

# Stratégie de Construction de la Paix de la Coopération Espagnole au Développement

## Résumé exécutif



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

# 1. Présentation de la stratégie

Le **Plan directeur de la coopération espagnole 2005-2008**, actuellement en vigueur, est le premier document à présenter la construction de la paix (CP) comme un secteur stratégique, «fruit de l'interrelation, dans la différence, existant entre le nouvel agenda de paix et de sécurité et le nouvel agenda de développement». La Constitution espagnole (1978) et la loi 23/1998 sur la Coopération internationale au développement du 7 juillet 1998 (B.O.E.\* n° 162) évoquent également la défense de la paix et présentent parmi leurs objectifs la contribution à «un cadre de stabilité et de sécurité garantissant la paix internationale» (article 3.b. de la loi 23/1998).

## Construction de la paix

Le concept de construction de la paix englobe à la fois la prévention des conflits violents, la gestion des crises, la résolution des conflits et la consolidation de la paix, celle-ci correspondant à l'étape suivant la signature d'un accord de paix ou la fin de la violence généralisée et impliquant un effort global pour éviter la reprise des hostilités. En ce sens, la consolidation de la paix est étroitement liée à la reconstruction post-conflit et à la normalisation de la vie sociale, politique et économique d'un territoire directement touché par la violence. Il s'agit donc d'un élément de construction de la paix, celle-ci étant entendue comme un travail permanent. Certes, le terme «peacebuilding» peut présenter des problèmes de traduction («construction de la paix» semble la traduction la plus évidente, mais il arrive parfois de trouver «consolidation de la paix»). Toutefois, le présent document de stratégie sectorielle (DSS) a choisi de se référer au sens le plus large du terme anglais.

La stratégie de construction de la paix a pour objectif de **contribuer à faire mieux connaître les implications du développement en termes de sécurité et de stabilité, de jeter les bases d'une politique de coopération au développement visant à accroître la sécurité humaine et à mettre en œuvre des instruments et des mécanismes facilitant la résolution pacifique des conflits**. Pour l'Espagne, désireuse de contribuer activement à la construction de la paix, consciente qu'il s'agit là d'un des biens les plus importants pour le monde, cette stratégie constitue un élément phare de son projet de politique étrangère, de sécurité et de coopération au développement.

La **stratégie de construction de la paix** atteindra ses objectifs si la **coopération espagnole** parvient à établir une coordination efficace avec toutes les personnes œuvrant en faveur de la paix et de la résolution pacifique des conflits, en sachant tirer parti des capacités et des expériences de tous ces acteurs.

## 2. Justification

La nouvelle conceptualisation du développement et de la sécurité, et l'affirmation qu'il existe une relation entre l'un et l'autre – **«il n'y aura pas de développement sans sécurité, pas de sécurité sans développement, et il n'y aura ni sécurité ni développement si les droits de la personne ne sont pas respectés; si l'on ne travaille pas à la promotion de toutes ces causes, aucune d'entre elles ne pourra aboutir»** –, marquent un saut qualitatif, fruit d'un long processus qui a conduit en mars 2005 à la publication du rapport du Secrétaire général de l'ONU: «Dans une liberté plus grande – Vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous». Il est fondamental de démontrer comment la paix, la sécurité et le développement sont reliés entre eux et comment, en même temps, ils se renforcent mutuellement, pour obtenir l'engagement et les ressources nécessaires à la mise en œuvre de systèmes de sécurité durables, contribuant positivement aux objectifs de développement.

