

**SLE Publication Series - S235 -**



**Stärkung der Zivilgesellschaft**



SLE Publication Series –S235–

## **Stärkung der Zivilgesellschaft**

**Bewertung des DED-Beitrages in Peru  
in den Bereichen Demokratieförderung sowie  
Zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung**

Studie des SLE im Auftrag des DED

Das SLE Team:

Heidi Feldt (Teamleitung), Maren Kröger, Stefan Roman, Annelie Scheider,  
Magdalena Siedlaczek, Florian Warweg:

Dezember 2008



## Resumen

La sociedad civil es una fuerza esencial para procesos sociales sostenibles de desarrollo y paz, por lo tanto el DED apoya organizaciones de la sociedad civil en los niveles meso y micro. Los departamentos temáticos del DED “Fomento de la Democracia, Sociedad Civil y Desarrollo Comunal” y “Resolución Civil de Conflictos y Fomento de la Paz” encargaron al SLE (letras para la abreviación alemana, Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural) de realizar el siguiente informe con la finalidad de presentar, a partir del estudio del caso peruano, la relevancia del fortalecimiento de la sociedad civil dentro de la cooperación internacional para el desarrollo y para hacer un análisis del aporte que brinda el DED dentro del enfoque multinivel de la cooperación alemana para el desarrollo.

El informe tiene tres partes. Primero se analizan los actores de la sociedad civil peruana con respecto a su aporte al fomento de la paz y la democracia y su necesidad de desarrollo de capacidades en las áreas de derechos humanos, pueblos indígenas, descentralización, productores de café y conflictos mineros y medioambientales. La segunda parte analiza el aporte del DED para el fortalecimiento de la sociedad civil. A partir de ocho cooperaciones de los enfoques temáticos “Fomento de la Democracia, Sociedad Civil y Desarrollo Comunal” y “Servicio Civil para la Paz” (ZFD) se hace el análisis de los impactos de los instrumentos personales y financieros del DED. En la última parte se analiza y posiciona el aporte del DED dentro del enfoque multi-nivel de la cooperación alemana para el desarrollo y se destacan otros potenciales de cooperación.

El análisis del aporte del DED y de la necesidad de desarrollo de capacidades se basa en dos modelos que han sido desarrollados consultando manuales y documentos marco del DED. Definiciones del fomento de la democracia, de la resolución de conflictos y de la sociedad civil completan estas bases conceptuales. A parte de un estudio detallado de documentos, los resultados del presente informe han sido obtenidos por entrevistas semi-estructuradas con expertos, actores de la sociedad civil, organizaciones socias, organizaciones internacionales y de la cooperación alemana y con el personal del DED. Las hipótesis formuladas a base de estas entrevistas han sido debatidas nuevamente en grupos focales.

La central del DED en Bonn eligió el Perú como caso para este informe por ser un país post-conflicto y una democracia en vía de consolidación, que encaja bien para los fines definidos para este informe. Además, el Perú es un país importante para la cooperación alemana y el mayor destinatario de financiamiento de la cooperación alemana en América Latina (BMZ 2008). El DED trabaja en el Perú en las dos áreas

temáticas de “Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública” y “Desarrollo Rural Sostenible” y con el instrumento del Servicio Civil para la Paz (ZFD).

En el instrumento del Servicio Civil para la Paz, el DED participa desde 1999 y apoya a través de cooperantes internacionales medidas de resolución no violenta de conflictos y fomenta potenciales de paz. En el Perú, el ZFD trabaja tanto en el proceso post Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), como en el tema de conflictos sobre recursos naturales y medioambientales.

Los actores de la sociedad civil analizados brindan su aporte a la democracia y la paz en varias formas. Las organizaciones de **derechos humanos** tienen una larga experiencia en su trabajo y son muy bien enredadas internacionalmente. Muchas de las medidas en el proceso de reconciliación nacional se deben a estas organizaciones de derechos humanos. Organizaciones como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, IDL, COMISEDH, APRODEH y ANFASEP lograron acusar durante el conflicto armado interno los abusos contra los derechos humanos por parte del estado y del Sendero Luminoso y lucharon por los derechos de las víctimas y sus familiares. De esta manera mantuvieron una alta credibilidad y lograron a ser organizaciones con incidencia política sobre derechos humanos en el Perú.

