionales, donantes, intervenciones con varios donantes, etc.

Los enfoques más exhaustivos de la EIPC proporcionan un proceso sistemático y gradual, sirviéndose para ello de diversas metodologías para analizar no sólo los conflictos, sino también las necesidades de fomento de la paz, los riesgos de conflicto, así como los efectos positivos y negativos de una intervención sobre la paz y los conflictos, aportando formas y medios de integrar las conclusiones en el ciclo integral de un proyecto, y pueden asimismo utilizarse a nivel político y de programa nacional.

IMPLICACIONES PARA LA PROGRAMACIÓN

La EIPC tiene implicaciones en las siguientes áreas:

1. **planificación** de las intervenciones de ayuda a nivel de proyecto, programa y política, siempre que estas intervenciones se realicen en una zona de conflicto manifiesto o latente;
2. intervención **durante un ciclo del proyecto**, por ejemplo cuando la situación de un conflicto empeora, o como preparación para la siguiente fase de la intervención;
3. **evaluaciones estándar de desarrollo**, en caso de que se efectúen en una zona de conflicto de violencia latente o manifiesta;
4. **ciclo integral del proyecto**, cuando se trata de intervenciones de fomento de la paz.

1. Integración de la EIPC en la planificación de un programa de desarrollo o un proyecto de ayuda

Las EIPCs deberían integrarse en un proceso de planificación estándar, cuando las intervenciones se realicen en una zona de conflicto armado latente o manifiesto. El análisis de la situación de conflicto y la identificación de las necesidades de fomento de

la paz en un país determinado y/o en un sector de desarrollo pueden formar parte de un estudio de factibilidad y de base, previo a las intervenciones. Durante el programa o el taller de planificación de proyectos y mediante el uso de instrumentos generales de evaluación como el ejercicio del “marco lógico”, se evalúa la relevancia de una intervención de trabajo en situaciones de conflicto y la contribución indirecta al fomento de la paz a través de labores de desarrollo, para después adaptar adecuadamente las actividades planificadas.

2. La EIPC a medio plazo persigue la evaluación de la relevancia, los riesgos y los efectos de las intervenciones de ayuda sobre la paz y los conflictos, y suele implementarse como una labor separada.

3. Integración de la EIPC en evaluaciones estándar de desarrollo

Cuando está planificado efectuar una evaluación de una intervención de ayuda al desarrollo en un área proclive al conflicto, es necesario complementar los criterios y las cuestiones estándar de la

EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA PAZ Y LOS CONFLICTOS (EIPC)

OCDE, añadiendo a los mismos criterios y cuestiones adicionales (véase la Ficha de Consejos “No hacer daño”).

La COPRET ha aplicado normativas de la EIPC en Nepal, Asia Central, Angola, Macedonia, Ecuador y Ruanda.

3. CUESTIONES PRINCIPALES A CONSIDERAR A LA HORA DE INTERVENIR

A la hora de planificar la realización de una EIPC es necesario preguntarse por qué se va a llevar a cabo y averiguar los intereses y necesidades concretas de la organización, el programa o el proyecto. Una primera pregunta clave es si una organización quiere concentrarse en la cooperación al desarrollo en una zona de conflictos (trabajo en zonas conflictivas), o si también quiere trabajar específicamente en la resolución del conflicto y el fomento de la paz (es decir, trabajo en pro de la resolución de conflictos). Una vez planteada esta cuestión básica, las organizaciones desean con frecuencia encontrar respuestas a una o varias de las siguientes preguntas. Hallar respuestas a las mismas puede contribuir a aclarar y diseñar un proceso a medida, lo cual puede constituir un primer paso en la elección adecuada del enfoque de la EIPC:

- ¿Cómo planificar sistemáticamente una nueva intervención en una zona de conflictos?
- ¿Cómo evaluar los riesgos derivados de un conflicto?

- ¿Qué efectos tiene un programa o proyecto determinado sobre la situación del conflicto, y cómo se pueden mejorar las intervenciones?
- ¿Qué influencia ejerce cada programa nacional sobre la situación de conflictos y procesos de paz?
- ¿Cómo funcionan las metodologías de la EIPC, cuáles son sus respectivos beneficios y limitaciones y cuál es la más apropiada para satisfacer las necesidades de cada organización?
- ¿Cómo integrar las perspectivas de paz y conflicto en los procesos de fomento de la paz, supervisión y evaluación de una organización?

Una vez aclaradas estas cuestiones, se puede elegir el enfoque más apropiado de EIPC, y elaborar un proceso a medida de las necesidades específicas de la(s) organización/organizaciones y la(s) intervención/intervenciones relacionadas con las mismas.