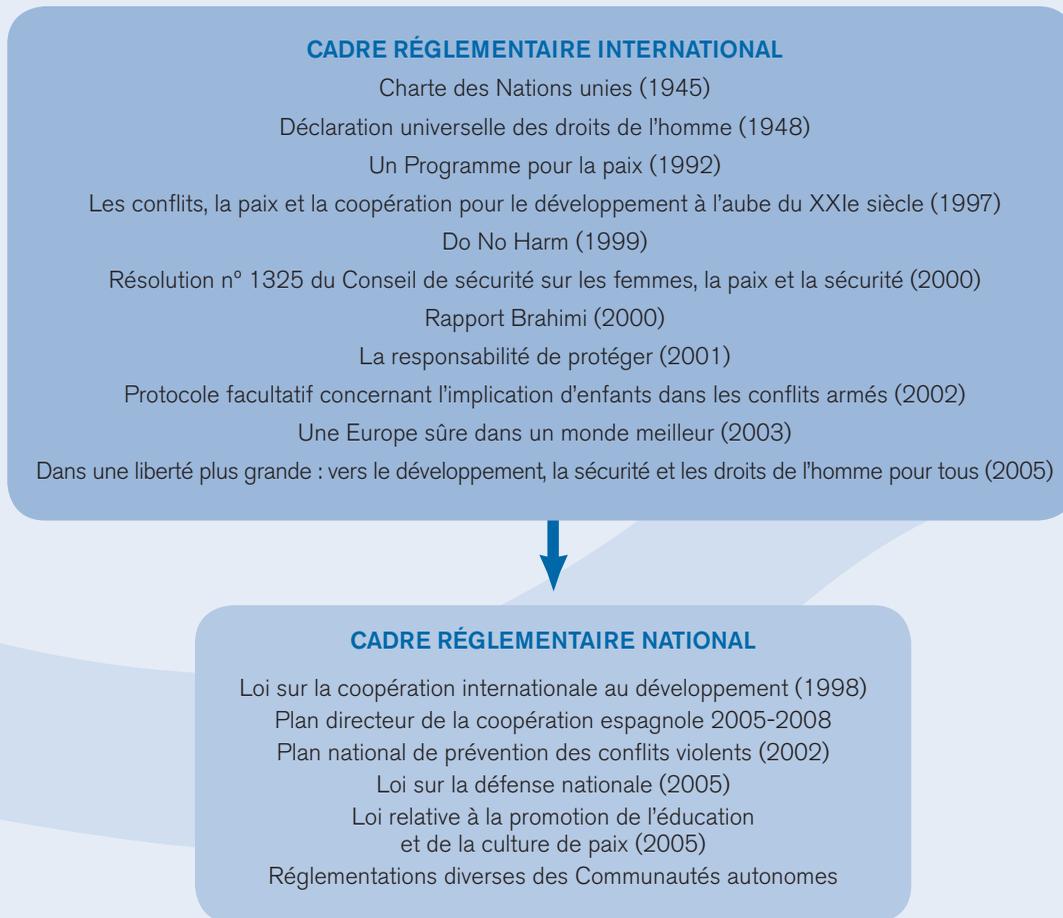
Le développement intégral constitue le meilleur moyen d'atteindre un niveau de sécurité plus grand, sans jamais oublier toutefois l'expérience que nous avons accumulée lors d'étapes historiques précédentes et le type de menaces auxquelles nous devons faire face. Nous devons concentrer nos efforts sur des stratégies préventives, et non plus des stratégies réactives, comme cela s'est majoritairement produit jusqu'à présent, en vue de parvenir à instaurer la sécurité internationale.

\* Journal officiel de l'État espagnol.

### 3. Cadre de référence

#### Cadre institutionnel

Ce cadre définit les principaux acteurs et institutions intervenant en matière de construction de la paix, tant sur le plan national (Administration générale de l'État, Communautés autonomes, collectivités locales, ONGD, Conférence des recteurs des universités espagnoles –CRUE–, syndicats et organisations de chefs d'entreprise, entre autres) qu'international (ONU, UE, CAD-OCDE, OSCE, OTAN, banque mondiale et autres institutions financières internationales), sans oublier les États nationaux.