La percepción de “indígenas” corresponde en el Perú solo a los **pueblos indígenas** de la región amazónica. Sus problemas e intereses no llegan a ser parte de la agenda pública. Los principales conflictos entre las organizaciones indígenas y el estado se dan sobre el tema del derecho de tierra y la autonomía. A razón de esto se desarrollan conflictos sobre minería, explotación de yacimientos de gas y petróleo y la tala del bosque amazónico. Por la ausencia del poder del estado en zonas muy alejadas, las organizaciones indígenas tratan de llamar la atención pública sobre sus problemas a través de paros y bloqueos. Sin embargo, estas acciones son muy puntuales y solo en casos excepcionales llegan a resolver el conflicto. Es por eso que las organizaciones indígenas tienen un rol importante en articular los intereses de los pueblos indígenas del Perú.

La **descentralización** es un elemento fundamental en el proceso de estabilización de la democracia en el Perú, ya que se crean espacios de articulación para la población en los cuales pueden articular sus necesidades y sus pedidos hacia el estado y participar activamente en las políticas que les afectan directamente. En distritos en los cuales funcionan estas estructuras de diálogo se nota una participación política elevada, por ejemplo a través de organizaciones de base, lo que fomenta el desarrollo. Este proceso representa una plataforma de diálogo importante para la sociedad civil y extiende el espacio de acción de las ONG (organizaciones no gubernamentales). Para que las organizaciones de base y las



ONG de la sociedad civil puedan participar de manera constructiva en los espacios de participación, debe haber un marco legal, recursos, personas con liderazgo y apoyo del estado para estos procesos. Por el momento, el estado peruano no apoya proactivamente este proceso. Son las ONG y las organizaciones de gobiernos locales que tratan de llenar este vacío que deja el estado. Por lo tanto, estas organizaciones son las que incentivan el proceso de descentralización. Las **organizaciones de productores de café** son también un actor importante en este proceso. Las cooperativas buscan a mejorar las condiciones de venta del café y a elevar el porcentaje de ganancia dentro de la cadena de valor. Debido a su alto nivel de organización, ellas pueden participar activamente en los espacios de participación. Con capacitaciones sobre desarrollo económico local, se les apoya a los productores de café para por ejemplo hacer propuestas para el presupuesto participativo.

El crecimiento económico que vive el Perú últimamente se debe en gran parte a los ingresos del **sector minero**. Pero al mismo tiempo nacen conflictos sobre el otorgamiento de concesiones para la industria extractiva. Por eso, la solución de conflictos sobre recursos naturales y medioambientales es un tema actual para muchos actores de la sociedad civil. Su contribución a la democracia y la paz es de diferentes formas. La creciente redistribución de los ingresos de la industria minera y la creación del Ministerio de Medio Ambiente son logros que por gran parte se deben a la dedicación de ciertos actores de la sociedad civil. Además, muchas organizaciones especializadas en este tema participan en espacios de diálogo institucionalizados entre el estado, empresas y la sociedad civil para defender los derechos de los afectados y para lograr una explotación limpia de recursos naturales. Un paso muy importante en la transformación de conflictos o para un mejor manejo de conflictos es informar la población sobre sus derechos y capacitarla para que pueda reivindicar y articular sus intereses. Por lo tanto, los actores de la sociedad civil peruana contribuyen en forma múltiple al fortalecimiento de la democracia. Apoyan la articulación de intereses, como lo hacen por ejemplo las organizaciones de productores de café o las organizaciones indígenas u ofrecen propuestas de soluciones de conflictos - organizaciones de derechos humanos, que están dispuestas a un diálogo crítico-constructivo en la área de conflictos sobre recursos naturales y medioambientales - en la medida en que el estado ofrece las estructuras para esto.

