

julio 2013

Cómo trabajar de forma constructiva con Estados frágiles

Jon Bennett

Los donantes asignan cada vez más recursos a Estados frágiles para que reformen o reconstruyan sus infraestructuras –es decir, sus sistemas de justicia, policía y ejército, y la gestión de los ministerios– en su esfuerzo por respaldar la estabilidad. Esto ha sido importante para todos los sectores de la sociedad, entre ellos, las personas desplazadas.

Un conflicto conlleva siempre desplazamientos. La naturaleza prolongada de los conflictos en países como Afganistán, la República Democrática del Congo y Sudán implica que los asentamientos de desplazados internos a causa de los conflictos tardan poco en convertirse en algo semipermanente y, en consecuencia, los proyectos de ayuda, pasan de ser ayuda inmediata a encargarse de la provisión de servicios básicos. Parte del programa de “estabilización” y construcción de un Estado consiste en exigir que los Gobiernos de acogida vayan asumiendo esas responsabilidades y las actividades relacionadas con ellas. El éxito de la construcción de un Estado tras un conflicto depende en gran medida del restablecimiento efectivo de las estructuras de seguridad y de gobierno. En la década de 2010 el porcentaje de asistencia para el desarrollo (ODA) para países frágiles afectados por conflictos se duplicó hasta alcanzar los 50 mil millones de dólares estadounidenses y el 39% del total de la ODA (Ayuda Oficial al Desarrollo) disponible.

Paralelamente aumentó el interés sobre cuál es la mejor manera de evaluar y aprender de las experiencias en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, bien se trate de una intervención que tiene lugar en torno al conflicto (con objetivos específicos destinados a aumentar la paz por medio de la intervención directa) o centrada en el conflicto (proyectos convencionales centrados en un sector específico que a menudo se “modifican” para ser sensibles con el conflicto). Una de las técnicas son las evaluaciones temáticas que pretenden registrar hallazgos comunes en diversos contextos históricos y geográficos. Evaluar la ayuda en los entornos donde se produce el conflicto se ha convertido en algo que requiere destrezas especializadas, como así se ha reconocido en la publicación reciente de unas directrices de la OCDE y el CAD sobre esta materia.¹ Los evaluadores son conscientes de los retos del altamente complejo patrón no lineal que siguen los cambios sociales en los países afectados por conflictos, que no se puede captar mediante la simple lógica de causa-efecto.

Una evaluación temática reciente examinó la actuación del PNUD en 20 países afectados

por conflictos, centrándose básicamente en la contribución de este organismo a la promoción del gobierno en entornos frágiles.² El PNUD es una de las pocas agencias con capacidad para operar “a escala” en múltiples áreas de programas antes, durante y después de que estalle el conflicto y especialmente durante los períodos de transición hacia la consolidación de la paz y el desarrollo posconflicto.

Sin embargo, uno de sus problemas inherentes es la creación de una expectativa histórica de que la organización puede responder y responderá positivamente a las muchas y muy diversas solicitudes de ayuda que recibe.

Los diez Principios de la OCDE para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad

1. Tomar el contexto como punto de partida.
2. No hacer daño.
3. Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal.
4. Priorizar la prevención.
5. Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo.
6. Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas.
7. Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes.
8. Acordar los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales.
9. Actuar rápido... pero permanecer comprometido lo suficiente como para tener posibilidades de éxito.
10. Evitar las bolsas de exclusión.

[Para más detalles vea: <http://www.oecd.org/dac/incaf/39465358.pdf>]

Las actividades de desarrollo de por sí no pueden detener o evitar los conflictos violentos y los desplazamientos que conllevan, pero se benefician de un enfoque intersectorial. Tras la brutal guerra civil que tuvo lugar en Sierra Leona entre 1991 y 2002, el Acuerdo de Paz de Lomé respaldaba la creación de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación. Para quienes que retornaron de los asentamientos de desplazados internos, el enfoque hacia una reconciliación basada en la comunidad incluía investigaciones sobre las infracciones de los derechos humanos que se habían producido durante la guerra civil y la organización de un estudio sobre los procesos tradicionales de resolución de conflictos y reconciliación entre los diversos grupos étnicos. Asimismo, en el período que siguió a la crisis de 2006 y a los consiguientes desplazamientos que se produjeron hacia Timor Oriental, el PNUD contribuyó al retorno de desplazados internos con tres proyectos que implicaban diálogo entre las comunidades y un proceso de reconciliación dirigido por el Gobierno. Doce ONG asociadas se encargaron de formar a los mediadores locales.