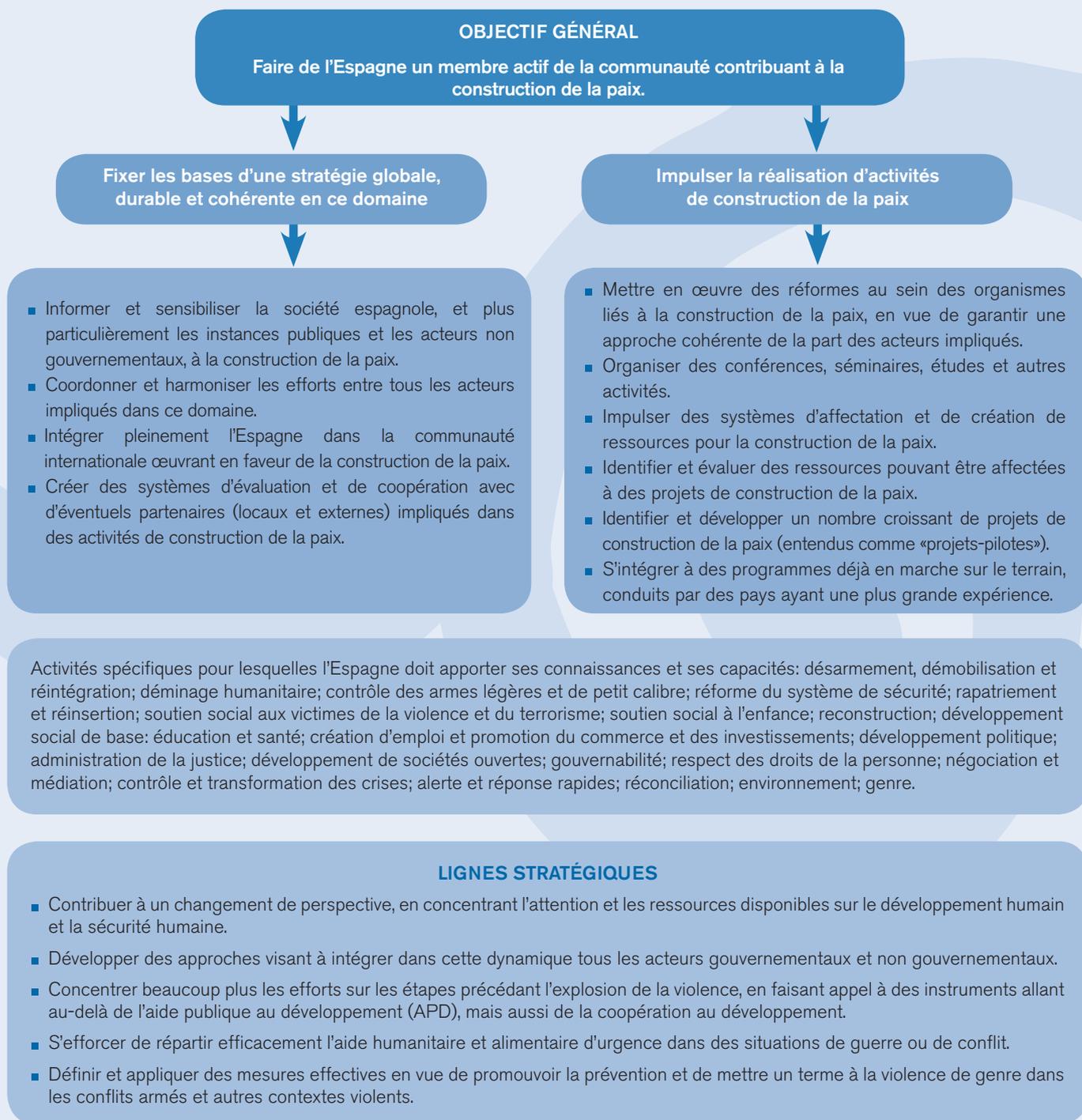
#### Cadre théorique

Dans son acception la plus large, le concept de construction de la paix doit être entendu comme lié aux concepts de développement humain, de respect des droits de la personne et de sécurité humaine pour l'ensemble d'une population potentiellement touchée par la violence, dans une perspective principalement orientée vers l'obtention de niveaux de bien-être et de sécurité décentes pour chaque être humain, sans abandonner pour autant les priorités transversales que sont l'égalité des genres et la protection des droits des minorités (même si la construction de la paix est liée à ces différents concepts, elle ne doit pas être cependant confondue avec eux).

