

Informe de Conferencia
24 de octubre de 2006

FRIDE
FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

Lecciones aprendidas de donantes en situaciones de posconflicto: instrumentos, políticas, estrategias y mecanismos a emplear

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

El 24 de octubre de 2006, se celebró una reunión a puerta cerrada organizada en el marco de las actividades sobre situaciones de posconflicto de FRIDE. En ella se contó con dos expertos en esta cuestión, Alejandro Bendaña¹ y Rick Barton,² que se encontraban en España con motivo de asistir a una serie de seminarios sobre estas cuestiones organizadas por la fundación LaCaixa y FRIDE. Además, participaron los principales actores en este campo -representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de la Agencia Española de Cooperación (AECI), del Ministerio de Defensa y de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como académicos y diplomáticos.

A continuación se presentan los principales puntos de su exposición y del debate posterior.

¹ Director del Centro de Estudios Internacionales de Managua, Nicaragua.

² Asesor del programa de Seguridad Internacional y codirector del Proyecto de Reconstrucción posconflicto en el *Center for Strategic and International Studies* (CSIS).

Alejandro Bendaña

- Una paz sostenible se basa en los siguientes ejes:
 - Desarme, desmovilización y reintegración (DDR);
 - Gobernabilidad, incluyendo políticas públicas y judiciales; y Desarrollo.

Estas actividades no están sometidas a una secuencia predeterminada sino que varían según el país y sus necesidades.

- Poniendo como ejemplo a Nicaragua, pero pudiéndose trasladar a otros contextos, existe contradicción e incoherencia entre la reforma económica, que promueve la liberalización de los mercados, y la realidad, caracterizada por un deterioro social y económico. Se trata de un esquema ideológico y con un modelo de desarrollo que genera conflictos desbordando a las frágiles instancias internas encargadas de resolver conflictos. El resultado es que los esfuerzos de cooperación no logran su cometido de gobernabilidad y desarrollo. ¿Cómo supone un país avanzar simultáneamente en la doble transición -de guerra a paz y de economía cerrada a economía abierta?
- Aportaciones a la estrategia de cooperación:
 - Enfoque coherente y coordinado para el DDR. En la actualidad, hay varios actores internacionales –Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Banco Mundial- trabajando en esta área pero a veces con enfoques bastantes diversos. El resultado ha sido desastroso para el país receptor de la cooperación. La ayuda que se ofrece a los países en crisis, en términos de DDR,

es muchas veces rígida y poco adaptada a las necesidades de cada contexto. Normalmente se prioriza el desarme y la desmovilización a expensas de la reintegración, y ya deberíamos saber que reintegración fracasada equivale a rearme y remobilización, poniendo el marco institucional en crisis. Sin embargo, se continúa hoy más que nunca poniendo mayor énfasis en la reintegración. El hecho es que cada vez más prevalece el enfoque de seguridad.

- La cooperación bilateral debe incidir para que, en países posconflicto, no se implemente tan mecánicamente la política de liberalización económica en que tanto insisten las instituciones financieras internacionales (IFIs).
- La ayuda de la Unión Europea a América Central se está centrando en el apoyo presupuestario. Si bien esta forma de cooperación tiene sentido macroeconómico, los actores de la sociedad civil piensan que el resultado es el reforzamiento de élites gobernantes frente a la sociedad civil.
- Los últimos procesos de paz muestran una clara tendencia a la vinculación entre ayuda y despliegue militar. Muestra de ello es que se estén utilizando servicios militares en vez de civiles para labores de 'acción cívica' y reconstrucción. Paralelamente, las empresas privadas externas están teniendo un rol más importante en estas fases, minando con ello el proceso de formación institucional y desarrollo del sector público nacional.
- La falta de coordinación entre actores es uno de los principales retos a los que nos enfrentamos. Esta coordinación la debería dirigir el gobierno del país afectado, pero en la mayoría de los casos no tiene capacidad para hacerlo.

Rick Barton

- Son tres los errores crónicos que se suceden en la cooperación :
 - No se anticipa;
 - No se sabe que se va a hacer; y
 - No se sabe lo que se está haciendo.

Una forma de anticipar es conocer el conflicto y hacer un análisis del mismo. Pero hay que contar con otros obstáculos como los expertos regionales, los *decision-makers* y los expertos locales.

- La ayuda internacional no satisface todas las necesidades del país en cuestión. Se caracteriza por la falta de coordinación e integración. Cada donante tiene su propio portafolio que en la mayoría de los casos no coincide con el del resto. Quieren poner en marcha su especialidad (por ejemplo EE.UU., el VIH) sin tener en cuenta cuales son las prioridades del país.
- La población que sufre el conflicto es quien mejor sabe cuales son las necesidades que hay que suplir y que deben hacer los donantes. Pero los donantes, especialmente algunos, consideran que lo saben todo y no son permeables a lo que la sociedad civil puede decir.
- Dado que no hay datos claros (en Afganistán, el último censo data de 1978) y la información es imprecisa se necesitan medidas fiables de progreso. CSIS está llevando a cabo importantes recolecciones de datos a través de encuestas, agregación de datos y analizando diversas fuentes.

- Los donantes prefieren dar asistencia directa al Estado frente a la sociedad civil, pues les resulta más fácil y les permite mayor control.

- La diferencia entre conflicto y posconflicto no es fácil. Hay que ser flexible y ágil para adaptarse a las distintas etapas sucesivas por las que va pasando el país.

- CSIS considera que son cuatro los pilares básicos en la reconstrucción de la paz, siendo la seguridad pública una precondition:
 - Seguridad y orden público;
 - Gobernabilidad y participación;
 - Justicia y Reconciliación; y
 - Bienestar económico y social
 Pero sólo son efectivos si estos cuatro ejes están integrados y coordinados.

- Analizando el caso de Afganistán, los donantes cubren en la actualidad el 90 por ciento del gasto del país. La solución para romper este vínculo de dependencia sería hacer ayuda directa (por ejemplo a través de sueldos) a largo plazo y tratar de potenciar la clase media.

- Hay lugares en los que es necesario trabajar con seguridad, aunque no sólo debe estar proporcionada por militares, dada la complicada situación del país.

Documentos de Interés

La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional. Megan Burke. FRIDE Documento de Trabajo, nº22, abril de 2006.

Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria. David Sogge. FRIDE Documento de Trabajo nº 23, junio de 2006.

Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán. Astri Suhrke. FRIDE Documento de trabajo, nº26, septiembre de 2006.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid — SPAIN. Tel.: +34 915 22 25 12 — Fax: +34 915 22 73 01. Email: fride@fride.org