El apoyo del sector público

El PNUD a menudo trabaja en zonas en conflicto mediante unidades de apoyo a proyectos que generalmente se encuentran integrados en el sector público y que operan de manera paralela a este organismo. Aunque con este método se puede mejorar el ritmo y la calidad de la provisión de servicios, también se corre el riesgo de debilitar a las instituciones de las que deben depender los países a largo plazo. La comunidad internacional al completo ha sido muy criticada por la poca coordinación a la hora de integrar a los expertos internacionales asignados a los ministerios. En Sudán del Sur por ejemplo se han visto cientos de rostros extranjeros “asesorando” ostentosamente al Gobierno, pero en la práctica gestionaban departamentos gubernamentales enteros. Incluso en los lugares en que se encuentran empleados expertos nacionales, los salarios y los incentivos empleados para atraer a personal dotado para estos puestos a menudo crea una gran distorsión en el mercado laboral de los servicios públicos. También suele haber una presión por proveer de servicios sobre el terreno aun a sabiendas de que el aumento de las capacidades estatales hasta poder ofrecer dichos servicios puede llevar años. El dilema se agudiza especialmente en lugares como la República Democrática del Congo, donde un Gobierno estatal débil no ha sido capaz de abordar las causas subyacentes de los constantes conflictos y en la práctica tampoco ha podido lidiar con los numerosos desplazados internos que el conflicto ha generado.

Los refugiados y desplazados internos retornados se enfrentan frecuentemente a problemas acerca de la propiedad de las tierras y otros bienes, en especial si han estado ausentes durante un largo período de tiempo. En ese contexto, sería importante rehabilitar la infraestructura jurídica básica y aumentar el acceso a la asistencia jurídica. El reto en los contextos posteriores a un conflicto suele consistir a menudo en combinar los sistemas tradicionales de resolución de disputas y los sistemas oficiales de justicia mientras se impulsa la justicia transitoria. Para esta tarea resulta esencial comprender la economía política de un país en conflicto concreto con el fin de acercarnos a una reforma jurídica de un modo coherente. Por ejemplo, una formación jurídica que permita a los jueces tomar mejores decisiones no tendrá mucho impacto si no hay independencia jurídica, si la corrupción sigue dominando el sistema jurídico o si el sistema de policía ha sido destruido o se ha visto sesgado. Superar estos problemas constituye un factor de vital importancia para que sea posible un retorno sostenible.

En Puntlandia (Somalia), como resultado del sistema jurídico oficial emergente, las estructuras consuetudinarias –especialmente los “grupos de ancianos”– se sintieron amenazadas por la reducción de su autoridad e influencia. Esto provocó un alarmante aumento de los asesinatos de funcionarios judiciales en 2009 y 2010, y dio lugar a un debate sobre cómo hacer que los programas de derecho sean más sensibles al conflicto. En contraste, las mujeres de la región autónoma de Somalilandia en Somalia tienden cada vez más hacia las estructuras oficiales respaldadas por el PNUD dado que éstas ofrecen un foro para que se escuchen las opiniones de las mujeres, mientras que los mecanismos tradicionales y consuetudinarios las excluyen.

Entre los notables resultados de haber apoyado el que a las mujeres se les de la oportunidad de participar de una forma más plena en el panorama político y jurídico emergente en los países que se están recuperando de un conflicto, se incluye el aumento del acceso de las mujeres a la justicia que se ha dado en algunos países, en especial de las que han sobrevivido a la violencia sexual y de género. La violencia de género casi siempre aumenta durante las guerras civiles y generalmente la que se practica contra las migrantes forzadas. A pesar del desproporcionado impacto que el conflicto tiene sobre las mujeres, a menudo no se les incluye en los procesos de planificación y toma de decisiones. Siguen escaseando medidas que permitan a las mujeres opinar en los marcos macroeconómicos de posguerra donde se determina cómo crece

julio 2013



La comunidad local en la zona de El Srief, norte de Darfur, da la bienvenida a la actividad de divulgación de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), organizada en 2011 por la UNAMID, con el apoyo del PNUD, UNICEF, la Comisión DDR del norte de Sudán y las ONG locales Amigos de la Paz y Development Organization.

la economía, a qué sectores se les da prioridad a la hora de invertir y qué tipo de empleos y oportunidades laborales se crearán y para quién.

El desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes es un proceso que rara vez se produce de forma calmada, especialmente porque se trata de un terreno muy politizado en el que están implicados tanto el grueso de la comunidad como aquellos que son desmovilizados. A pesar de que se han aplicado algunos enfoques innovadores, se ha tendido a centrarse en los resultados –grupos desmovilizados y presentados con paquetes de reintegración– más que en las mejoras a largo plazo de sus medios de vida. El problema es que una vez que los aspectos técnicos (e interagenciales) altamente complejos del ejercicio se han completado, los organismos asociados cierran sus proyectos, la financiación por parte de los donantes cae y el trabajo de seguimiento queda relegado a un número de agencias relativamente pequeño (entre ellas el PNUD) que cuentan con presupuestos reducidos. En algunos países los resultados positivos a menudo se ven contrarrestados por la reanudación de los conflictos locales, provocando desplazamientos secundarios. Este fue el caso del programa de desarme, desmovilización y reintegración que se llevó a cabo durante el periodo del Acuerdo Integral de Paz en Sudán desde principios de 2005 hasta que Sudán del Sur consiguió la secesión en julio de 2011. El efecto acumulativo puede consistir en retomar las armas y que se reanuden

los desplazamientos una vez que la atención de la comunidad internacional se desvíe hacia otro sitio.

El análisis del conflicto y los cambios

Para anticiparse al conflicto y ayudar a prevenirlo son necesarios unos análisis detallados y operativos a nivel nacional. El análisis del conflicto establece el escenario para una teoría para el cambio. Una vez que se haya evaluado el problema y se conozcan los detonantes de la violencia, la teoría para el cambio sugerirá de qué manera una intervención en ese contexto cambiará el conflicto. Pero esto debe ir precedido de una meticolosa interpretación del contexto. El panorama operativo en la mayoría de los países afectados por conflictos se caracteriza por nuevas y fluidas formas de conflicto interno, normalmente producidas por múltiples “detonantes” y exacerbadas por el desplazamiento resultante.

La propia naturaleza de los conflictos implica que éstos son específicos y no puede haber una respuesta global predecible. La efectividad de programar la ayuda depende siempre de los acontecimientos en el ámbito de la política y la seguridad, muchos de los cuales se hallan fuera de la capacidad de influencia de los organismos externos. En los lugares en que la reconciliación política ha sido escasa y la violencia continuada (como por ejemplo en el sur de Somalia), algunas intervenciones han tenido un impacto limitado y el progreso con frecuencia

julio 2013

se ha invertido al retomar el conflicto y no poder resolver las situaciones de desplazamiento.

Una conclusión clara es que en los Estados frágiles no se puede sustituir una fuerte y continua presencia de campo. Aun contando con las dificultades para seleccionar personal de campo para entornos hostiles, existe una alarmante tendencia entre algunos donantes a aumentar la financiación al mismo tiempo que se reduce el número de trabajadores permanentes sobre el terreno. El PNUD se ha opuesto a esta tendencia hasta cierto punto, pero el desarrollo de la confianza y la demostración de un compromiso a largo plazo no pueden estar supeditados a la “rentabilidad y la eficiencia” en países en los que la fragilidad se define precisamente por las relaciones transitorias.

Jon Bennett *Jon.Bennett@dsl.pipex.com* fue jefe de equipo y autor principal de dos informes publicados recientemente: “Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries in the Context of United Nations Peace Operations” [Evaluación del apoyo

del PNUD a los países afectados por conflictos en el contexto de las operaciones de paz de las Naciones Unidas], (Oficina de Evaluación del PNUD, septiembre de 2012), <http://web.undp.org/evaluation/thematic/conflict-2013.shtml> y “Aiding the Peace: a multi-donor evaluation of support to conflict prevention and peacebuilding activities in southern Sudan 2005-2010” [Contribuir a la paz: evaluación de múltiples donantes del apoyo a las actividades para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz en Sudán del Sur 2005-2010” (ITAD, diciembre de 2010). www.oecd.org/countries/southsudan/46895095.pdf

1. Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results (La evaluación de las actividades de consolidación de la paz en entornos frágiles en conflicto: Mejorar el aprendizaje para obtener resultados), Directrices del DAC y References Series, Publicaciones de la OCDE (2012). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264106802-en>
2. Bennett, J et al, ‘Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries in the Context of United Nations Peace Operations’ [Evaluación del apoyo prestado por el PNUD a los países afectados por conflictos en el contexto de las operaciones de paz de las Naciones Unidas], (Oficina de Evaluación del PNUD, septiembre de 2012).