La stratégie de construction de la paix s'appuie sur le développement durable, les droits des personnes directement concernées et leur participation à l'identification des besoins et à la planification des projets à réaliser dans chaque cas.

Une stratégie de cette nature ne peut être déployée exclusivement autour de la prévention des conflits violents. Certes, il s'agit là de l'élément le plus visible (surtout quand la violence a déjà éclaté ou que son explosion est imminente), mais une telle approche implique toujours un certain niveau d'échec. Il est donc préférable de choisir comme axe central la construction de la paix, une tâche qui, en somme, concerne toutes les sociétés, travaillant à la fois pour consolider leurs propres bases de vivre-ensemble et pour aider d'autres sociétés à avancer sur la même voie. Il s'agit donc d'avoir le regard tourné vers toutes les sociétés de la planète, y compris celles qui, a priori, sont considérées plus stables, même si, dans la perspective de la coopération au développement, il est possible d'identifier les sociétés les plus susceptibles d'être touchées par un conflit violent.

## 4. Cadre d'intervention



En ce qui concerne le cadre instrumental, l'action espagnole, fondée sur l'existence d'instruments internes en constant perfectionnement, est clairement orientée vers l'extérieur, que ce soit par des voies bilatérales ou multilatérales, une réalité à partir de laquelle il est possible de structurer le cadre instrumental de la stratégie de construction de la paix. Dans les grandes lignes, le secrétariat d'État à la Coopération internationale et l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID), qui représentent la contribution de la coopération espagnole au développement en matière de construction de la paix, doivent être au cœur d'un réseau central intégrant toutes les capacités et les ressources disponibles et garantissant le contact et la collaboration permanente entre tous les acteurs espagnols de construction de la paix, y compris les Bureaux techniques de coopération. La pleine intégration de l'Espagne dans les principaux cadres internationaux de construction de la paix constitue une priorité supplémentaire.

Outre les particularités propres à chaque situation concrète, qui détermineront le profil exact des actions à mettre en œuvre, il convient de travailler à des cadres de collaboration, entre les acteurs précédemment cités, qui ne soit pas fixés au cas par cas, mais visant plutôt à s'inscrire dans des plateformes de collaboration multilatérales et pluriannuelles. Il est par ailleurs nécessaire de perfectionner les instruments d'évaluation de l'action de l'Espagne en matière de construction de la paix, tant pour les actions s'inscrivant dans des projets ou des programmes spécifiques en la matière, que pour celles intégrant des projets dans lesquels la construction de la paix fait l'objet d'une approche transversale.