El DED apoya tanto directamente como indirectamente la sociedad civil peruana. La estrecha relación con la organización social es una característica de la política del DED. Así, el DED puede reconocer de manera directa y rápida la necesidad de apoyo y puede ajustar su oferta de asesoría para la organización de manera flexible. Con respecto al desarrollo de capacidades, un punto fuerte del DED es ofrecer

conocimientos y metodología específicos a las organizaciones. Sobre todo en el tema de resolución de conflictos en el marco del Servicio Civil para la Paz, la imparcialidad y la mirada desde afuera del cooperante internacional de paz (FFK) son decisivas. Conocimientos sobre métodos de resolución civil de conflictos son escasos en el Perú y, por lo tanto, la demanda de este conocimiento es muy alta. Además, el ZFD puede apoyar procesos de debate y redes de intercambio.

A través de la persona del coordinador, el DED puede observar la situación en el país, planificar medidas correspondientes y ofrecer una asesoría adecuada a la actualidad. Una de las grandes ventajas del DED - en comparación con las otras organizaciones de la cooperación alemana - es que puede trabajar directamente con actores de la sociedad civil.

El informe destaca que las necesidades de la sociedad civil peruana se enfocan más en un apoyo financiero y material continuo y menos en un apoyo a través de asesoría. El DED también ofrece como parte de su asesoría el apoyo en la adquisición de fondos financieros. Sin embargo, dentro de la asesoría del cooperante internacional o nacional, esta tarea ocupa un lugar marginal.

Con tanto que la necesidad prioritaria de las organizaciones de la sociedad civil sea para financiamiento de proyectos, hay otras áreas que necesitan apoyo y que coinciden con la oferta del DED. Con el fomento institucional, el DED satisface la necesidad de los actores de la sociedad civil de fortalecer sus representaciones regionales y de tener capacitaciones especializadas y metodológicas. De esta forma, el DED tiene la capacidad de reaccionar adecuadamente. La sociedad civil exige más espacios de diálogo orientados hacia resultados con la expectativa de tener más participación en decisiones relevantes y de poder articular pedidos concretos. Así podrán tener incidencia política. Este tema también coincide con la oferta del DED. Una parte muy importante del aporte del DED que debería ser ampliado es el fomento de intercambio y redes. El aumento de la participación en mecanismos de participación local puede ser un instrumento útil para eso.

Generalmente, el fomento directo de la sociedad civil ha perdido importancia en la cooperación alemana, siguiendo una tendencia internacional en el tema. El DED es la única agencia de cooperación alemana que tiene un enfoque tan fuerte sobre la sociedad civil. Otras competencias de base del DED son la relación estrecha con sus organizaciones de cooperación y su trabajo al nivel micro. Actualmente, el DED Perú prioriza mucho menos estas ventajas comparativas. El enfoque sobre el fomento de la sociedad civil está menos acentuado. Poco a poco, el DED Perú está dejando su posicionamiento tradicional en el nivel micro dentro del enfoque multi-nivel.

Entre las organizaciones alemanas de cooperación hay varios foros institucionales de cooperación, como por ejemplo los equipos nacionales y de áreas temáticas. Proyectos concretos de cooperación casi no existen en el Perú, el primer proyecto planificado junto entre todas las organizaciones alemanas se inició recién en noviembre del 2008. En contexto de este proyecto, el DED apoyara los gobiernos locales en hacer sus planes de desarrollo.

En área de fomento de la democracia, las organizaciones de la cooperación alemana tienen en común el tema de fomento del proceso de descentralización y el fortalecimiento de gobiernos locales. Cada una de las organizaciones ya tiene su proyecto o programa en este tema.

Elementos comunes en la área de resolución de conflictos hay con la GTZ en el apoyo de la División de Prevención de Conflictos del Consejo de Ministros y de la Defensoría del Pueblo, pero hasta el momento no han sido valorificados sistemáticamente.

Las dudas del DED Perú sobre un enfoque muy fuerte hacia el nivel micro – efectos mínimos de aportes puntuales y el peligro de una posición de poder del cooperante internacional – son reales. Por lo tanto, una concentración en el nivel meso es indicada. El posicionamiento del ZFD Perú se refiere al concepto multi track según Lederach. El ZFD debería mantener su actividad en todos los tres niveles, ya que solo así podrá difundir y establecer una cultura de paz. Por el hecho de tener un enfoque temático muy estrecho, el ZFD puede desenvolver su estatus especial. También, el ZFD puede fácilmente transferir las experiencias dentro del enfoque multi nivel, ya que sus cooperantes están presentes en todos los tres niveles.