Tres enfoques globales/exhaustivos de EIPC

El enfoque llamado “No hacer daño” se basa en las conclusiones principales del proyecto “capacidades locales para la paz” y con él se ha elaborado un modelo de análisis para la planificación de proyectos y listas de puntos importantes a cubrir en la evaluación de los efectos positivos y negativos del proyecto sobre la intervención, en base a un análisis de los denominados divisores y conectores. Con ayuda de estos instrumentos, el diseño de intervención del proyecto es examinado y contrastado con las conclusiones, y puede adaptarse como sea necesario, con objeto de disponer de capacidades a nivel local para el fomento de la paz a través del proyecto de ayuda. La implementación del enfoque “No hacer daño” ha sido adoptado principalmente por ONGs internacionales que trabajan en este campo, mediante formación impartida a sus ONGs locales asociadas sobre cómo aplicar dichos instrumentos. “No hacer daño” consiste en una serie separada de instrumentos de evaluación que deben aplicarse además de la planificación de ayuda humanitaria o al desarrollo o los instrumentos de supervisión.

Su vasta aplicación y, por eso mismo, la capacidad de concienciación en este campo pueden considerarse un gran éxito.

“Hands on PCIA” o enfoque pragmático de EIPC también es un enfoque que guía a los equipos que trabajan en un proyecto en el curso de un taller orientado a la elaboración de un proceso, a través de diversos pasos consecutivos, desde el análisis de conflictos hasta la evaluación de riesgos, oportunidades y efectos. La EIPC permite a los usuarios adaptar las intervenciones conforme a las necesidades específicas, y pretende asimismo apoyar a las capacidades locales en todo tipo de procesos de fomento de la paz. La EIPC de Bush ha sido divulgada en varias lenguas locales y su objetivo es permitir a los participantes y las comunidades locales aplicarla por sí mismos para contrarrestar las fuerzas dominantes exteriores.

El objetivo del enfoque “Aid for Peace” o ayuda para la paz es facilitar la planificación y evaluación del fomento de la paz, las intervenciones humanitarias

y de ayuda al desarrollo en zonas de conflictos, y proporcionar un marco metodológico común que puedan utilizar diversos participantes y a diferentes niveles de intervención, tanto en el plano general (macro), como sectorial, de programa y de proyecto. El marco "Aid for Peace" o ayuda para la paz consta de cuatro partes: la primera analiza las necesidades de fomento de la paz en un país, un área o una región determinada, la segunda evalúa qué relevancia tiene la intervención para el proceso de paz, la tercera evalúa o anticipa los efectos esperados o manifiestos de los conflictos sobre las actividades de intervención (riesgos de conflicto), y la cuarta evalúa o anticipa los efectos esperados o manifiestos de la intervención sobre la dinámica de

conflictos y el proceso de fomento de la paz (resultados e impacto sobre la paz y los conflictos). En base a este marco, "Aid for Peace" proporciona al usuario diversas formas de aplicación: para a) planificar (para los participantes en proyectos de desarrollo se ha elaborado una integración del marco en la Gestión del Ciclo de Proyectos) y b) evaluar (para las evaluaciones de ayuda humanitaria y al desarrollo se ha elaborado una integración del marco en los criterios de la OCDE/CAD y la ALNAP) y c) también se proporciona una EIPC como marco separado de evaluación. "Aid for Peace" se sirve asimismo de numerosos instrumentos como los proporcionados por otros enfoques, y los ha integrado sistemáticamente y con total transparencia.

REFERENCIAS

- Bush, Kenneth (1998), A measure of peace, Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in conflict zones, Working Paper 1, The Peacebuilding and Reconstruction Program Initiative and Evaluation Unit, IDRC Canadá.
- Bush, Kenneth, Hands-on PCIA (2003). A Handbook for Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA), véase: www.swisspeace.org/koff/resources_tools.htm.
- Nyheim, David/Leonhard, Manuela/Gaigals, Cynthia (2001), Development in conflict: A Seven Step Tool Planer, London: Fewer/International Alert/Saferworld also under www.international-alert.org.
- OCDE, Helping Prevent Violent Conflict, The DAC Guidelines, París OCDE 2001 y documentos de la UE http://europa.eu.int/documents/comm/index_en.htm.
- Paffenholz, Thania (2005), Third generation PCIA, en: Berghof Handbook, Dialogue Series, New Trends in PCIA: http://www.berghof-handbook.net/pcia_newtrends.htm, Berlín.
- Paffenholz, Thania/Reychler, Luc (2006), Aid for Peace: A guide to Planning and Assessment for Conflict Zones, Editorial Lynne Rienner, Boulder, Colorado, EE.UU.
- Journal of Peacebuilding and Development, publicación trimestral, Washington/Harare.

ENLACES

Conceptos y recursos de la EIPC

Manual de Berghof, www.berghof-handbook.net/ Colaboración para la Ayuda al Desarrollo, www.cdainc.com Alerta Internacional/Saferworld, www.conflictsensitivity.org swisspeace, www.swisspeace.org/koff/t_tools.htm GTZ, www.gtz.de/crisisprevention

Información sobre análisis de conflictos y procesos de paz

Programa Internacional de Formación Online sobre Conflictos Irresolubles, www.colorado.edu/conflict/peace/ fuentes de información sobre resolución de conflictos, www.crinfo.org/ Recursos para la gestión de conflictos, <http://cmtoolkit.sais-jhu.edu> Grupo de Gestión Internacional de Crisis, www.crisisweb.org

Editores:

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE, División de Prevención y Transformación de Conflictos COPRET, Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berna

Autora:

Dra. Thania Paffenholz