## CONVERGENCE AVEC LES PRIORITÉS HORIZONTALES DU PLAN DIRECTEUR

<b>Lutte contre la pauvreté</b>	Le manque de ressources et leur répartition inégale peuvent aliéner des groupes au sein d'une société et, par conséquent, provoquer des tensions susceptibles de conduire à la violence, cette probabilité étant encore plus grande si les groupes concernés sont exclus des processus institutionnels, économiques et sociaux en place. Faciliter l'accès des groupes les plus défavorisés aux mécanismes de soutien social, accroître la mobilité sociale et créer des sociétés au sein desquelles l'ensemble de la population a le sentiment de participer à la vie sociale, économique et politique – d'où son intérêt de conserver alors une société civile saine, solide et non violente – constituent donc des objectifs fondamentaux.
<b>Défense des droits de la personne</b>	La défense de ces droits, entendus dans leur sens le plus large, et la garantie de l'accès aux droits fondamentaux doivent constituer des éléments essentiels de l'action extérieure de l'Espagne, et ce plus encore dans le cadre de la stratégie de construction de la paix. Il est indéniable qu'il s'agit là du principal fil conducteur de la politique espagnole de coopération au développement.
<b>Égalité des genres</b>	Dans les processus de construction de la paix, les femmes jouent un rôle fondamental en tant que promotrices actives de la paix. De ce fait, l'égalité doit être considérée comme l'un des axes essentiels de construction de la paix. Il est donc nécessaire d'appuyer les initiatives et les mécanismes de transversalité de genre dans toutes les actions mises en œuvre, et de promouvoir l'empowerment des femmes dans les processus de construction de la paix.
<b>Durabilité environnementale</b>	L'approche de la construction de la paix envisagée comme un processus à long terme, inclusif et durable cadre parfaitement avec la nécessité de garantir la durabilité environnementale. Il faut donc promouvoir des activités de construction de la paix directement orientées vers des aspects environnementaux. Il est évident que la lutte pour le contrôle des ressources, dont la raréfaction est généralement due au gaspillage ou aux méthodes employées pour leur exploitation ou utilisation, constitue l'un des facteurs les plus importants à l'origine des conflits actuels.
<b>Respect de la diversité culturelle</b>	L'intégration de minorités culturelles, la participation universelle aux systèmes politiques, socioéconomiques et de sécurité d'un État, ainsi que la diversité culturelle, sont étroitement liées dans le cadre de la construction de la paix. La stratégie de construction de la paix a pour objectif de réussir l'intégration de tous les groupes identifiés au sein d'une société, un objectif qui s'ajuste parfaitement à cette priorité horizontale de la coopération espagnole au développement.

**Convergence avec l'action humanitaire.** L'action humanitaire est étroitement associée à la construction de la paix. Globalement, elle a pour rôle d'assister les victimes, de les protéger et de témoigner de leur situation. Les principes d'impartialité, d'indépendance et de non-discrimination qui sont les siens s'ajustent parfaitement aux principes guidant la stratégie de construction de la paix. Il n'est donc pas nécessaire de promouvoir la coordination entre l'une et l'autre. L'action humanitaire, dans les processus de construction de la paix, devrait éviter de :

- Contribuer à alimenter le conflit armé.
- Créer une dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.
- Amoindrir les capacités de la population locale.
- Affaiblir la capacité administrative et opérationnelle des pays récepteurs.
- Mettre en danger l'espace humanitaire et la sécurité, tant pour la population que pour les travailleurs humanitaires.

**Convergence avec les technologies de l'information et de la communication (TIC).** Le Plan directeur 2005-2008, actuellement en vigueur, contient plusieurs indications relatives aux TIC et à leur impact sur le processus de développement. Le Guide pour l'intégration des TIC dans la coopération espagnole, qui fournit des règles générales concernant l'implantation des TIC dans différents secteurs, comme celui de « la construction de la paix et la prévention des conflits », a également permis de faire un pas important en ce domaine. Il convient donc de considérer les nombreuses possibilités que les TIC offrent en matière de construction de la paix, parmi lesquelles, entre autres : identifier des situations de conflit grâce à des systèmes d'alerte rapide, en vue de les prévenir ; favoriser la résolution pacifique des conflits ; aider aux activités humanitaires, notamment à la protection des civils dans les conflits armés.

## AXES D'INTERVENTION

1. Inclusivité : renforcer la relation entre les acteurs de la construction de la paix et la société concernée.
2. Durabilité (long terme) : consolider structurellement les mécanismes, institutions et positions des êtres humains.
3. Soutien à la société civile : s'efforcer d'associer les divers acteurs privés et non gouvernementaux au processus, plutôt que de se consacrer exclusivement à renforcer les capacités de l'appareil d'État.
4. Urgence / gravité : privilégier les projets dans des sociétés fragiles ou avec des structures de construction de la paix peu solides.
5. Conjuguer besoins et ressources : évaluer les ressources disponibles en Espagne et identifier les projets qui non seulement sont opportuns mais auxquels elles peuvent aussi répondre.
6. Favoriser la participation des acteurs locaux : mettre l'accent sur les acteurs locaux, tant pour la décision du projet que pour sa mise en marche.
7. Primer la réussite : sélectionner des projets impliquant des acteurs et des sociétés ayant déjà démontré leur capacité à tirer durablement profit des projets.

## CONVERGENCE AVEC LES PRIORITÉS SECTORIELLES

<p><b>gouvernabilité démocratique, participation citoyenne et développement institutionnel</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contribuer, sur le plan local, au renforcement des structures et processus inclusifs de prises de décisions politiques; soutenir la création de systèmes locaux d'alerte rapide et d'instances de dialogue et de négociation et aider à assurer leur continuité.</li> <li>■ Rechercher, au niveau international, un degré élevé de coordination avec d'autres acteurs (ONU, UE, CAD, OSCE, OTAN et autres gouvernements).</li> </ul>
<p><b>Couverture des besoins sociaux</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Éviter l'exclusion des plus vulnérables.</li> <li>■ Combattre les causes du manque de ressources et de leur répartition inégale.</li> <li>■ Mettre en œuvre des politiques publiques créant et renforçant les capacités locales dans ces secteurs.</li> <li>■ Garantir l'accès universel au système éducatif et de santé, à l'eau potable, aux aliments et à un logement décent.</li> </ul>
<p><b>Promotion du tissu économique et entrepreneurial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Souvenir les petites et micro-entreprises en vue de garantir un développement économique inclusif et universel.</li> <li>■ Consolider les institutions et les marchés afin d'assurer la bonne marche des activités économiques.</li> <li>■ Appuyer l'intégration de l'économie locale dans l'économie internationale.</li> <li>■ Accroître la disponibilité de ressources vitales pour l'activité économique (matières premières énergétiques, etc.).</li> </ul>
<p><b>Environnement</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Promouvoir la conservation et la gestion durable des écosystèmes.</li> <li>■ Renforcer durablement la disponibilité de ressources naturelles pour les groupes locaux.</li> <li>■ Renforcer les institutions de gestion de ressources naturelles.</li> <li>■ Promouvoir la pleine participation citoyenne.</li> <li>■ Élaborer régulièrement des rapports d'analyses de risques.</li> </ul>
<p><b>Culture et développement</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Promouvoir la participation des groupes minoritaires à la vie nationale.</li> <li>■ Élaborer des mécanismes en vue de renforcer la position des peuples autochtones.</li> <li>■ Créer un climat institutionnel permettant de gérer les conflits de façon pacifique.</li> </ul>
<p><b>Genre et développement</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renforcer le rôle des femmes en tant que promotrices actives de la paix.</li> <li>■ Privilégier l'application par la coopération espagnole de la résolution 1325, avec la mise en place d'un plan d'action spécifique consacré à l'<i>empowerment</i> des femmes dans les processus de construction de la paix.</li> <li>■ Accorder une attention particulière à la position vulnérable des femmes dans les conflits violents.</li> </ul>

## 5. Diffusion et d'application de la stratégie

---

L'application de la présente stratégie pourrait être engagée comme suit:

- Établir un calendrier, en suivant l'ordre des priorités, afin de développer les actions prioritaires prévues par la stratégie.
- Renforcer les capacités du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (notamment du secrétariat d'État aux affaires étrangères et de l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement) en matière de construction de la paix et de prévention des conflits violents. Les besoins accrus en ressources humaines, financières et physiques en ce domaine ont été signalés comme étant une priorité absolue.
- Élaborer les protocoles de coordination et d'action pertinents, ainsi que des plans d'action développant en détail les points visés au chapitre 3 de la stratégie.
- Affecter les budgets spécifiques permettant de répondre aux engagements financiers fixés pour la mise en place de la stratégie.
- Engager un processus de dialogue ouvert avec les autres acteurs de la coopération espagnole impliqués dans la construction de la paix, en vue de mettre en place les activités espagnoles de construction de la paix.

Il est également nécessaire de mettre en marche des activités de diffusion de la présente stratégie sur le plan national et international. Ce point concerne les différents acteurs, publics et privés, réalisant des activités dans ce domaine (y compris les Bureaux techniques de la coopération espagnole et les Ambassades d'Espagne à l'étranger), ainsi que les partenaires bilatéraux les plus importants et les organismes internationaux jouant un rôle majeur en la matière (acteurs gouvernementaux, centres, instituts et ONG de référence).

Pour ce faire, le secrétariat d'État à la coopération internationale doit élaborer un plan de diffusion de la stratégie s'articulant autour de plusieurs axes :

- Présentation officielle de la stratégie (à l'intention des médias et des acteurs espagnols impliqués dans la construction de la paix).
- Séances d'information et séminaires de travail, visant à approfondir le contenu de la stratégie et à consolider un réseau régulier de contacts, impliquant différents services de l'Administration générale de l'État, des Communautés autonomes et des gouvernements locaux, ainsi que des ONG et autres instances de la société civile.
- Cours de formation à la construction de la paix, à l'intention du personnel de l'administration, du milieu ONG et du milieu académique s'intéressant à cette question.
- Journées de débats avec les responsables des Bureaux techniques de coopération et, plus généralement, avec les structures de coopération espagnole à l'étranger.
- Séances de travail avec des représentants de pays susceptibles d'être sélectionnés pour la mise en œuvre de programmes ou de projets spécifiques de construction de la paix.
- Réunions avec des représentants des agences de développement de pays importants en matière de construction de la paix, ainsi qu'avec des représentants d'organismes internationaux spécialisés (ONU, UE, CAD etc.).

## 6. Suivi et évaluation

---

Le système de suivi et d'évaluation de la stratégie s'appuiera essentiellement sur les critères de cohérence interne et de cohérence externe, cette dernière s'articulant autour de trois niveaux de coopération différents: planification stratégique de la politique espagnole de coopération –Plan directeur et stratégies géographiques–, initiatives promues par les organismes internationaux et politiques nationales appliquées dans chacun des pays récepteurs. Il se basera également sur le degré d'intégration et d'application de la stratégie dans les actions mises en œuvre par la coopération espagnole.

L'évaluation des politiques publiques de développement en matière de construction de la paix tiendra compte des critères et des objectifs du Plan directeur et de la présente stratégie sectorielle.

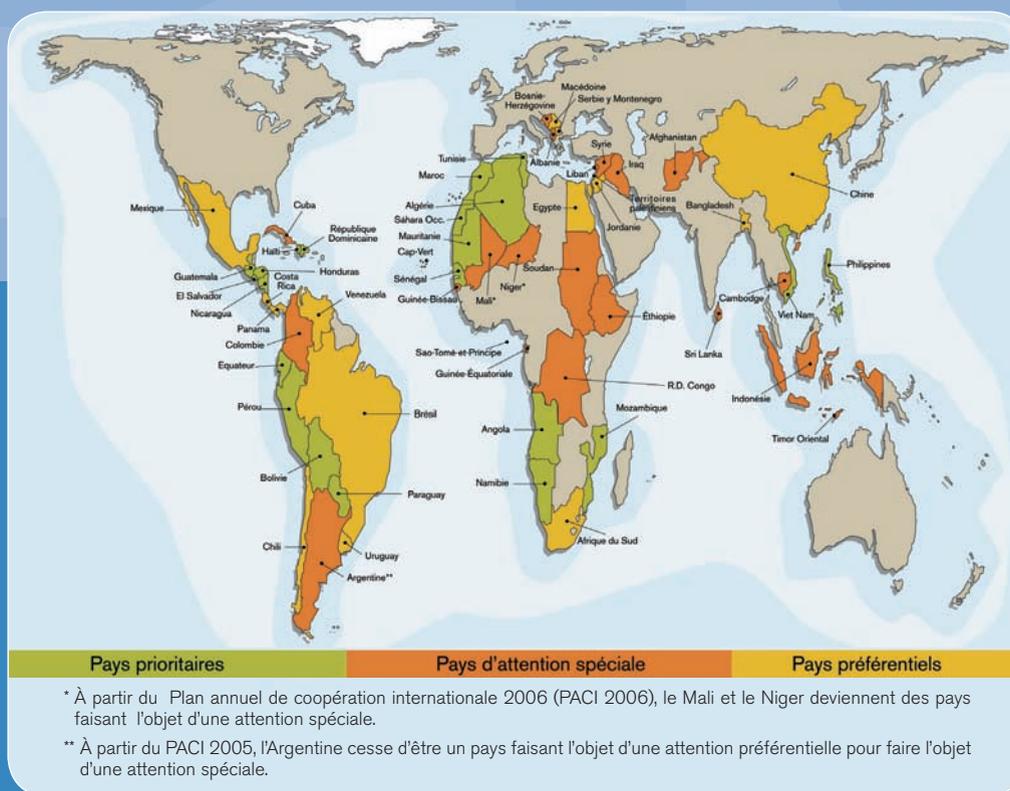
## Cadre géographique

Le cadre et les priorités géographiques de la coopération espagnole dans son ensemble sont déjà définis dans le Plan directeur, celui-ci établissant à partir de différents critères trois catégories de pays : pays prioritaires, pays faisant l'objet d'une attention spéciale, pays faisant l'objet d'une attention préférentielle.

Quoi qu'il en soit, et ce contrairement à d'autres stratégies sectorielles, la stratégie de construction de la paix ne doit pas seulement orienter ses efforts en fonction d'un critère géographique strict et prédéterminé. Sa mise en œuvre doit aussi être fonction des besoins et de la gravité des conflits, potentiels ou déjà déclarés. Le seul temps qui passe oblige déjà à une actualisation constante de la liste des pays où un conflit est susceptible d'éclater, d'où la faible utilité, d'un point de vue opérationnel, d'une liste de pays fixée a priori.

Il convient toutefois de souligner que, pour la première fois, le Plan directeur 2005-2008 inclut parmi les pays ou régions faisant l'objet d'une attention spéciale, ceux qui, pour un grand nombre, présentent des conditions spéciales ayant des implications en matière de reconstruction post-conflit. Ces circonstances sont les suivantes : nécessité de prévenir des conflits ou de contribuer à la construction de la paix, faible niveau du respect des droits de la personne et faiblesse du système démocratique, crises découlant de catastrophes naturelles ou de crises financières et sociales ayant un impact perceptible sur la stabilisation, ou encore un accroissement des niveaux de pauvreté dans les couches les plus défavorisées de la population. Il est prévu pour ces pays d'élaborer un Plan d'action spéciale (PAS), définissant et précisant pour chaque cas les actions à mettre en œuvre et les instruments à utiliser, ce dans la perspective spécifique de la construction de la paix.

Ce qui importe, donc, ce n'est pas tant une liste plus ou moins détaillée, élaborée à un moment donné, qu'une volonté et une vocation politique soutenues dans le temps visant à intégrer la construction de la paix parmi les priorités de l'action extérieure et, plus particulièrement, de la coopération au développement.



La version électronique de ce document peut être téléchargée sur les sites suivants :  
<http://www.maec.es>  
<http://www.aeci.es>

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid  
Tél.: +34 91 379 96 86 / Fax.: +34 91 431 17 85 / [dgpolde@maec.es](mailto:dgpolde@maec.es)